
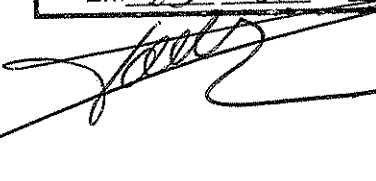


AVN 2/2013

RGF-19/02/2013

SENADO FEDERAL Secretaria-Geral da Mesa SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO AVN N° 02 DE 2013 EM 18/02/13 

À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Em 19/02/2013 


Aviso nº 1638-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 5 de dezembro de 2012.


Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.303/2012-8, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 5/12/2012, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Deputado Federal PAULO PIMENTA
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 02 / 13 Fls. 01 
--

Roteiro, internet.

ACÓRDÃO Nº 3376/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.303/2012-8.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de Acompanhamento
3. Interessados: não há.
4. Unidades: Presidência da República; Senado Federal; Câmara dos Deputados; Tribunal de Contas da União; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Justiça Federal; Justiça do Trabalho; Justiça Eleitoral; Justiça Militar; Justiça do Distrito Federal e Territórios; Conselho Nacional de Justiça; Ministério Público da União.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sec. de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da publicação dos relatórios de gestão fiscal das unidades acima arroladas referentes ao 2º quadrimestre de 2012.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, 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 Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2012, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2012, 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 presentes nos projetos que regulamentam o assunto em trâmite no Congresso Nacional;

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. considerar atendidas as exigências de publicação da limitação de empenho e movimentação financeira, em obediência ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000, bem como ao inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000, à exceção do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto ao ato relativo ao 2º bimestre, e do Ministério Público da União, quanto aos atos relativos ao 1º e ao 2º bimestres;

9.6. considerar atendidas as determinações dos itens 9.4 do Acórdão 726/2012-TCU e 9.1 e 9.2 do Acórdão 894/2012-TCU, ambos do Plenário;

9.7. considerar cumprida a determinação à Secretaria de Orçamento Federal, constante do item 9.1 do Acórdão 1143/2011;

9.8. tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 346/2006-TCU-Plenário;

9.9. deliberar no sentido de que a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser realizada tomando por base a Unidade Gestora, respeitando, todavia, as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal;

9.10. cientificar a Secretaria do Tesouro Nacional e os órgãos relacionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal do critério estabelecido no item anterior;

9.11. cientificar o Conselho Nacional do Ministério Público e ao Ministério Público da União do prazo para publicação do ato de limitação de empenho e movimentação financeira do art. 9º

da Lei Complementar 101/2000, sob pena de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.12. determinar às Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho que encaminhem a estar Corte, no prazo de 60 dias, avaliação técnica sobre efetivação da limitação de empenho por cada Tribunal Regional Federal, Eleitoral e do Trabalho;

9.13. determinar à Secretaria de Orçamento Federal que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, avaliação técnica sobre a individualização da base contingenciável e da limitação de empenho;

9.14. encaminhar cópias do Relatório, do Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao § 3º do art. 118 da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012) e a Casa Civil da Presidência da República, bem como às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.15. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 50/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/12/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3376-50/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V - Plenário

TC 015.303/2012-8

Natureza: Relatório de Acompanhamento

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

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000). RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2012. DESPESA COM PESSOAL. OPERAÇÕES DE CRÉDITO. GARANTIAS CONCEDIDAS PELA UNIÃO. ADERÊNCIA AOS LIMITES IMPOSTOS PELA LEGISLAÇÃO FISCAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de acompanhamento das despesas com pessoal, operações de crédito e garantias prestadas pela União realizadas pelas unidades jurisdicionadas acima elencadas, tendo por propósito específico verificar a aderência das mencionadas rubricas aos limites fixados pela Lei Complementar 101/2000-Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. A situação encontrada pela equipe encarregada dos trabalhos foi descrita nos termos abaixo consignados.

I. INTRODUÇÃO

1. *A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deverá ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado, trimestralmente, e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo este que, para o 1º trimestre, se encerra em 30 de maio.*

2. *Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 1º trimestre de 2012 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 19/10/2000 (Lei de Crimes Fiscais), bem como a análise do conteúdo neles divulgado, nos termos do art. 118 da Lei 12.465, de 12/8/2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012) e de outros elementos definidos como essenciais para a gestão pública responsável, nos termos do §1º do art. 1º da LRF, tais como a obediência aos limites de dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, inclusive o contingenciamento do orçamento.*

II. DA PUBLICAÇÃO E DO ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2012 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 10.028/2000, combinado com o art. 118 da LDO para 2012.

4. No Acórdão 446/2009-TCU-Plenário foi recomendado aos Tribunais Regionais Federais (TRFs) que apresentassem o Relatório de Gestão Fiscal individualizado, em atendimento ao disposto nos §§1º e 2º do art. 20 e no art. 54 da Lei Complementar 101/2000.

5. O referido Acórdão foi objeto de recurso apreciado pelo TCU, o qual decidiu, por meio do Acórdão 3.244/2011-TCU-Plenário, dar provimento ao recurso de modo a: (i) manter a recomendação relativa à apresentação dos RGFs dos TRFs de forma separada para cada Tribunal; (ii) tornar insubsistente a recomendação referente à consolidação das despesas do Conselho da Justiça Federal (CJF) nos RGFs do Superior Tribunal de Justiça (STJ); (iii) recomendar ao CJF a elaboração de seu RGF de maneira individualizada; e (iv) comunicar ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a inadequação dos limites estabelecidos pela Resolução CNJ 26, de 5/12/2006 em relação aos parâmetros estipulados pela LRF.

6. As informações sobre as publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal constam do Anexo I deste relatório.

7. Com exceção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 13ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência às orientações desta Corte e ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8. O TRT da 13ª Região publicou seu RGF em 31/5/2012, quando o prazo limite para publicação era dia 30/5/2012. Como justificativa, o TRT da 13ª Região informou que encaminhou o arquivo do RGF para a Imprensa Nacional às 15h40min do dia 29/05 com previsão de publicação no dia seguinte, no entanto, após o encerramento do expediente da regional, foi enviada uma mensagem ao Tribunal, informando que a transmissão não havia sido concluída com sucesso, impossibilitando a sua publicação no dia seguinte. No dia 30, o arquivo foi reenviado e o RGF, publicado no dia subsequente.

9. Pelo exposto, percebe-se que o Tribunal que publicou o RGF com atraso não desconhece ou ignora o prazo legal para publicação estabelecido na LRF. Os motivos do atraso na publicação ocorreram por força maior, ocasionados por problemas técnicos no envio do arquivo para a Imprensa Nacional.

10. Sendo assim, considerando que o atraso na publicação foi de apenas 1 (um) dia, levando-se em conta o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e, ainda, que as justificativas apresentadas pelo Tribunal comprovam que não houve dolo ou desídia em publicar o RGF no prazo legal, entende-se, salvo melhor juízo, que as justificativas e providências apresentadas foram suficientes para afastar 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.

11. Finalizando o presente título, observa-se que todos os RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2012 foram encaminhados a esta Corte.

III. DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

12. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela são calculados os percentuais de gasto de pessoal, de operações de crédito, de garantias e contragarantias e da dívida consolidada.

13. No contexto da verificação da RCL, 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 de seu montante.

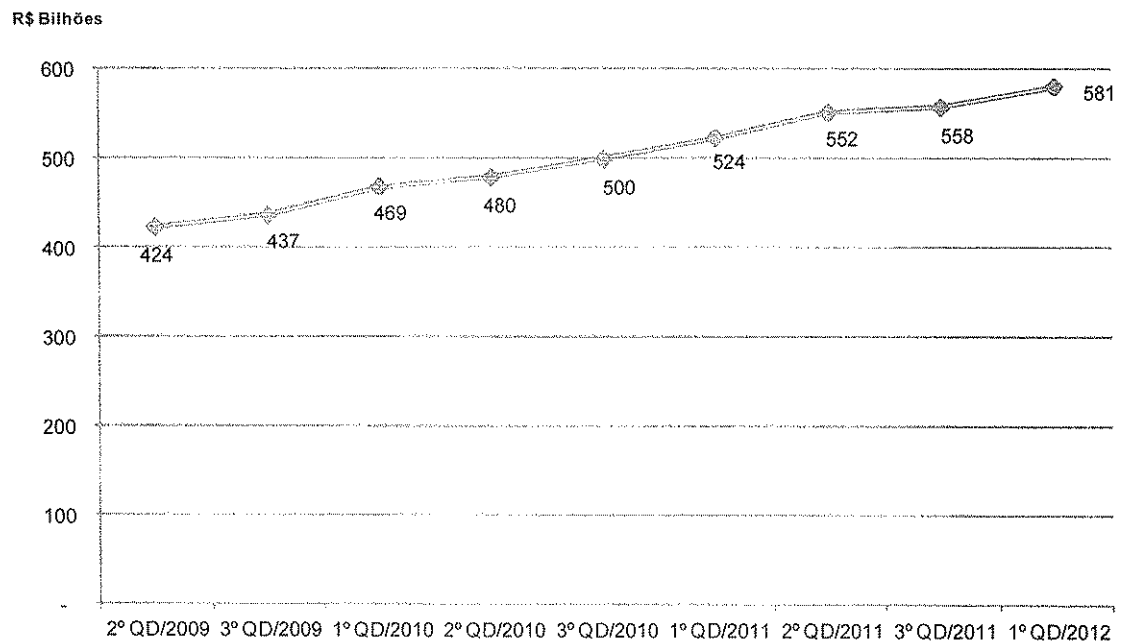
14. A conferência dos valores da RCL apresentada pelos Poder Executivo é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), módulo gerencial, levando-se em consideração o art. 2º, IV e parágrafo 1º da LRF.

15. No primeiro quadrimestre de 2012, a RCL atingiu o montante de R\$ 581,8 bilhões, com aumento de 11% em relação ao primeiro quadrimestre de 2011, cujo montante foi de R\$ 524,4 bilhões. O quadro abaixo mostra a evolução analítica da RCL nos últimos três anos, por quadrimestre:

Quadro 1 - Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Quadrimestre

ESPECIFICAÇÃO	R\$ Milhares								
	2º QD/2009	3º QD/2009	1º QD/2010	2º QD/2010	3º QD/2010	1º QD/2011	2º QD/2011	3º QD/2011	1º QD/2012
RECEITA CORRENTE (I)	753.775.200	775.406.759	815.297.924	846.558.792	890.137.033	943.045.069	998.468.616	1.029.613.468	1.073.222.420
Receita Tributária	243.806.293	240.598.286	250.010.574	262.803.586	281.814.921	306.259.868	325.700.559	338.648.828	352.493.129
Receita de Contribuições	386.113.719	400.470.721	425.157.491	448.253.666	475.432.044	500.415.292	529.121.407	545.486.602	563.432.190
Receita Patrimonial	56.030.187	58.700.426	65.639.050	60.859.268	65.241.009	65.122.654	67.635.357	65.708.554	70.050.241
Receita Agropecuária	20.753	20.882	20.333	19.582	20.325	20.716	21.768	21.014	22.369
Receita Industrial	579.024	574.266	596.846	587.268	603.608	582.862	625.510	562.500	670.839
Receita de Serviços	34.165.740	34.929.652	36.493.766	38.229.817	40.445.797	41.938.816	44.860.479	47.975.847	49.893.180
Transferências Correntes	192.958	142.142	160.247	172.067	269.190	293.217	322.759	450.679	563.513
Receitas Correntes a Classificar	(19.035)	0	7.519	11.537	0	(12.550)	(25.652)	(0)	(1.463)
Outras Receitas Correntes	32.795.562	39.970.384	37.192.079	35.621.982	26.310.139	28.424.196	30.206.230	30.759.445	36.096.422
DEDUÇÕES (II)	329.922.370	338.207.337	346.579.928	366.742.420	390.270.420	418.665.577	445.735.554	470.907.081	491.371.936
Transf. Constitucionais e Legais	130.080.521	129.080.122	128.321.027	137.145.358	144.906.337	155.306.975	164.564.481	172.776.009	180.295.968
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	160.742.782	168.885.499	175.574.959	184.636.393	194.548.884	210.003.314	228.452.113	245.227.992	256.917.988
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	7.346.792	7.559.476	7.855.381	8.163.368	8.573.621	8.862.442	9.114.048	9.291.949	9.383.809
Compensação Financeira RCPS/RPPS	490	726	931	761	725	1.999	1.562	1.644	3.624
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.635.885	1.681.261	1.712.668	1.767.702	1.869.021	1.934.379	1.976.091	2.025.441	2.032.091
Contribuição p/ PIS/PASEP	30.095.900	31.030.253	31.114.961	35.028.837	40.371.832	42.557.167	44.627.459	41.584.047	42.738.456
PIS	24.959.985	25.909.369	27.836.283	29.557.877	30.497.806	32.190.733	33.893.425	34.643.337	35.452.625
PASEP	5.135.915	5.135.915	5.258.677	5.470.960	9.874.026	10.366.434	10.734.034	6.940.709	7.285.831
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	423.852.829	437.199.421	468.717.995	479.816.372	499.866.613	524.379.492	552.733.063	558.706.387	581.850.483

16. Pelo Gráfico 1, abaixo, percebe-se que, desde o 2º quadrimestre de 2009, a RCL da União adotou uma trajetória de crescimento contínuo, saindo de um valor de R\$ 424 bilhões para R\$ 581 bilhões no 1º quadrimestre de 2012, gerando uma situação confortável para os órgãos federais no que tange ao cumprimento dos limites estabelecidos na LRF:

Gráfico 1 - Receita Corrente Líquida da União


Fonte: STN

IV. DO SISTEMA NACIONAL DE COLETA DE DADOS CONTÁBEIS E FISCAIS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO (SISTN)

17. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 determina, no §2º do art. 120, que os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF disponibilizarão, por meio do Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN), os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, no prazo de até quarenta dias após o encerramento de cada quadrimestre. Para o 1º quadrimestre de 2012, tal prazo encerrou-se em 10/6/2012.

18. Com base em informações obtidas no sítio da internet do Tesouro Nacional, a maioria dos órgãos disponibilizaram os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN. Com exceção de alguns órgãos da Justiça Federal devido a problemas relativos ao próprio SISTN que fogem da esfera de gestão desses órgãos, isentando-os de qualquer sanção pela não disponibilização.

19. Os problemas detectados no SISTN referem-se a links errados e falta de identificação do órgão no demonstrativo. Como órgão gestor do SISTN, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN foi notificada por meio de e-mail corporativo e telefonemas acerca dos problemas relatados e iniciou tratativas junto à Caixa Econômica Federal, operadora do sistema, para que corrija a base de dados do SISTN.

V. DAS DESPESAS COM PESSOAL

20. 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 no Anexo II do presente relatório. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentadas pelos órgãos da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), módulo gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 – Pessoal e o elemento de despesa 34, Terceirizações em Substituição de Servidor ou Empregado Público, do Grupo de Natureza da Despesa (GND) 3 – Outras Despesas Correntes. O Quadro 2, apresenta as despesas de pessoal conforme informado pelos órgãos.

Quadro 2 - Da Despesa com Pessoal

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 581.850.483 mil

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹	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	143.716.460	24,699895%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	60,390942%	63,569413%	67,101047%
1.1 Poder Executivo Federal	133.267.451	22,904072%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	60,432907%	63,613586%	67,147674%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	10.449.009	1,795824%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	59,860788%	63,011356%	66,511987%
1.2.1 Amapá	482.913	0,082996%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	30,401503%	32,001582%	33,779447%
1.2.2 Roraima	316.865	0,054458%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	34,036318%	35,827703%	37,818131%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	8.257.601	1,419196%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	64,508928%	67,904135%	71,676586%
1.2.4 MPDFT ⁵	314.670	0,054081%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	58,783591%	61,877464%	65,315101%
1.2.5 TJDFT ⁶	1.076.959	0,185092%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	67,306226%	70,848659%	74,784696%
2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	6.184.819	1,062957%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	42,518269%	44,756073%	47,242521%
2.1 Câmara dos Deputados	2.878.985	0,494798%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	40,892405%	43,044637%	45,436006%
2.2 Senado Federal	2.351.315	0,404110%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	46,989510%	49,462642%	52,210567%
2.3 Tribunal de Contas da União	954.519	0,164049%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	38,150892%	40,158833%	42,389880%
3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	16.302.019	2,801754%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	46,695902%	49,153581%	51,884336%
3.1 Supremo Tribunal Federal	192.570	0,033096%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	44,890719%	47,253388%	49,878576%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	19.805	0,003404%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	56,728895%	59,714627%	63,032106%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	496.298	0,085296%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	38,040407%	40,042534%	42,267119%
3.4 Justiça Militar	154.806	0,026603%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	32,958160%	34,692800%	36,620178%
3.5 Justiça Federal	4.906.760	0,843302%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	51,673960%	54,393642%	57,415511%
3.6 Justiça Eleitoral	2.448.870	0,420876%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	45,530899%	47,927262%	50,589888%
3.7. Justiça do Trabalho	8.082.911	1,389173%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	45,412970%	47,803127%	50,458856%
4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	2.068.410	0,355483%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	59,248039%	62,366357%	65,831154%
TOTAL DA UNIÃO	168.271.708	28,920094%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	57,840189%	60,884409%	64,266876%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 3º quadrimestre de 2011

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;

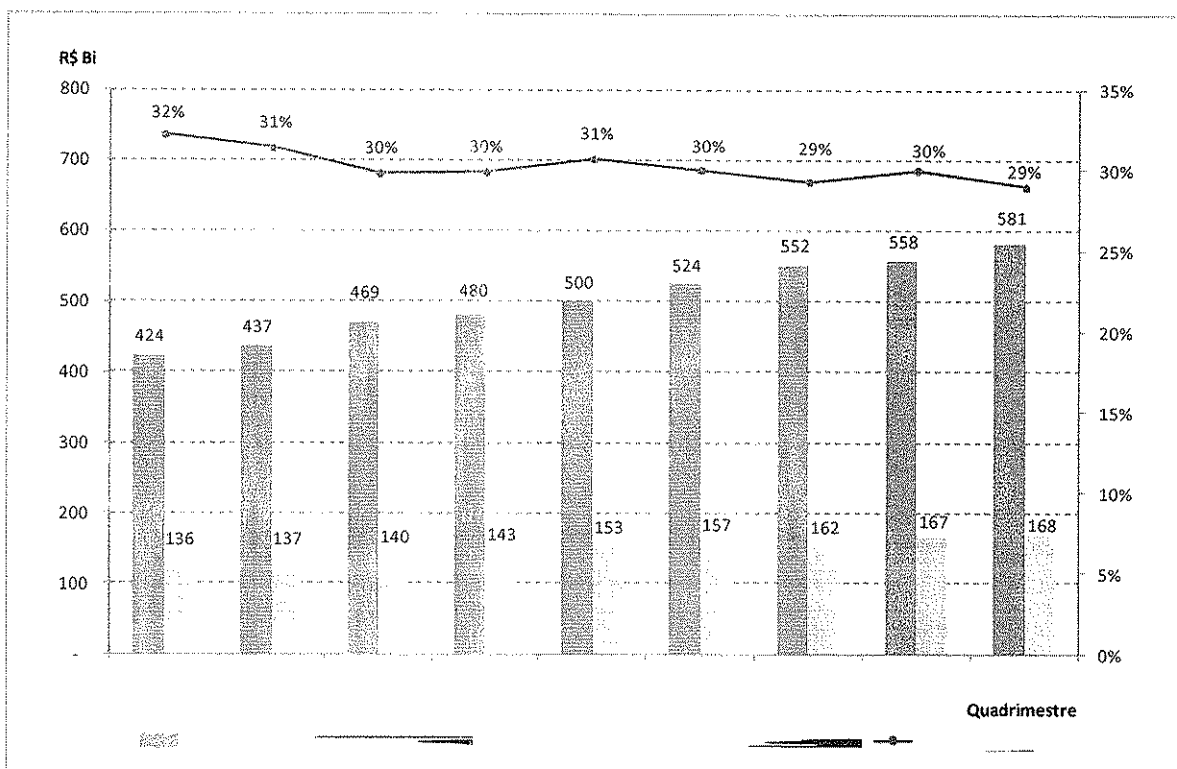
5 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

6 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

21. 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 1º quadrimestre de 2012.

22. Em relação ao crescimento nominal da despesa líquida com pessoal da União, tem-se que, embora ela venha crescendo em média 3% a cada quadrimestre, neste último quadrimestre o crescimento foi de 0,5%. Como, neste último quadrimestre, a RCL apresentou um crescimento percentual de 4%, a relação entre relação DLP/RCL, parâmetro adotado pela LRF, que no último quadrimestre de 2011 era de 29,9%, reduziu-se em um ponto percentual, chegando a 28,9%. Enfim tanto a despesa quanto a receita cresceram, mas a receita cresceu bem mais que a despesa, o que ocasionou a redução do percentual.

Gráfico 2 - Relação entre Despesa Líquida de Pessoal da União e a Receita Corrente Líquida



V.1. Inconsistências na Apuração da Despesa com Pessoal

23. No 1º quadrimestre de 2012 foram constatadas inconsistências na apuração dos dados relativos à despesa de pessoal, que serão detalhadas nos parágrafos seguintes. Ressalta-se, desde já, que essas inconsistências não têm a materialidade necessária para refletir no comprometimento dos limites de pessoal definidos pela LRF.

24. Essencialmente, a execução de uma despesa orçamentária pode ser apurada em relação à dotação recebida ou em relação a sua execução. A diferença entre as duas formas de apuração está na movimentação de crédito, ou seja, na situação em que um órgão recebe uma dotação e movimenta esse crédito orçamentário para outro que gasta o recurso, esse último se torna responsável pela sua execução.

25. Na primeira forma de apuração, por unidade orçamentária (UO), os valores descentralizados são computados nos valores do órgão que movimentou os créditos. Na segunda forma de apuração, por unidade gestora executora (UG Executora), valores de movimentação de crédito ficam computados no órgão que realizou a despesa. A responsabilidade da unidade executora se limita à legalidade na forma da realização da despesa, no entanto, a responsabilidade pela realização daquele gasto, do ponto de vista orçamentário, isto é, do cumprimento dos requisitos legais e da prestação de contas sobre a autorização legal recebida para a realização da despesa, permanece com a unidade detentora da dotação orçamentária e descentralizadora do crédito.

26. Em 2006, devido ao fato de não haver um padrão na forma de apuração dos gastos de pessoal, se por UO ou por UG Executora, este Tribunal estabeleceu a primeira regra sobre da forma de apuração das despesas de pessoal no RGF. O Acórdão 346/2006-TCU-Plenário definiu que a apuração deveria se dar por UG Executora, devido à impossibilidade de segregar o pagamento de precatórios da administração direta por órgãos, pois eles, na época, tinham sua dotação nos órgãos do judiciário e não naqueles responsáveis pelo débito.

27. Em 2010, houve uma mudança na forma de alocação orçamentária das sentenças judiciais, elas deixaram de ser consignadas diretamente no orçamento do órgão do Poder Judiciário encarregado de cumprir (pagar) a decisão exequenda e passaram a ser alocadas diretamente no orçamento do órgão sucumbente, detentor da obrigação reconhecida judicialmente. Consoante com essa mudança na forma de alocação, que permaneceu nos exercícios seguintes, o Acórdão 2097/2011 – Plenário determinou que na apuração das sentenças judiciais dever-se-ia levar em conta o órgão ou Poder detentor da dotação orçamentária.

28. Na análise do RGF do primeiro quadrimestre de 2012, foi verificado que alguns órgãos passaram a apurar o RGF levando-se em conta a titularidade da dotação orçamentária para todas as despesas de pessoal que lhes foi consignada (apuração por UO), enquanto outros mantiveram um critério misto: o elemento 91 (“sentenças judiciais”) é apurado por unidade orçamentária, enquanto os demais, por UG Executora. Essencialmente, os tribunais da justiça eleitoral e da justiça federal mantiveram a sistemática mista, enquanto os tribunais do trabalho passaram a apurar o RGF por unidade orçamentária.

29. Cabe ressaltar que a apuração, qualquer que seja o critério utilizado, só se torna coerente para o todo, abrangendo todas as despesas de pessoal realizadas, quando todos os órgãos envolvidos utilizam o mesmo critério, caso contrário, uma despesa pode não ser computada ou computada em duplicidade. Por exemplo, se o órgão que descentraliza o crédito orçamentário apura o RGF por UO e o que recebeu a descentralização de crédito apura por UG executora essa despesa será contabilizada duas vezes. Se o critério de apuração é inverso, essa despesa simplesmente não será computada.

30. Além dessa questão da consistência geral dos dados, no critério misto, resta uma inconsistência lógica, quanto ao caráter do gasto propriamente dito. Pois, de acordo com este critério, só as sentenças judiciais são apuradas por UO, as demais despesas são apuradas por UG Executora, assim, despesas de mesmo caráter, realizadas pelo mesmo órgão apenas deslocadas no tempo (despesas de exercícios anteriores – DEA), serão computadas por órgãos ou mesmo Poderes diferentes. A situação se torna evidente no caso de pagamentos de Despesas de Exercícios Anteriores referentes às Sentenças Judiciais. No critério misto, apenas as sentenças judiciais são apuradas por unidade orçamentária, logo as despesas de exercícios anteriores referentes a sentenças judiciais são apuradas pelo critério de UG Executora, pois as despesas de exercícios anteriores constituem elemento de despesa específico, indiferente ao conteúdo dessas despesas. Por fim, qual o motivo para a diferenciação do critério de apuração? Porque apenas as sentenças judiciais devem ser computadas de acordo com a dotação orçamentária do órgão?

31. Esse problema da apuração dos dados pelo critério misto pode ser verificado na prestação de contas do poder executivo. O quadro abaixo apresenta os dados do Poder Executivo, excluindo as despesas de pessoal de Amapá, Roraima, Transferências ao Fundo Constitucional do DF, Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público e não considera as exclusões do Acórdão 894/12, tema que será tratado posteriormente neste relatório.

Quadro 3 - Despesas de Pessoal do Poder Executivo – Maio de 2011 a Abril de 2012

R\$ milhares

Despesas do Poder Executivo – Apurados pela STN utilizando o Critério Misto:	
➤ Despesas Executadas pelas UGs Executoras do Poder Executivo indiferente à titularidade orçamentária – exceto despesas de Sentenças Judiciais.	150.438.131
➤ Despesas Executadas de Sentenças Judiciais por qualquer UG Executora cuja titularidade dos créditos é do Poder Executivo	6.343.524
Total da Despesa apurada	156.781.655
Despesas do Poder Executivo apuradas pelo critério da titularidade da dotação orçamentária	156.845.052
Diferença de valores entre os dois critérios de apuração:	63.397
Motivo da Diferença:	
Valores Descentralizados ao Poder Judiciário para pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores referentes a sentenças judiciais: Elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores – Natureza da Despesa Detalhada – Sentenças Judiciais (31909291)	63.397

Fonte: Siafi

32. Pelo quadro acima, percebe-se que o Poder Executivo não considerou, entre suas despesas de pessoal, aquelas de sua titularidade referentes a despesas de exercícios anteriores de sentenças judiciais (pois estas não são abarcadas pelo elemento 91 “sentenças judiciais”, mas pelo elemento 92 “despesas de exercícios anteriores”), mas considerou todas as despesas de sentenças judiciais do atual exercício. Se todos os órgãos utilizassem o mesmo critério, no final todas as despesas de pessoal teriam sido abarcadas, embora apenas as sentenças judiciais do exercício estariam impactando os limites do poder executivo. Enfim, esse critério misto, que segrega apenas por elemento de despesa 91, não é coerente, pois trata de forma significativamente diferente despesas de mesmo caráter, cujo principal exemplo refere-se às sentenças judiciais.

33. Diante desses fatos: inconsistência interna do critério misto na segregação da despesa em nível de elementos; de que, a partir de 2010, as dotações de sentenças judiciais passaram a ser consignadas ao órgão sucumbente e não aos órgãos do Poder Judiciário responsáveis pela execução/pagamento das sentenças; e, de que a descentralização do crédito orçamentário não exclui a responsabilidade do órgão descentralizador em relação à dotação descentralizada, conclui-se que todos os dados referentes às despesas de pessoal do RGF devem ser apurados, pela titularidade da dotação orçamentária, isto é, “por unidade orçamentária” do Poder ou do Órgão.

34. No caso da Justiça Federal, em que a primeira instância de todos os tribunais compartilha da mesma unidade orçamentária do Conselho Federal de Justiça, a apuração deve ter como filtro o Órgão superior da UO 12000, Justiça Federal, e, somente esses recursos orçados para a Justiça Federal, serem segregados por Unidade Gestora Executora para elaboração dos Relatórios dos diversos tribunais e do CJF.

35. Destarte, considerando que o melhor critério de apuração das despesas de pessoal do RGF é por unidade orçamentária, cabe tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 346/2006-TCU-Plenário, que estabelece:

9.2. deliberar no sentido de que a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser realizada tomando por base a Unidade Gestora, respeitando, todavia, as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal;

36. Ainda nesse mesmo sentido, cabe determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que realize as alterações necessárias no Manual de Demonstrativos Fiscais para que fique estabelecido que a apuração de todas as despesas de pessoal deve ser realizada levando-se em conta a titularidade da dotação orçamentária, isto é, a consulta deve ser feita por unidade orçamentária ou por órgão ou poder da UO. Aos órgãos relacionados no art. 20 da LRF cabe dar-lhes ciência da mudança metodológica a ser implementada na apuração das despesas de pessoal.

37. Os problemas observados na apuração do RGF do primeiro quadrimestre de 2012 referem-se essencialmente às questões metodológicas relatadas nos parágrafos anteriores, mas foram também constatadas pequenas inconsistências na classificação da despesa com pessoal em nível de elementos de despesa, por parte de alguns órgãos. Essas pequenas inconsistências foram repassadas à STN para que avaliasse a relação custo benefício de se alterar as naturezas de despesas pertinentes.

38. No entanto, tanto essas inconsistências, quanto os critérios de apuração analisados não foram suficientes para alterar significativamente os valores apresentados, e, indiferente ao critério utilizado, todos os órgãos mantiveram-se dentro dos limites estabelecidos para as despesas de pessoal.

V.2. Verificação do Cumprimento de Acórdãos Anteriores

V.2.1. Verificação do Cumprimento do Acórdão 726/2012-TCU-Plenário

39. No acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2011, constatou-se que o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, não estava suficientemente claro em relação aos itens que compõem a disponibilidade bruta e as obrigações financeiras que serão utilizadas na apuração da disponibilidade líquida de caixa nos termos que estabelece o parágrafo único do art. 42 da LRF, o que contribuiu para que vários órgãos da União montassem o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa de forma indevida.

40. Neste sentido, este Tribunal, por meio do item 9.4 do Acórdão 726/2012-TCU-Plenário, determinou à STN que proceda às alterações no MDF válido para 2012, na parte específica da União, no sentido de detalhar os itens patrimoniais do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro que devem ser considerados na apuração da disponibilidade de caixa disposta no art. 42 da LRF.

41. Portanto, visando dar cumprimento à referida decisão, a 3ª Diretoria Técnica da Semag, reuniu-se em 6/6/2012 com representantes da STN e fixaram um plano de trabalho a ser executado no decorrer do segundo semestre de 2012, de forma a proporcionar aos órgãos públicos federais obrigados a publicar o RGF, tempestivamente, todas as informações técnicas necessárias para a montagem do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa consoante o disposto no artigo 42 da LRF.

42. Os resultados do esforço empreendido pela STN serão monitorados no âmbito do acompanhamento da gestão fiscal no 2º quadrimestre de 2012.

V.2.2. Verificação do Cumprimento do Acórdão 894/2012-TCU-Plenário

43. Em levantamento de auditoria realizado nos órgãos centrais de orçamento e contabilidade, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com o objetivo de avaliar a adequação da sistemática de enquadramento da despesa com pagamento de benefícios assistenciais no contexto do art. 18 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em observância ao deliberado por meio do Acórdão 1.302/2010-TCU-Plenário (TC 011.836/2010-5), foram analisadas as despesas decorrentes dos seguintes benefícios: auxílio-funeral, auxílio-reclusão e auxílio-natalidade, regulamentados pela Lei

8.112/1990; auxílio-creche ou assistência pré-escolar, regulamentado pelo Decreto 977/1993; e auxílio-invalidez, disciplinado pela MP 2.215-10/2001 e pelo Decreto 4.307/2002.

44. Como resultado desse levantamento o TCU decidiu que, para fins do que estabelece o art. 18 da LRF, as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas:

a) ao auxílio-invalidez e aos benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão devem ser contabilizadas;

b) ao auxílio-creche, à assistência pré-escolar e aos benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, não devem ser contabilizados com base no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

45. Neste sentido, foi exarado o Acórdão 894/2012-TCU-Plenário cientificando e recomendando a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o seguinte:

9.1. cientificar a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de que as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas ao auxílio-invalidez e aos benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão, integram as despesas de pessoal para fins do que estabelece o art. 18 da Lei Complementar 101/2000, não devendo ser contabilizados para esse fim os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990;

9.2. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que, em face do disposto na Lei Complementar 101/2000, adotem as providências necessárias para possibilitar e facilitar aos entes federados, Poderes e Órgãos identificados no art. 20 a observância do disposto no item anterior quando da elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal, previstos no art. 54, ante a obrigatoriedade de cumprimento prevista no §2º do art. 1º;

46. Destarte, visando dar cumprimento ao referido acórdão, a 3ª Diretoria Técnica da Semag reuniu-se em 6/6/2012 com representantes da STN, onde foi fixado um plano de trabalho a ser executado no decorrer do segundo semestre de 2012, abrangendo as alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, versão 2013, emissão de orientações aos órgãos federias via mensagens no SIAFI e alterações no Plano de Contas Único da União.

47. Os resultados do esforço empreendido pela STN serão monitorados no âmbito do acompanhamento da gestão fiscal no 2º quadrimestre de 2012.

VI. DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

48. Além de definir os limites para despesa com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público, cujo acompanhamento fica a cargo da 1ª Diretoria Técnica da Semag.

49. Esse controle do endividamento se processa por vários mecanismos, merecendo destaque a previsão de relatórios que devem ser publicados bimestral e quadrimestralmente, assim como pelo sistema eletrônico centralizado que deve manter atualizadas as informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa - com encargos e condições de contratação, saldos e limites

do endividamento - para acompanhamento por parte do cidadão e dos órgãos de controle (art. 32, § 4º).

50. No exercício de sua competência constitucional, o Senado Federal estabeleceu os limites globais para os montantes de operações de crédito e concessão de garantia por parte da União. Carece de regulamentação, todavia, a fixação dos limites das dívidas consolidada e mobiliária federal, o primeiro de competência do Senado Federal e o segundo do Congresso Nacional.

51. Em face disso, a verificação das dívidas consolidada e mobiliária da União realizada nestes autos adota como parâmetro os limites propostos aos órgãos competentes, na ordem de 350% e 650% da Receita Corrente Líquida federal (RCL), respectivamente.

52. A análise ora empreendida tem como base as informações constantes dos demonstrativos das dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expressos no RGF do 1º quadrimestre de 2012. Tais demonstrativos estão previstos no artigo 54 da LRF e devem ser publicados trimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como o controle pelos órgãos competentes nos termos do art. 59 do mesmo diploma legal.

VI.1. Dívida Pública

53. A dívida pública é classificada mobiliária e contratual, sendo a primeira um dos principais itens da dívida consolidada bruta. É de se registrar que a dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas da União e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre essas entidades da administração indireta.

54. 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 resulta da diferença entre a dívida consolidada bruta e o ativo disponível e haveres financeiros.

55. O não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e Resoluções do Senado, podem sujeitar o Chefe do Poder Executivo às punições previstas na legislação citada no art. 73 da Lei Complementar 101/2000.

56. No quadro seguinte, foram destacadas as principais informações extraídas do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União constante do RGF em exame.

Quadro 4 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

Especificação	R\$ milhares		
	Saldo do Exercício Anterior 2011	Saldo do 1º quadrimestre de 2012	Variação (%)
1. Dívida Consolidada Bruta (DCB)	2.735.390.103	2.757.328.391	0,80%
1.1. Dívida Mobiliária (DM)	2.594.070.699	2.702.365.299	4,17%
1.2. Operações de Equalização Cambial - Relacionamento F/N/BCB ¹	92.835.834	4.119.614	-95,56%
1.3. Dívida Contratual	37.947.800	38.626.914	1,79%
1.4. Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	80.944	3.008.236	3616,44%
1.5. Dívida Assumida pela União (Lei nº 8.727/93)	10.454.826	9.208.328	-11,92%
1.6. Outras Dívidas	0	0	
2. Deduções	1.663.262.097	1.731.494.086	4,10%

Especificação	Saldo do Exercício Anterior 2011	Saldo do 1º quadrimestre de 2012	Variação (%)
2.1. Ativo Disponível	476.761.167	547.829.049	14,91%
2.2. Haveres Financeiros	1.210.593.295	1.203.698.735	-0,57%
2.2.1. Aplicações Financeiras, inclusive as disponibilidades do FAT ²	371.154.794	391.304.313	5,43%
2.2.2. Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	486.099.013	482.144.641	-0,81%
2.2.3. Demais Ativos Financeiros	353.339.489	330.249.781	-6,53%
2.3. (-) Disponibilidade Vinculada a Pagamento Restos a Pagar Processados ³	-24.092.365	- 20.033.699	-16,85%
3. Dívida Consolidada Líquida (DCL) (1-2)	1.072.128.006	1.025.834.305	-4,32%
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	558.706.387	581.850.483	4,14%
5. % da DCB sobre RCL (1/4)	489,59%	473,89%	-3,21%
6. % da DCL sobre RCL (3/4)	191,89%	176,31%	-8,12%
7. Limite da DCL (% da RCL) proposto ao Senado Federal ⁴	350,00%	350,00%	-
8. % Dívida Mobiliária sobre RCL (1,1/4)	464,30%	464,44%	0,03%
9. Limite de Dívida Mobiliária (% da RCL) proposto ao Congresso Nacional ⁵	650,00%	650,00%	-

Fonte: RGF do 1º Quadrimestre de 2012

1 Dólar 31/12/2011 (R\$ 1,88); dólar 30/04/2012 (R\$ 1,89) - disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pe:/conversao/Resultado.asp?ipni=convmoeda>

2 Disponibilidades do FAT atingiram R\$ 161.604.529 (em milhares de reais)

3 Segundo nota constante do Demonstrativo da Dívida publicado pela STN, o valor evidenciado nesta linha inclui o total das disponibilidades vinculadas a Restos a Pagar inscritos como Processados que aguardam pagamento e o total de Restos a Pagar inscritos com Não-Processados que foram posteriormente liquidados e aguardam, de igual maneira, pagamento. Além disso, por representarem potenciais inscrições de Restos a Pagar em 31 de dezembro, estão somados, também, os valores das despesas liquidadas no exercício financeiro atual que não foram pagas até o 1º Quadrimestre/2012.

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

57. Os valores apresentados no quadro precedente se referem ao estoque apurado no final do exercício de 2011 e em abril de 2012. A Dívida Consolidada Bruta (DCB) manteve-se estável, com crescimento de menos de 1%, enquanto as deduções, compostas por ativos disponíveis e haveres financeiros, cresceram 4,10% no quadrimestre.

VII.1.1. Operações de Equalização Cambial

58. Dentre os elementos que integram a DCB, chama atenção a volatilidade das Operações de Equalização Cambial - referentes às relações do Tesouro Nacional e o Banco Central (Bacen) -, com redução de 95% do saldo no 1º quadrimestre de 2012, contra um crescimento de 91,30% na comparação dos saldos apurados no encerramento dos exercícios de 2010 e 2011.

59. A operação de equalização cambial foi inaugurada pela Medida Provisória 435, de 28 de junho de 2008, convertida na Lei 11.803, de 5 de novembro de 2008, editada com o propósito, segundo a exposição de motivo, de dotar o Bacen de carteira de títulos da dívida pública federal em dimensões adequadas ao controle da oferta de moeda na economia. A solução adotada para - na visão do Governo Federal - reduzir a volatilidade do resultado do Bacen foi transferir os resultados das operações com reservas cambiais e derivativos cambiais ao Tesouro Nacional. Esse tipo de operação, todavia, pode constituir uma forma, pela via transversa, de usurpação da competência exclusiva do Bacen de emitir moeda, nos termos do art. 164 da Constituição, pois, na sua essência, representa uma sistemática de financiamento do Tesouro Nacional pelo Bacen, um dos principais fatores de geração do processo hiperinflacionário da década de oitenta.

60. E essa não é uma questão trivial. Conforme consignado no Parecer Prévio das Contas de Governo de 2011, no período de 2008 a 2011, as variações na taxa de câmbio provocaram resultados semestrais positivos para o Bacen no total de R\$ 265,2 bilhões. Desse montante, até o final de 2011, foram repassados R\$ 175 bilhões para a Conta Única do Tesouro Nacional, restando R\$ 90,2 bilhões para repasse no primeiro trimestre de 2012.

61. Tais recursos, entre outros, foram utilizados pela União como fonte para a concessão de empréstimos no valor total de R\$ 185 bilhões ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), autorizados por intermédio das Medidas Provisórias 453/2009, 505/2010 e 526/2011.

62. Por essa e por outras razões, o Parecer Prévio mencionado aponta a necessidade de atenção e cuidado específicos com os ganhos econômicos obtidos pelo Bacen com variações cambiais, em especial no que tange à gestão da política monetária e à coordenação desta com a política fiscal.

63. A uma, porque, em regra, tais ganhos não são acompanhados pela correspondente contração da base monetária, ou seja, no momento em que ocorrem, não vêm necessariamente seguidos pela respectiva transferência de recursos financeiros dos agentes econômicos para a autoridade monetária, o que pressiona o nível de preços da economia. A duas, porque ganhos atuais obtidos em razão de variações bruscas da taxa de câmbio podem se transformar, em futuro próximo, em perdas expressivas para a autoridade monetária e vice-versa. A três, se nos períodos subsequentes o saldo das reservas internacionais mantiver a trajetória ascendente e a taxa de câmbio continuar oscilando, poderá resultar em aumento do montante das equalizações cambiais e, conseqüentemente, do total das transferências de recursos monetários do Bacen ao Tesouro Nacional. Com efeito, pode-se comprometer a coordenação entre as políticas fiscal e monetária.

64. Essas operações também foram discutidas, com riqueza de detalhe, no TC 022.649/2009-4, ocasião em que a Semag apontou seus riscos para a política fiscal. A decisão que encerrou os autos, porém, foi no sentido de não vislumbrar riscos para a política monetária.

65. O item 1.2 do quadro precedente demonstra, com bastante nitidez, que a volatilidade do resultado do Bacen foi transferida para a composição do saldo da dívida bruta federal, o que requer atenção e cuidado específicos e permanentes.

66. Como bem apontado no Relatório que fundamenta o Voto e Acórdão 1259/2011-TCU-Plenário, embora as políticas monetária e fiscal sejam distintas uma da outra, isso não significa dizer, de forma alguma, que sejam independentes. Há consenso de que decisões tomadas no âmbito da política fiscal produzem efeitos, ainda que de forma indireta, em componentes e variáveis cujo acompanhamento e controle são considerados, pelos gestores da política monetária, de vital importância para o alcance de seus objetivos.

67. Segundo Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras do Bacen, de 31 de dezembro de 2011, por meio da operação de equalização cambial, o custo de carregamento das reservas internacionais e o resultado das operações de swap cambial efetuados no mercado doméstico são transferidos à União, por intermédio do Tesouro Nacional. Tais valores são calculados diariamente, sendo apurado o saldo a pagar ou a receber no último dia do semestre, o qual será liquidado financeiramente seguindo as mesmas regras estabelecidas para a transferência ou cobertura do resultado, inclusive no que tange à sua correção.

68. No entanto, é importante observar que estudiosos da área aconselham que, nesses casos, a decisão mais prudente consistiria em acomodar os referidos resultados em uma espécie de "reserva de lucros", que poderá ou não se configurar no encerramento do exercício. Kenneth Sullivan, analista do Departamento de Assuntos Monetários e Cambiais do Fundo Monetário Internacional (FMI), no texto [Profits, Dividends and Capital – Considerations for Central Banks], manifesta-se no seguinte sentido (TC 022.649/2009-4):

"For central banks, the effect has been to increase the potential volatility of reported earnings, particularly in situations of material mismatches in balance sheet structure, a common feature of central banks given their specific responsibilities for foreign reserves management. The result can be a significant timing mismatch between the recognition and

realization of central bank profits, raising the risk of a reversal of the recognition before realization occurs. This risk cautions against the distribution of unrealized profits as dividends and advises the creation of appropriate buffers to enable the central bank to meet future losses.” (Grifou-se)

Tradução livre: “Para os bancos centrais, o efeito tem sido o de aumentar a volatilidade potencial de ganhos, especialmente em situações de descasamento de ativos e passivos na estrutura do balanço patrimonial, uma característica comum dos bancos centrais dadas as suas responsabilidades específicas para a gestão de reservas cambiais. O resultado pode ser uma significativa incompatibilidade temporal entre o reconhecimento e realização de lucros do banco central, aumentando o risco do repasse de ganhos antes que ocorra a realização financeira. Este risco adverte contra a distribuição de lucros não realizados a título de dividendos e aconselha a criação de reservas de lucro adequadas que permitam ao banco central acomodar perdas futuras.” (grifou-se).

69. Dito de outra forma: de acordo com a lógica da LRF, a variação do saldo das reservas internacionais seria “levada a resultado”, registrando-se aumento no saldo do “patrimônio líquido” do Bacen, o que daria a oportunidade da autoridade monetária decidir sobre a constituição de reserva de lucros ainda não realizados financeiramente. Já na lógica da Lei 11.803/2008, em vez de se registrar o aumento no “patrimônio líquido”, deve-se proceder, conforme determina o art. 6º da norma em foco, ao registro de uma “obrigação” junto ao Tesouro Nacional, anulando-se, no resultado do Bacen, o efeito positivo proporcionado pela variação da taxa de câmbio, o que retira da autoridade monetária a capacidade de decidir sobre a composição da referida reserva de resultado (TC 022.649/2009-4).

70. A abordagem desse tema no âmbito da análise do Relatório de Gestão Fiscal está em consonância com a diretriz do Parecer Prévio das Contas de 2011, ocasião em que foi consignado que o TCU deverá acompanhar, permanentemente, a evolução da equalização cambial, inclusive por meio de trabalhos de fiscalização específicos, com vistas a apurar os impactos e os riscos relacionados aos agregados das políticas monetária e fiscal.

VI.1.2. Refinanciamento da Dívida dos Estados e Municípios

71. A DCB da União é composta não apenas de títulos que devem ser honrados pela União, mas daqueles emitidos no contexto dos programas de refinanciamento de dívidas estaduais e municipais que iniciaram em 1989. Embora essas dívidas locais tenham sido “federalizadas”, é de se ressaltar que os pagamentos dessa parcela significativa da dívida federal constituem encargos dos Estados e Municípios por força contratual.

72. No período objeto desta análise, o saldo desses haveres financeiros da União atingiu R\$ 482,1 bilhões, o que corresponde cerca de 18% da dívida mobiliária federal, da ordem de R\$ 2,7 trilhões, e 28% do total das deduções consideradas para fins de apuração da dívida consolidada líquida. Assim, qualquer alteração dos no saldo dos haveres financeiros terá impacto direto no saldo da dívida consolidada líquida, podendo comprometer outros componentes das políticas fiscal e monetária a cargo da União.

73. É oportuno fazer, nesta análise, um breve histórico da origem desses haveres financeiros da União. Como bem registrado na página do Tesouro Nacional, o ajustamento dos governos estaduais e municipais à súbita queda da inflação na década de noventa foi mais traumático que o do Governo Federal. Isto porque, ao contrário do Governo Federal, que só usava suas receitas financeiras decorrentes da correção monetária para pagar despesas da mesma natureza, muitos governos estaduais e municipais faziam uso da receita de correção monetária para custear despesas primárias, relativas a pessoal, custeio, investimento.

74. No início de 1995, os sistemas financeiros estaduais sofreram pesadamente com a queda da inflação e a conseqüente perda de receitas inflacionárias. Vários bancos estaduais tornaram-se insolventes, em parte devido à inadimplência de seus próprios acionistas controladores. Os Estados passaram, então, a enfrentar crescentes dificuldades de caixa, buscando financiar-se de custosos empréstimos de antecipação de receita orçamentária (ARO) obtidos junto à rede bancária privada. Foram verificados atrasos em diversos compromissos, inclusive relativos a serviço da dívida e folha de pagamento de servidores.

75. Fatores históricos contribuíram para a deterioração da situação fiscal de Estados e Municípios nas décadas de oitenta e noventa, merecendo destaque a inexistência de instrumentos de controle de endividamento, a ausência de mecanismos de ordenamento das finanças públicas e, na maior parte dos casos, de estruturas de arrecadação eficientes. Nesse cenário, foram crescentes as pressões políticas para uma nova rodada de renegociação de dívidas refinanciadas ao amparo das Leis 7976/1989 e 8727/1993.

76. Os desequilíbrios fiscais nas esferas estadual e municipal foram agravados e tornaram-se mais evidentes após o processo de estabilização da economia, com a implementação do Plano Real em julho de 1994. Com vistas a atender às pressões dos entes subnacionais e criar as condições econômico-fiscais para a implantação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), a União fez um novo refinanciamento de dívida, que resultou na Lei 9.496/1997, e na Medida Provisória 2185/2001 (originária da MP 1811/1999), a primeira para refinar dívidas de Estados e a segunda dos Municípios.

77. Para resolver, de forma estrutural, esses problemas, em 1998, já há alguns anos após a implantação do Plano Real, foi proposto para a sociedade um conjunto de medidas que tinha por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Esse conjunto de medidas inclui o PEF, que veio surgir conjuntamente com a Reforma Administrativa.

78. O PEF contemplou medidas de curto prazo, para garantir os resultados anunciados no programa para o período de 1999 a 2001, além de medidas de natureza estrutural, para alcance permanente de resultados fiscais positivos para o País. Dentre as medidas de natureza estrutural, merece destaque a LRF, editada com o objetivo de alcançar o equilíbrio sustentável das contas públicas nas três esferas de governo.

79. Nesse contexto, a Lei Complementar 101/2000 representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerir com responsabilidade os recursos públicos dentro de regras claras e precisas, aplicadas a todas as esferas de governo, em todos os níveis, relativamente à gestão da receita e despesa públicas, endividamento e gestão do patrimônio, sob ótica transparente dos resultados fiscais alcançados pelo administrador público.

80. Eis a importância de se exercer o controle do cumprimento da norma geral, em especial sobre a exigência de condicionantes e observância das vedações previstas nos artigos 31 a 38, pois é marco regulatório da administração responsável. Qualquer desequilíbrio ou permissividade aos limites e às condicionantes e vedações nela estabelecidos, às suas características, preceitos, ditames, essência, tenderá a desvirtuar as contas públicas e enfraquecer os resultados positivos alcançados desde a sua edição.

81. Consideradas essas premissas, o controle permanente do saldo dos haveres financeiros da União é essencial para o acompanhamento da trajetória da dívida pública federal. Por assim ser, em 2006, foram realizadas auditorias para avaliar a solvabilidade dos débitos de Estados e Municípios com a União, nos termos dos Acórdãos 315, 316 e 317/2007-TCU-Plenário, por meio das quais se verificou que 85% (oitenta e cinco por cento) do saldo dos haveres em agosto de 2006 (R\$ 381 bilhões) eram devidos por apenas quatro Estados (Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de

Janeiro e Minas Gerais) e pela Capital Paulistana. Neste momento, o tema é novamente analisado no âmbito do Levantamento de Auditoria objeto do TC 013.036/2012-2, sob a coordenação da Semag.

82. A avaliação permanente da solvabilidade dos haveres federais é essencial, já que, ao final da trajetória de ajuste dos entes que se valem do limite máximo de comprometimento da receita líquida real (RLR) para pagamento das prestações do refinanciamento da dívida ('teto'), a União não poderá refinancear, diretamente ou por meio de suas instituições financeiras, saldos porventura remanescentes das dívidas de Estados e Municípios com ela contraídas antes de maio de 2000, por vedação expressa do caput e inciso II do § 1º do art. 35 da Lei Complementar 101/2000.

83. Têm-se, todavia, notícias da existência de discussão, no âmbito do Senado Federal e da mídia em geral, sobre o endividamento dos Estados e dos Municípios, sinalizando pressões para uma nova rodada de refinanciamento, o que, como já mencionado, está proibido pela LRF. Diante disso, nunca é demais lembrar que um novo refinanciamento da dívida de alguns entes subnacionais poderá constituir ônus para o Tesouro Nacional, que será assumido por toda a sociedade brasileira, sem contar o tratamento diferenciado que será dispensado aos entes da Federação que historicamente se esforçam para cumprir as normas fiscais vigentes.

84. O risco da "refederalização" dos compromissos financeiros que devem ser honrados pelos entes subnacionais já foi abordado no TC 030.040/2008-2, cuja análise resultou no Acórdão 2282/2008-Plenário. Na ocasião, esta Corte de Contas decidiu pela improcedência da Representação formulada por parlamentar que requereu a suspensão da cobrança pela União referente ao refinanciamento da dívida de determinado ente da Federação.

85. Para concluir este título, cabe mencionar o trabalho de Levantamento em curso na Semag (TC 013.036/2012-2), sob a relatoria do Exmo. Ministro Valmir Campelo, com o objetivo de identificar as ações do Poder Executivo Federal para acompanhamento dos haveres da União para com os entes subnacionais e avaliar a solvabilidade das respectivas dívidas, renegociadas ao final da década de 90.

VI.1.3. Precatórios Considerados para Fins de Limite da Dívida Consolidada

86. Mais um item da composição da DCB que merece breve comentário diz respeito ao crescimento de 3.616,44% do saldo dos precatórios posteriores à edição da LRF (5/5/2000). A exemplo de abordagens em outras manifestações do TCU, trata-se de fenômeno comum no primeiro quadrimestre, período em que os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento do exercício em que tenha sido incluído passam a integrar a dívida consolidada, apenas para fins de limites, por força do § 7º do art. 30 da Lei Complementar 101/2000.

87. Com efeito, é bastante elevada a variação entre o saldo dos precatórios judiciais do primeiro quadrimestre em relação ao saldo apurado no encerramento do exercício imediatamente anterior, sem que haja qualquer anormalidade no que tange a esse resultado.

VI.1.4. Deduções da Dívida Bruta Federal

88. Para o controle da dívida pública, há que se acompanhar, com atenção redobrada, os saldos do ativo disponível e dos haveres financeiros. O primeiro item apresentou um crescimento de 14,91%, enquanto o segundo foi reduzido em 0,57%, muito sob influência da variação negativa de "Outros Créditos Bancários" (- 6,53%) que integram os "Demais Ativos Financeiros".

89. Dentre as parcelas que integram a dedução da dívida bruta para se alcançar a dívida consolidada líquida merecem atenção as disponibilidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que em abril de 2012 totalizaram R\$ 161,6 bilhões. Eventuais contribuições dos servidores e patronal para os regimes próprio e geral de previdência referidos nos artigos 40 e 201 da

Constituição (RPPS e RGPS) também devem ser acompanhadas de forma destacada, conforme apontado no relatório que fundamenta o Acórdão 451/2009-Plenário.

90. Os recursos que compõem o FAT são destinados ao pagamento de abono salarial e seguro desemprego, já as contribuições vinculadas ao RGPS não podem ser aplicadas em qualquer outra despesa que não seja com o custeio dos benefícios previdenciários expressamente definidos nos artigos 18 e 71 da Lei 8.212/1991 (despesas correntes), por força do inciso XI, do art. 167, da Constituição.

91. A dedução do FAT na metodologia de cálculo da dívida consolidada líquida é tratada com minúcia de detalhe na tese do mestrando Otávio Ladeira de Medeiros, também vencedor do VIII Prêmio Tesouro Nacional de Monografia (2003), com o tema: "Dívida Pública como Indicador de Sustentabilidade Fiscal e Sinalizador de Política Governamental". Segundo o autor premiado, o fato de recursos de um fundo serem aplicados em títulos públicos não significa que possam contribuir para reduzir o impacto da dívida pública sobre o crédito disponível, visto que o principal e os rendimentos da aplicação permanecem vinculados ao respectivo fundo.

92. Essa mesma lógica se aplica ao RGPS e ao RPPS das três esferas de governo. Não obstante atualmente o RPPS da União apresente um desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias, por várias questões históricas que merecem análise apartada, essa não é a realidade dos demais entes da Federação, que capitalizaram seus fundos de previdência pública e acumulam reservas vinculadas ao regime próprio. Da mesma forma, é possível e desejável que a União constitua reservas para o cumprimento do equilíbrio financeiro previsto no art. 40 da Constituição, cujas disponibilidades em nada contribuirão para reduzir a dívida pública federal.

VI.1.5. Considerações Complementares sobre o Cumprimento dos Limites

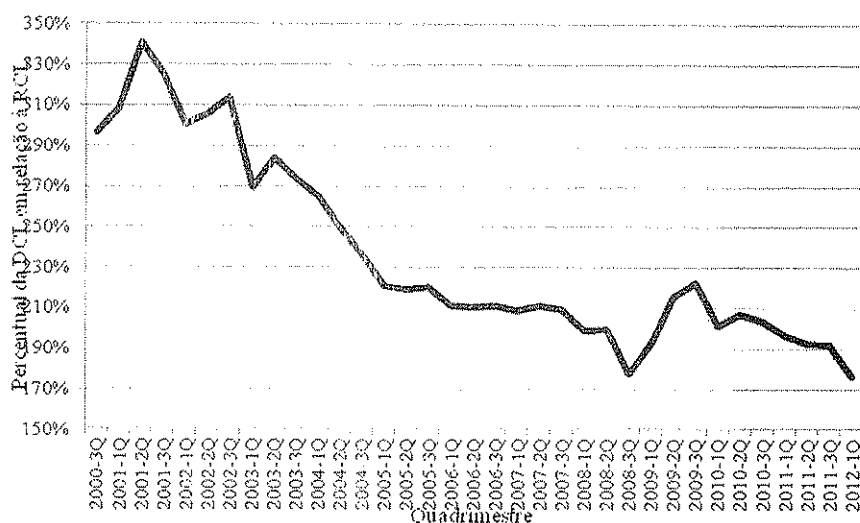
93. Sob a perspectiva do cumprimento dos limites das dívidas mobiliária e consolidada propostos ao Congresso Nacional e ao Senado Federal, respectivamente, pode-se dizer que a União está dentro dos parâmetros fiscais propostos.

94. Neste primeiro quadrimestre, o saldo da dívida mobiliária federal manteve-se estável em relação ao encerramento do exercício de 2011, com crescimento de apenas 0,03%, atingindo 464,44% da RCL federal, bem abaixo do limite proposto de 650%.

95. A dívida consolidada líquida, consideradas todas as deduções realizadas (disponibilidades e haveres financeiros da ordem de R\$ 1,7 trilhão), ficou na casa de R\$ 1 trilhão, o que corresponde 176,31% da RCL federal, percentual abaixo do limite proposto de 350%.

96. Cumpre frisar, todavia, que, mesmo se os recursos do FAT (R\$ 161,6 bilhões) deixassem de ser considerados para fins de dedução, a dívida consolidada líquida federal se manteria abaixo do limite proposto, elevando o seu patamar a 204,07%.

97. A visão panorâmica da trajetória da dívida consolidada líquida, a partir da edição da LRF, é demonstrada no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre Receita Corrente Líquida (RCL)


VI.2. Das Operações de Crédito

98. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. Enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo a cada quadrimestre (estoque), o controle das operações de crédito se dá pelo fluxo das contratações ao longo do exercício em análise. Em face disso, torna-se relevante comparar as contratações realizadas no quadrimestre objeto de análise com o mesmo período apurado no exercício anterior.

99. De acordo com a Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração do limite das operações de crédito consideram-se as contratações realizadas em um exercício financeiro, contendo somente valores de fluxos das operações que se acumulam ao longo do ano.

100. 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 resultado das operações realizadas nos meses que integram o quadrimestre de referência, o denominador é composto pelo fluxo de receitas correntes líquidas relativas ao período de 12 meses.

101. Feita essa contextualização preliminar, apresenta-se a seguir, de forma sintética, as principais informações dos Demonstrativos de Operações de Crédito constantes dos RGF relativos aos 1º quadrimestres de 2011 e 2012.

Quadro 5 - Demonstrativo das Operações de Crédito
 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "d")

(em R\$ milhares)

Especificação das Operações	Período de Contratação da Operação de Crédito		
	Jan – Abr de 2011	Jan – Abr de 2012	Variação
1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	243.686.159	345.443.471	41,76%
Mobiliária	241.010.066	345.332.204	43,29%

Especificação das Operações	Período de Contratação da Operação de Crédito		
	Jan – Abr de 2011	Jan – Abr de 2012	Variação
Interna	241.010.066	340.417.658	41,25%
Refinanciamento	172.685.326	120.705.493	-30,10%
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	2.161.913	1.054.112	-51,24%
Demais Internas - Orçamentárias	43.230.111	131.813.112	204,91%
Demais Internas - Extraorçamentárias	22.932.715	86.844.940	278,69%
BNDES e Trocas	22.932.715	86.844.940	278,69%
Externa	0	4.914.546	
Refinanciamento	0	3.220.059	
Demais Externas - Orçamentárias	0	1.694.488	
Contratual	2.676.093	111.267	-95,84%
Interna	1.367.535	455	-99,97%
Abertura de Crédito	1.367.535	455	-99,97%
Externa	1.308.558	110.812	-91,53%
Abertura de Crédito - Orçamentárias	1.202.947	87.597	-92,72%
Abertura de Crédito - Extraorçamentárias	3.525	23.215	558,58%
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	102.086	0	-100,00%
2. NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	-	-	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE EM % DA RCL	Valores		Variação
3. Operações Vedadas	0	0	
4. Amortização/Refinanciamento do Principal da Dívida ²	215.123.262	318.696.200	48,15%
5. Outras Operações Deduzidas do Limite	18.514.305	75.457.606	307,56%
(-) Cancelamento de títulos aceitos em leilões de troca	18.514.305	75.457.606	307,56%
(-) Aporte Bacen MP 435/2008 ³	0	0	
Receita Corrente Líquida – RCL	524.379.492	581.850.483	10,96%
6. Total considerado para fins de limite = (1 + 3) - (4 + 5)	10.048.591	- 48.710.335	
7. Limite definido por Resolução do Senado Federal	314.627.695	349.110.290	10,96%

Fonte: RGF do 1º Quadrimestre de 2011 e 2012

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

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

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

102. Nota-se, do quadro precedente, um aumento de quase 42% no total das contratações de operações de crédito sujeitas ao limite no 1º quadrimestre de 2012 quando comparado ao mesmo período de 2011. Dentre as contratações, merecem destaque as operações mobiliárias classificadas como “demais operações internas” - “orçamentárias” e “extraorçamentárias” (BNDES e Trocas) -, que apresentaram crescimento de 205% e 279%, respectivamente, na comparação com os respectivos fluxos no mesmo período de 2011.

103. As “demais operações internas – orçamentárias” representam 38% do total das operações contratadas no 1º quadrimestre de 2012, enquanto as “extraorçamentárias” (BNDES e Trocas) representam 25% do mesmo total. É estranho que 25% das operações de crédito contratadas pela União sejam classificadas como operações “extraorçamentárias”, ou seja, que se processem à margem do orçamento fiscal.

104. No que tange às operações contratuais, chama a atenção a “abertura de crédito – extraorçamentárias”, com aumento de 558% quando comparado ao mesmo período de 2011.

105. Outro aspecto que chama atenção nesta análise diz respeito à atual metodologia de apuração do limite de operações de crédito. Segundo o disposto no § 2º, do art. 7º, da RSF 48/2007, o limite de 60% de contratação de operações de crédito não se aplica às operações de refinanciamento do principal de dívidas e às operações de concessão de garantias. Por essa diretriz, a metodologia de cálculo deveria prever a dedução das operações de refinanciamento classificadas na “fonte 43”, que totalizaram R\$ 120,7 bilhões no período.

106. Nessas bases, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de operação de crédito espelharia, em bilhões de reais, a seguinte operação: (R\$ 345,4 – R\$ 120,7 = R\$ 224,7). Esse resultado corresponde a 38,62% da RCL federal.

107. Porém, essa metodologia foi substancialmente alterada pela RSF 41/2009, que deu nova redação ao artigo 7º da RSF 48/2007, com as seguintes inovações:

RESOLUÇÃO Nº 41, DE 2009

Altera a Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal, dispondo sobre as deduções para efeito de apuração do montante global das operações de crédito e a comprovação de adimplência do ente garantido junto à União.

O Senado Federal resolve:

Art. 1º O § 2º do art. 7º da Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º

.....

§ 2º Para efeito de apuração do montante global das operações de crédito a que se refere este artigo, serão deduzidos:

I – os valores destinados à amortização do principal e ao refinanciamento da dívida pública federal;

II – as emissões de títulos destinadas:

a) ao pagamento de resultado negativo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, de que trata o inciso II do art. 2º da Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001;

b) ao pagamento do resultado financeiro negativo das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço semestral, de que trata o inciso II do art. 6º da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008;

c) a assegurar ao Banco Central do Brasil a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária, de que trata o inciso IX do art. 1º da Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001;

III – as operações de concessão de garantias, observado o disposto no art. 9º.” (Grifou-se)

108. A partir da nova Resolução Senatorial, a metodologia de cálculo de apuração do limite fixado para contratação de operação de crédito pode gerar resultado sui generis, a exemplo do apurado no RGF do 1º quadrimestre de 2012, objeto desta análise.

109. Conforme evidenciado no quadro precedente, embora a União tenha contratado operações crédito da ordem de R\$ 345,4 bilhões, dos quais apenas R\$ 120,7 bilhões referem-se a refinanciamento, foram deduzidos valores - inclusive decorrentes da amortização do principal da dívida - no total de R\$ 394,1 bilhões. Com efeito, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de contratação de operações de crédito no período é de R\$ - 48,7 bilhões, o que, na prática, não representa um limite, mas um incentivo para mais e mais contratações de operações de crédito.

110. À primeira vista, os potenciais efeitos decorrentes da alteração da RSF 48/2007, no que tange à nova metodologia de apuração do limite de operações de crédito, não demonstram guardar coerência com as normas estatuídas pela LRF e com os objetivos da política fiscal, como prevê o inciso I, do § 1º do art. 30 deste Diploma.

111. A preocupação com as distorções causadas pela nova metodologia inaugurada pela RSF 41/2009 não é novidade, já tendo sido abordada no TC 028.002/2010-5 que resultou no Acórdão 283/2011-Plenário, merecendo destaque as seguintes passagens do Relatório que fundamenta o Voto e referido Acórdão:

"99. Ressalva-se, porém, o fato de estarem sendo contabilizadas como deduções referentes a amortização e refinanciamento os valores liquidados no Grupo de Natureza de Despesa "6 - Amortização da Dívida", independentemente da fonte de recursos. Embora a Resolução do Senado Federal nº 41/2009 estabeleça que devem ser deduzidos os valores destinados ao mencionado grupo de despesa, somente deveriam ser computados os valores cujas receitas sejam oriundas de operações de crédito. Faz-se necessário, portanto, recomendar à STN que efetue os devidos ajustes nas futuras edições do RGF, informando em nota explicativa o respectivo impacto na composição do demonstrativo em foco.

(...)

126. O Demonstrativo das Operações de Crédito contabilizou como deduções referentes a amortização e refinanciamento os valores liquidados no Grupo de Natureza de Despesa "6 - Amortização da Dívida", independentemente da fonte de recursos, em desacordo com a Resolução do Senado Federal nº 41/2009, a qual preceitua que somente deverem ser computados os valores cujas receitas sejam oriundas de operações de crédito.

112. A decisão proferida no âmbito do Acórdão 283/2011-Plenário foi no seguinte sentido:

"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;"

113. Entretanto, ao que tudo indica, a recomendação não foi atendida, razão pela qual se faz necessário fixar prazo para que a Secretaria do Tesouro Nacional e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) se manifestem acerca dos efeitos apontados nesta análise e dos riscos de, na prática, a União não dispor de um limite efetivo para controlar as contratações de operações de crédito realizadas a cada exercício.

114. Outro aspecto de relevo para o efetivo controle do endividamento público diz respeito à manutenção de sistema eletrônico centralizado a cargo do Ministério da Fazenda. O tema já foi abordado em vários trabalhos do TCU, com reiteradas decisões proferidas, a exemplo do Acórdão 2541/2009-Plenário, que determina a implementação de medidas que viabilizem o controle informatizado dos saldos, encargos e outros componentes das dívidas interna e externa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, medida essencial para conferir a transparência às informações da dívida pública e viabilizar o controle social sobre seus indicadores, além de racionalizar o acompanhamento da dívida pública a cargo do Ministério da Fazenda, conforme previsto nos artigos 31 e 32 da LRF.

115. O controle da dívida dos entes da Federação constitui um grande desafio para a manutenção da estabilidade fiscal. Todavia, é inegável que a LRF disciplina matérias inseridas em paisagem esparsa, naturalmente complexa, não necessariamente bem compreendida pelos agentes públicos cuja atuação não tenha como eixo as finanças públicas.

116. Há que se considerar, ainda, que as operações de crédito podem se apresentar sob diversas formas de financiamento que não necessariamente são vistas como operação de crédito pelos gestores, o que constitui um desafio a mais para o acompanhamento a ser exercido pelo Ministério da Fazenda. Exemplo disso pode ser encontrado no TC 016.585/2009-0, o qual tem por objetivo avaliar a regularidade da contratação e o enquadramento, no conceito de operação de crédito definido pelo art. 29 da LRF, da operação realizada entre o Município de Belo Horizonte (MG) e o Fundo de Investimento em Direitos Creditórios (FIDC-BH).

117. O pronunciamento sobre o enquadramento dessas operações no conceito de operação de crédito é de fundamental importância para evitar a disseminação país afora, em especial em períodos eleitorais, de contratação de operações de crédito à revelia das condicionantes e limites fixados pela LRF e por Resoluções Senatoriais, em especial a autorização prévia pelo Ministério da Fazenda, o que pode gerar responsabilização para os gestores públicos, a exemplo do que ocorreu com milhares de contratações no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (Reluz) amplamente discutidas nos Acórdãos 1563/2005-TCU e 2855/2008-TCU, ambos do Plenário.

VI.3. Das Garantias e Contragarantias de Valores

118. O outro importante mecanismo para controle do potencial endividamento da União diz respeito às garantias e respectivas contragarantias de valores recebidas pela União.

119. O art. 9º da RSF 48/2007 fixa o limite de 60% da RCL para o montante das garantias concedidas pela União em operações de crédito externo e interno. Já as contragarantias constituem exigência do §1º do art. 40 da Lei Complementar 101/2000.

120. É importante frisar que a União poderá conceder garantias, constituindo essa uma faculdade e não uma obrigatoriedade para União Federal. A concessão de garantias, porém, somente poderá ocorrer se os Poderes e órgãos autônomos dos entes beneficiários (Estados e Municípios) comprovarem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição, pela própria LRF e por Resoluções do Senado Federal.

121. A garantia está condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência dos Poderes e órgãos e entidades do ente da Federação que a pleitear, relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas. Frise-se que a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município consiste na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retê-las e empregar o

respectivo valor na liquidação da dívida vencida, por força não apenas do § 1º do art. 40 da LRF, mas do inciso IV e § 4º do art. 167 da Constituição, o que vem sendo observado pela União.

122. Embora o § 2º do art. 9º da RSF 48/2007 estabeleça que, para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante das garantias concedidas deve ser realizada no encerramento do financeiro, com base no saldo devedor das obrigações financeiras garantidas, há que se fazer o controle quadrimestral dos respectivos saldos por previsão expressa na alínea "c", do inciso I, do art. 55 da Lei Complementar 101/2000.

123. Neste ponto, constata-se aparente conflito entre a Resolução Senatorial e a LRF. Primeiro, porque os demonstrativos previstos no inciso I do art. 55 da Lei Complementar 101/2000 visam à apuração quadrimestral dos limites fiscais - inclusive do limite de garantias concedidas - cujo risco de descumprimento deve ser objeto de alerta por parte do Tribunal de Contas sempre que for ultrapassado 90% do limite, por força do inciso III, do § 1º, do art. 59. Segundo, as hipóteses de verificação anual de elementos da gestão fiscal foram explicitamente previstas no inciso III do art. 55 do mesmo Diploma, restritas à apuração de restos a pagar e disponibilidade de caixa.

124. Ora, se o TCU não puder avaliar o cumprimento do limite de garantias concedidas pela União a cada quadrimestre, com vistas a expedir os alertas devidos, restará sem eficácia a norma prevista no inciso III, do § 1º do art. 59 da Lei Complementar 101/2000.

125. Por essa razão, entende-se como necessária a fixação de prazo para que a Secretaria do Tesouro Nacional e a PGFN se manifestem acerca dessa aparente incompatibilidade entre os dispositivos mencionados da Resolução Senatorial e Lei Complementar 101/2000.

126. O quadro seguinte reúne os principais saldos acumulados, até o 1º quadrimestre de 2012, dos itens que integram o demonstrativo das garantias concedidas pela União ao lado das respectivas contragarantias exigidas em valores.

Quadro 6 - Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
(LRF, arts. 40, § 1º e 55, inciso I, alínea "c")

(em R\$ milhares)

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2011)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2012	Saldo do Exercício Anterior (2011)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2012
1. Operações Externas	42.844.983	42.691.520	34.290.080	34.203.956
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	42.844.983	42.691.520	34.290.080	34.203.956
Organismos Multilaterais	37.325.563	37.368.215	29.211.340	29.382.547
Garantias a Estados, Municípios e Entidades Controladas	26.085.858	26.193.641	26.085.858	26.193.641
Garantias a Empresas Estatais Federais	11.238.365	11.173.222	3.124.142	3.187.554
Garantias a Empresas Privadas	1.340	1.351	1.340	1.351
Agências Governamentais	3.352.486	3.208.663	2.911.806	2.706.767
Bancos Privados	2.166.934	2.114.642	2.166.934	2.114.642
Outros Credores	0	0	0	0
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	0	0
2. Operações Internas	71.514.905	72.829.027	29.873.835	31.730.821
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	33.977.503	35.514.092	22.506.175	

23

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2011)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2012	Saldo do Exercício Anterior (2011)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2012
				24.363.584
Bancos Estaduais	10.773.557	12.894.340	10.773.557	12.894.340
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	11.078.444	10.838.832	11.078.444	10.838.832
BNDES - Garantia à Itaipu Binacional	0	0		
BNDES - Banco do Brasil (Contrato n.º 508/PGFN/CAF, de 23.11.2009)	654.174	630.411	654.174	630.411
FGTS - BNDES (Contrato n.º 433/PGFN/CAF, de 28.08.2008)	5.194.238	5.070.081	0	0
FI/FGTS-BNDES (Contrato s/n, DE 22.12.2008)	6.277.090	6.080.427	0	0
2.2. Outras Garantias Internas nos Termos da LRF	37.537.402	37.314.935	7.367.661	7.367.237
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	18.924.994	19.209.060		
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	1.880.786	1.910.576		
Lei nº 8.036/90 - Risco de Operações Ativas	3.781.824	3.835.787	3.781.824	3.835.787
EMGEA - MP nº 2.155, de 22.06.2001	10.652.014	10.109.951		
Demais Garantias Internas nos Termos da LRF	2.297.784	2.249.561	3.585.837	3.531.450
3. Total das Garantias Concedidas/Contragarantias (1 + 2)	114.359.889	115.520.547	64.163.915	65.934.777
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	558.706.387	581.850.483	-	-
5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)	20,47%	19,85%	-	-
6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007 (60%)	335.223.832	349.110.290		
7. Dispensa de Contragarantias (Quadro 7)	-	-	50.195.973	49.585.770

Fonte: RGF do 1º Quadrimestre de 2012

127. No período objeto desta análise, o saldo das garantias concedidas pela União totalizou R\$ 115,5 bilhões, o que representa 19,85% da RCL federal, patamar bem abaixo do limite fixado em 60%. Em termos nominais, o saldo em referência aumentou apenas 1% em relação ao montante apurado no encerramento de 2011. Também foram exigidas e dispensadas, no período, contragarantias da ordem de R\$ 66 bilhões e R\$ 49,5 bilhões, respectivamente, conforme se pode constatar dos quadros 6 e 7.

128. Em cumprimento ao Acórdão 1051/2007-Plenário, o Poder Executivo evidencia, em notas explicativas do RGF, as dispensas de contragarantias referentes a contratos de seguro, bem assim de operações realizadas anteriores e também sob a vigência da Lei Complementar 101/2000, números essenciais para compreender o demonstrativo das garantias e contragarantias de valores. Eis as dispensas de contragarantias que merecem acompanhamento:

Quadro 7 - Dispensa de Contragarantia em Operações de Crédito
(Cumprimento do Acórdão 1.051/2007-Plenário)

Especificação	R\$ milhares		
	Saldo do Exercício Anterior (2011)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2012	% Variação
1. Dispensa de Contragarantia em Operações Externas	8.554.903	8.487.564	-0,79%

Especificação	Saldo do Exercício Anterior (2011)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2012	% Variação
Dispensa de Contragarantia em Operação de Crédito			
1.1. Contratos Celebrados sob a Vigência da LRF	7.150.516	7.141.269	-0,13%
Obrigação de vincular contragarantias com dispensa para entidades do próprio Ente	7.150.516	7.141.269	-0,13%
NIBNIB-100	112.548	104.049	-7,55%
NIBPIL 03/15 (NIB-60)	96.470	97.293	0,85%
JBIC12.07.02	440.679	501.896	13,89%
BID2023	1.875.800	1.891.800	0,85%
BID1860	1.875.800	1.832.681	-2,30%
BID1608	1.641.325	1.596.206	-2,75%
BID1374	1.107.894	1.117.344	0,85%
1.2. Contratos Celebrados sob a Vigência da RSF 96/1989	1.404.386	1.346.294	-4,14%
Obrigação de vincular contragarantias, mas com possibilidade de dispensa caso a caso e entendimento jurídico de não aplicabilidade a empresas estatais	1.404.386	1.346.294	-4,14%
BID841	437.177	435.865	-0,30%
BID1125	967.209	910.428	-5,87%
2. Dispensa de Contragarantia em Operações Internas	41.641.070	41.098.206	-1,30%
2.1. Contrato de Seguro – Não Aplicável	19.517.728	19.837.747	1,64%
A contragarantia é o prêmio de seguro	19.517.728	19.837.747	1,64%
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	18.924.994	19.209.060	1,50%
Seguro de Crédito à Exportação - SCE/IRB	552.369	556.916	0,82%
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO Bacen	40.364	71.771	77,81%
2.2. Contratos Celebrados sob a Vigência da LRF	22.123.342	21.260.459	-3,90%
Obrigação de vincular contragarantias com dispensa para entidades do próprio Ente	22.123.342	21.260.459	-3,90%
BNDES(Contrato S/Nº, de 22/12/2008)	6.277.090	6.080.427	-3,13%
BNDES(Contrato nº 433/08)	5.194.238	5.070.081	-2,39%
EMGEA - MP nº 2.155, de 22.06.2001	10.652.014	10.109.951	-5,09%
3. Total de Dispensa de Contragarantias	50.195.973	49.585.770	-1,22%

Fonte: RGF do 1º Quadrimestre de 2012

129. Para finalizar, cumpre ressaltar que, conforme nota consignada no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, nenhuma garantia foi honrada pela União, tampouco há processo de recuperação de haveres da União decorrentes da honra de aval externo.

VII. DO CONTINGENCIAMENTO E DAS METAS FISCAIS

VII.1. Análise do Contingenciamento

VII.1.1. Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas

130. Com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, o art. 9º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevê a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Consoante seu § 2º, tal limitação não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente, bem como as despesas ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

131. Pelo art. 67 da LDO/2012, se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e informará, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberá a cada um dos Poderes, especificando os parâmetros adotados e as estimativas de receitas e despesas.

132. Como subsídio, o § 4º do art. 67 determina que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional, igualmente até o vigésimo dia após o término do bimestre, relatório a ser apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, o qual deve conter

análise das receitas, despesas e parâmetros macroeconômicos que fundamente a necessidade de limitação de empenho, quando esta houver. Se a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira for identificada fora da avaliação bimestral, ela deve ser aplicada somente ao Poder Executivo.

133. Em fevereiro de 2012, o Poder Executivo decidiu, como medida preventiva, efetuar o contingenciamento de R\$ 35,0 bilhões nas despesas sujeitas a limitação, a fim de assegurar, até a realização da avaliação bimestral prevista na LRF, a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2012. Consoante a regra da LDO, por ter sido identificada ainda antes do encerramento do primeiro bimestre, a limitação foi aplicada somente ao Poder Executivo.

134. Os principais fatores determinantes do contingenciamento, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo à Programação Orçamentária e Financeira de 2012 (peça 33), foram a estimativa de frustração de receita primária total, exceto Contribuição para o RGPS, no valor de R\$ 24,7 bilhões; e a não exclusão do PAC da meta de resultado primário, que gerou um impacto adicional de R\$ 25,6 bilhões. As despesas primárias de execução obrigatória tiveram sua projeção diminuída em R\$ 12,8 bilhões.

135. Quanto aos parâmetros macroeconômicos utilizados na avaliação, a projeção de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) foi mantida em 4,5%, enquanto a estimativa para o índice de inflação, Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi reduzida de 6,0% para 4,7%.

136. Em março de 2012, o Poder Executivo realizou reavaliação dos itens de receitas e despesas, por meio do Relatório de Avaliação do Primeiro Bimestre de 2012 (peça 34), finda a qual se constatou necessidade adicional de limitação de empenho e movimentação financeira, da ordem de R\$ 368,6 milhões, resultado principalmente pela incorporação no complemento do FGTS e nos fundos FDA e FDNE os valores realizados até fevereiro. Como permanecia a necessidade de limitação identificada por ocasião da avaliação de fevereiro, o montante total distribuído aos Poderes e Ministério Público da União foi de R\$ 35,4 bilhões. Adicionalmente, os parâmetros macroeconômicos não sofreram alterações nessa avaliação.

137. Em maio de 2012, foi realizada a segunda avaliação bimestral do exercício (peça 35). Conforme consta do relatório de avaliação de receitas e despesas respectivo, constatou-se que os limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos na avaliação do primeiro bimestre poderiam ser ampliados em R\$ 1,3 bilhão. Os parâmetros macroeconômicos foram novamente reavaliados, com manutenção do crescimento real do PIB em 4,5%, do IPCA em 4,7% e do preço médio do petróleo em US\$ 111,64, e pequenas alterações nos demais itens, à exceção da redução da taxa Selic média, de 10,48% para 9,86%, e da taxa Selic anual, de 11,63% para 9,86%.

138. O quadro a seguir compendia os itens que, por ocasião das três primeiras avaliações de 2012, exerceram algum efeito sobre o contingenciamento:

Quadro 8 - Fatores que impactaram a definição dos limites de empenho

Fatores	R\$ milhões				
	Avaliação Fevereiro	1ª Avaliação	2ª Avaliação	Valor	%
Fatores com impacto negativo sobre os limites de empenho	50.841,10	795,10	3.596,00	55.232,20	100,00%
Redução da Receita Líquida	24.719,10	72,90	-	24.792,00	44,89%
Aumento de despesas	522,00	722,20	3.596,00	4.840,20	8,76%
Créditos Extraordinários	483,80	40,00	738,50	1.262,30	2,29%
Créditos Especiais Reabertos aos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	38,20	-	61,70	99,90	0,18%
Complemento do FGTS	-	355,50	-	355,50	0,64%

Fatores	Avaliação Fevereiro	1ª Avaliação	2ª Avaliação	Valor	%
Fundos FDA e FDNE	-	326,70	604,20	930,90	1,69%
Desoneração da folha do RGPS	-	-	1.790,00	1.790,00	3,24%
Subsídios	-	-	174,00	174,00	0,32%
Precatórios (Outras despesas correntes)	-	-	1,60	1,60	0,00%
Transferências à ANA	-	-	0,70	0,70	0,00%
Despesas Custeadas com Doações e Convênios	-	-	225,30	225,30	0,41%
PAC¹	25.600,00	-	-	25.600,00	46,35%
Fatores com impacto positivo sobre os limites de empenho	15.831,10	426,50	4.924,70	21.182,30	100,00%
Aumento da Receita Líquida	-	-	4.923,10	4.923,10	23,24%
Previsão a menor do déficit do RGPS	2.931,10	-	-	2.931,10	13,84%
Redução de Despesas	12.812,00	426,50	1,60	13.240,10	62,51%
Subsídios	5.158,20	426,50	-	5.584,70	26,36%
Complemento do FGTS	2.957,20	-	-	2.957,20	13,96%
Benefícios de Prestação Continuada LOAS	1.543,00	-	-	1.543,00	7,28%
Fundos FDA e FDNE	1.653,60	-	-	1.653,60	7,81%
Despesas Custeadas com Doações e Convênios	800,00	-	-	800,00	3,78%
Fabricação de Cédulas e Moedas	700,00	-	-	700,00	3,30%
Precatórios (despesa de pessoal)	-	-	1,60	1,60	0,01%
Resultado Primário a maior da LOA/2012	88,00	-	-	88,00	0,42%
Necessidade de Redução das Despesas Discricionárias	35.010,00	368,60	(1.328,70)	34.049,90	-

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas relativos à Programação Orçamentária e Financeira e ao 1º e 2º bimestres (art. 67, § 4º, LDO/2012). Elaboração própria.

¹ Esforço fiscal adicional decorrente da não utilização da prerrogativa de exclusão do PAC da Meta de Resultado Primário (art. 3º da LDO/2012)

139. Entre os fatores que geraram negativos nos limites de empenho, merece menção o item "Fundos FDA e FDNE". Essas despesas se referem à incorporação do cronograma previsto de liberação dos projetos na carteira do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), ambos constantes do Orçamento da União, com o objetivo de assegurar recursos para financiar investimentos em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos nessas regiões.

140. Essas despesas foram objeto de análise no âmbito do processo de acompanhamento da execução orçamentária realizado em 2010 (TC 013.811/2010-0), que resultou no Acórdão 1143/2011-TCU-Plenário. A referida decisão determinou que a estimativa dos impactos primários decorrentes das despesas com "Fundos FDA e FDNE" passassem a ser consideradas quando da elaboração da proposta orçamentária. Não foi possível, entretanto, monitorar a determinação em 2011, uma vez que o Acórdão foi emitido posteriormente à primeira avaliação do Poder Executivo.

141. Em 2012, verifica-se cenário diverso, pois houve cômputo de R\$ 1,6 bilhão para essas despesas primárias na LOA, mas, na primeira avaliação, estimou-se não haver previsão de desembolso dessas despesas, o que se mostrou equivocado nas duas avaliações posteriores, conforme evidencia o quadro 8.

142. A fim de solucionar a questão, o Poder Executivo efetuou a revisão dos mecanismos de financiamento do FDA e do FDNE, por meio da Medida Provisória nº 564, de 3 de abril de 2012, de modo que, conforme o relatório de avaliação de receitas e despesas do 2º bimestre, os empréstimos ao setor produtivo passem a ser realizados sem risco para o Tesouro Nacional. A eficácia dessa medida somente poderá se comprovar em análises posteriores, mas considera-se cumprida a determinação realizada por meio do Acórdão 1143/2011-TCU-Plenário.

143. Entre os fatores com impactos positivos nos limites de empenho, deve-se destacar o item "Fabricação de Cédulas e Moedas", que se refere a despesas não orçamentárias relativas a

operações de autoridade monetária do BC, mas que têm impacto primário. Por meio do Acórdão 1143/2011-TCU-Plenário, determinou-se à SOF/MPOG a consideração dessas despesas quando da elaboração da proposta orçamentária. Igualmente ao caso dos "Fundos FDA e FDNE", não possível monitorar a determinação em 2011.

144. Conforme se verifica no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativas à Programação Orçamentária e Financeira de 2012 (peça 33, pág. 14, tabela 4), essas despesas foram consideradas na elaboração da proposta orçamentária. Dessa forma, considera-se cumprida a determinação em comento.

VII.1.2. Cumprimento da limitação de empenho

145. Conforme visto, a limitação de empenho deve ser realizada pelos Poderes e Órgãos em até trinta dias após o fim de cada bimestre, obediência ao art. 9º da LRF. Nesse caso, conforme o art. 67 da LDO/2012, o Poder Executivo deve apurar o montante necessário e informar a cada um dos órgãos referidos no art. 20 da LRF em até vinte dias após o encerramento do bimestre. Se for identificada sua necessidade fora da avaliação bimestral, a limitação só pode se aplicar ao Poder Executivo. Em qualquer caso, este deve encaminhar aos demais Poderes e Órgãos, bem como ao Congresso Nacional – em obediência ao § 5º do art. 67 da LDO/2012 –, relatório com os cálculos e os parâmetros que fundamentaram a limitação.

146. Os relatórios com os cálculos e parâmetros constam das peças 33 a 35 e o Poder Executivo cumpriu o encaminhamento aos demais Poderes e à CMO.

147. Os atos com a limitação de empenho e suas atualizações constam do Anexo III e foram publicados em obediência ao prazo legal, à exceção do CNMP, quanto ao ato relativo ao 2º bimestre, e do MPU, quanto aos atos relativos a ambos os bimestres analisados. Adicionalmente, os montantes da limitação de empenho respeitaram os cálculos realizados pelo Poder Executivo, que serão analisados no tópico VII.1.4.

148. Dessa forma, sugere-se dar ciência ao CNMP e ao MPU da necessidade de cumprimento do prazo prescrito no art. 9º da LRF, sob pena de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000.

VII.1.3. Competência para realização da limitação de empenho

149. Com o objetivo de analisar as limitações promovidas pelos Poderes e Órgãos, é fundamental identificar o responsável pela edição do ato próprio referido no art. 9º da LRF c/c arts. 66 e 67, § 3º, da LDO/2012.

150. De acordo com o disposto no art. 9º da LRF, a limitação de empenho compete a cada Poder e ao Ministério Público. Em outras palavras, a limitação de empenho deve ser realizada pelos órgãos que detenham autonomia funcional, administrativa e financeira em cada Poder e no MP. Embora essa autonomia no Poder Executivo seja exercida apenas pelo Chefe de Poder, os demais casos são diversos.

151. Em relação a essa autonomia dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MP, esta Corte já se debruçou extensamente sobre o tema no Acórdão 2354/2007 (parágrafos 32 a 50, em especial), cuja argumentação é aqui sintetizada.

152. A Constituição Federal garante a autonomia funcional, administrativa e financeira, no Poder Legislativo, a cada Casa Legislativa (arts. 51 e 52) e ao Tribunal de Contas da União (art. 73 c/c art. 96); no Poder Judiciário, a cada tribunal e ao CNJ (art. 92 c/c arts. 96, inciso I, e 99); e, no Ministério Público, ao Ministério Público da União (MPU) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

153. No concernente ao Poder Judiciário, a CF é clara ao garantir a autonomia a cada tribunal, superior ou regional, e ao CNJ, adicionado pela EC 45/2004. Dessa forma, cada tribunal e o CNJ devem promover, por ato próprio, a limitação de empenho aqui discutida.

154. No Ministério Público, o MPU detém a autonomia aqui tratada, por força do art. 22 da Lei Complementar nº 75/1993, que se coaduna com o disposto no § 2º do art. 127 da CF quanto à estrutura do Órgão, compreendida pelos Ministérios Públicos Federal (MPF), do Trabalho (MPT), Militar (MPM) e do Distrito Federal (MPDFT). Assim, cabe ao MPU a limitação de empenho relativa a seus diversos ramos.

155. Caso específico diz respeito ao CNMP. Apesar de a Emenda nº 45/2004 não ter sido tão explícita quanto à sua autonomia funcional, administrativa e financeira em relação ao MPU, a semelhança entre as funções daquele Conselho e as do CNJ, delineadas na CF, permite assegurar que os conceitos expendidos em relação ao primeiro valem também para o segundo, visto que, por autonomia funcional se entende o exercício de suas funções livre de ingerência de qualquer outro órgão do Estado. Por essa razão, é de competência do CNMP a sua própria limitação de empenho.

156. De acordo com a competência para realizar a limitação de empenho, conforme os parágrafos precedentes, consideram-se adequadas as publicações: do Poder Executivo; no Poder Legislativo, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União; no Poder Judiciário, do STF, do CNJ, do STJ, do TST, do TSE, do STM e do TJDFT; e no Ministério Público, do MPU e do CNMP. Apenas estão inadequadas as publicações da Justiça Federal, cuja autonomia é atribuída a cada Tribunal Regional Federal, e dos Tribunais Regionais das Justiças do Trabalho e Eleitoral.

157. O Poder Judiciário opta atualmente por publicar sua limitação de empenho por meio de ato conjunto, assinada pelos chefes dos tribunais superiores e do TJDFT. Quanto à publicação conjunta, não há qualquer óbice à prática, uma vez que visa à economia processual e de recursos públicos. Deve-se atentar, entretanto, à necessária individualização da responsabilidade, ou seja, cada signatário do ato responde pelo contingenciamento a que lhe compete.

158. Ademais, é imprescindível que o ato de limitação de empenho seja realizado por quem de direito, ou seja, pelo responsável legal designado. A publicação conjunta da forma como está sendo feita afronta à LRF e constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, cuja competência para processar e julgar resta a esta Corte, em consonância com o disposto na Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000.

159. Não se pretende defender que a estrutura administrativa e orçamentária não deva ser concentrada ou precise ser descentralizada e replicada em cada órgão responsável pelo ato de contingenciamento, conforme já analisado. A organização do sistema de planejamento, orçamento e finanças está a cargo de cada Poder e pode assumir configurações diversas, mas esse fato não desconfigura a autonomia funcional, administrativa e financeira atribuída pela própria CF, tampouco descaracteriza a autoridade responsável pelo ato.

160. Conforme se verá em tópico adiante, a separação do contingenciamento tem critério claro – estabelecido pela LDO/2012 (art. 67, § 1º), em cumprimento à atribuição designada pela LRF (art. 4º, I, “b”) – e que deve ser cumprido por cada detentor da autonomia constitucional.

161. Diante da inadequação verificada, da inexistência de discussão a respeito do tema e do possível despreparo da administração pública para cumprir adequadamente a limitação de empenho segundo o critério aqui exposto, sugere-se determinar às Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho que encaminhem a esta Corte avaliação técnica sobre efetivação da limitação de empenho por cada Tribunal Regional Federal, Eleitoral e do Trabalho.

162. Relevante comentar que a realização da limitação de empenho da forma adequada exigirá, ainda, que o Poder Executivo passe a informar o montante a ser contingenciado por cada um desses órgãos, por força do art. 67 da LDO, conforme se avaliará em item seguinte.

VII.1.4. Análise da Base Contingenciável

163. A base contingenciável é como ficou conhecido o montante utilizado para se efetuar a separação da necessária limitação de empenho entre os Poderes e Órgãos obrigados a realizar o procedimento referido no art. 9º da LRF.

164. De acordo com o art. 4º, I, "b", c/c art. 9º, a LDO deve dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada nas hipóteses legais previstas. Em adição, consoante o § 2º do art. 9º da Lei Fiscal, não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, incluído o pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela LDO.

165. Em cumprimento aos referidos dispositivos, a LDO/2012, em seu art. 67, § 1º, estabelece que a limitação de empenho por parte de cada poder e órgão, será efetivada de forma proporcional a sua participação no conjunto de dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias, fixadas na Lei Orçamentária de 2012, excluídas atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2012 (PLOA/2012).

166. Adicionalmente, a exclusão dessas atividades aplica-se apenas parcialmente, em caso de frustração da receita primária líquida de transferências em relação ao PLOA/2012, por meio da redução do montante de exclusão na mesma proporção da frustração.

167. A verificação prática da base contingenciável, em consonância com a autonomia constitucional, exige algumas análises e considerações. Por meio da classificação institucional utilizada atualmente, não é possível calcular a base contingenciável para Justiça Federal, uma vez que a primeira instância desse ramo não está segregada pelas regiões dos Tribunais Regionais Federais (TRF) e a classificação programática nem sempre detalha a localização do gasto com vistas a permitir essa identificação. O adequado cálculo da base contingenciável por cada TRF exige que sejam feitas alterações na forma como é classificado esse ramo da justiça.

168. Situação semelhante já foi objeto de análise do TCU, nos Relatórios de Gestão Fiscal, por meio do Acórdão 446/2009-TCU-Plenário. Naquela ocasião, as despesas com pessoal da Justiça Federal estavam sendo publicadas de forma agregada pelo Conselho da Justiça Federal e esta Corte recomendou que fossem emitidos RGF individualizados, em obediência à LRF.

169. Situação diversa diz respeito à Justiça Eleitoral. Neste caso, não obstante todos os TRE e o TSE estejam adequadamente classificados como unidade orçamentária (UO), há ainda uma outra UO relativa ao Fundo Partidário, previsto na CF, art. 17, § 3º. Assim, a questão de onde localizar o Fundo Partidário para fins de apuração da base contingenciável torna-se fundamental.

170. De acordo com o que dispõe a Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei dos Partidos Políticos, especialmente no Capítulo II -- Do Fundo Partidário, a Fundo é gerido essencialmente pelo TSE. De acordo com o art. 40 e § 1º, a previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada ao TSE e o Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do órgão. Dessa forma, não há outra agregação possível da dotação relativa ao Fundo Partidário que não o TSE.

171. Assim, com base nos critérios fixados na LDO/2012, na autonomia funcional, administrativa e financeira de cada poder ou órgão e nas considerações feitas, foi reproduzida a base contingenciável para cada poder e órgão, juntamente com os cálculos da distribuição da limitação de empenho relativos ao 1º e 2º bimestres (peça 37).

172. Os cálculos realizados pelo Poder Executivo condizem com os critérios previstos, à exceção da abertura por cada órgão autônomo nas Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho. Tendo em vista que a adequada apuração, especialmente no que diz respeito à Justiça Federal, passa necessariamente por mudanças na classificação orçamentária, e considerando a relevância do tema, sugere-se determinar à Secretaria de Orçamento Federal que encaminhe a este Tribunal avaliação técnica sobre a individualização da base contingenciável e da limitação de empenho, conforme a autonomia prevista na Constituição Federal e os comandos da LRF e os possíveis impactos na estrutura do orçamento federal.

VII.1.5. Cumprimento do § 11 do art. 67 da LDO/2012

173. Da mesma forma que a Lei de Diretrizes do exercício anterior, o art. 67, § 11, da LDO/2012 determinou que os órgãos mantivessem atualizado no respectivo sítio da internet demonstrativo bimestral com os montantes aprovados e os valores da limitação de empenho e movimentação financeira por unidade orçamentária.

174. A verificação do referido dispositivo em 2011 apontou que, em geral, todos os órgãos possuem seção dedicada à transparência na gestão orçamentária, mas as informações relativas à limitação de empenho e movimentação financeira não estão disponíveis ou, quando estão, não são apresentadas na forma determinada pela LDO.

175. Novamente procedeu-se à análise e o cenário encontrado mostra que todos os poderes e órgãos estão publicando a informação exigida pela Lei de Diretrizes, com necessidade de apenas alguns ajustes em casos específicos. No Poder Executivo, o demonstrativo está sendo publicado apenas por órgão orçamentário, e não por unidade orçamentária, como dispõe a LDO. No entanto, a Lei não especifica claramente se quem deve publicar são os órgãos orçamentários ou os órgãos responsáveis por efetuar o contingenciamento. Inclusive, a fim de solucionar a dubiedade do dispositivo, o Projeto da LDO/2013 conta atualmente com texto que passa a exigir especificamente dos órgãos orçamentários a referida publicação.

176. Em relação ao CNMP, o endereço eletrônico não traz o demonstrativo da forma como a LDO exige, pois se limita a mostrar documento com a publicação no diário oficial, que não traz o valor da dotação atual da unidade. No caso do MPU, a publicação está sendo feita por cada ramo do Ministério Público, mas o órgão já está em processo de consolidação das publicações, com divulgação no sítio da Procuradoria-Geral da República.

177. O quadro seguinte elenca os endereços eletrônicos dos Poderes/Órgãos incumbidos da obrigação do art. 67, §11, da LDO/2012:

Quadro 9 - Endereços eletrônicos do demonstrativo bimestral de Contingenciamento

Poder/Órgão	Endereço eletrônico
Poder Executivo	https://www.portalsol.planejamento.gov.br/bib/legislacao/leis/atos/Decreto_Anexo_2012_3.pdf
Câmara dos Deputados	http://www2.camara.gov.br/transparencia/estao-na-camara-dos-deputados/camara/contamento/orcamento-da-camara/Pasta-de-contenidos/2012/contingenciamento/status-do-contingenciamento
Senado Federal	http://www.senado.gov.br/transparencia/pdf/DBL/EME.pdf
TCU	http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/estao_orcamentaria_financeira/execucao_orcamentaria_financeira/Mensal%20-%20Relat%C3%B3rio%20Limite%20-%20LDO%202012%20-%2005.pdf
STF	http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/transparencia/Limitacao_Funcao/anexo/Planilha_da_Evolucao_do_Contingenciamento.pdf
STJ	http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?mp_arquivo=2597
CNJ	http://www.cnj.jus.br/arquivos/ife/49-contingenciamento-2-bimestre
Justiça Militar	http://www2.stm.jus.br/arquivo/contingenciamento/1339357483.P112
Justiça Federal	http://www.tj.jus.br/cj/forcamento-e-financa/limitacao-de-empenho/2012
Justiça Eleitoral	http://www.tse.jus.br/transparencia/execucao-orcamentaria-e-financa

Poder/Órgão	Endereço eletrônico
Justiça do Trabalho	http://www.csfj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=187c866e-462e-4b91-94e9-2bf1e757e22e&groupId=93502
TJDFT	http://www.tjdf.jus.br/transparencia/empenho-e-movimentacao
MPU	http://www.transparencia.mpf.gov.br/orcamento-e-financas/programacao-organica/2012/Valores%20Asservados%20e%20Iniciacao%20de%20Empenho%201o%20Bimestre.pdf
CNMP	http://www.cnmp.gov.br/portal/transparente/index.php?option=com_content&view=article&id=72%3Alimitacoes-de-empenho-e-movimentacao-financeira-2012&catid=2%3Aexecucao-financeira-e-orcamento&Itemid=5

Fonte: Sítios oficiais na Internet. Elaboração própria.

VII.2. Resultado Primário do Governo Federal

178. A LDO/2012, em continuação à forma de definição inaugurada pela LDO/2011, definiu a meta em valores monetários – e não em percentual, como era feito anteriormente. Foi estabelecida meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 139,8 bilhões, sendo R\$ 97,0 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e R\$ 0,0 para as empresas estatais constantes do Programa de Dispendios Globais (PDG). O restante da meta, R\$ 42,8 bilhões, compete aos demais entes federativos.

179. O art. 2º, § 1º, da LDO/2012 dispõe que as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de superávit primário relativa ao PDG, e o § 2º autoriza a compensação entre as metas estabelecidas para o OFSS e o PDG durante a execução orçamentária de 2012.

180. Adicionalmente, o art. 3º da LDO/2012 dispõe que a meta de superávit primário poderá ser reduzida em até R\$ 40,6 bilhões relativos a despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas programações foram identificadas no PLOA/2012 por meio de identificador de resultado primário específico. Esse valor poderá ser acrescido dos restos a pagar relativos ao PAC.

181. A projeção do Poder Executivo para o crescimento real do PIB, quando comparada à da LOA, foi mantida em 4,5% até o final de abril de 2012. É de se observar que, nesse mesmo período, o mercado já sinalizava queda do PIB. O prognóstico do mercado financeiro, apurado pelo boletim Focus, já apontava 3,2% para o crescimento do PIB em 27 de abril, e passou a sinalizar crescimento de apenas 2,0% em 29 de junho. Como a meta de resultado primário passou a não sofrer influência do PIB, pois foi estabelecida em valores monetários, essa contração da economia em 2012 pode significar dificuldade de cumprimento da meta do exercício.

182. Em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso IV, da LDO/2012, a mensagem presidencial que encaminhou o PLOA/2012 ao Congresso Nacional estabeleceu que o Banco Central (Bacen) é o responsável pela apuração e divulgação dos resultados fiscais, incluindo o resultado primário.

183. O resultado primário é calculado por meio de dois critérios consagrados internacionalmente. No primeiro deles, denominado “acima da linha”, apuram-se todas as receitas não financeiras e subtraem-se desse total todas as despesas não financeiras. Esse resultado é acompanhado pela STN e pela SOF e possibilita o controle dos itens que o compõem, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos. Esta metodologia é utilizada apenas para o cálculo do resultado do Governo Central.

184. O segundo critério é chamado de “abaixo da linha” e é calculado pelo Bacen, que verifica qual foi a variação da dívida do Governo e quanto dessa variação foi decorrente de juros, apuração a partir da variação na dívida líquida, sendo considerado o resultado oficial, por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit

primário. Esse resultado é calculado para todo o setor público, que inclui o Governo Central, os Governos Regionais e as Empresas Estatais.

185. O quadro posterior reproduz os dados relativos ao cálculo do resultado primário apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (critério "acima da linha"), de janeiro a abril de 2012, comparados com os obtidos no mesmo período em 2011, conforme relatório divulgado por aquela Secretaria.

Quadro 10 - Resultado Primário do Governo Central (STN)

R\$ milhões

Discriminação do Resultado	Jan-Abr			
	2011	2012	Variação	Meta ²
I. RECEITA TOTAL	320.746	360.116	12,3%	362.772
<i>Receitas do Tesouro</i>	248.514	276.825	11,4%	-
<i>Receitas da Previdência Social</i>	71.460	82.387	15,3%	-
<i>Receitas do Banco Central</i>	772	904	17,2%	-
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	56.277	62.657	11,3%	63.307
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	264.468	297.459	12,5%	299.465
IV. DESPESA TOTAL	223.217	252.431	13,1%	271.465
<i>Despesas do Tesouro</i>	135.548	153.790	13,5%	-
<i>Despesas da Previdência Social (Benefícios)</i>	86.662	97.616	12,6%	-
<i>Despesas do Banco Central</i>	1.007	1.025	1,8%	-
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL – FSB ³	-	-	0,0%	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	41.251	45.028	9,2%	28.000
<i>Tesouro Nacional</i>	56.689	60.378	6,5%	-
<i>Previdência Social (RGPS)</i>	(15.202)	(15.229)	0,2%	-
<i>Banco Central⁴</i>	(235)	(121)	-48,6%	-

Fonte: STN, Publicação Resultado do Tesouro Nacional, abril/2012 (peça 36). Dados sujeitos a alteração.

1. Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. A partir de 01/03/2012, inclui recurso de complementação do FGFS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme previsto na Portaria STN nº 278, de 19/04/2012.

2. Estabelecida pelo Decreto 7.680, de 17 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, em cumprimento ao art. 66, § 1º, da LDO/2012.

3. Despesa correspondente a integralização de cotas do FSB no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização - FFIE, conforme previsto na Lei nº 11.887/2008, na MP nº 452/2008 e no Decreto nº 6.713/2008.

4. Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferência do Tesouro Nacional).

186. Ao analisar o quadro, verifica-se que o resultado do Tesouro Nacional foi quem mais influenciou o crescimento de 9% do resultado primário no primeiro quadrimestre de 2012, comparado ao mesmo período de 2011. Em relação às metas quadrimestrais previstas no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, verifica-se cumprimento da meta de resultado. Embora se tenha previsto receita líquida de transferências maior do que a realizada até o momento, a menor execução de despesas primárias contribuiu para o cumprimento da meta.

187. Deve-se destacar que, com a finalidade de alcançar a meta de superávit primário estabelecida na LDO/2012, após duas avaliações bimestrais, permanecem contingenciados R\$ 34,0 bilhões, distribuídos entre os Poderes e o Ministério Público da União.

188. O quadro seguinte apresenta os resultados apurados pelo Bacen (critério "abaixo de linha") para o período de janeiro a abril de 2012, em comparação ao mesmo período de 2011.

Quadro 11 - Resultado Primário do Setor Público Consolidado (Bacen)

R\$ milhões

Discriminação do Resultado Primário	Jan-Abr			
	2011	% PIB	2012	% PIB
Governo Central	41,2	3,2	44,5	3,2
Governo Federal	56,6	4,4	59,8	4,3
BC	-0,2	0,0	-0,1	0,0
INSS	-15,2	-1,2	-15,2	-1,1
Governos Regionais	16,3	1,3	15,9	1,1
Governos Estaduais	15,0	1,2	14,6	1,1
Governos Municipais	1,3	0,1	1,3	0,1
Empresas Estatais	-0,2	0,0	-0,2	0,0
Empresas Estatais Federais	-0,5	0,0	-0,3	0,0
Empresas Estatais Estaduais	0,3	0,0	0,1	0,0
Empresas Estatais Municipais	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	57,3	4,4	60,2	4,3

Fonte: Banco Central – Nota para a Imprensa – 31/5/2012, disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/infacon/notas.asp?idioma=p>

(1) PIB calculado para o período de 2011 foi de R\$ 1.293,4 bilhões.

(2) PIB estimado para o período de 2012 foi de R\$ 1.388,0 bilhões.

189. Verifica-se que, no acumulado até abril de 2012, o superávit primário do setor público, que inclui o Governo Central, os Governos Regionais e as Empresas Estatais, atingiu R\$ 60,2 bilhões, o equivalente a 4,3% do PIB, comparativamente a R\$ 57,3 bilhões, 4,4% do PIB, no mesmo período do ano anterior. O resultado do Governo Central apurado pelo Bacen para o primeiro quadrimestre ficou em R\$ 44,5 bilhões, 3,2% do PIB.

190. Os valores são bastante semelhantes aos apurados pela STN, consequência de esforço da Secretaria no sentido de corrigir discrepâncias que já ocasionaram, em anos anteriores, maiores diferenças entre os dois resultados.

191. Observa-se que, até abril de 2012, 46% da meta de superávit primário estabelecida pela LDO/2012 para o Governo Central foi alcançada. Entretanto, deve-se destacar que há variações sazonais que podem mudar o cenário de folgado cumprimento. Os resultados apurados para os Governos Regionais, de forma semelhante ao do Governo Central, também mostram tendência de alcance da meta estabelecida na LDO/2012, mas mais modesta, porquanto nos primeiros quatro meses do ano, 37% da meta estabelecida já foram alcançados. Em relação ao resultado das empresas estatais, o resultado é mais incerto, haja vista a meta nula estabelecida e o pequeno resultado negativo verificado até o momento.

192. É importante comentar que os fatores macroeconômicos podem alterar a tendência dos resultados no decorrer do exercício. Além disso, eles atualmente apontam para um cenário mais restritivo nos dois quadrimestres subsequentes, conforme a expectativa do mercado em relação ao PIB, já comentada.

VIII. CONCLUSÃO

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

194. Com exceção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 13ª Região, todos os demais órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2011, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da LRF e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

195. Com base em informações obtidas no sítio da internet do Tesouro Nacional, até o encerramento deste relatório, todos os Poderes e órgãos disponibilizaram os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN. Com exceção de alguns órgãos da Justiça Federal devido a problemas relativos ao próprio SISTN que fogem da esfera de gestão desses órgãos, isentando-os de qualquer sanção pela não disponibilização.

196. Considerando que o melhor critério de apuração das despesas de pessoal do RGF é por unidade orçamentária, cabe tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 346/2006-TCU-Plenário, que estabelece:

9.2. deliberar no sentido de que a apuração das despesas com pessoal, constante dos respectivos demonstrativos que integram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser realizada tomando por base a Unidade Gestora, respeitando, todavia, as particularidades definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos sucessivos Manuais de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal

197. Assim, propõe-se determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que realize as alterações necessárias no Manual de Demonstrativos Fiscais para que fique estabelecido que a apuração de todas as despesas de pessoal deve ser realizada levando-se em conta a titularidade da dotação orçamentária.

198. Ainda nesse mesmo sentido, faz-se necessário dar ciência aos órgãos relacionados no art. 20 da LRF de que o critério de apuração das despesas de pessoal para o RGF deve ser feito por unidade orçamentária.

199. Ademais, verificou-se que os níveis de endividamento da União se apresentam compatíveis com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida, constantes nos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente. Também 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.

200. Todavia, foi identificada aparente contradição entre o § 2º do art. 9º da RSF 48/2007 e as normas previstas na alínea "c", do inciso I, do art. 55 c/c o inciso III, do § 1º, do art. 59 da Lei Complementar 101/2000. Isso porque, a norma senatorial que estabelece a verificação anual do atendimento do limite das garantias concedidas não condiz com a passagem da LRF que determina a publicação quadrimestral do demonstrativo das garantias, tornando sem eficácia a previsão de alerta por parte do TCU sempre que a União ultrapassar 90% do limite fixado, no caso 60% da RCL federal.

201. No que tange ao contingenciamento, em relação às determinações do Acórdão 1143/2011-TCU-Plenário sobre a consideração das despesas com os "Fundos FDA e FDNE" e com a "Fabricação de Cédulas e Moedas" quando da estimativa do resultado primário na elaboração do PLOA, identificou-se seu cumprimento.

202. Os prazos para publicação do contingenciamento por cada Poder e órgão e do encaminhamento de informações pelo Poder Executivo foram cumpridos, à exceção do CNMP, quanto ao ato relativo ao 2º bimestre, e do MPU, quanto aos atos relativos a ambos os bimestres analisados.

203. Identificou-se divergência em relação às autoridades responsáveis por efetuar o contingenciamento nas Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho, de acordo com o entendimento aqui sugerido em relação às CF e à LRF. Entretanto, diante da inexistência de discussão a respeito do tema e do possível despreparo da administração pública para cumprir a limitação de empenho

nos novos moldes, sugere-se primeiramente avaliar tecnicamente a questão junto às justificações mencionadas.

204. Da análise da base contingenciável, identificou-se que o cumprimento, por parte do Poder Executivo, dos critérios estabelecidos na LDO/2012. No entanto, não houve informação aos demais poderes e órgãos dos valores segregados segundo o entendimento mencionado no parágrafo anterior. Por essa razão, e diante de necessidade de adequação da classificação orçamentária, sugere-se primeiramente avaliar tecnicamente a questão junto à SOF.

205. Verificou-se, adicionalmente o cumprimento do art. 67, § 11, da LDO/2012, que determinou aos órgãos a manutenção, no respectivo sítio da internet, de demonstrativo bimestral com os montantes aprovados e os valores da limitação de empenho e movimentação financeira por unidade orçamentária. Todos os órgãos cumpriram a publicação, com necessidade de ajuste na forma por parte do CNMP.

206. Até abril, a STN apurou superávit primário para o Governo Central de R\$ 45,0 bilhões, enquanto o Bacen apurou R\$ 44,5 bilhões, ambos os valores superiores à meta quadrimestral fixada pelo Decreto, em obediência ao art. 66, § 1º, da LDO/2012, o que aponta para o cumprimento da meta anual. Os governos estaduais e municipais acumularam, no primeiro quadrimestre, superávit primário de R\$ 15,9 bilhões, com indicação de cumprimento da meta, enquanto as empresas estatais obtiveram déficit primário de R\$ 229 milhões, com incerteza sobre o cumprimento da meta.

207. Finalmente, entre os benefícios esperados decorrentes deste acompanhamento, destacam-se o aumento da transparência da gestão fiscal e a melhoria na apuração e divulgação das informações econômicas, financeiras e contábeis.

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

208. Tendo em vista a análise realizada sobre a Gestão Fiscal da União, 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 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2012, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (itens 7 e 11 deste relatório);

b) considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2012, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (item 21);

c) tornar insubsistente o item 9.2 do Acórdão 346/2006-TCU-Plenário, tendo em vista que atualmente o melhor critério de apuração das despesas de pessoal para Relatório de Gestão Fiscal é por unidade orçamentária (item 35),

d) determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para 2013, na parte específica da União, para que fique estabelecido que a apuração das despesas de pessoal deve ser realizada levando-se em conta a titularidade da dotação orçamentária (item 36);

e) dar ciência aos órgãos relacionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF de que o critério de apuração das despesas de pessoal para o RGF é por unidade orçamentária (item 36);

- f) considerar em atendimento as determinações dos itens 9.4 do Acórdão 726/2012-TCU e 9.1 e 9.2 do Acórdão 894/2012-TCU, ambos do Plenário (itens 42 e 47);
- g) considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada, propostos pelo Presidente da República e em apreciação pelo Senado Federal, mediante os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados 54/2009, e de Resolução do Senado Federal 84/2007, respectivamente (item 93);
- h) 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 (item 106);
- i) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que se manifestem, no prazo de 60 dias, acerca:
- i.1) do aparente conflito entre o § 2º do art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007 e a alínea "c", do inciso I do art. 55 c/c art. inciso III, do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (itens 110 a 117);
- i.2) dos efeitos da nova metodologia de apuração do limite de operações de crédito inaugurada pela RSF 41/2009, a qual deu nova redação à RSF 48/2007, sem, aparentemente, guardar coerência com as normas estatuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e com os objetivos da política fiscal, como prevê o inciso I, do § 1º do art. 30 da Lei Complementar em questão (itens 110 a 117);
- j) considerar cumprida a determinação à Secretaria de Orçamento Federal, constante do item 9.1 do Acórdão 1143/2011 (item 142 e 144);
- k) considerar atendidas as exigências de publicação da limitação de empenho e movimentação financeira, em obediência ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000, bem como ao inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000, à exceção do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto ao ato relativo ao 2º bimestre, e do Ministério Público da União, quanto aos atos relativos ao 1º e ao 2º bimestres (itens 145 a 147 deste relatório);
- l) dar ciência ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Ministério Público da União do prazo para publicação do ato de limitação de empenho e movimentação financeira do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, sob pena de infração administrativa contra as leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000 (item 148);
- m) determinar às Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho que encaminhem a este Corte, no prazo de 60 dias, avaliação técnica sobre efetivação da limitação de empenho por cada Tribunal Regional Federal, Eleitoral e do Trabalho (item 161);
- n) determinar à Secretaria de Orçamento Federal que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, avaliação técnica sobre a individualização da base contingenciável e da limitação de empenho (item 172);
- o) encaminhar cópias do Relatório, do Voto e Acórdão que vierem a ser proferidos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o § 3º do art. 118 da Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012);
- p) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

VOTO

Os presentes autos cuidam do exame dos Relatórios de Gestão Fiscal, relativos ao 1º quadrimestre de 2012, elaborados pelos Poderes e órgãos federais, nos termos dos arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com o propósito específico de verificar a aderência das despesas com pessoal, operações de crédito e garantias prestadas pela União aos limites fixados pela normatização fiscal.

2. Em suma, os trabalhos levados a efeito lograram identificar as seguintes situações:

2.1 a publicação e o encaminhamento dos aludidos relatórios a este Tribunal, bem como a sua disponibilização no Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN), foram tempestivamente realizados, a exceção de alguns órgãos da Justiça Federal, realizados com pequeno atraso em virtude de razões técnicas/operacionais alheias ao seu controle;

2.2 a receita corrente líquida do quadriênio sob exame alcançou o montante de R\$ 581,8 bilhões, com incremento de 11% em relação ao mesmo período do exercício anterior;

2.3 a despesa de pessoal dos três poderes da União, a qual mantinha um crescimento médio de 3% ao quadrimestre, cresceu 0,5% no período examinado, totalizando R\$ 168,27 bilhões, equivalente a 28,9% da receita corrente líquida, não tendo sido evidenciado o alcance do limite máximo, ou mesmo do prudencial, por parte de quaisquer dos órgãos federais cotejados;

2.4 a dívida consolidada bruta, para a qual ainda não há regulamentação acerca dos seus limites, teve incremento de 0,8% em relação ao quadrimestre anterior, finalizando o período com saldo de R\$ 2,75 trilhões. Destes, R\$ 2,70 trilhões decorrem da dívida mobiliária, que cresceu 4,17% no mesmo comparativo;

2.5 a dívida consolidada líquida sofreu uma redução para R\$ 1,02 trilhões, oscilando em -4,32%, ainda no mesmo referencial, tendo por causa o aumento das deduções realizadas na dívida bruta;

2.6 foram realizadas operações de crédito da ordem de R\$ 345,4 bilhões, das quais foram deduzidos R\$ 394,1 bilhões em atenção aos critérios introduzidos pela Resolução 41/2009-Senado Federal, gerando um saldo negativo de R\$ 48,7 bilhões para fins de verificação dos limites fixados pela Resolução 48/2007 do Senado Federal;

2.7 as garantias ofertadas pela União totalizaram R\$ 115,5 bilhões, equivalente a 19,8% da receita corrente líquida, abaixo do patamar fixado pela já mencionada Resolução 48/2007;

3. Quanto ao encaminhamento a ser dado à matéria, vejo como apropriadas as propostas apresentadas pela Semag, notadamente as que almejam a mudança dos critérios de apuração da despesa de pessoal, que deve ser realizada por unidade orçamentária, tendo em conta, principalmente, a mudança havida em 2010 para a consignação das dotações destinadas ao pagamento de demandas judiciais.

4. Deixo de acompanhar, no entanto, a determinação endereçada à STN e à Procuradoria da Fazenda para que se manifestem acerca das distorções observadas no cálculo do limite para as operações de crédito após as alterações introduzidas na Resolução 48/2007 do Senado Federal por intermédio da Resolução 41/2009, pois recomendação afeta a tal ocorrência já foi realizada por intermédio do Acórdão 283/2011-Plenário, sem entretanto surtir o efeito desejado. Assim, sou da opinião que a situação deva ser levada ao conhecimento da Casa Civil da Presidência da República, assim como às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e de Meio



Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, para que, no âmbito de suas competências, adotem as medidas que entenderem cabíveis.

Assim sendo, acolho em parte o parecer da Semag e, com os ajustes que entendo apropriados, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2012.

JOSÉ JORGE
Relator

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 02 / 13
Fis. 23 m

2013

(

(



PROCESSO: TC-015.303/2012-8

DESPACHO

Tendo em vista o teor do Despacho exarado nestes autos pelo Secretário de Macroavaliação Governamental, à peça 59.

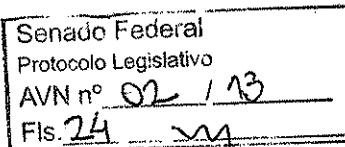
Tendo em vista o teor do Despacho, também exarado nestes autos pelo Exmo. Sr. Ministro Raimundo Carreiro, à peça 60, no exercício da Presidência do Tribunal de Contas da União, que determina, com fundamento no Art. 28, XVI, do Regimento Interno do TCU, *ad referendum* do Plenário, que seja retificado, em razão de ocorrência de inexatidão material, o Acórdão nº 3.376/2012-TCU-PLENÁRIO, prolatado na Sessão de 5/12/2012, encaminho a Vossa Excelência cópia do referido Despacho da Presidência contendo os detalhes desta Alteração.

Encaminho também, cópia do referido acórdão e do Aviso 1636-TCU-Plenário, enviados à ocasião do julgamento.

Atenciosamente

JOSE SPINOSA JÚNIOR

Diretoria de Suporte aos Colegados da SESES, em 17 de janeiro de 2013.
em substituição





AVN 2/2013



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 004/2013/CMO

Brasília, 4 de fevereiro de 2013.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 1638-Seses-TCU-Plenário, de 05/12/2012 – relativo a Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2012.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União, em obediência ao estabelecido no art. 118, § 3º, da Lei nº 12.465 de 12 de agosto de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012), encaminhou a esta Presidência, através do Aviso nº 1638-Seses-TCU-Plenário, de 5.12.2012, cópia do Acórdão nº 3376/2012, referente ao acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2012, 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 1638-Seses-TCU-Plenário, de 5.12.2012, do Tribunal de Contas União.**

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


Deputado PAULO PIMENTA
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

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 02/13
Fls. 25

Recebi
Em 06/02/13 11:49
Edimar Luiz da Silva Filho
Matr. 232364