

Relatório de Acompanhamento
NA: REF 3º Quadrimestre/2010

SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa
SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO
AVN nº 10 de
2011
12.05.11

AVN 10 / 2011

À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Em 12,05/2011

Aviso nº 556-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 4 de maio de 2011.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 002.764/2011-3, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 4/5/2011, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador VITAL DO RÊGO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do
Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes, Anexo II, Ala C, Sala 8 - Térreo
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 10 / 2011
F's. 01

roteiro, internet

ACÓRDÃO Nº 1142/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.764/2011-3.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Justiça do Trabalho.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 3º quadrimestre de 2010, com o objetivo de apurar o cumprimento dos termos da Lei Complementar 101, de 4/5/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da LRF, correspondentes ao 3º quadrimestre do exercício de 2010, em obediência aos arts. 54 e 55 do referido diploma, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028, de 19/10/2000;

9.2. considerar cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2010, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.3. considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida constantes dos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente;

9.4. considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União;

9.5. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional – STN que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais – Portaria STN 462/2009, no sentido de adequar os modelos dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar à realidade do sistema de contabilidade da União, e que apresente em 90 (noventa) dias o resultado dos estudos que estão sendo realizados naquela secretaria com o objetivo de viabilizar a elaboração dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar com a discriminação das disponibilidades financeiras e das obrigações por destinação da receita;

9.6. encaminhar cópias do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o § 3º do art. 122 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010;

9.7. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata nº 15/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/5/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1142-15/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.



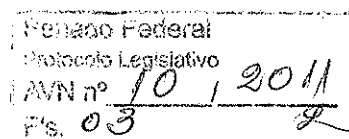
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.764/2011-3

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidades: Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Justiça do Trabalho.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: ACOMPANHAMENTO DE RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DOS PODERES DA UNIÃO. 3º QUADRIMESTRE DE 2010. ATENDIMENTO DE EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES. CUMPRIMENTO DOS LIMITES PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DETERMINAÇÕES. ENVIO DE CÓPIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF referentes ao 3º quadrimestre de 2010, publicados pelos seguintes órgãos: Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Justiça do Trabalho.

2. O mencionado procedimento objetivou apurar se as determinações estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 (LRF) estão sendo atendidas.
3. Os resultados do acompanhamento realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag estão consubstanciados no relatório elaborado por equipe técnica daquela unidade (peça 55), parcialmente transcrito abaixo com alguns ajustes de forma:

“INTRODUÇÃO

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000 – determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deverá ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo que, para o 3º quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro.

2. Versam os autos sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGF concernentes ao 3º quadrimestre de 2010 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), associado à análise do conteúdo neles divulgado, nos termos do art. 122 da Lei 12.017, de 2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2010).

3. No Acórdão 446/2009-TCU-Plenário foi recomendado aos Tribunais Regionais Federais que apresentem o Relatório de Gestão Fiscal individualizado, em atendimento ao disposto nos arts. 20, §§1º e 2º, e 54, da LRF. O referido Acórdão foi objeto de recurso que ainda será objeto de apreciação pelo TCU.

I – EXAME DA PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

4. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2010 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos públicos federais relacionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprindo a determinação contida no inciso I do art. 5º da Lei 10.028 de 2000, combinado com o art. 122 da LDO para 2010.

5. No entanto, o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte e os Tribunais Regionais do Trabalho da 21ª e 22ª Região publicaram os Relatórios de Gestão Fiscal apenas em 31 de janeiro de 2011.

6. Nesse aspecto, o § 2º do art. 55 da LRF não deixa dúvidas de que o prazo limite para publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal se expira trinta dias após o encerramento do período correspondente, prazo este que, no período relativo ao 3º quadrimestre de 2010, encerrou-se em 30 de janeiro do ano corrente.

7. Porém, há que se considerar que o dia 30 de janeiro de 2011 caiu em um domingo, reduzindo em dois dias o prazo limite para publicação do RGF. Além disso, conforme relatado pelo Ministério Público da União e pelos demais tribunais supracitados, ocorreram contratemplos de trâmites administrativos e de confecção do formato de impressão para a Imprensa Nacional que acabaram culminando em atraso na publicação do Relatório de Gestão Fiscal.

8. Considerando que o atraso foi de apenas um dia, e que o MPU, o CNMP, o TRE-RN e os TRTs da 21ª e 22ª Região nunca haviam incorrido em tal irregularidade, considerando o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, e a ausência de dolo ou desídia por parte daqueles órgãos em publicar o RGF no prazo legal, entendemos, salvo melhor juízo, desnecessária a aplicação de qualquer sanção pelo descumprimento do prazo legal de publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que trata o artigo 54 da LRF.

II – EXAME DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

9. A receita corrente líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela é que são calculados os percentuais de gasto de pessoal, de operações de crédito, de garantias e contragarantias, de disponibilidade de caixa e da dívida consolidada.

10. No contexto da verificação da receita corrente líquida, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. Portanto, é de fundamental importância a precisa identificação da RCL.

11. Na análise do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2010, não foram identificadas divergências na apuração da Receita Corrente Líquida da União.

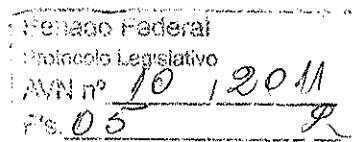
12. A RCL do 3º Quadrimestre de 2010 atingiu o montante de R\$ 499,9 bilhões, com aumento de 14,33% em relação ao 3º quadrimestre de 2009, cujo montante foi de R\$ 437,2 bilhões. Quando comparada com o 2º quadrimestre de 2010, a RCL do 3º quadrimestre deste ano cresceu 4,18%. O quadro a seguir mostra a evolução analítica da receita corrente líquida nos últimos três anos, por quadrimestre:

Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Quadrimestre

ESPECIFICAÇÃO	R\$ Milhares								
	1º QD/2008	2º QD/2008	3º QD/2008	1º QD/2009	2º QD/2009	3º QD/2009	1º QD/2010	2º QD/2010	3º QD/2010
RECEITA CORRENTE (I)	700.278.381	737.349.973	754.735.517	750.878.530	753.775.200	775.406.759	815.297.924	846.568.792	890.137.033
Receita Tributária	222.140.262	239.084.773	253.622.787	251.549.916	243.896.293	240.598.286	250.010.574	262.803.586	281.814.921
Receita de Contribuições	372.334.729	380.925.218	381.892.127	384.561.770	386.113.719	400.470.721	425.157.491	448.253.666	475.432.044
Receita Patrimonial	39.660.507	48.069.506	53.578.737	49.466.045	36.030.187	38.700.426	65.659.050	60.859.268	65.241.009
Receita Agropecuária	22.190	23.145	21.384	21.315	23.753	20.852	20.353	19.582	20.325
Receita Industrial	422.331	475.383	503.368	529.932	579.024	574.266	596.846	587.268	603.608
Receita de Serviços	28.091.412	28.848.897	30.344.931	32.138.986	34.165.740	34.929.652	36.493.766	38.229.817	40.445.797
Transferências Correntes	199.552	208.706	202.373	207.378	192.958	142.142	160.247	172.067	269.190
Receitas Correntes a Classificar	14.361	35.762	(0)	(8.240)	(19.035)	0	7.519	11.557	0
Outras Receitas Correntes	37.393.038	39.678.582	34.569.811	32.411.408	32.795.562	39.970.384	37.192.079	35.621.982	26.310.139
DEDUÇÕES (II)	286.410.803	292.243.650	326.172.229	330.090.698	329.922.370	338.207.337	346.579.928	366.742.420	390.270.420
Transf. Constitucionais e Legais	114.517.865	110.871.864	136.819.630	134.440.239	130.080.521	129.050.122	128.321.027	137.145.358	144.906.337
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	137.178.104	144.690.078	150.381.495	156.533.792	160.742.782	168.885.499	175.574.959	184.636.393	194.548.884
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	5.833.229	6.039.068	6.628.184	6.976.949	7.346.792	7.559.476	7.855.381	8.163.368	8.573.621
Compensação Financeira RGPS/RPPS	-	-	-	-	490	726	931	761	725
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.333.397	1.401.868	1.512.857	1.603.434	1.655.885	1.681.261	1.712.668	1.767.702	1.869.021
Contribuição p/ PIS/PASEP	27.548.209	29.240.773	30.830.063	30.426.283	30.095.900	31.030.253	33.114.961	35.028.837	40.371.832
PIS	23.237.122	24.699.808	25.958.334	25.427.907	24.959.985	25.909.569	27.856.283	29.557.877	30.497.806
PASEP	4.311.087	4.540.965	4.871.729	4.998.378	5.135.915	5.135.915	5.258.677	5.470.960	9.874.026
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	413.867.577	445.106.323	428.563.288	420.877.832	423.852.829	437.199.421	468.717.995	479.816.372	499.866.613

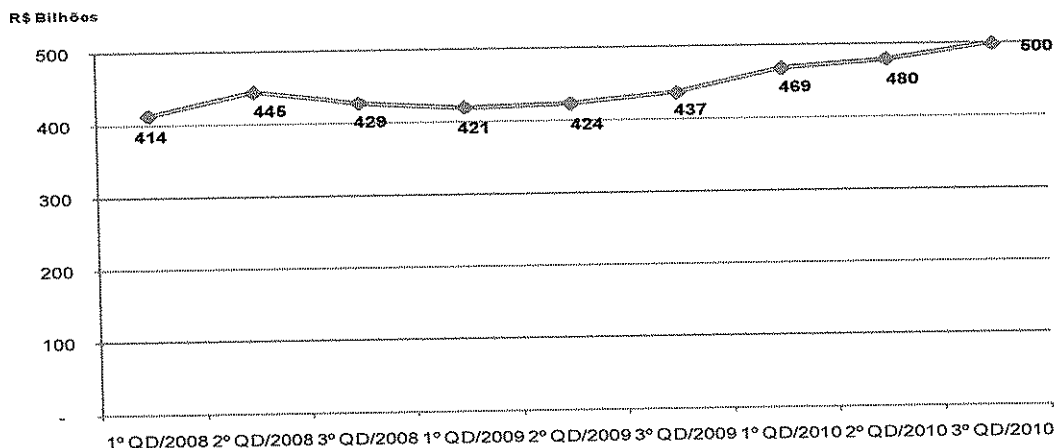
PONTE: SIAFI - STN

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45747906.



13. Pelo gráfico I, a seguir, percebe-se que a partir do 2º quadrimestre de 2008 a RCL da União sofreu uma queda significativa, saindo de um patamar de R\$ 445,0 bilhões para R\$ 421,0 bilhões no 1º quadrimestre de 2009, o que acabou gerando, naquele período, um desequilíbrio na relação entre a despesa de pessoal e a RCL de alguns órgãos que não dispunham de uma margem significativa para crescimento da despesa de pessoal. No entanto, devido ao crescimento econômico iniciado no segundo semestre de 2009, o gráfico evidencia a acentuada recuperação na RCL a partir do 1º quadrimestre de 2010.

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União



Fonte: STN

III – Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis do Ministério da Fazenda (SISTN)

14. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 determina, no § 4º do art. 40, que os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF disponibilizarão, por meio do Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis do Ministério da Fazenda (SISTN), os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, no prazo de até quarenta dias após o encerramento de cada quadrimestre. Tal prazo encerrou-se em 9 de fevereiro de 2011.

15. Segundo informações obtidas no sítio da internet do Tesouro Nacional, todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF disponibilizaram os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN.

IV- EXAME DAS DESPESAS DE PESSOAL

16. Objetivando a visualização geral do cumprimento da LRF, no que diz respeito às despesas com pessoal, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal publicados, é apresentado a seguir o sumário correspondente, cujos valores foram calculados e conferidos por esta equipe (Anexo II, fls. 52-53).

Tabela 2 – Da Despesa com Pessoal

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 499.866.613 mil									R\$ mil
Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU	
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)	
1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO	130.024.944	26,011928%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	63,598846%	66,946154%	70,665384%	
1.1 Poder Executivo Federal	121.054.384	24,217337%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	63,897988%	67,261040%	70,997764%	
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	8.970.560	1,794591%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	59,819688%	62,968093%	66,466320%	
1.2.1 Amapá	568.715	0,113773%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	41,675235%	43,868669%	46,305817%	
1.2.2 Roraima	366.232	0,073266%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	45,791216%	48,201280%	50,879129%	
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	6.713.713	1,343101%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	61,050044%	64,263204%	67,833382%	
1.2.4 MPDFT ⁵	304.741	0,060964%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	66,265722%	69,753391%	73,628579%	
1.2.5 TJDF ⁶	1.017.158	0,203486%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	73,994867%	77,889334%	82,216519%	
2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	5.501.922	1,100678%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	44,027120%	46,344337%	48,919023%	
2.1 Câmara dos Deputados	2.496.208	0,499375%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	41,270648%	43,442787%	45,856276%	
2.2 Senado Federal	2.076.777	0,415466%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	48,310022%	50,852655%	53,677802%	
2.3 Tribunal de Contas da União	928.937	0,185837%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	43,217902%	45,492528%	48,019891%	
3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	15.875.024	3,175852%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	52,930867%	55,716702%	58,812074%	
3.1 Supremo Tribunal Federal	192.072	0,038425%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	52,118242%	54,861307%	57,909158%	
3.2 Conselho Nacional de Justiça	18.796	0,003760%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	62,670136%	65,968564%	69,633484%	
3.3 Superior Tribunal de Justiça	501.836	0,100394%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	44,773569%	47,130073%	49,748410%	
3.4 Conselho da Justiça Federal	4.653.426	0,930934%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	57,043620%	60,045916%	63,381800%	
3.5 Justiça Militar	137.607	0,027529%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	34,101459%	35,896273%	37,890510%	
3.6 Justiça Eleitoral	2.558.841	0,511905%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	55,378471%	58,293127%	61,531634%	
3.7. Justiça do Trabalho	7.812.445	1,562906%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	51,092407%	53,781482%	56,769342%	
4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	1.964.035	0,392912%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	65,485303%	68,931898%	72,761448%	

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais do 3º quadrimestre de 2010

Notas:

- 1 Art. 20 da LC 101/2000;
- 2 Parágrafo único, art. 22 da LC 101/2000;
- 3 Inciso II, §1º, art. 59 da LC 101/2000;
- 4 Amapá, Roraima e Distrito Federal;
- 5 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- 6 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

17. Dos números apresentados no quadro anterior, verifica-se que os limites prudencial (art. 22) e máximo (art. 20) referentes às despesas com pessoal dos três Poderes, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2010.

18. Desde o RGF do 2º quadrimestre de 2009, o Senado Federal considera como despesa de pessoal o benefício assistencial alocado na natureza de despesa 33900855 – auxílio-creche, cujo valor, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2010, foi de R\$ 1.538,24 mil.

19. Em razão dos indícios de que os benefícios assistenciais não podiam ser considerados como despesa de pessoal, haja vista que não apresentam caráter remuneratório, nem podem ser classificados como encargo social, obrigação patronal ou previdenciária, foi recomendado à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que apresentasse os estudos realizados no âmbito daquela secretaria acerca da classificação orçamentária dos benefícios assistenciais. A matéria está sendo objeto de análise no TC 017.004/2010-1.

20. No contexto da análise da despesa com pessoal, é de relevo trazer à baila o Acórdão 199/2011-TCU-Plenário, relativo ao TC 014.770/2009-9, que teve por objetivo analisar, de maneira sistêmica, a regularidade dos atos de requisição de pessoal no âmbito da Justiça Eleitoral. Entre os principais achados do TC 014.770/2009-9, destaca-se o elevado número de servidores requisitados de outros órgãos e entidades. Cite-se, por exemplo, o caso do TRE-SP que, do total de 4.936 servidores, 3.025 são requisitados de outros órgãos ou entidades, ou seja, 61%.

21. O elevado número de servidores requisitados torna-se relevante no acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal quando esses servidores requisitados são pagos pelos órgãos de

origem. Tal prática, a princípio, pode representar um desvio dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois um órgão pode estar mantendo o seu quadro de pessoal utilizando-se do limite de despesa de pessoal de outro órgão, no caso, o órgão cedente.

22. No TC 014.770/209-9, não foram levantadas informações acerca da questão de quem está pagando a remuneração dos servidores requisitados, se o órgão de origem ou o órgão requisitante. Dessa forma, será necessário diligenciar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a respeito do quantitativo de servidores requisitados que são remunerados diretamente pelos órgãos daquele ramo da Justiça, segregados por cada Tribunal Regional Eleitoral. Após a chegada dessas informações, essa questão será objeto de análise no acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal do 1º quadrimestre de 2011.

23. Desde a análise do RGF do 3º Quadrimestre de 2009 (TC 028.927/2009-0), verificou-se ausência de contabilização de mão-de-obra terceirizada em substituição de servidores e empregados públicos (§ 1º do art. 18 da LRF), em que pese o fato de reiterados Acórdãos desta Corte de Contas terem identificado em vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, a prática da contratação de mão-de-obra terceirizada para o exercício de serviços típicos de suas áreas finalísticas (Acórdão 341/2009-TCU-Plenário, Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário e Acórdão 1.508/2008-TCU-Plenário).

24. No Acórdão 1.037/2010-TCU-Plenário, foram feitas as seguintes determinações:

‘9.4. determinar à Secretaria de Orçamento Federal – SOF e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN que adotem as providências necessárias para que, a partir da publicação do Relatório Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2010, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos sejam somados às despesas de pessoal definidas no **caput** do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, quando da verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal previstos no art. 19 da mesma lei;

9.5. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na condição de órgão central de contabilidade, e à Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, na condição de órgão central de controle interno, que adotem as providências necessárias para que as unidades gestoras do Poder Executivo façam a adequada classificação orçamentária e contábil das despesas com terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos;’

25. Em resposta às deliberações contidas no Acórdão 1.037/2010, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) encaminhou o Ofício 63/SEAFI/SOF/MP (peça 44, p. 1 e 2), de 14 de julho de 2010, em que informa as providências adotadas em razão do item 9.4 do referido Acórdão, reproduzidas integralmente a seguir:

‘Encaminhamento do Ofício nº 01/SEAFI/SOF/MP, de 11 de janeiro de 2010, à essa Semag, acompanhado de Nota Técnica nº 6/CGDPS/SEAFI/SOF/MP, de 8 de janeiro de 2010, por intermédio da qual esta SOF analisa, do ponto de vista estritamente orçamentário, diligência contida no Ofício nº 422/2009-TCU/Semag, de 15 de dezembro de 2009, quanto aos motivos da não contabilização das despesas decorrentes de contratação de mão-de-obra terceirizada em substituição de servidores empregados públicos, de que trata o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como despesa de pessoal e a consequente falta de evidenciação das mesmas no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal;

● Publicação, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, da Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 18 de junho de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 29 de junho de 2010, que altera a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, relativa a uniformização da classificação das despesas e receitas orçamentárias, em âmbito nacional, entre essas, a uniformização da adequada classificação orçamentária de despesas relativas à contratação de serviços de terceirização, visando à substituição de servidores e empregados públicos federais; e

• Encaminhamento do Ofício-Circular nº 12/SEAFI/SOF/MP, de 14 de julho de 2010, cópia anexa, a todas as Secretarias de Orçamento da Administração Pública Federal, mediante o qual é encaminhada cópia da Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 18 de junho de 2010, e expedida orientações quanto a adequada classificação orçamentária relativa a despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização em substituição a servidores públicos federais.

26. Em síntese, as providências adotadas pela SOF e pela STN buscaram concretizar o entendimento firmado na análise do RGF do 3º Quadrimestre de 2009, de que as despesas com terceirização em substituição de servidores e empregados públicos devem compor as despesas de pessoal apenas para fins de cumprimento dos limites da despesa com pessoal previstos no art. 19 da LRF, sendo, contudo, classificáveis orçamentariamente como outras despesas correntes, no elemento de despesa próprio.

27. Vale ressaltar que as medidas adotadas na prática atendem mais ao item 9.5 do Acórdão 1.037/2010 do que propriamente ao item 9.4, tendo em vista que orientam as unidades gestoras do Poder Executivo sobre a adequada classificação orçamentária e contábil das despesas com terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. O item 9.4, por sua vez, continha determinação para que as referidas despesas, a partir do 2º quadrimestre de 2010, fossem somadas às despesas de pessoal quando da verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal previstos no art. 19 da LRF, independentemente do tratamento contábil que fosse proposto.

28. No período de apuração das despesas com pessoal relativas ao RGF do 3º quadrimestre de 2010, dos 64 órgãos obrigados pela LRF a publicar o Relatório na esfera federal, apenas a Câmara dos Deputados e o Senado Federal consignaram valores de contratos de terceirização de mão-de-obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos.

29. De acordo com o Demonstrativo de Despesas com Pessoal do RGF do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2010, não foram lançados valores a título de 'Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)'. Porém, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento novamente informou, desta vez por meio da Nota Informativa 126/2011/GAB/SEGES-MP (peça 51), que em 3 de março deste ano ainda havia no Poder Executivo mais de 17.984 terceirizados irregulares, incluindo Administração Direta (3.658) e Indireta (14.326).

30. Depreende-se, portanto, que, a despeito das medidas adotadas no sentido de orientar as unidades gestoras acerca da adequada contabilização das despesas com pessoal terceirizado, percebe-se que, ao final do 3º quadrimestre de 2010, os valores não estavam sendo somados às despesas de pessoal, para fins de verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal previstos no art. 19 da LRF. As providências até então adotadas, portanto, não são suficientes para garantir que o resultado pretendido seja efetivamente alcançado.

31. A esse respeito, o Acórdão 283/2011-TCU-Plenário, referente ao acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal do 2º quadrimestre, emitiu alerta aos órgãos setoriais de contabilidade dos Ministérios referidos na Tabela 4 quanto à necessidade de contabilização das despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, para fins de cumprimento do § 1º do art. 18 da LRF e emitiu determinação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na condição de órgão central de contabilidade, e à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), na condição de órgão central de controle interno, para que acompanhem as ações e procedimentos que vierem a ser adotados pelos órgãos setoriais de contabilidade para a contabilização das despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

32. Considerando que o referido acórdão foi exarado apenas em 9/2/2011 e que ainda não houve tempo hábil para o atendimento dos alertas e determinações emitidos aos órgãos supramencionados, não é possível que neste relatório seja aplicado algum tipo de determinação ou alerta em relação ao descumprimento do Acórdão 1.037/2010-TCU-Plenário.

V – EXAME DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR
Das Disponibilidades de Caixa

33. Com a finalidade de subsidiar a verificação da existência de disponibilidades suficientes para inscrição de restos a pagar, foram apuradas, por esta Corte de Contas – na forma do anexo III (fls. 54-55) –, as disponibilidades financeiras dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF existentes em 31 de dezembro de 2010, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Das Disponibilidades de Caixa (*)

Poderes e Órgãos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
TOTAL PODER EXECUTIVO	469.541.801	46.744.548	422.797.253
TOTAL PODER LEGISLATIVO	1.655.567	673.433	982.133
1. Câmara dos Deputados	957.577	408.868	548.709
2. Senado Federal	481.471	169.505	311.966
3. Tribunal de Contas da União	216.519	95.060	121.459
TOTAL PODER JUDICIÁRIO	5.270.621	2.244.112	3.026.509
1. Conselho Nacional de Justiça	86.134	2.626	83.508
2. Supremo Tribunal Federal	151.122	37.990	113.132
3. Superior Tribunal de Justiça	98.515	35.536	62.979
4. Conselho da Justiça Federal	2.590.564	1.103.315	1.487.249
5. Superior Tribunal Militar	20.228	1.435	18.793
5. Justiça Eleitoral	1.400.872	697.772	703.100
6. Justiça do Trabalho	849.696	354.208	495.489
7. Tribunal de Justiça do DF e T	73.490	11.230	62.260
TOTAL MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	441.564	87.346	354.218
TOTAL GERAL	476.909.552	49.749.439	427.160.113

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais, referentes ao 3º quadrimestre de 2009.

*Não representa valores consolidados: No Ativo disponível dos órgãos não integrantes do Poder Executivo são contabilizados créditos a receber do referido Poder. Tais valores são computados como obrigações no RGF do Poder Executivo. Portanto, pode haver diferenças entre os valores divulgados neste relatório e no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado.

34. Em uma perspectiva geral, a soma das Disponibilidades de Caixa realizada na forma do quadro 3 evidencia que o Ativo Disponível dos Poderes e Órgãos Federais, considerados os recursos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), totaliza R\$ 477,0 bilhões.

35. As Obrigações Financeiras, por sua vez, totalizam R\$ 49,7 bilhões, dos quais R\$ 46,7 bilhões referem-se ao Poder Executivo. Destarte, a suficiência de caixa antes da inscrição em restos a pagar não processados ficou em R\$ 427,2 bilhões.

36. No Relatório de Gestão Fiscal publicado pelo Poder Executivo, verificou-se que os demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, anexos V e VI do Relatório de Gestão Fiscal, estão em desconformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria 462/2009, editada pela própria Secretaria do Tesouro Nacional. Nos referidos demonstrativos, as disponibilidades, obrigações e os restos a pagar inscritos não foram discriminados por destinação da receita, em que pese disposição expressa nesse sentido.

37. Considerando que os novos modelos dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar possibilitam um controle mais efetivo e detalhado dos ativos e passivos

financeiros de acordo com o critério de destinação de recursos, solicitou-se à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Ofício 42/2011/TCU/Semag, de 7/2/2011, os motivos que ensejaram a publicação, no Diário Oficial de 28/1/2011, dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, anexos V e VI do Relatório de Gestão Fiscal, em desconformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria 462/2009.

38. Em resposta, a STN encaminhou o Ofício 13/2011/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 2/3/2011 (peça 52), informando que estão ‘realizando estudos com o objetivo de elaboração dos demonstrativos conforme os modelos aprovados pela Portaria STN nº 462, de 2009, que preveem a discriminação das disponibilidades e obrigações por ‘destinação de recursos’, **uma vez que não existe controle dos ativos e passivos financeiros capazes de garantir a classificação segundo esse critério.**’ (grifo nosso).

39. Segundo a STN, na apuração do demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo Federal são consideradas aproximadamente 98 contas contábeis de Ativos Financeiros e 280 de Passivos Financeiros, sendo que a maioria não possui saldos segregados por controle de destinação de recursos. Além disso, a STN informa que o conceito de fonte de recurso não é uniforme, denotando a existência de critérios bastante distintos em sua composição. A maior parte das fontes de recursos indica apenas a origem da arrecadação, e não a efetiva vinculação desses recursos. Dessa forma, na visão do Tesouro Nacional faz-se necessária uma classificação superior que agrupe, sempre que possível, as fontes de recursos em vinculações, além de um estudo mais detalhado a respeito das destinações dos recursos de fontes em que essa informação não está claramente identificada.

40. Por fim, a STN entende que a elaboração dos Anexos V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e VI – Demonstrativo dos Restos a Pagar integrantes do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal relativo ao 3º quadrimestre de 2010 ainda devem seguir os modelos de demonstrativos estabelecidos pela Portaria STN nº 577, de 2008, válidos para o exercício de 2009, até que o estudo que tem por objetivo segregar ativos e passivos financeiros por controle de destinação de recursos seja concluído e as adequações necessárias implementadas.

41. De fato, os modelos de demonstrativos aprovados pela Portaria STN 462/2009, que preveem a discriminação das disponibilidades e obrigações por ‘destinação de recursos’ geraram muitas dificuldades aos órgãos obrigados a publicar os demonstrativos de disponibilidade de caixa e restos a pagar, haja vista que as informações relativas a obrigações e alguns tipos de disponibilidades não estão classificadas por vinculação/destinação de recursos.

42. Alguns órgãos federais conseguiram publicar os demonstrativos de acordo com os modelos apresentados pela Portaria STN 462/2009 utilizando-se de controles contábeis paralelos ou adotando a regra de considerar como recurso livre todos aqueles para os quais não houvesse a possibilidade de identificação da vinculação/destinação de recurso. No entanto, tal procedimento, além de não ser adequado, inviabiliza o controle e a verificação dos demonstrativos de disponibilidade de caixa por parte desta Corte de Contas, pois as informações apresentadas pelos órgãos federais decorrem de controles contábeis paralelos extra-Siafi intrínsecos de cada órgão.

43. Surpreende o fato de a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao editar a Portaria 462/2009, não atentar para o fato de que o sistema de contabilidade atual não propicia a extração de todas as obrigações e disponibilidades por recurso vinculado, mesmo aquele sendo o órgão central de contabilidade da União. Também não fixa nenhum prazo para adequar o sistema de contabilidade, limitando-se a informar que estão realizando estudos com o objetivo de elaboração dos demonstrativos conforme os modelos aprovados pela Portaria STN nº 462, de 2009, e que a administração pública federal está trabalhando para implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP em conjunto com a modernização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, tendo por consequência controles com maior nível de detalhe, em especial o das disponibilidades e obrigações do Governo Federal.

44. Destarte, considerando que o sistema de contabilidade da União não fornece as informações relativas a obrigações e disponibilidades segregadas por vinculação/destinação de

recursos, inviabilizando a elaboração dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, Anexos V e VI do Relatório de Gestão Fiscal, conforme os modelos definidos pela Portaria STN 462/2009, propõe-se determinação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais – Portaria STN 462/2009, no sentido de adequar os modelos dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar à realidade do sistema de contabilidade da União, e que apresente em noventa dias o resultado dos estudos que estão sendo realizados naquela Secretaria com o objetivo de viabilizar a elaboração dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar com a discriminação das disponibilidades financeiras e das obrigações por destinação da receita.

Dos Restos a Pagar

45. Com o propósito de subsidiar a verificação da correta elaboração do Anexo VI (demonstrativo de restos a pagar) do Relatório de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais previstos no art. 20 da LRF, foi elaborado o quadro seguinte, onde se evidenciam os valores de inscrição de restos a pagar processados e, sobretudo, os não processados, levando-se em conta a disponibilidade líquida de caixa apurada no Anexo V (demonstrativo de disponibilidade de caixa) do Relatório de Gestão Fiscal:

Quadro 4 – Da Inscrição em Restos a Pagar (*)

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar não Processados do Exercício) ¹
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Exercícios Anteriores	Do Exercício	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
1. Poder Executivo	6.959.314	17.526.923	30.226.028	69.959.373	422.797.253
2. Poder Legislativo	248	63.548	389.339	406.916	982.133
2.1. Câmara dos Deputados	248	430	292.588	260.943	548.709
2.2. Senado Federal	0	63.118	1.690	68.030	311.966
2.3. Tribunal de Contas da União	0	0	95.060	77.944	121.459
3. Poder Judiciário	49.717	53.915	162.236	1.682.496	3.026.509
3.1 Conselho Nacional de Justiça	2	284	694	77.048	83.508
3.2. Supremo Tribunal Federal	0	0	699	49.970	113.132
3.3. Superior Tribunal de Justiça	19	163	35.245	47.861	62.979
3.4. Justiça Federal	16.172	4.739	30.333	516.449	1.487.249
3.5. Superior Tribunal Militar	35	107	348	9.151	18.793
3.6. Justiça Eleitoral	5.980	33.543	23.128	545.090	703.100
3.7. Justiça Trabalhista	27.506	5.825	71.114	376.726	495.489
3.8. Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios	3	9.253	676	60.202	62.260
4. Ministério Público da União	2.078	2.725	82.418	235.818	354.218
TOTAL GERAL	7.011.357	17.647.111	30.860.021	72.284.603	427.160.113

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais

* Em razão de particularidades de cada Órgão há pequenas diferenças em relação aos valores divulgados no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado.

46. Da análise conjunta dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, conclui-se que todos os Poderes e órgãos federais observaram o art. 42 da LRF no que se refere à inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não processados.

VI – DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

47. O controle da dívida pública é requisito para a gestão fiscal responsável. Assim, o Código de Conduta Fiscal exige que o Relatório de Gestão Fiscal a ser emitido ao final de cada quadrimestre pelo Chefe do Poder Executivo contenha comparativo das dívidas consolidada e mobiliária com seus respectivos limites.

48. Em relação aos limites, vale estender brevemente esta análise, para além da União, recordando que o art. 52, VI, da Constituição Federal atribui ao Senado Federal a competência privativa para fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

49. Em complemento, o art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinou que, no prazo de noventa dias após a sua publicação, o Presidente da República deveria submeter ao Senado Federal proposta que contemplasse os referidos limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes da Federação, consoante preceito do inciso VI do art. 52 da Lei Maior.

50. Em atendimento a esse comando legal, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal a Mensagem 1.069, de 3 de agosto de 2000, conforme numeração da Presidência da República e que no Senado Federal obteve a denominação de Mensagem 154, de 3 de agosto de 2000, contendo propostas de limites globais para os montantes da dívida consolidada da União e dos demais entes federados.

51. Em 18 de outubro de 2000, a Presidência do Senado Federal determinou a autuação dessas propostas em processos distintos, atribuindo a designação de Mensagem 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem 154-A, de 2000, à referente aos demais entes, encaminhando-as, em sequência, ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

52. A Mensagem 154-A, de 2000, deu origem à Resolução do Senado Federal (RSF) 40/2001, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já a Mensagem 154, de 2000, que previa o limite de 350% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a dívida consolidada líquida da União, resultou no Projeto de Resolução do Senado 84/2007. Considerando que este projeto ainda se encontra em tramitação, não há, até o momento, limite legal fixado para a dívida consolidada da União.

53. Ainda assim, a presente análise considera como limite meramente indicativo para a dívida consolidada líquida da União o referencial de 350% da RCL proposto pelo Poder Executivo e constante do Projeto de Resolução do Senado 84/2007.

54. Em adição a essas considerações, cabe registrar que, conceitualmente, a dívida pública consolidada ou fundada é definida pelo art. 29 da LRF como o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

55. Complementa esse conceito o disposto no art. 29, § 3º, da LRF, que afirma integrar a dívida pública consolidada também as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

56. Adicionalmente, deve ser observado o conteúdo do art. 30, § 7º, da LRF, de forma que, a partir da data de publicação da citada lei, os precatórios judiciais emitidos e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos também integrem a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

57. No que se refere à dívida mobiliária federal, deve-se atentar ao fato de que, nos termos do art. 48, XIV, da Constituição, a competência para dispor sobre o seu montante compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República. Desse modo, faz-se necessária a publicação de lei para esse propósito, de forma distinta do que ocorre com a dívida consolidada, que é disciplinada por meio de Resolução do Senado Federal.

58. Para dar efetividade ao comando magno em foco, a LRF, assim como o fez em relação à dívida consolidada, determinou que, no prazo de noventa dias após a sua publicação, o Presidente da República deveria submeter ao Congresso Nacional projeto de lei que estabelecesse limites para o montante da dívida mobiliária federal. Nesse caso, exigiu, ainda, que o projeto de lei fosse acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.

59. Nesse contexto, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem 1.070, de 3 de agosto de 2000, contendo proposta de projeto de lei com o limite de 650% da RCL para a dívida mobiliária federal, dando origem ao Projeto de Lei 3.431/2000, da Câmara dos Deputados. Desde 29/4/2009, este projeto de lei tramita no Senado Federal na forma do PLC 54/2009, encontrando-se, atualmente, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

60. Convém destacar que a dívida mobiliária federal é item da dívida consolidada bruta e, portanto, da dívida consolidada líquida. Nessa composição, o limite proposto para a dívida mobiliária federal auxilia o cumprimento do limite proposto para a dívida consolidada líquida da União. Sob essa perspectiva, é oportuno ressaltar que a dívida mobiliária é apurada em valores brutos, o que justifica a proposição de um limite consideravelmente superior ao aplicado à dívida consolidada líquida, a qual desconta os valores das disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros.

61. Feita essa contextualização, apresenta-se a seguir, de forma resumida, o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União constante do RGF em exame.

Quadro 1 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
(LRF, art. 55, inciso I, alínea ‘b’)
(em R\$ milhares)

Especificação	Saldo do Exercício Anterior (2009)	Saldo no 3ºQ de 2010	Variação (%)
1. Dívida Consolidada (DCB)	2.179.091.992	2.475.696.960	13,61%
1.1. Dívida Mobiliária (DM)	2.087.639.820	2.368.029.688	13,43%
1.2. Operações de Equalização Cambial – Relacionamento TN/ BCB	52.211.888	48.529.720	-7,05%
1.3. Dívida Contratual	19.203.574	44.128.274	129,79%
1.4. Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	144.695	74.585	-48,45%
1.5. Dívida Assumida pela União (Lei nº 8.727/93)	17.629.613	14.934.693	-15,29%
1.6. Outras Dívidas	2.262.403	0	-100,00%
2. Deduções	1.207.223.067	1.460.152.571	20,95%
2.1. Ativo Disponível	407.029.516	405.585.450	-0,35%
2.2. Haveres Financeiros	800.193.551	1.079.963.064	34,96%
2.2.1. Aplicações Financeiras	229.431.359	342.576.275	49,32%
2.2.2. Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	432.529.660	471.501.534	9,01%
2.2.3. Demais Ativos Financeiros	138.232.531	265.885.255	92,35%
2.3. (-) Restos a Pagar Processados	0	-25.395.944	N/A
3. Dívida Consolidada Líquida (DCL) (1-2)	971.868.925	1.015.544.389	4,49%
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	437.199.421	499.866.613	14,33%
5. % da DCB sobre RCL (1/4)	498,42%	495,27%	-0,63%
6. % da DCL sobre RCL (3/4)	222,29%	203,16%	-8,61%
7. Limite da DCL (% da RCL) proposto ao Senado	350,00%	350,00%	0,00%

Federal¹

8. % Dívida Mobiliária sobre RCL (1.1/4)	477,50%	473,73%	-0,79%
9. Limite de Dívida Mobiliária (% da RCL) proposto ao Congresso Nacional ²	650,00%	650,00%	-

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2010

¹ Limite indicativo, sem valor legal, constante do Projeto de Resolução do Senado 84/2007.

² Limite indicativo, sem valor legal, constante do PLC nº 54/2009.

62. Os montantes apresentados no Quadro 1 referem-se a valores de estoque no final do exercício de 2009 e no final do exercício de 2010, à exceção da RCL, que corresponde ao fluxo no período de doze meses. A Dívida Consolidada Bruta (DCB) apresentou crescimento de R\$ 296,6 bilhões, equivalente a 13,61%. A maior alta refere-se à dívida mobiliária, que subiu R\$ 280,4 bilhões. Por outro lado, a RCL cresceu 14,33%, em um ritmo um pouco maior que a DCB. Dessa forma, a relação DCB/RCL apresentou redução de 498,42% para 495,27%, representando uma queda relativa de 0,63%.

63. As deduções da dívida bruta cresceram R\$ 252,9 bilhões, correspondendo a uma elevação de 20,95%. Assim, a DCL apresentou crescimento de R\$ 43 bilhões, ou 4,49%. Já a relação DCL/RCL apresentou decréscimo de 222,29% para 203,16%, equivalente a uma queda relativa de 8,61%.

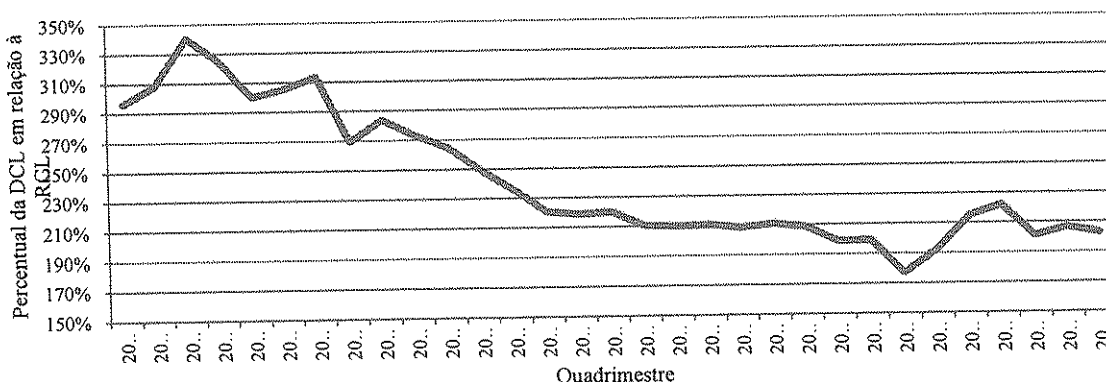
64. Destaca-se que a RCL apresentou, no exercício de 2010, um aumento expressivo de 14,33%, em razão da recuperação da economia nesse exercício, após a crise vivenciada nos exercícios de 2008 e 2009.

65. O limite proposto ao Senado Federal pela Mensagem 154-A/2000 e constante do Projeto de Resolução do Senado Federal 84/2007, de 350%, foi, portanto, atendido com folga pela atual DCL.

66. A dívida mobiliária federal passou de R\$ 2.087,6 bilhões para R\$ 2.368 bilhões, correspondendo a um aumento de 13,43%. Com isso, a relação Dívida Mobiliária sobre RCL passou de 477,50% para 473,73%, apresentando uma queda relativa de 0,79%. O limite meramente indicativo constante no PLC 54/2009 para essa relação é de 650%. Dessa maneira, o montante da dívida mobiliária estaria dentro desse limite, caso estivesse vigente.

67. Convém ilustrar, com o gráfico a seguir, a evolução da relação da DCL sobre a RCL ao longo de todos os RGF, desde o 3º quadrimestre de 2000.

Gráfico 1 – Evolução da relação Dívida Corrente Líquida (DCL) sobre Receita Corrente Líquida (RCL)



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

68. Observa-se que a tendência de queda da relação DCL/RCL observada até o 3º quadrimestre de 2008, quando atingiu o mínimo de 177,41%, foi novamente retomada desde o 3º quadrimestre de 2009, quando a relação foi de 222,29%. A redução da relação se explica especialmente em função do crescimento da RCL ao longo de 2010.

VII – DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

69. O art. 55, I, 'd', da Lei de Responsabilidade Fiscal, exige que o RGF contenha demonstrativo do montante das operações de crédito, inclusive as realizadas por antecipação de receita, comparado com o respectivo limite.

70. A RSF 48/2007, por sua vez, é o diploma legal que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, tendo fixado no inciso I do seu art. 7º o limite de 60% da RCL para o montante global das operações de crédito realizadas 'em um exercício financeiro'.

71. Percebe-se, desse modo, que, de forma distinta do demonstrativo da dívida consolidada, que trata de valores de estoque da dívida acumulada pela União, a apuração do limite das operações de crédito considera apenas as operações realizadas em um exercício financeiro, contendo somente valores de fluxos de operações de crédito que se acumulam ao longo do ano em referência ao estoque da dívida da União.

72. Nesse sentido, é importante frisar que a forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente ao longo do exercício, pois enquanto o numerador (operações de crédito) é acumulado somente a partir de janeiro do exercício em exame, o denominador é composto desde o início por um fluxo acumulado de doze meses. Porém, como a análise versa sobre o último quadrimestre do exercício, tanto o numerador quanto o denominador referem-se ao mesmo período de tempo: os doze meses do exercício.

73. Registradas essas considerações, apresenta-se a seguir, de forma sintética, o Demonstrativo de Operações de Crédito constante do RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2010.

Quadro 2 – Demonstrativo das Operações de Crédito
(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

Especificação	(em R\$ milhares)	
	No quadrimestre em referência	Até o quadrimestre em referência (a)
1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO (I)	234.635.821	711.989.924
Mobiliária	233.174.409	708.832.105
Interna	230.868.584	703.651.842
Refinanciamento	116.768.072	367.493.735
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º)1	432.982	606.246
Demais Internas – Orçamentárias	13.850.885	126.656.596
Demais Internas – Extraorçamentárias	99.816.645	208.895.265
BNDES e Trocas	56.888.797	165.967.417
Aporte Bacen MP 435/2008	0	0
Aporte em Empresas	42.927.848	42.927.848
Externa	2.305.825	5.180.263
Refinanciamento	2.305.825	4.036.220
Demais Internas – Orçamentárias	0	1.144.043
Contratual	1.461.412	3.157.819

13

Externa	1.461.412	3.157.819
Abertura de Crédito – Orçamentárias	1.040.393	2.693.406
Abertura de Crédito – Extraorçamentárias	21.810	50.118
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	399.209	414.295
2. NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	0	0

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE EM % DA RCL	% sobre RCL	Valor (\$)
3. Operações Vedadas		0
4. Dedução Referente a Amortização/Refinanciamento ²		514.040.748
5. Outras Deduções		48.329.600
(-) Cancelamento de títulos aceitos em leilões de trocas		48.329.600
(-) Aporte Bacen MP 435/20083		0
Receita Corrente Líquida – RCL		499.866.613
6. Total considerado para fins de limite = (1.a + 3 – 4 – 5)	29,93%	149.619.576
7. Limite definido por Resolução do Senado Federal	60,00%	299.919.968

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2010

¹ Valores evidenciados em atendimento ao Acórdão TCU 451/2009.

² Dedução conforme art. 7º, § 2º, I, da RSF 48/2007, alterada pela RSF 41/2009.

³ Dedução conforme art. 7º, § 2º, II, 'b', da RSF 48/2007, alterada pela RSF 41/2009.

74. No tocante à observância de limites, verifica-se, pela tabela apresentada, que o quociente entre as operações de crédito sujeitas ao limite e a RCL corresponde a 29,93%, nível consideravelmente inferior ao limite de 60% da RCL estabelecido pela RSF 48/2007.

75. Porém, convém destacar que, durante o exercício de 2009, o valor das operações de crédito consideradas para o limite era de R\$ 88,5 bilhões. Portanto, houve um crescimento de 69,02% no valor dessas operações no exercício de 2010, em relação ao de 2009. Enquanto que a relação entre essas operações e a RCL no exercício de 2009 foi de 20,25%, no exercício atual atingiu 29,93%.

76. Ao analisar o RGF do 2º Quadrimestre de 2010, o Acórdão 283/2011-TCU-Plenário, Sessão Ordinária de 9 de fevereiro de 2011, apresentou recomendação específica quanto ao Demonstrativo das Operações de Crédito, *in verbis*:

‘9.10. recomendar à STN que, a partir do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2010, contabilize no Demonstrativo das Operações de Crédito, como deduções relativas a amortização/refinanciamento, com amparo no art. 7º, § 2º, I, da Resolução do Senado Federal 48/2007, alterada pela RSF 41/2009, apenas valores liquidados no Grupo de Natureza de Despesa ‘6 – Amortização da Dívida’ cujas fontes de recursos decorram de operação de crédito, com inclusão de nota explicativa acerca do impacto dessa retificação na composição do referido demonstrativo;’

77. A Semag encaminhou o Ofício 122/2011-TCU/Semag, de 18/2/2011, à STN com cópia desse Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, para que fossem adotadas as medidas cabíveis. Tal ofício foi recebido em 25/2/2011, após, portanto, a elaboração do RGF do 3º Quadrimestre de 2010 pela STN. Assim, não foi possível a adequação necessária no presente Demonstrativo de Operações de Crédito.

VIII – DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS

78. A LRF determina, no art. 55, I, 'c', que o RGF contenha demonstrativo do montante de concessão de garantias da União em operações de crédito externo e interno, para fins de verificação dos limites estabelecidos pelo Senado Federal, conforme prescreve o art. 52, VIII, da Constituição Federal.

79. Dando eficácia ao comando constitucional, o Senado Federal, por intermédio do art. 9º da RSF 48/2007, fixou o limite de 60% da RCL para o montante das garantias concedidas pela União em operações de crédito externo e interno.

80. Em complemento, o § 2º do art. 9º da RSF 48/2007 estabelece que, para fins de verificação do atendimento desse limite, a apuração do montante das garantias concedidas será efetuada ao final de cada exercício financeiro, com base no saldo devedor das obrigações financeiras garantidas. Ainda assim, é recomendável a realização de avaliações quadrimestrais que permitam o acompanhamento da evolução daquele montante ao longo do exercício.

81. Dessa forma, compõe o RGF em análise o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, contendo as garantias concedidas pela União e as respectivas contragarantias recebidas. Ressalte-se que os valores de garantias e contragarantias representam o estoque acumulado até o final do período a que se refere o demonstrativo. Não são, portanto, valores de fluxos, tal como ocorre no demonstrativo das operações de crédito.

82. Adicionalmente, impende destacar que, enquanto o art. 7º, I, da RSF 48/2007 estabelece que o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 60% da RCL, o art. 9º da mesma Resolução determina que o montante das garantias concedidas pela União não poderá exceder a 60% da RCL. Dessa forma, não há, em relação às garantias, limitação ao fluxo de 'um exercício financeiro', como ocorre na redação utilizada para disciplinar o limite das operações de crédito.

83. Especificamente no Quadro 3, apresentado adiante, constam os saldos acumulados das garantias concedidas pela União até o final do 3º quadrimestre de 2010, comparados com os valores registrados ao final do exercício de 2009.

Quadro 3 – Demonstrativo das Garantias Concedidas
(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'c')
(em R\$ milhares)

Especificação	Saldo do Exercício Anterior (2009)	Saldo no 3ºQ de 2010	Variação %
1. Garantias Externas	28.703.627	28.107.549	-2,08%
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	28.703.627	28.107.549	-2,08%
Estados, Distrito Federal e Municípios	17.364.936	18.316.121	5,48%
Empresas Estatais Federais	11.265.520	9.766.382	-13,31%
Empresas Privadas	73.171	25.046	-65,77%
MYDFA – BACEN (Acordo Internacional)	0	0	-
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	-
2. Garantias Internas	58.632.303	59.308.985	1,15%
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	26.719.916	27.374.449	2,45%
Bancos Estatais	1.910.346	1.948.557	2,00%
Eletrobrás – Garantia à Itaipu Binacional	7.080.307	10.683.242	50,89%
BNDES – Garantia à Itaipu Binacional	0	0	-
BNDES – Banco do Brasil (Contrato nº 508/PGFN/CAF, de 23.11.2009)	5.000.000	2.541.201	-49,18%
FGTS – BNDES (Contrato nº 433/PGFN/CAF, de 28.08.2008)	5.779.589	5.474.293	-5,28%

FI/FGTS-BNDES (Contrato s/n, de 22.12.2008)	6.949.673	6.727.156	-3,20%
2.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	31.912.388	31.934.536	0,07%
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	9.585.296	12.413.609	29,51%
Fundo de Garantia Promoção Competitividade – FGPC	250.274	221.331	-11,56%
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	1.682.043	1.638.071	-2,61%
Excedente Único de Riscos Extraordinários – EURE/IRB	120.341	0	-100,00%
Seguro de Crédito à Exportação – SCE/IRB	504.686	483.933	-4,11%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BB	231.947	211.421	-8,85%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BNB	0	0	-
Prog. Garantia Ativ. Agropecuária – PROAGRO/BACEN	47.051	46.584	-0,99%
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	283.630	288.750	1,81%
Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda	2.204.032	1.428.280	-35,20%
Lei nº 8.036/90 – Risco de Operações Ativas	2.884.156	3.080.214	6,80%
EMGEA – MP nº 2.155, de 22.6.2001	14.118.933	12.122.343	-14,14%
CBEE – MP nº 2.209 e Decreto nº 3.209, de 29.8.2001	0	0	N/A
3. Total das Garantias Concedidas (1 + 2)	87.335.930	87.416.534	0,09%
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	437.199.421	499.866.613	14,33%
5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)	19,98%	17,49%	-12,46%
6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007	60,00%	60,00%	-

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2010

84. O montante de garantias concedidas no final do exercício de 2010 praticamente se manteve estável em relação ao final do exercício de 2009. No entanto, como a RCL cresceu 14,33%, a relação Garantias Concedidas sobre a RCL passou de 19,98% para 17,49%, correspondendo a uma queda relativa de 12,46%.

85. Assim, a relação Garantias Concedidas/RCL, de 17,49%, atende com grande margem ao limite de 60% fixado pela RSF 48/2007.

86. Convém ressaltar que, no tocante ao Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), a Lei 12.087/2009 estabeleceu que, na hipótese de a instituição financeira gestora do FGPC instituir fundo nos termos nela previstos, fica vedada, a partir da data do início da operação de novo fundo, a concessão de novas garantias com o FGPC.

87. Em sequência à análise de garantias concedidas, apresenta-se a seguir o demonstrativo resumido das contragarantias recebidas pela União.

Quadro 4 – Demonstrativo das Contragarantias Recebidas
(LRF, art. 40, § 1º)
(em R\$ milhares)

Especificação	Saldo do	Saldo no 3ºQ	Variação
	Exercício Anterior (2009)		de 2010
1. Garantias Externas	19.814.772	20.109.635	1,49%
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	19.814.772	20.109.635	1,49%
1.1.1. Estados, Distrito Federal e Municípios	17.364.936	18.316.121	5,48%
1.1.2. Empresas Estatais Federais	2.376.665	1.768.468	-25,59%
1.1.3. Empresas Privadas	73.171	25.046	-65,77%

1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	
2. Garantias Internas	21.526.735	22.041.067	2,39%
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	13.990.653	15.173.000	8,45%
Bancos Estatais	1.910.346	1.948.557	2,00%
Eletrobrás – Garantias à Itaipu Binacional	7.080.307	10.683.242	50,89%
BNDES – Banco do Brasil (Contrato nº 508/PGFN/CAF, de 23.11.2009)	5.000.000	2.541.201	-49,18%
2.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	7.536.082	6.868.067	-8,86%
Fundo de Garantia Promoção Competitividade – FGPC	250.274	221.331	-11,56%
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	1.682.043	1.638.071	-2,61%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BB	231.947	211.421	-8,85%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BNB	0	0	
Prog. Garantia Ativ. Agropecuária – PROAGRO/BACEN	0	0	
Prog. Recuperação Lavoura Cacaueira-BB	283.630	288.750	1,81%
Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda	2.204.032	1.428.280	-35,20%
Lei nº 8.036/90 – Risco de Operações Ativas	2.884.156	3.080.214	6,80%
3. Total das Contragarantias Recebidas (1 + 2)	41.341.507	42.150.702	1,96%
4. Total das Garantias Concedidas	87.335.930	87.416.534	0,09%
5. Diferença entre Garantias Concedidas e Contragarantias (3 – 4)	-45.994.423	-45.265.832	-1,58%

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2010

88. O estoque de contragarantias, cujo saldo apurado ao final de 2010 foi de R\$ 42,1 bilhões, apresentou um acréscimo de 1,96% em relação ao final de 2009. Destaca-se o aumento de garantias internas referentes às garantias em operações de crédito concedidos pela Eletrobrás à Itaipu Binacional, que cresceu R\$ 3,6 bilhões, ou 50,89%, bem como a redução das garantias referente ao Contrato 508/PGFN/CAF, de 23/11/2009, entre o BNDES e o Banco do Brasil, que caiu R\$ 2,5 bilhões, ou 49,18%.

89. Comparando-se as garantias concedidas com as contragarantias recebidas, observa-se que há uma insuficiência de contragarantias no montante de R\$ 45,3 bilhões, ao final de 2010.

90. Há razões legais que explicam essa diferença. O art. 40, § 1º, I, do Diploma da Responsabilidade Fiscal, estatui que não se exige contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente da Federação. Além disso, algumas operações realizadas antes do advento da LRF também foram dispensadas de contragarantia.

91. Abordou-se essa diferença entre garantias e contragarantias no Relatório do Ministro Valmir Campelo, que serviu de base para o Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário, referente ao RGF do 3º Quadrimestre de 2005. Verifica-se que há situações que realmente justificam a existência de diferenças, porquanto não há necessidade de emissão de contragarantia para fazer frente às garantias concedidas pela União, nos termos do seguinte excerto do citado Relatório:

‘Embora não tenham se igualado ao montante das garantias, as contragarantias, no exercício de 2005, também mostraram-se inferiores em comparação com 2004, fato que já tinha sido objeto de diligência por ocasião da apreciação do RGF do 2º quadrimestre de 2005.

Atendendo à diligência mencionada constante do Acórdão nº 259/2006-TCU-Plenário, a STN, por meio do Ofício nº 2.411/STN/CODIN (fls. 100/102 do volume principal), de 26/04/2006, esclareceu que essa diferença decorre da dispensa da exigência de contragarantia em casos previstos na LRF, podendo assim ser resumido:

a) as operações de empresas públicas, cujo capital pertence integralmente à União (dependente ou não-dependente), conforme ocorreu nas operações com a Emgea;

b) operações realizadas anteriormente à Resolução do Senado Federal nº 96/1989, a qual tornou obrigatória a vinculação de contragarantia a partir de sua edição;

c) a modalidade de operações de seguro de crédito à exportação não requer contragarantia, visto que o próprio prêmio de seguro objetiva construir reserva atuarial para cobertura de eventual sinistro;

d) saldo das contragarantias vinculadas a operações em programas especiais, cujo risco de crédito foi assumido pela União, ainda não se encontram disponibilizados, haja vista que as informações são de responsabilidade das instituições financeiras e referem-se a um enorme número de contratos firmados individualmente com cada mutuário (pessoas físicas e jurídicas). (Relatório do Ministro Valmir Campelo referente ao Acórdão 1.573/2006-Plenário; grifou-se)

92. Em função dessas hipóteses legais de descasamento dos saldos de garantias e contragarantias, são apresentados o Quadro 5, referente a operações internas, e o Quadro 6, referente a operações externas.

Quadro 5 – Diferenças entre os Saldos de Garantias e Contragarantias Internas

(LRF, art. 55, I, 'a' c/c o art. 40, §1º)

Descrição	Valor
	(em R\$ milhares)
1. Contratos sob a vigência da LRF	24.323.791
1.1. EMGEA – MP nº 2.155, de 22.06.2001	12.122.343
1.2. BNDES (Contrato nº 433/08)	5.474.293
1.3. BNDES (Contrato s/nº, de 22/12/2008)	6.727.156
2. Contratos de Seguro	12.944.126
2.1. Fundo de Garantia à Exportação – FGE	12.413.609
2.2. Excedente Único de Riscos Extraordinários – EURE/IRB	0
2.3. Seguro de Crédito Exportação – SCE/IRB – Sinistros em aberto	483.933
2.4. Programa de Garantia de Atividade Agropecuária – PROAGRO/BACEN	46.584
3. Total (1 + 2) – Contratos internos não sujeitos a contragarantias	37.267.917
4. Garantias Internas	59.308.985
5. Contragarantias Internas	22.041.067
6. Diferença entre Garantias Internas e Contragarantias Internas (4-5)	37.267.917

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2010

93. Esse quadro apresenta os contratos internos que não se sujeitam à contragarantia da União que totalizaram R\$ 37,3 bilhões no final de 2010. Para efeito de comparação, no final do exercício de 2009, o montante de contratos internos não sujeitos a contragarantias correspondia a R\$ 46,0 bilhões. Assim, houve uma queda de 19,0% nesses contratos.

94. Como complemento a essas informações, o Tribunal de Contas da União determinou à STN, no Acórdão 1.051/2007-TCU-Plenário, que o RGF apresente demonstrativo das razões da dispensa de contragarantias referentes às garantias externas, **verbis**:

‘1.2 Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional – STN que, para os Relatórios de Gestão Fiscal a serem elaborados e publicados a partir da data de publicação do presente Acórdão, de forma a que este Tribunal de Contas da União possa exercer as funções que lhe foram atribuídas pelo Art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **faça constar do demonstrativo de garantias e**

contragarantias, para cada um dos contratos relacionados na tabela 'Garantias externas – Razões para dispensa das Contragarantias', as seguintes informações: identificação do contrato, valor do contrato, data de vencimento e motivo da dispensa da contragarantia.' (Acórdão 1.051/2007-TCU-Plenário; grifou-se)

95. Em cumprimento à referida determinação, o RGF em análise apresentou o demonstrativo a seguir ilustrado, contendo as razões da dispensa de contragarantias referentes às garantias externas.

Quadro 6 – Diferenças entre os Saldos de Garantias e Contragarantias Externas
(Acórdão 1.051/2007-TCU-Plenário)

Contrato	Data de Assinatura	Moeda de Origem	Valor do Contrato na Moeda de Origem	Saldo Devedor (R\$ milhares) 3º Q de 2010
1. Contratos sob a vigência da LRF				6.586.887
NIBPIL 03/15 (NIB-60)	09/11/2005	USD	60.000.000,00	95.375
NIBNIB-100	17/07/2002	USD	100.000.000,00	117.115
			45.000.000.000,0	
JBIC12.07.02	12/07/2002	JPY	0	402.112
BNDES BID 2023-OC	19/03/2009	USD	1.000.000.000,00	1.666.200
BNDES BID 1860-OC	19/10/2007	USD	1.000.000.000,00	1.666.200
BNDES BID 1608-OC	23/09/2005	USD	1.000.000.000,00	1.562.063
BNDES BID 1374-OC	09/05/2002	USD	900.000.000,00	1.077.823
2. Contratos sob a vigência da RSF nº 96/1989				1.411.026
BID841	12/12/1994	USD	400.000.000,00	420.994
BID1125	14/03/1999	USD	1.100.000.000,00	973.686
BID602	15/01/1991	USD	250.000.000,00	16.347
3. Total (1 + 2) – Contratos externos não sujeitos a contragarantias				7.997.914
4. Garantias Externas				28.107.549
5. Contragarantias Externas				20.109.635
6. Diferença entre Garantias Externas e Contragarantias Externas (4-5)				7.997.914

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2010.

96. Verifica-se que há, no quadro em comento, três contratos externos regulados pela RSF 96/1989, anteriores, portanto, à LRF, com saldo devedor atualizado no montante de R\$ 1,4 bilhão. A citada Resolução permitia que fosse dispensada a vinculação de contragarantias em algumas situações.

97. Noutra parcela, as garantias externas concedidas sob o amparo da LRF e que, por serem concedidas para o próprio ente, são dispensadas da respectiva contragarantia, atingiram o montante atualizado de R\$ 6,5 bilhões.

98. Assim, pela soma dessas parcelas, atinge-se o saldo de R\$ 8,0 bilhões de garantias concedidas sem a respectiva contragarantia em contratos externos.

99. Observa-se que as diferenças apontadas para as garantias internas (R\$ 37,3 bilhões), no Quadro 5, e para as garantias externas (R\$ 8,0 bilhões), no Quadro 6, totalizam exatamente a diferença apontada no Quadro 4, referente às diferenças entre garantias totais (R\$ 45,3 bilhões).

100. Verifica-se, porém, que não foram informadas as datas de vencimento dos contratos relacionados na tabela constante no RGF em exame, relativa às dispensas de contragarantias de contratos externos. Quanto a essa questão, ao analisar o RGF do 2º Quadrimestre de 2010, o Acórdão 283/2011-TCU-Plenário, Sessão Ordinária de 9 de fevereiro de 2011, apresentou alerta específico quanto à necessidade de serem informadas datas de vencimento dos contratos nessa tabela do RGF, **in verbis**:

‘9.11. alertar a STN quanto à necessidade de serem informadas datas de vencimento dos contratos relacionados na tabela relativa às dispensas de contragarantias de contratos externos, com vistas ao pleno atendimento do item ‘1.2’ do acórdão 1.051/2007 – Plenário;’

101. No entanto, como já exposto anteriormente, a Semag encaminhou o Ofício 122/2011-TCU/Semag, de 18/2/2011, comunicando à STN essa decisão, que somente foi recebido em 25/2/2011, após a elaboração do RGF do 3º Quadrimestre de 2010. Por essa razão, não foi possível sanear essa questão.

102. Em consonância com o art. 4º, II, ‘a’, da Instrução Normativa 59 do TCU, aprovada em 12/8/2009, mediante o Acórdão 1.779/2009-TCU-Plenário, foi apresentada a relação dos contratos de garantias em operações de crédito externo efetuadas pela União no período de referência do RGF em exame.

Quadro 7 – Demonstrativo da Relação dos Contratos de Garantias em Operações de Crédito Externas
(IN TCU 59/2009 – Art. 4º, II, ‘a’)

Instituição Financeira	Contrato	Mutuário	Data da Assinatura	Moeda de Origem	Valor Contratado
		Município do Rio de Janeiro	20.08.2010	US\$	1,045,000,000.00
BIRD	7942	Janeiro	20.08.2010	US\$	1,045,000,000.00
CAF	PIR/SC	Estado de Santa Catarina	31.08.2010	US\$	32,558,000.00
BID	2172	Estado de Santa Catarina	01.09.2010	US\$	30,000,000.00
BID	2221	Município de Fortaleza	03.09.2010	US\$	59,400,000.00
BID	2207	Município de Fortaleza	03.09.2010	US\$	33,066,000.00
BID	2202	Estado de São Paulo	03.09.2010	US\$	600,000,000.00
BID	2305	Estado de São Paulo	03.09.2010	US\$	480,958,000.00
BID	2246	Município de Curitiba	10.09.2010	US\$	50,000,000.00
BIRD	7872	Estado do Mato Grosso do Sul	16.09.2010	US\$	300,000,000.00
BID	2054	Município de Ponta Grossa	17.09.2010	US\$	7,500,000.00
BID	2121	Município de Maringá	22.09.2010	US\$	13,000,000.00
BIRD	7855	Estado de São Paulo	27.09.2010	US\$	650,400,000.00
BIRD	7837	Estado de São Paulo	27.09.2010	US\$	326,775,000.00
BIRD	7661	Estado de São Paulo	27.09.2010	US\$	4,000,000.00
BIRD	7869	Estado de São Paulo	27.09.2010	US\$	130,000,000.00
BIRD	7908	Estado de São Paulo	27.09.2010	US\$	78,000,000.00
BIRD	7870	Estado de São Paulo	27.09.2010	US\$	64,496,000.00
BID	2331	Estado de São Paulo	27.09.2010	US\$	120,000,000.00

BID	2304	Estado do Maranhão	29.09.2010	US\$	13,200,000.00
BIRD	7952	Estado de Santa Catarina	30.09.2010	US\$	90,000,000.00
BID	2281	Estado de Minas Gerais	30.09.2010	US\$	50,000,000.00
NIB	NIB III	BNDES	13.10.2010	US\$	60,000,000.00
JICA	s/nº	SABESP	14.10.2010	¥	6,208,000,000.00
BIRD	7820	Estado de São Paulo	18.10.2010	US\$	112,910,000.00
BID	2327	Estado do Mato Grosso do Sul	29.10.2010	US\$	12,000,000.00
BID	2245	Estado do Espírito Santo	05.11.2010	US\$	21,992,000.00
JBIC	s/nº	Estado de São Paulo	15.11.2010	¥	14.625.000.000,00
BID	2308	Estado do Piauí	22.10.2010	US\$	16.951.000,00
BIRD	7955	Estado do Rio de Janeiro	22.11.2010	US\$	18.673.000,00
BID	2321	Estado do Ceará	25.11.2010	US\$	150.000.000,00
BID	2409	Estado de Pernambuco	02.12.2010	US\$	75.000.000,00
BID	2376	Estado de São Paulo	08.12.2010	US\$	470.163.000,00
BIRD	7732	Estado da Bahia	09.12.2010	US\$	30.000.000,00
BID	2236	BNDES	13.12.2010	US\$	1.000.000.000,00

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2010

103. Por fim, conforme estabelecido no art. 4º, II, 'b', da IN 59 do TCU, o RGF em análise informou que, no período de referência do Relatório, nenhuma garantia foi honrada pela União e que não há processo de recuperação de haveres da União decorrentes da honra de aval externo.

IX – CONCLUSÃO

104. Numa perspectiva geral, pode-se considerar que os limites previstos no § 1º do art. 20 da LRF estão sendo cumpridos na esfera federal.

105. Todos os Poderes e órgãos relacionados no § 2º do art. 20 da LRF cumpriram a obrigatoriedade de publicação e de encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 3º quadrimestre de 2010, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da LRF e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028, de 2000 (Lei de Crimes Fiscais).

106. Segundo informações obtidas no sítio da **internet** do Tesouro Nacional, todos os Poderes e órgãos relacionados no § 2º do art. 20 da LRF disponibilizaram, dentro do prazo legal, no Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis do Ministério da Fazenda (SISTN), o Relatório de Gestão Fiscal de que trata a LRF (Lei Complementar 101/2000).

107. Os níveis de endividamento da União se apresentam compatíveis com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida, constantes dos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente.

108. Foram observados os limites fixados pelo Senado Federal na RSF 48/2007 para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União.

109. Constatou-se que o sistema de contabilidade da União não fornece as informações relativas a obrigações e disponibilidades segregadas por vinculação/destinação de recursos, inviabilizando a elaboração dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, Anexos V e VI do Relatório de Gestão Fiscal, conforme os modelos definidos pela Portaria STN 462/2009. Em razão disso, propõe-se determinação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais – Portaria STN 462/2009, no sentido de adequar os modelos dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar à realidade do sistema de contabilidade da União, e que apresente em noventa dias o resultado dos

estudos que estão sendo realizados naquela Secretaria com o objetivo de elaboração dos demonstrativos conforme os modelos aprovados pela Portaria STN 462, de 2009.

X – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

110. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos do Relatório de Gestão Fiscal em exame, propõe-se à Egrégia Corte de Contas:

a) considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), correspondentes ao 3º quadrimestre do exercício de 2010, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000;

b) considerar cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2010, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101, de 2000;

c) considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida constantes dos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente;

d) considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União;

e) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais – Portaria STN 462/2009, no sentido de adequar os modelos dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar à realidade do sistema de contabilidade da União, e que apresente em noventa dias o resultado dos estudos que estão sendo realizados naquela Secretaria com o objetivo de viabilizar a elaboração dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar com a discriminação das disponibilidades financeiras e das obrigações por destinação da receita;

f) autorizar o encaminhamento de cópias do Relatório, Voto e Acórdão proferidos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o § 3º do art. 122 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010;

g) arquivar os autos.”

É o Relatório.

VOTO

A análise empreendida pela Semag e apresentada no relatório acima transcrito, diz respeito ao acompanhamento das publicações, assim como do respectivo envio ao Tribunal de Contas da União, dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 3º quadrimestre de 2010 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos do que dispõem os arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101, de 4/5/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e no art. 5º, inciso I, da Lei 10.028, de 19/10/2000, que dispõe sobre Crimes Fiscais.

2. Como forma de direcionar os esforços da equipe de acompanhamento, em virtude do volume de informações, visto que os trabalhos compreenderam a análise de sessenta e quatro relatórios, foi efetuada a consolidação dos valores gastos com pessoal dos órgãos envolvidos no período de janeiro a dezembro de 2010, conforme explicado no Resumo do Relatório.

3. De igual forma, para avaliar se os números divulgados pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 estão de acordo com as determinações nela contidas, a equipe dividiu a despesa líquida com pessoal de cada Poder e órgão pela receita corrente líquida da União e, por meio dos resultados obtidos, foram realizadas comparações com os limites legal (art. 20), prudencial (art. 22) e de alerta pelo TCU (art. 59).

4. De forma geral, foi constatado que os órgãos efetivamente cumpriram os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como os limites estabelecidos à União pelo Senado Federal, mediante a Resolução RSF 48/2007.

5. Em termos mais específicos, as constatações do presente acompanhamento podem ser sintetizadas da seguinte forma:

5.1. Foram cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2010, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF;

5.2. Segundo informações obtidas no sítio do Tesouro Nacional na **internet**, todos os Poderes e órgãos relacionados no § 2º do art. 20 da LRF disponibilizaram, dentro do prazo legal, no Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis do Ministério da Fazenda – SISTN, o Relatório de Gestão Fiscal de que trata a LRF;

5.3. Os níveis de endividamento da União se apresentam compatíveis com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida, constantes dos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente;

5.4. Foram observados os limites fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007 para o montante de operações de crédito e de garantias concedidas pela União;

5.5. Constatou-se que o sistema de contabilidade da União não fornece as informações relativas a obrigações e disponibilidades segregadas por vinculação/destinação de recursos, inviabilizando a elaboração dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, Anexos V e VI do Relatório de Gestão Fiscal, conforme os modelos definidos pela Portaria STN 462/2009.

6. Em especial, chamo a atenção de vossas excelências para a questão dos contratos de terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos, tema apontado por esta corte de contas em diversas ocasiões como um dos pontos críticos da Administração Pública Federal.

7. Conforme consignado no relatório da Semag, no período de apuração das despesas com pessoal relativas ao RGF do 3º quadrimestre de 2010, dos sessenta e quatro órgãos obrigados pela LRF a publicar o relatório na esfera federal, apenas a Câmara dos Deputados e o Senado Federal consignaram valores de contratos de terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos.

8. De acordo com o Demonstrativo de Despesas com Pessoal do RGF do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2010, não foram lançados valores a título de “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)”.

9. Porém, a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento novamente informou, desta vez por meio da Nota Informativa 126/2011/GAB/SEGES-MP (peça 51), que em 3 de março deste ano

ainda havia no Poder Executivo mais de 17.984 terceirizados irregulares, incluindo Administração Direta (3.658) e Indireta (14.326).

10. Tal assunto foi objeto de determinação dirigida à Secretaria do Tesouro Nacional – STN e à Secretaria Federal de Controle Interno à época da apreciação dos relatórios de gestão fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2010 (acórdão 283/2010-Plenário).

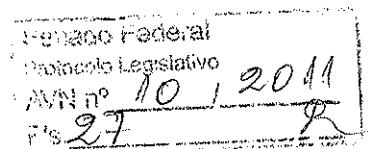
11. Considerando que a referida deliberação foi exarada apenas em 9/2/2011 e que ainda não houve tempo hábil para o atendimento dos alertas e determinações emitidos aos órgãos supramencionados, julgo desnecessária, nesta oportunidade, a adoção de medidas complementares acerca do tema em comento, o mesmo podendo ser dito em relação a outras impropriedades que, constatadas no TC 028.002/2010-5 – referente aos relatórios de gestão fiscal do 2º quadrimestre de 2010 –, repetiram-se no quadrimestre em exame.

12. Concluídas essas breves ponderações e considerando o exame efetuado pela Semag, manifesto a minha concordância com as conclusões – as quais acolho e adoto como razões de decidir – e com a proposta de encaminhamento lançadas pela aludida unidade técnica especializada.

Ante o exposto, acolho os pareceres técnicos e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de maio de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 168 /2011/CMO

Brasília, 11 de maio de 2011.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 556-Seses-TCU-Plenário, de 4/5/2011, relativo a Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2010.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União, em obediência ao estabelecido no art. 122, § 3º, da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010), encaminhou a esta Presidência, através do Aviso nº 556-Seses-TCU-Plenário, de 4.5.2011, cópia do Acórdão nº 1142/2011, referente ao acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2010, apresentados àquela Corte de Contas pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, em cumprimento ao disposto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19.10.2000 (Lei de Crimes Fiscais).

A fim de que esta Comissão exerça de forma plena a sua competência constitucional, necessário se faz que o referido documento seja antes autuado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e, posteriormente, prossiga observando os trâmites regimentalmente determinados.

Assim sendo, encaminho, em anexo, para autuação, os originais do **Aviso nº 556-Seses-TCU-Plenário, de 4.5.2011, do Tribunal de Contas União.**

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.


Senador VITAL DO RÊGO
Presidente

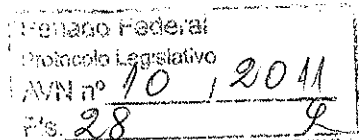
Câmara dos Deputados - Anexo Luis Eduardo Magalhães (Anexo II)

Ala - Sala 08 - Térreo - 70.160-900 - Brasília/DF

Telefones: (61) 3216-6892 - 3216-6893 - Fax: (61) 3216-6905

www.camara.gov.br/cmo cmo@camara.gov.br

PRSF 006 - Abertura de Processo-001-RGF - Aviso nº 556-Seses-TCU, em 11-05-2011



Recebido 17h e 20 min de
14/5/11 ✓
mat. 230173