



## PARECER Nº , DE 2012-CN

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO**, sobre o **AVN nº 17/2011** que “Encaminha, nos termos do § 3º do art. 122 da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010), cópia do Acórdão nº 283, de 2011 - TCU - Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, referente aos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF apresentados pelos Poderes e órgãos da esfera federal correspondentes ao 2º quadrimestre de 2010 (TC 028.002/2010-5)” e engloba os Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados ao Congresso Nacional pelos seguintes documentos: **MCN nº 163/2010** (Poder Executivo) que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do art. 122 da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, o Relatório de Gestão Fiscal referente ao segundo quadrimestre de 2010”, **MCN nº 164/2010** (Supremo Tribunal Federal) que “Encaminha ao Congresso Nacional o Relatório de Gestão Fiscal do segundo quadrimestre de 2010, de que trata o artigo 54 da Lei Complementar nº 101, de 24 de maio de 2000”, **OFN nº 37/2010** (Câmara dos Deputados) que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do disposto no caput do art. 122 da Lei nº 12.017, de 12/08/2009 (LDO/2010), e no inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19/10/2000, o Relatório de Gestão Fiscal da Câmara dos Deputados, referente ao período de setembro de 2009 a agosto de 2010”, **OFN nº 38/2010** (Senado Federal) que “Aprova o Relatório de Gestão Fiscal do Senado Federal, referente ao Segundo Quadrimestre de 2010”, **OFN nº 39/2010** (Ministério Público da União e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do art.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

121 da Lei nº 12.309 de 9 de agosto de 2010, os Relatórios de Gestão Fiscal do Ministério Público da União e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, referentes ao período de setembro de 2009 a agosto de 2010”, **OFN nº 40/2010** (Conselho Nacional de Justiça) que “Encaminha ao Congresso Nacional o Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2010, de que trata o art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 do Conselho Nacional de Justiça”, **OFN nº 41/2010** (Tribunal Superior do Trabalho) que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, cópia do Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal Superior do Trabalho, referente ao período de setembro de 2009 a agosto de 2010”, **OFN nº 42/2010** (Justiça Militar da União) que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do Art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000, cópia do Relatório de Gestão Fiscal da Justiça Militar da União, referente ao período de setembro de 2009 a agosto de 2010”, **OFN nº 43/2010** (Tribunal Superior Eleitoral) que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao artigo 122 da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 - LDO/2010, cópia do Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal Superior Eleitoral, referente ao segundo quadrimestre de 2010”, **OFN nº 44/2010** (Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus) que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do art. 122 da Lei 12.017 de 2009, o Relatório de Gestão Fiscal do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, referente ao 2º quadrimestre de 2010”, **OFN nº 45/2010** (Superior Tribunal de Justiça) que “Encaminha ao Congresso Nacional nos termos do art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e de acordo com o art. 122 da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, o Relatório de Gestão Fiscal do Superior



Tribunal de Justiça, referente ao 2º  
Quadrimestre do exercício de 2010”.

Relator: **Senadora Angela Portela**

## **1 INTRODUÇÃO**

Fui designada, por meio do Of. Pres. nº. 123/2012/CMO do nobre Presidente desta Comissão, para examinar e emitir parecer sobre o Relatório de Gestão Fiscal que os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União devem encaminhar ao final de cada quadrimestre ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União - TCU, conforme determina o art. 121 da LDO/2011 (Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010).

Adicionalmente, o § 3º do mesmo artigo estabelece que compete ao TCU elaborar Relatório contendo a análise dos Relatórios de Gestão Fiscal recebidos, de forma a subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e demais comissões do Poder Legislativo.

Assim, por meio do Aviso nº 17/2011-CN o TCU encaminhou ao Congresso Nacional cópia do Acórdão nº 283, de 2011, e do Voto, aprovados pelo Plenário na Sessão Ordinária de 9/2/2011, que versa sobre os Relatórios de Gestão Fiscal dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, referentes ao 2º quadrimestre de 2010.

A matéria é disciplinada pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - artigos 54 e 55), pelas leis de diretrizes orçamentárias e pela Lei de Crimes Fiscais (inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000).

Segundo informa o Relatório do TCU, os órgãos e entidades encaminharam seus respectivos relatórios de gestão fiscal dentro do prazo legal, bem como efetuaram a devida publicação.

Em atendimento às exigências da LRF e da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional - STN nº 470/2004, compõem o Relatório de Gestão Fiscal os seguintes demonstrativos:

- a) Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
- b) Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Recursos Transferidos da União para o Amapá, Roraima e Distrito Federal;
- c) Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;
- d) Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores;



- e) Demonstrativo das Operações de Crédito;
- f) Demonstrativo dos Limites;
- g) Metodologia de Elaboração dos Demonstrativos que compõem o Relatório de Gestão Fiscal.

## **2 ANÁLISE**

### **2.1 - Da Receita Corrente Líquida**

Nas finanças públicas sempre houve uma preocupação crescente com a receita corrente líquida – RCL, mormente nos anos recentes quando se tornou o denominador comum de vários limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela

é que serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de operações de crédito, de garantias e contragarantias, de disponibilidade de caixa e da dívida consolidada.

De acordo com o resultado obtido pela 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.

Na análise do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2010, não foram identificadas divergências na apuração da Receita Corrente Líquida da União em relação ao disposto no inciso IV do art. 2º da LRF.

A RCL do 2º Quadrimestre de 2010 atingiu o montante de R\$ 479,8 bilhões, com aumento de 13,2% em relação ao segundo quadrimestre de 2009, cujo montante foi de R\$ 423,9 bilhões. Quando comparada com o 1º quadrimestre de 2010, a RCL do 2º quadrimestre deste ano cresceu 2,31%.

### **2.2- Exame do Demonstrativo das Despesas de Pessoal**

De acordo com os dados apresentados na tabela a seguir, no 2º quadrimestre de 2010 a despesa líquida com pessoal total da União alcançou o valor de R\$ 120,0 bilhões, que equivale a 25,0 % da Receita Corrente Líquida (RCL) apurada no período.

O Poder Executivo, incluindo ativos, inativos e pensionistas, aplicou o valor de R\$ 111,1 bilhões, que corresponde a 23,1% da RCL. Esse percentual situa-se abaixo dos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF, ou seja, 40,9% e 38,85%, respectivamente.

No mesmo período, o Poder Legislativo aplicou R\$ 5,5 bilhões, que corresponde a 1,2% da RCL, abaixo do limite legal de 2,5%; o Poder Judiciário e o Ministério Público da União efetuaram gastos de pessoal na ordem de R\$ 15,5



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

bilhões (3,2% da RCL) e R\$ 1,9 bilhão (0,4% da RCL). Ambos também apresentam limites inferiores aos máximos estabelecidos.

Pelos dados da tabela, conclui-se que os Órgãos e entidades dos três Poderes e o Ministério Público da União cumpriram o dispositivo da LRF no que se refere aos limites para a despesa de pessoal, no período considerado.

Apesar do cumprimento dos dispositivos da LRF, o TCU detectou a permanência de problemas relacionados à matéria, que há algum tempo vêm sendo objeto de análise e busca de solução, destacando-se o auxílio-creche, a questão dos servidores requisitados e a terceirização de mão de obra.

**Despesas com pessoal**

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 479.816.372 mil								R\$ mil
Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal <sup>1</sup> (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial <sup>2</sup>	Limite Alerta TCU <sup>3</sup>	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
<b>1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO</b>	<b>120.279.636</b>	<b>25,067847%</b>	<b>40,900000%</b>	<b>38,855000%</b>	<b>36,810000%</b>	<b>61,290580%</b>	<b>64,516400%</b>	<b>68,100645%</b>
1.1 Poder Executivo Federal	111.067.194	23,147854%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	61,076132%	64,290665%	67,862369%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes <sup>4</sup>	9.212.442	1,919993%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	63,999778%	67,368188%	71,110865%
1.2.1 Amapá	464.819	0,096874%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	35,485103%	37,352740%	39,427892%
1.2.2 Roraima	315.652	0,065786%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	41,116202%	43,280213%	45,684669%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	7.085.791	1,476771%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	67,125972%	70,658918%	74,584413%
1.2.4 MPDFT <sup>5</sup>	306.053	0,063785%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	69,332004%	72,981056%	77,035560%
1.2.5 TJDF <sup>6</sup>	1.040.128	0,216776%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	78,827732%	82,976560%	87,586369%
<b>2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO</b>	<b>5.521.623</b>	<b>1,150778%</b>	<b>2,500000%</b>	<b>2,375000%</b>	<b>2,250000%</b>	<b>46,031133%</b>	<b>48,453824%</b>	<b>51,145704%</b>
2.1 Câmara dos Deputados	2.528.096	0,526888%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	43,544479%	45,836294%	48,382755%
2.2 Senado Federal	2.019.269	0,420842%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	48,935121%	51,510653%	54,372356%
2.3 Tribunal de Contas da União	974.258	0,203048%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	47,220487%	49,705776%	52,467208%
<b>3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO</b>	<b>15.528.797</b>	<b>3,236404%</b>	<b>6,000000%</b>	<b>5,700000%</b>	<b>5,400000%</b>	<b>53,940067%</b>	<b>56,779018%</b>	<b>59,933408%</b>
3.1 Supremo Tribunal Federal	186.545	0,038878%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	52,733678%	55,509134%	58,592975%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	18.650	0,003887%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	64,782281%	68,191874%	71,980312%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	489.658	0,102051%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	45,512618%	47,908019%	50,569576%
3.4 Conselho da Justiça Federal	4.627.274	0,964384%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	59,093331%	62,203507%	65,659257%
3.5 Justiça Militar	136.657	0,028481%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	35,281203%	37,138109%	39,201337%
3.6 Justiça Eleitoral	2.366.565	0,493223%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	53,357453%	56,165740%	59,286058%
3.7. Justiça do Trabalho	7.703.448	1,605499%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	52,484807%	55,247165%	58,316452%
<b>4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>1.913.336</b>	<b>0,398764%</b>	<b>0,600000%</b>	<b>0,570000%</b>	<b>0,540000%</b>	<b>66,460703%</b>	<b>69,958635%</b>	<b>73,845225%</b>
<b>TOTAL DA UNIÃO</b>	<b>143.243.391</b>	<b>29,853794%</b>	<b>50,000000%</b>	<b>47,500000%</b>	<b>45,000000%</b>	<b>59,707588%</b>	<b>62,850093%</b>	<b>66,341764%</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais do 2º 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

7 Limite Máximo da Despesa de Pessoal do MPDFT é o estabelecido pelo Decreto nº 6.334/2007.



### **2.3 – Exame da Dívida Pública Federal**

A LRF exige que o Relatório de Gestão Fiscal emitido pelo Chefe do Poder Executivo contenha comparativo das dívidas consolidada e mobiliária com seus respectivos limites.

Em relação aos limites, vale observar que o art. 52, VI, da Constituição 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.

Em complemento, o art. 30 da 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 constitucional.

Em relação ao tema, é necessário prestar alguns esclarecimentos adicionais.

Em atendimento a esse comando legal, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), contendo propostas de limites globais para os montantes da dívida consolidada da União e dos demais entes federados. Em 18 de outubro de 2000, a Presidência do Senado Federal determinou a autuação dessas propostas em processos distintos, atribuindo a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos demais entes, encaminhando-as, em sequência, ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE.

A Mensagem nº 154-A, de 2000, deu origem à Resolução do Senado Federal nº 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, ao passo que a Mensagem nº 154, de 2000, que previa o limite de 350% da Receita Corrente Líquida – RCL para a dívida consolidada líquida da União, deu origem ao Projeto de Resolução do Senado nº 84/2007, ainda em tramitação, de forma que não há, até o momento, limite legal fixado para a dívida consolidada da União.

Na ausência desse limite legal, o TCU vem considerando como limite 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 nº 84/2007.

Conceitualmente, a dívida pública consolidada ou fundada é definida pelo art. 29 da LRF como o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

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.

Complementa essa definição 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. Adicionalmente, deve ser observado o preceito do art. 30, § 7º, da mesma lei, de forma que os precatórios judiciais emitidos a partir de 5/5/2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos também integrem a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Quanto à dívida mobiliária federal, a competência para dispor sobre o seu montante compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, nos termos do art. 48, XIV, da Constituição, de modo que se faz necessária a publicação de lei para esse propósito, ao contrário do que ocorre com a dívida consolidada, que é disciplinada por meio de Resolução do Senado Federal.

Para dar efetividade a esse mandamento constitucional, o art. 30 da 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 a que se refere o dispositivo constitucional citado. Em adição, exigiu que o referido projeto de lei fosse acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.

Nesse contexto, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 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 nº 3.431/2000, da Câmara dos Deputados. Desde 29/4/2009, este projeto de lei tramita no Senado Federal na forma do PLC nº 54/2009, encontrando-se, atualmente, no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos.

É imperioso destacar que a dívida mobiliária federal é item da dívida consolidada bruta e, por conseguinte, da dívida consolidada líquida. Nessa composição, o limite proposto para a dívida mobiliária federal auxilia o cumprimento do limite proposto para dívida consolidada líquida, valendo observar que a dívida mobiliária é apurada em valores brutos, o que justifica que o limite proposto de 650% da RCL seja consideravelmente superior aos 350% da RCL aplicados à dívida consolidada líquida, a qual desconta os valores das disponibilidades de caixa e de demais ativos financeiros.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida, o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União.



## Dívida Consolidada Líquida

### Quadro 1 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea b)

(em R\$ milhares)

Especificação	Saldo do	Saldo no 2ºQ	Varição
	Exercício Anterior (2009)		de 2010
<b>1. Dívida Consolidada (DCB)</b>	<b>2.179.091.992</b>	<b>2.330.649.497</b>	<b>6,96%</b>
1.1. Dívida Mobiliária (DM)	2.087.639.820	2.256.294.780	8,08%
1.2. Operações de Equalização Cambial – Relacionamento TN/ BCB	52.211.888	14.934.116	-71,40%
1.3. Dívida Contratual	19.203.574	43.282.793	125,39%
1.4. Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	144.695	110.651	-23,53%
1.5. Dívida Assumida pela União (Lei nº 8.727/93)	17.629.613	16.027.157	-9,09%
1.6. Outras Dívidas	2.262.403	0	-100,00%
<b>2. Deduções</b>	<b>1.207.223.067</b>	<b>1.337.099.174</b>	<b>10,76%</b>
2.1. Ativo Disponível	407.029.516	337.215.000	-17,15%
2.2. Haveres Financeiros	800.193.551	1.021.279.453	27,63%
2.2.1. Aplicações Financeiras	229.431.359	328.969.047	43,38%
2.2.2. Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	432.529.660	451.170.406	4,31%
2.2.3. Demais Ativos Financeiros	138.232.531	241.140.000	74,45%
2.3. (-) Restos a Pagar Processados	0	-21.395.280	N/A
<b>3. Dívida Consolidada Líquida (DCL) (1-2)</b>	<b>971.868.925</b>	<b>993.550.324</b>	<b>2,23%</b>
<b>4. Receita Corrente Líquida (RCL)</b>	<b>437.199.421</b>	<b>479.816.372</b>	<b>9,75%</b>
<b>5. % da DCB sobre RCL (1/4)</b>	<b>498,42%</b>	<b>485,74%</b>	<b>-2,54%</b>
<b>6. % da DCL sobre RCL (3/4)</b>	<b>222,29%</b>	<b>207,07%</b>	<b>-6,85%</b>
7. Limite da DCL (% da RCL) proposto ao Senado Federal <sup>1</sup>	350,00%	350,00%	0,00%
<b>8. % Dívida Mobiliária sobre RCL (1.1/4)</b>	<b>477,50%</b>	<b>470,24%</b>	<b>-1,52%</b>
9. Limite de Dívida Mobiliária (% da RCL) proposto ao Congresso Nacional <sup>2</sup>	650,00%	650,00%	-

Fonte: RGF do 2º Quadrimestre de 2010.

<sup>1</sup> Limite indicativo, sem valor legal, constante do Projeto de Resolução do Senado nº 84/2007.

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

Os dados mostram que, à exceção da Receita Corrente Líquida, que é composta por fluxos de 12 meses, são apresentados valores de estoque ao final de 2009 e ao final do 2º quadrimestre de 2010, ao lado das variações percentuais verificadas nesse período. Constata-se que houve acréscimos nos saldos da Dívida Consolidada Bruta (DCB), da Dívida Mobiliária (DM) e da Dívida Consolidada Líquida (DCL).



Por outro lado, em percentual da RCL, os mesmos saldos foram reduzidos em 2,54%, 1,52% e 6,85%, respectivamente. Apresentadas essas duas abordagens, o TCU conclui que a redução dos níveis endividamento da União, em face dos limites referenciados na RCL, não decorreu da redução dos saldos da dívida, mas, sobretudo, do acréscimo de 9,75% na RCL, no período.

No caso específico da redução de 6,85% no quociente DCL/RCL, também se destaca como fato relevante o expressivo crescimento das “Deduções”. Em termos absolutos, enquanto a Dívida Consolidada Bruta aumentou em R\$ 151,6 bilhões (6,96%), o incremento nas Deduções foi de R\$ 129,9 bilhões (10,76%), de tal sorte que a Dívida Consolidada Líquida aumentou apenas R\$ 21,7 bilhões (2,23%).

Esse incremento nas Deduções, no valor de R\$ 129,9 bilhões resultou do aumento de R\$ 221,1 bilhões nos Haveres Financeiros, parcialmente compensado pela redução de R\$ 69,8 bilhões no Ativo Disponível, o qual é composto, principalmente, pelos depósitos do Tesouro Nacional no Banco Central do Brasil.

Em relação ao aumento de R\$ 221,1 bilhões nos Haveres Financeiros, que alcançaram a expressiva monta de R\$ 1,0 trilhão, destacam-se a expansão de 43,38% nas Aplicações Financeiras e de 74,45% nos Demais Ativos Financeiros.

## **2.4- Das Operações de Crédito**

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.

A Resolução do Senado Federal nº 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”.

Percebe-se, assim, 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.

Nesse sentido, o TCU frisa 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



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

denominador referem-se ao mesmo período de tempo: os doze meses do exercício.

O TCU destaca que o demonstrativo das operações de crédito apresentado no RGF em análise explicitou os valores relativos à assunção, reconhecimento e confissão de dívidas (LRF, art. 29, § 1º). Apresenta-se a seguir, de forma sintética, o Demonstrativo de Operações de Crédito, em R\$ milhares, do período.

### Operações de Crédito

Especificação	No quadrimestre em referência	Até o quadrimestre em referência (a)
<b>1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO (I)</b>	<b>189.556.386</b>	<b>477.354.104</b>
<b>Mobiliária</b>	<b>187.919.647</b>	<b>475.657.696</b>
Interna	186.430.422	472.783.258
Refinanciamento	158.507.280	250.725.663
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º)1	154.751	173.264
Demais Internas – Orçamentárias	9.979.757	112.805.711
Demais Internas – Extraorçamentárias	17.788.634	109.078.620
BNDES e Trocas	17.788.634	109.078.620
Aporte Bacen MP 435/2008	0	0
Externa	1.489.226	2.874.438
Refinanciamento	974.025	1.730.395
Demais Internas – Orçamentárias	515.201	1.144.043
<b>Contratual</b>	<b>1.636.739</b>	<b>1.696.408</b>
Externa	1.636.739	1.696.408
Abertura de Crédito – Orçamentárias	1.608.431	1.653.013
Abertura de Crédito – Extraorçamentárias	28.308	28.308
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º)1	0	15.087
<b>2. NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE EM % DA RCL</b>	<b>% sobre RCL</b>	<b>Valor (\$)</b>
3. Operações Vedadas		0
4. Dedução Referente a Amortização/Refinanciamento2		416.729.767
5. Outras Deduções		21.615.689
– Cancelamento de títulos aceitos em leilões de trocas		21.615.689
– Aporte Bacen MP 435/20083		0
Receita Corrente Líquida – RCL		479.816.372
<b>6. Total considerado para fins de limite = (1.a + 3 – 4 – 5)</b>	<b>8,13%</b>	<b>39.008.648</b>



---

7. Limite definido por Resolução do Senado Federal 60,00% 287.889.823

Fonte: RGF do 2º Quadrimestre de 2010

<sup>1</sup> Valores evidenciados em atendimento ao Acórdão TCU nº 451/2009.

<sup>2</sup> Dedução conforme art. 7º, § 2º, I, da RSF nº 48/2007, alterada pela RSF nº 41/2009.

<sup>3</sup> Dedução conforme art. 7º, § 2º, II, b, da RSF nº 48/2007, alterada pela RSF nº 41/2009.

No tocante à observância de limites, verifica-se, pela tabela apresentada, que o quociente entre operações de crédito sujeitas ao limite e a RCL corresponde a 8,13%, nível consideravelmente inferior ao limite de 60% da RCL estabelecido pela RSF 48/2007.

## **2.5 – Análise das Garantias e Contragarantias**

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.

Em cumprimento ao comando constitucional, o Senado Federal, por intermédio do art. 9º da RSF nº 48/2007, fixou o limite de 60% da RCL para o montante das garantias concedidas pela União em operações de crédito externo e interno.

Embora o § 2º do art. 9º da RSF nº 48/2007 estabeleça que, para fins de verificação do atendimento do 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, não foi dispensada a avaliação nos dois primeiros quadrimestres de 2009, com vistas ao acompanhamento da evolução desse montante ao longo do exercício.

O TCU esclarece que, enquanto o art. 7º, I, da RSF nº 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.

O quadro a seguir apresenta, em R\$ milhares, o saldo acumulado das garantias concedidas pela União.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**Garantias Concedidas**

<b>Especificação</b>	<b>Saldo do Exercício Anterior (2009)</b>	<b>Saldo no 2º Q de 2010</b>	<b>Variação %</b>
<b>1. Garantias Externas</b>	<b>28.703.627</b>	<b>30.027.520</b>	<b>4,61%</b>
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	28.703.627	30.027.520	4,61%
Estados, Distrito Federal e Municípios	17.364.936	19.337.869	11,36%
Empresas Estatais Federais	11.265.520	10.643.799	-5,52%
Empresas Privadas	73.171	45.852	-37,34%
MYDFA – BACEN (Acordo Internacional)	0	0	-
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	-
<b>2. Garantias Internas</b>	<b>58.632.303</b>	<b>60.343.482</b>	<b>2,92%</b>
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	26.719.916	29.690.553	11,12%
Bancos Estatais	1.910.346	1.976.158	3,45%
Eletrobrás – Garantia à Itaipu Binacional	7.080.307	11.543.522	63,04%
BNDES – Garantia à Itaipu Binacional	0	0	-
BNDES – Banco do Brasil (Contrato nº 508/PGFN/CAF, de 23.11.2009)	5.000.000	3.774.831	-
FGTS – BNDES (Contrato nº 433/PGFN/CAF, de 28.08.2008)	5.779.589	5.572.188	-3,59%
FI/FGTS-BNDES (Contrato s/n, de 22.12.2008)	6.949.673	6.823.854	-1,81%
2.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	31.912.388	30.652.929	-3,95%
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	9.585.296	10.199.486	6,41%
Fundo de Garantia Promoção Competitividade – FGPC	250.274	230.398	-7,94%
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	1.682.043	1.713.894	1,89%
Excedente Único de Riscos Extraordinários – EURE/IRB	120.341	120.719	0,31%
Seguro de Crédito à Exportação – SCE/IRB	504.686	509.549	0,96%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BB	231.947	230.398	-0,67%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BNB	0	0	-
Prog. Garantia Ativ. Agropecuária – PROAGRO/BACEN	47.051	35.113	-25,37%
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	283.630	281.540	-0,74%
Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda	2.204.032	1.630.790	-26,01%
Lei nº 8.036/90 – Risco de Operações Ativas	2.884.156	3.055.148	5,93%
EMGEA – MP nº 2.155, de 22.06.2001	14.118.933	12.645.894	-10,43%
CBEE – MP nº 2.209 e Decreto nº 3.209, de 29.08.2001	0	0	N/A
<b>3. Total das Garantias Concedidas (1 + 2)</b>	<b>87.335.930</b>	<b>90.371.002</b>	<b>3,48%</b>
<b>4. Receita Corrente Líquida (RCL)</b>	<b>437.199.421</b>	<b>479.816.372</b>	<b>9,75%</b>
<b>5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)</b>	<b>19,98%</b>	<b>18,83%</b>	<b>-5,72%</b>
<b>6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007</b>	<b>60,00%</b>	<b>60,00%</b>	<b>-</b>

Fonte: RGF do 2º Quadrimestre de 2010



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

No quadro constam os saldos acumulados das garantias concedidas pela União até o final do 2º quadrimestre de 2010, comparados com os valores registrados ao final do exercício de 2009.

O estoque das garantias concedidas pela União atingiu o montante de R\$ 90,4 bilhões, valor este 3,48% superior ao contabilizado ao final do exercício anterior. Esse aumento do numerador, porém, foi superado pelo incremento de 9,75% do denominador (RCL), de tal modo que a relação Garantias Concedidas/RCL foi reduzida de 19,98% para 18,83%, no período.

Tal proporção, no valor de 18,83%, atende com grande margem o limite de 60% da RCL fixado pela RSF 48/2007 e não se verificam variações substantivas nas garantias especificadas que requeiram análises mais aprofundadas.

### Demonstrativo das Contragarantias Recebidas

Apresenta-se a seguir o demonstrativo resumido das contragarantias recebidas da União, em R\$ milhares.

Especificação	Saldo do Exercício Anterior (2009)	Saldo no 2ºQ de 2010	Variação %
<b>1. Garantias Externas</b>	<b>19.814.773</b>	<b>21.361.867</b>	<b>7,81%</b>
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	19.814.773	21.361.867	7,81%
1.1.1. Estados, Distrito Federal e Municípios	17.364.936	19.337.869	11,36%
1.1.2. Empresas Estatais Federais	2.376.666	1.978.146	-16,77%
1.1.3. Empresas Privadas	73.171	45.852	-37,34%
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	
<b>2. Garantias Internas</b>	<b>21.526.735</b>	<b>24.416.668</b>	<b>13,42%</b>
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	13.990.653	17.294.511	23,61%
Bancos Estatais	1.910.346	1.976.158	3,45%
Eletrobrás – Garantias à Itaipu Binacional	7.080.307	11.543.522	63,04%
BNDES – Banco do Brasil (Contrato nº 508/PGFN/CAF, de 23.11.2009)	5.000.000	3.774.831	
2.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	7.536.082	7.122.157	-5,49%
Fundo de Garantia Promoção Competitividade – FGPC	250.274	230.398	-7,94%
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	1.682.043	1.713.894	1,89%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BB	231.947	210.387	-9,30%
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar – PRONAF/BNB	0	0	
Prog. Garantia Ativ. Agropecuária – PROAGRO/BACEN	0	0	
Prog. Recuperação Lavoura Cacauera-BB	283.630	281.540	-0,74%
Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda	2.204.032	1.630.790	-26,01%



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Lei nº 8.036/90 – Risco de Operações Ativas	2.884.156	3.055.148	5,93%
<b>3. Total das Contragarantias Recebidas (1 + 2)</b>	<b>41.341.508</b>	<b>45.778.535</b>	<b>10,73%</b>
<b>4. Total das Garantias Concedidas</b>	<b>87.335.930</b>	<b>90.371.002</b>	<b>3,48%</b>
<b>5. Diferença entre Garantias Concedidas e Contragarantias (3 – 4)</b>	<b>-45.994.422</b>	<b>-44.592.466</b>	<b>-3,05%</b>

Fonte: RGF do 2º Quadrimestre de 2010

Comparando-se as garantias concedidas com as contragarantias recebidas, observa-se uma insuficiência de contragarantias no montante de R\$ 44,6 bilhões, ao final do 2º quadrimestre de 2010.

O TCU informa que há razões legais que explicam essa diferença. A LRF, no art. 40, § 1º, I, afirma 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.

## **2.6 – Conteúdo do Acórdão nº 283, de 2011 – TCU – Plenário**

Após a análise do processo como um todo e levando em consideração as recomendações da equipe técnica e do Ministro Relator, os Ministros do TCU, reunidos em sessão plenária, decidiram:

- *considerar atendidas, pelos poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2010, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos relatórios de gestão fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2010 definidas nos arts. 54 e 55 daquele diploma legal e no inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;*
- *considerar cumpridos, pelos poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, no 2º quadrimestre de 2010, os limites prudencial e máximo de despesa com pessoal;*
- *alertar o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Regionais Eleitorais de Alagoas, Amazonas, Amapá, Espírito Santo e Rondônia, o Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, o Tribunal de Contas da União e o Superior Tribunal Militar quanto à necessidade de lançamento do relatório de gestão fiscal no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN dentro do prazo de 40 (quarenta) dias após o encerramento de cada quadrimestre, na forma do § 4º do art. 40 da Lei 12.017/2009 (LDO 2010);*
- *alertar o Ministério da Defesa e o Comando do Exército, na qualidade de órgãos superiores responsáveis pelas unidades gestoras Departamento de Administração Interna – MD e Centro de Pagamento do Exército, respectivamente, quanto à impossibilidade de utilização de fontes de recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos para pagamento de benefícios assistenciais, por caracterizar descumprimento do acórdão 404/2005 – Plenário;*



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- *alertar os órgãos setoriais de contabilidade dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, da Cultura, da Defesa, da Educação, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça, da Previdência Social, da Saúde, de Minas e Energia, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, do Turismo e dos Transportes quanto à necessidade de contabilização de despesas com contratos de terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos, para fins de cumprimento do § 1º do art. 18 da Lei Complementar 101/2000;*
- *determinar à STN, na condição de órgão central de contabilidade, e à SFC, na condição de órgão central de controle interno, que acompanhem ações e procedimentos adotados pelos órgãos setoriais de contabilidade para contabilização das despesas com contratos de terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos, tendo em vista o 1º do art. 18 da LRF;*
- *recomendar à STN, na condição de órgão central de contabilidade, que, no exercício da competência atribuída pelo inciso I do art. 7º do Decreto 6.976/2009, revise a redação do Manual de Demonstrativos Fiscais – Volume III, tendo em vista recentes alterações trazidas pela Portaria Conjunta STN/SOF 1/2010;*
- *considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida constantes do projeto de lei da Câmara dos Deputados 54/2009 e do projeto de resolução do Senado 84/2007, respectivamente;*
- *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;*
- *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;*
- *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;*
- *encaminhar cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram 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;*
- *arquivar os autos.*



### **3 VOTO DO RELATOR**

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 2º, III, da Resolução nº 1/2001 – CN, examinar e emitir parecer sobre as matérias e documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal de que tratam os artigos 70 a 72 e 166, §1º, inciso II, da Constituição Federal.

O Relatório de Gestão Fiscal, instituído pelo art. 54 da LRF, deve ser elaborado e publicado a cada quadrimestre pelos titulares dos Poderes e Órgãos da Administração Pública. Constitui-se em documento fundamental para a transparência das contas públicas, na medida em que permite ao Congresso Nacional, aos órgãos de fiscalização e a toda a sociedade o acompanhamento do cumprimento, pelos gestores públicos, dos limites legais de despesas com pessoal, operação de crédito e concessão de garantia, entre outras.

No caso em apreciação, a análise procedida pelo Tribunal de Contas da União culminou no Acórdão nº 283, de 2011, aprovado pelo Plenário, que considera atendidas as exigências da LRF.

Assim, com base nessa conclusão, e levando em conta a análise por nós efetuada, VOTO no sentido de que esta Comissão tome conhecimento do conteúdo do Relatório de Gestão Fiscal referente ao segundo quadrimestre de 2010, e demais documentos que compõem o processo, e, uma vez que não há providências a tomar, determine o seu envio ao arquivo.

Sala da Comissão, em

**Senadora ANGELA PORTELA**

**Relatora**