



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SENADO FEDERAL	
Secretaria-Geral da Mesa	
SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO	
AVN	N.º 06/2014
EM	14.04.2014

Of. Pres. n. 072/2014/CMO

Brasília, 8 de abril de 2014.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 1675-Seses-TCU-Plenário, de 10/12/2013 – relativo a Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2013.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União, em obediência ao estabelecido no inciso V, § 1º do art. 112, da Lei nº 12.708 de 17 de agosto de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013), encaminhou a esta Presidência, através do Aviso nº 1675-Seses-TCU-Plenário, de 10.12.2013, cópia do Acórdão nº 3652/2013, referente ao acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2013, apresentados aquela Corte de Contas pelos titulares dos Poderes e Órgãos da esfera federal, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como 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 1675-Seses-TCU-Plenário, de 10.12.2013, do Tribunal de Contas União.**

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

Deputado DEVANIR RIBEIRO
Presidente

Câmara dos Deputados - Anexo Luís 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	06/2014
Fls.	01

1º Quad. 2013

À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Em _____ / _____ /20

Aviso nº 1675-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 10 de dezembro de 2013.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 016.341/2013-9, na Sessão Extraordinária de 10/12/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


AROLDO CEDRAZ
na Presidência

A Sua Excelência, o Senhor
Senador LOBÃO FILHO
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

Boleto, internet




ca/d/conof

ACÓRDÃO Nº 3652/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.341/2013-9.
2. Grupo I – Classe V – Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Câmara dos Deputados – CD, Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Federal, Justiça Militar, Ministério Público da União – MPU, Presidência da República – PR, Senado Federal – SF, Superior Tribunal de Justiça – STJ, Supremo Tribunal Federal – STF e Tribunal de Contas da União – TCU.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado: 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 1º quadrimestre de 2013.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2013, em obediência aos arts. 54 e 55 daquele diploma legal, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2013, 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. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará, ao Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, ao Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região de que a falta de lançamento dos Relatórios de Gestão Fiscal no Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN) em até 40 (quarenta) dias após o encerramento de cada quadrimestre afronta o art. 117 da LDO/2013;

9.4. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar aos órgãos da Justiça Federal que o critério de apuração da despesa de pessoal dos órgãos autônomos daquele ramo da Justiça tenha como filtro o Órgão Superior da UO 12000 – Justiça Federal e que as despesas executadas sejam apuradas por Unidades Gestoras Executoras que estejam vinculadas ao respectivo tribunal ou ao Conselho da Justiça Federal para elaboração dos respectivos demonstrativos de despesa com pessoal;

9.5. com esteio no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgãos centrais de orçamento e de administração financeira, respectivamente, nos termos da Lei 10.180/2011, que apresentem, em 60 (sessenta) dias, estudo acerca das implicações da vinculação das unidades gestoras dos órgãos de primeira instância de cada Tribunal Regional Federal às unidades orçamentárias pertencentes ao respectivo tribunal, de forma a manter a harmonia da estrutura orçamentária da Justiça Federal com a dos demais ramos do Poder Judiciário;

9.6. 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;

9.7. 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;

9.8. considerar atendidas as exigências de publicação da limitação de empenho e movimentação financeira, em obediência ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000, à exceção do Poder Executivo e do Senado Federal, quanto ao prazo previsto para edição dos atos relativos ao segundo bimestre;

9.9. dar ciência ao Poder Executivo e ao Senado Federal de que a publicação do ato de limitação de empenho e movimentação financeira fora do prazo de 30 (trinta) dias afronta o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 e acarreta infração administrativa às leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.10. orientar que, no âmbito da Justiça Federal, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Conselho da Justiça Federal, de acordo com normativo interno daquele Conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Federais, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do CJF;

9.11. orientar que, no âmbito da Justiça do Trabalho, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de acordo com normativo interno daquele Conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do CSJT;

9.12. orientar que, no âmbito da Justiça Eleitoral, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Tribunal Superior Eleitoral e leve em conta a proporcionalidade da base contingenciável de cada TRE, com afastamento desse critério apenas em situações excepcionais previamente justificadas e normatizadas pelo TSE, com posterior edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, de acordo com o montante informado pelo TSE, segundo critérios previamente normatizados;

9.13. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada de cópias do relatório e do voto que o fundamentaram, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o art. 59 da Lei Complementar 101/2000;

9.14. arquivar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 49/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/12/2013 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3652-49/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

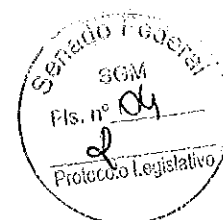
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral



GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 016.341/2013-9.

Natureza: Acompanhamento.

Unidades: Câmara dos Deputados – CD, Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Federal, Justiça Militar, Ministério Público da União – MPU, Presidência da República – PR, Senado Federal – SF, Superior Tribunal de Justiça – STJ, Supremo Tribunal Federal – STF e Tribunal de Contas da União – TCU.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PUBLICAÇÃO E ENVIO AO TCU DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DO 1º QUADRIMESTRE DE 2013. APURAÇÕES DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E DA DESPESA COM PESSOAL, DA DÍVIDA PÚBLICA, DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, DAS GARANTIAS CONCEDIDAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS. CUMPRIMENTO DE METAS DE RESULTADOS ENTRE RECEITAS E DESPESAS, INCLUSIVE LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO ORÇAMENTO. ORIENTAÇÃO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS LIMITES DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO NO ÂMBITO DOS RAMOS DO JUDICIÁRIO FEDERAL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela equipe de auditores federais de controle externo da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 53):

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, encerra-se 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 2013 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 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), bem como a análise do conteúdo neles divulgado, nos termos do art. 117 da Lei 12.708, de 17/8/2012, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013.

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º trimestre de 2013 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.
4. As informações sobre as publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal constam do Anexo I deste relatório.



5. Com exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 14ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. Os citados tribunais que publicaram com atraso justificaram o fato alegando que a republicação da Receita Corrente Líquida (RCL) no dia 24/5/2013 tornou o prazo muito exíguo para edição e publicação dos relatórios na data-limite de 30/5/2013.
7. Percebe-se que os referidos tribunais, que publicaram o RGF com atraso, não desconhecem ou ignoram o prazo legal para publicação estabelecido na LRF. Os motivos do atraso na publicação ocorreram por força maior, ocasionados por problemas na divulgação da RCL pelo Tesouro Nacional.
8. Sendo assim, considerando que o atraso na publicação foi de apenas um dia, levando-se em conta o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e, ainda, que as justificativas apresentadas pelos tribunais comprovam que não houve dolo ou desídia em publicar o RGF após o 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.
9. Finalizando o presente título, observa-se que todos os RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2013 foram encaminhados a esta Corte.

III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

10. A Receita Corrente Líquida é o denominador comum de vários limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre ela são calculados os percentuais de despesas com pessoal, de operações de crédito, de garantias e contragarantias e da dívida consolidada.
11. No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal e de serviços terceirizados, ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. Portanto, é de fundamental importância a precisa identificação de seu montante.
12. Na verificação da RCL do 1º quadrimestre de 2013, publicada em 16/5/2013, esta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) constatou que havia um erro material no montante da RCL apurada pelo Tesouro Nacional, em comparação com as informações extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). A diferença alcançava o montante de R\$ 55,0 bilhões, ensejando a retificação do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida e a republicação no Diário Oficial da União. Informada acerca dos problemas verificados, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) retificou o demonstrativo e o republicou em 24/5/2013, fato que ensejou atraso na publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal dos órgãos citados no item 5, supramencionado.
13. Em relação aos valores, no primeiro quadrimestre de 2013, a RCL atingiu o montante de R\$ 621,1 bilhões, com aumento de 6,7% em relação ao primeiro quadrimestre de 2012, cujo montante foi de R\$ 581,8 bilhões. A tabela a seguir mostra a evolução analítica da RCL nos últimos três anos, por quadrimestre:

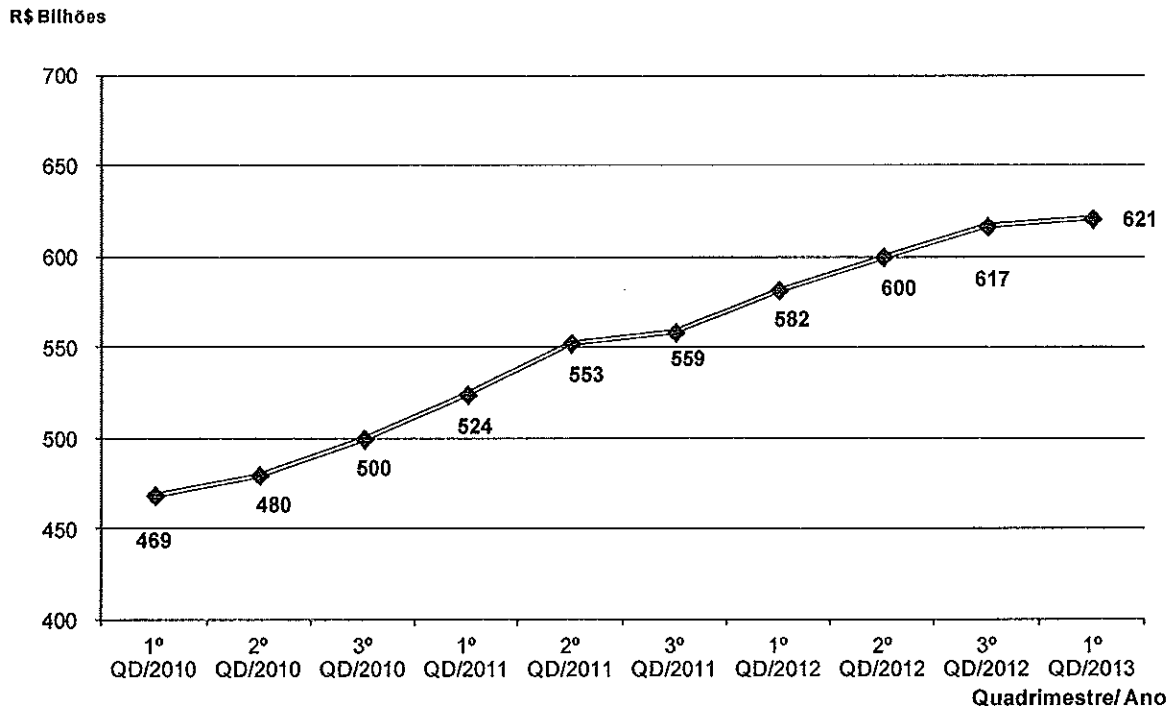
Tabela 1. Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Quadrimestre

R\$ Milhares

ESPECIFICAÇÃO	2º QD/2010	3º QD/2010	1º QD/2011	2º QD/2011	3º QD/2011	1º QD/2012	2º QD/2012	3º QD/2012	1º QD/2013
RECEITA CORRENTE (I)	846.558.792	890.137.033	943.045.069	998.468.616	1.029.613.468	1.073.222.420	1.106.150.305	1.134.717.335	1.149.238.068
Receita Tributária	262.803.586	281.814.921	306.259.868	325.700.559	338.648.828	352.493.129	346.621.107	347.752.024	351.132.716
Receita de Contribuições	448.253.666	475.432.044	500.415.292	529.121.407	545.486.602	563.432.190	579.390.651	590.425.208	605.274.561
Receita Patrimonial	60.859.268	65.241.009	65.122.654	67.635.557	65.708.554	70.050.241	74.167.960	81.046.659	77.386.237
Receita Agropecuária	19.582	20.325	20.716	21.768	21.014	22.369	22.261	24.733	24.437
Receita Industrial	587.268	603.608	582.862	625.510	562.500	670.839	695.878	756.044	777.899
Receita de Serviços	38.229.817	40.445.797	41.938.816	44.860.479	47.975.847	49.893.180	49.566.898	47.919.701	48.127.765
Transferências Correntes	172.067	269.190	293.217	322.759	450.679	563.513	829.910	844.445	822.245
Receitas Correntes a Classificar	11.557	0	(12.550)	(25.652)	(0)	(1.463)	(1.111)	0	416
Outras Receitas Correntes	35.621.982	26.310.139	28.424.196	30.206.230	30.759.445	36.098.422	54.856.751	65.948.522	65.691.793
DEDUÇÕES (II)	366.742.420	390.270.420	418.665.577	445.735.554	470.907.081	491.371.936	505.962.510	517.783.986	528.079.228
Transf. Constitucionais e Legais	137.145.358	144.906.337	155.306.975	164.564.481	172.776.009	180.295.968	180.655.564	184.414.018	186.330.369
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	184.636.393	194.548.884	210.003.314	225.452.113	245.227.992	256.917.988	267.693.618	274.088.483	280.842.268
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	8.163.368	8.573.621	8.862.442	9.114.048	9.291.949	9.383.809	9.486.186	9.489.911	9.609.351
Compensação Financeira RGPS/RPPS	761	725	1.099	1.362	1.644	3.624	4.143	12.975	11.847
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.767.702	1.869.021	1.934.579	1.976.091	2.025.441	2.032.091	2.038.120	2.001.211	1.989.851
Contribuição p/ PIS/PASEP	35.028.837	40.371.832	42.557.167	44.627.459	41.584.047	42.738.456	46.084.879	47.777.389	49.295.543
PIS	29.557.877	30.497.806	32.190.733	33.893.425	34.643.337	35.452.625	37.762.804	39.038.059	40.218.293
PASEP	5.470.960	9.874.026	10.366.434	10.734.034	6.940.709	7.285.831	8.322.075	8.739.330	9.077.249
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	479.816.372	499.866.613	524.379.492	552.733.063	558.706.387	581.850.483	600.187.795	616.933.349	621.158.840

FONTE: SIAFI - STN

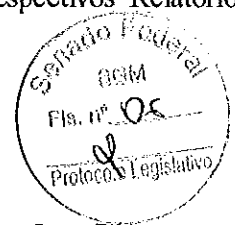
14. Pelo Gráfico 1, seguinte, percebe-se que a RCL da União possui uma trajetória de crescimento contínuo, saindo de um valor nominal de R\$ 469 bilhões no primeiro quadrimestre de 2010 para R\$ 621 bilhões no 1º quadrimestre de 2013, gerando uma situação confortável para os órgãos federais no que tange ao cumprimento dos limites estabelecidos na LRF:

Gráfico 1. Receita Corrente Líquida da União


Fonte: STN.

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

15. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei 102.708/2012) determina, no art. 117, que os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF disponibilizarão, por meio do Sistema 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 2013, tal prazo encerrou-se em 10/6/2013.

16. Com base em informações obtidas no sítio do Tesouro Nacional na internet, a maioria dos órgãos disponibilizaram os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN. Com exceção do Poder Executivo Federal, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região.

17. Além da não publicação do RGF no SISTN pelos órgãos supracitados, foram detectados problemas em relação a links errados e falta de identificação dos órgãos no demonstrativo. Como órgão gestor do SISTN, a Secretaria do Tesouro Nacional foi notificada acerca dos problemas relatados e iniciou tratativas junto à Caixa Econômica Federal, operadora do sistema, para que corrija a base de dados do SISTN.

18. Em relação à não publicação dos RGF no SISTN, é de rigor dar ciência, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, à STN, ao MPDFT, ao TRF da 5ª Região, aos TRES do Pará e de Roraima, e aos TRTs da 16ª Região e da 18ª Região quanto ao não cumprimento do disposto no art. 117 da LDO 2013.

V. DESPESAS COM PESSOAL

19. 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 apresentados pelos órgãos da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do 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. A Tabela 2 apresenta as despesas de pessoal conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2. Despesas com Pessoal – 1º Quadrimestre de 2013

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 621.158.840 mil								
R\$ mil								
Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/	Realizado/	Realizado/
						Limite Máximo	Limite Prudencial	Limite Alerta TCU
	(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)	
1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO	148.582.331	23,920183%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	58,484555%	61,562689%	64,982839%
1.1 Poder Executivo Federal	138.001.589	22,216795%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	58,619513%	61,704751%	65,132792%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	10.580.742	1,703388%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	56,779584%	59,767983%	63,088427%
1.2.1 Amapá	178.643	0,028760%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	10,534686%	11,089143%	11,705206%
1.2.2 Roraima	82.440	0,013272%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	8,294994%	8,731572%	9,216660%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	8.828.227	1,421251%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	64,602321%	68,002444%	71,780357%
1.2.4 MPDFT ⁵	341.081	0,054910%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	59,685252%	62,826581%	66,316946%
1.2.5 TJDF ⁶	1.150.351	0,185194%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	67,343396%	70,887785%	74,825995%
2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	6.165.089	0,992514%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	39,700561%	41,790064%	44,111734%
2.1 Câmara dos Deputados	2.880.223	0,463685%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	38,321111%	40,338012%	42,579013%
2.2 Senado Federal	2.302.341	0,370653%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	43,099130%	45,367505%	47,887922%
2.3 Tribunal de Contas da União	982.525	0,158176%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	36,785129%	38,721188%	40,872366%
3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	17.370.941	2,796538%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	46,608959%	49,062063%	51,787733%
3.1 Supremo Tribunal Federal	223.150	0,035925%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	48,727350%	51,291948%	54,141501%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	26.863	0,004325%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	72,078727%	75,872344%	80,087474%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	531.730	0,085603%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	38,177030%	40,186347%	42,418922%
3.4 Justiça Militar	198.921	0,032024%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	39,670213%	41,758119%	44,078014%
3.5 Justiça Federal	5.152.108	0,829435%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	50,824209%	53,499167%	56,471343%
3.6 Justiça Eleitoral	2.746.452	0,442150%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	47,832279%	50,349768%	53,146977%
3.7 Justiça do Trabalho	8.491.717	1,367077%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	44,690619%	47,042757%	49,656243%
4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	2.212.022	0,356112%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	59,352022%	62,475813%	65,946691%
TOTAL DA UNIÃO	174.330.382	28,065347%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	56,130693%	59,084940%	62,367437%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 3º quadrimestre de 2013.

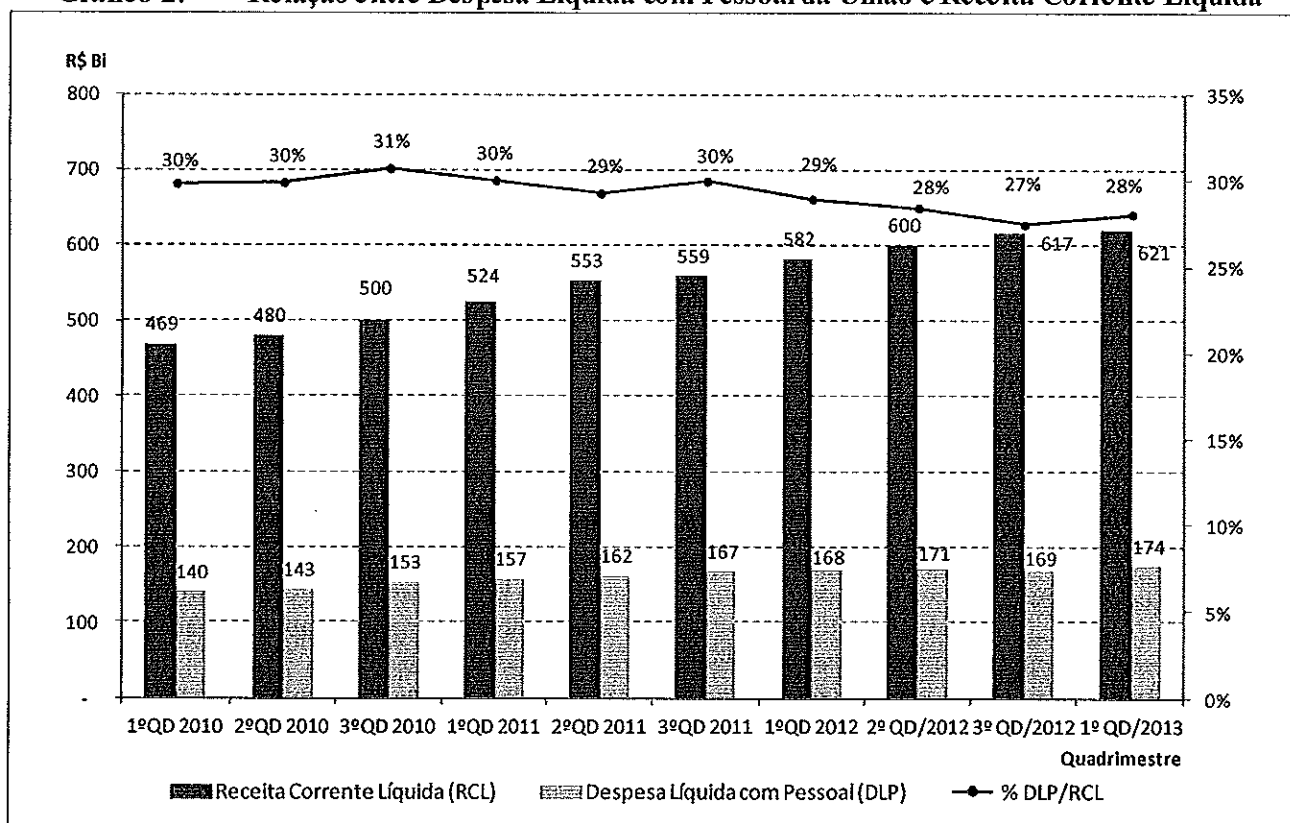
Notas:

- 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.

20. Dos números apresentados na tabela 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 2013.

21. Em relação ao crescimento nominal da despesa líquida com pessoal da União, tem-se que ela vem crescendo em média 3% a cada quadrimestre, neste último quadrimestre o crescimento foi de 2,9%. A relação entre Despesa Líquida com Pessoal da União e a Receita Corrente Líquida (DLP/RCL), parâmetro adotado pela LRF, aumentou um ponto percentual em relação ao quadrimestre anterior, chegando a 28%.

Gráfico 2. Relação entre Despesa Líquida com Pessoal da União e Receita Corrente Líquida



Fonte: STN.

V.1. Verificação do Cumprimento dos Acórdãos Anteriores

V.1.1. Verificação do Cumprimento do Acórdão 3.376/2012-TCU-Plenário

22. No que tange ao Acórdão 3.376/2012-TCU-Plenário, o Conselho da Justiça Federal (CJF), por meio do Ofício CJF-OFI-2013/02007 (peça 46), faz questionamento acerca do item 9.9, que deliberou no sentido de que a apuração das despesas com pessoal seja realizada tomando por base a unidade orçamentária. O questionamento do CJF se refere ao fato de que, no caso da Justiça Federal, a primeira instância de todos os tribunais compartilha da mesma unidade orçamentária do Conselho da Justiça Federal, inviabilizando a adoção do critério estabelecido no referido acórdão.

23. No item 34 do relatório de acompanhamento que deu suporte ao Acórdão 3.376/2012-TCU-Plenário, há a fixação do critério a ser adotado pelo Conselho de Justiça Federal, qual seja:

No caso da Justiça Federal, em que a primeira instância de todos os tribunais compartilha da mesma unidade orçamentária do Conselho da Justiça Federal, 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.

24. Percebe-se que o critério de apuração da despesa com pessoal para os órgãos da Justiça Federal ficou apenas no âmbito do relatório, sem fazer parte do acórdão; nesse sentido, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, propõe-se determinação para que a apuração da despesa com pessoal dos órgãos autônomos desse ramo da justiça tenha como filtro o Órgão superior da UO 12000, Justiça Federal, e as despesas executadas sejam apuradas por Unidades Gestoras Executoras que estejam vinculadas ao respectivo tribunal ou ao Conselho da Justiça Federal, para a elaboração dos demonstrativos de despesa com pessoal.

25. Neste contexto, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, é de relevo determinar à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgãos centrais de orçamento e de execução financeira, respectivamente, nos termos da Lei 10.180/2001, que apresentem, em sessenta dias, estudo acerca das implicações da vinculação das unidades gestoras dos órgãos de primeira instância de cada Tribunal Regional Federal nas unidades orçamentárias pertencentes ao respectivo tribunal, de forma a manter uma harmonia na estrutura orçamentária da Justiça Federal com as dos demais ramos do Poder Judiciário.

V.1.2. Verificação do Cumprimento do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário

26. No acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal relativos ao 3º quadrimestre de 2012 foi determinado à Semag que, no presente exame dos RGFs do 1º quadrimestre de 2013, procedesse à análise detalhada das medidas adotadas pela STN relacionadas ao cumprimento de determinação contida no item 9.4 do Acórdão 726/2012-TCU-Plenário, que determinou à Secretaria do Tesouro Nacional que promovesse alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais válido para 2012, na parte específica da União, de modo a detalhar os itens patrimoniais do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro a serem considerados na apuração da disponibilidade de caixa disposta no art. 42 da Lei Complementar 101/2000, devendo ser chamado em audiência o respectivo responsável, nos termos do inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU.

27. No mesmo acórdão foi autorizada a abertura, por esta Semag, de processo de fiscalização específico para a análise das impropriedades constatadas nos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, referentes ao 3º quadrimestre de 2012. Esse processo está programado para ser aberto no início de agosto e abordará uma ampla análise acerca de diversas impropriedades constatadas pelo TCU nos demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar. Assim sendo, considerando que no presente acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2013 não é feita nenhuma análise acerca das disponibilidades, tem-se como mais adequada a realização do exame objeto do item 9.8 do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário junto com o processo de fiscalização autorizado no item 9.7 daquele mesmo acórdão.

VI. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

28. Além de definir os limites para despesa com pessoal, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público, cujo acompanhamento também é feito por este Tribunal.

29. 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). Tal sistema encontra-se pendente, já tendo sido objeto de trabalhos realizados pelo TCU (acórdãos 1.573/2006 e 451/2009, ambos do Plenário), mas sem implementação por parte do Ministério da Fazenda até agora.

30. 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 (via resolução), e, o segundo, do Congresso Nacional (via lei específica).

31. Em face disso, a verificação das dívidas consolidada e mobiliária da União realizada nestes autos adota como parâmetros os limites propostos aos órgãos competentes, na ordem de 350% e 650% da RCL, respectivamente.

32. 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 2013. Tais demonstrativos estão previstos no art. 54 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente, de forma a garantir amplo acesso público, assim como o controle pelos órgãos competentes nos termos do art. 59 da LRF.

VI.1. Dívida Pública

33. A dívida pública pode ser classificada em 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.

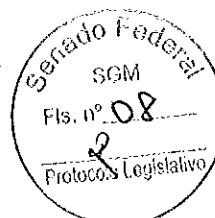
34. A dívida mobiliária é apurada em valores brutos, o que justifica a proposição de um limite consideravelmente superior ao aplicado à dívida consolidada líquida, a qual resulta da diferença entre a dívida consolidada bruta e o ativo disponível e haveres financeiros.

35. 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.

36. A tabela seguinte destaca valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União do 1º quadrimestre de 2013.

Tabela 3. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
(LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

Especificação	R\$ milhares		
	Saldo do Exercício Anterior 2012	Saldo do 1º quadrimestre de 2013	Variação (%)
1. Dívida Consolidada Bruta (DCB)	2.948.430.464	2.931.260.628	-0,58%
1.1. Dívida Mobiliária (DM)	2.891.113.532	2.838.858.371	-1,81%
1.2. Operações de Equalização Cambial - Relacionamento TN/ BCB	9.900.595	43.132.929	335,66%
1.3. Dívida Contratual	41.120.388	41.567.691	1,09%
1.4. Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	84.766	2.530.550	2885,34%
1.5. Outras Dívidas	6.211.183	5.171.087	-16,75%
2. Deduções	1.865.716.318	1.836.852.434	-1,55%
2.1. Ativo Disponível	619.400.956	547.315.053	-11,64%
2.2. Haveres Financeiros	1.272.591.137	1.311.604.828	3,07%
2.2.1. Aplicações Financeiras, inclusive as disponibilidades do FAT	380.477.960	418.183.934	9,91%
2.2.2. Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	507.573.218	507.802.655	0,05%
2.2.3. Demais Ativos Financeiros	384.539.958	385.618.239	0,28%
2.3. (-) Disponibilidade Vinculada a Pagamento Restos a Pagar Processados ¹	-26.275.774	-22.067.447	-16,02%
3. Dívida Consolidada Líquida (DCL) (1-2)	1.082.714.146	1.094.408.193	1,08%
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	616.933.349	621.158.840	0,68%
5. % da DCB sobre RCL (1/4)	477,92%	471,90%	-
6. % da DCL sobre RCL (3/4)	175,5%	176,19%	-



Especificação	Saldo do Exercício Anterior 2012	Saldo do 1º trimestre de 2013	Variação (%)
7. Limite da DCL (% da RCL) proposto ao Senado Federal ²	350,00%	350,00%	-
8. % Dívida Mobiliária sobre RCL (1.1/4)	468,63%	457,03%	-
9. Limite de Dívida Mobiliária (% da RCL) proposto ao Congresso Nacional	650,00%	650,00%	-

Fontes: RGFs do 3º Quadrimestre de 2012 e 1º Quadrimestre de 2013.

1 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.

37. Os valores da tabela precedente mostram a redução de R\$ 17 bilhões (ou 0,58%) do saldo da Dívida Consolidada Bruta apurado no final de 2012. O item que apresentou crescimento significativo foi referente às operações de equalização cambial, cujo montante cresceu em torno de R\$ 33 bilhões (ou 336%), alcançando o montante de R\$ 43,1 bilhões em abril de 2013.

38. Nota-se queda de quase 12% do saldo do ativo disponível e aumento de cerca de 10% a) aplicações financeiras, muito impulsionadas pelas aplicações de fundos diversos junto ao setor privado, cujo saldo aumentou 17% de dezembro de 2012 a abril de 2013.

39. As disponibilidades vinculadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que precisam ser monitoradas sistematicamente, já que tais recursos não contribuem efetivamente para a trajetória da dívida, subiram de R\$ 171,7 bilhões para R\$ 173,7 bilhões, com variação de menos de 1,2%.

40. O saldo da renegociação da dívida dos Estados e Municípios manteve-se estável no período. A queda das disponibilidades vinculadas a restos a pagar era previsível, já que o primeiro semestre é usualmente caracterizado por pagamento dos restos a pagar.

41. A Dívida Consolidada Líquida (DCL) manteve-se praticamente estável, oscilando positivamente cerca de 1%, alcançando o estoque de R\$ 1,094 trilhão em abril de 2013.

42. Sob a perspectiva do cumprimento dos limites das Dívidas Mobiliária (650% da RCL) e Consolidada Líquida (350% da RCL) propostos ao Congresso Nacional e ao Senado Federal, respectivamente, pode-se dizer que a União observa os parâmetros fiscais propostos.

43. O saldo da Dívida Mobiliária situou-se em 457,03% da RCL, enquanto o saldo da Dívida Consolidada Líquida alcançou cerca de 176,19% da RCL, praticamente a metade do limite proposto e) Senado Federal.

VI.2. Das Operações de Crédito

44. 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. Para avaliar o comportamento das contratações no período de referência em 2013, fez-se a comparação com o mesmo período de 2012.

45. De acordo com a Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a 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.

46. 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 aos últimos 12 meses.

47. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações dos Demonstrativos de Operações de Crédito constantes dos RGFs relativos aos 1º quadrimestres de 2012 e 2013.

Tabela 4. Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "d")

R\$ milhares

Especificação das Operações	Período de Contratação da Operação de Crédito	
	Jan – Abr de 2012	Jan – Abr de 2013
1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	345.443.471	186.726.956
Mobiliária	345.332.204	186.270.743
Interna	340.417.658	186.270.743
Refinanciamento	120.705.493	138.352.690
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	1.054.112	10.495
Demais Internas - Orçamentárias	131.813.112	39.342.575
Demais Internas - Extraorçamentárias	86.844.940	8.564.983
BNDES e Trocas	86.844.940	8.564.983
Externa	4.914.546	
Refinanciamento	3.220.059	
Demais Externas - Orçamentárias	1.694.488	
Contratual	111.267	456.213
Interna	455	104
Abertura de Crédito	455	104
Externa	110.812	456.109
Abertura de Crédito - Orçamentárias	87.597	298.048
Abertura de Crédito - Extraorçamentárias	23.215	
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	0	158.061
2. NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	-	-
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE EM % DA RCL	Valores	
3. Operações Vedadas	0	0
4. Amortização/Refinanciamento do Principal da Dívida²	318.696.200	279.622.352
5. Outras Operações Deduzidas do Limite	75.457.606	8.570.478
(-) Cancelamento de títulos aceitos em leilões de troca	75.457.606	8.570.478
(-) Aporte Bacen MP 435/2008 ³	0	
Receita Corrente Líquida – RCL	581.850.483	621.158.840
6. Total considerado para fins de limite = (1 + 3) - (4 + 5)	-26.747.271	-101.465.874
7. Limite definido por Resolução do Senado Federal	349.110.290	372.695.304

Fontes: RGFs do 1º Quadrimestre de 2012 e 2013.

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

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

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

48. De janeiro a abril de 2013, o valor bruto das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 186,7 bilhões, contra R\$ 345,4 bilhões no mesmo período em 2012. A principal redução foi na rubrica referente

a demais contratações internas orçamentárias. Enquanto no 1º quadrimestre de 2012 a União contratou R\$ 131,8 bilhões, no mesmo período de 2013 as contratações atingiram R\$ 39,3 bilhões, uma diferença a menor de pouco mais de 70%.

49. Nota-se, também, queda substancial das operações de dívida mobiliária classificada a título de assunção, reconhecimento e confissão de dívida mobiliária de que trata o § 1º do art. 29 da LRF, no montante de R\$ 1 bilhão em 2012 e R\$ 10,58 milhões no mesmo período de 2013.

50. Já as operações a título de dívida contratual apresentaram elevação substancial, saltando de R\$ 111,2 milhões para R\$ 456,2 milhões, o que representa aumento de 310%.

51. Conforme evidenciado na tabela precedente, embora a União tenha contratado operações de crédito da ordem de R\$ 186,7 bilhões, foram deduzidos valores no total de R\$ 288 bilhões, sendo R\$ 279,6 bilhões referentes à amortização e ao refinanciamento da dívida, e R\$ 8,6 bilhões relativos ao cancelamento de títulos utilizados nos chamados “leilões de troca”.

52. Desse modo, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de contratação de operações de crédito no primeiro quadrimestre de 2013 é de R\$ 101,5 bilhões negativos. Essa discrepância já foi apontada em outra oportunidade (TC 015.303/2012-8), sendo fruto da alteração metodológica de apuração do limite de operações de crédito.

53. Segundo dispõe o § 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\$ 138,3 bilhões no período.

54. 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\$ 186,7 – R\$ 138,3 = R\$ 48,4). Esse resultado corresponde a 7,9% da RCL federal.

55. Porém, a metodologia em questão foi substancialmente alterada pela RSF 41/2009, que deu nova redação ao art. 7º da RSF 48/2007. De acordo com a mudança, o montante global das operações de crédito deverá ser deduzido pelos valores destinados à amortização do principal e ao refinanciamento da dívida pública federal, assim como pelo montante das emissões de títulos destinadas ao pagamento de resultado negativo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, 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 11.803/2008.

56. A partir da nova Resolução Senatorial, a metodologia de cálculo de apuração do limite fixado para contratação de operação de crédito pode gerar resultados *sui generis*.

57. Conforme já explicado, embora a União tenha contratado operações crédito da ordem de R\$ 186,7 bilhões, dos quais apenas R\$ 138,3 bilhões referem-se a refinanciamento, foram deduzidos valores – inclusive decorrentes da amortização do principal da dívida – no total de R\$ 288,2 bilhões.

58. Com efeito, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de contratação de operações de crédito no período é de R\$ 101,5 bilhões negativos, o que, na prática, não representa um limite, mas um incentivo para mais e mais contratações de operações de crédito.

59. 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 desse diploma.

60. Os itens 111 a 117 do Relatório que fundamenta o Voto e Acórdão 3.376/2012-TCU-Plenário apontam os cuidados que devem ser dispensados aos resultados decorrentes dessa mudança metodológica. Os riscos de a União, na prática, não dispor de limite efetivo para controlar as contratações de operações de crédito realizadas a cada exercício é preocupante.

61. Os procedimentos atípicos merecem atenção do Ministério da Fazenda e dos órgãos de controle, revelando-se, inclusive, recomendável a realização de estudos para rever a metodologia vigente, marcada

por atipicidade que foge ao padrão esperado para o controle efetivo de operações de crédito. Adicionalmente, a STN não evidencia o valor negativo do que seria o suposto limite de operação de crédito, o que reduz a transparência do demonstrativo, que se torna de difícil compreensão por parte dos cidadãos e até mesmo dos especialistas.

62. 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 2.541/2009-TCU-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 arts. 31 e 32 da LRF.

63. O controle da dívida dos entes da Federação constitui 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.

64. 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.

65. 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).

66. O pronunciamento sobre o enquadramento dessas operações no conceito de operação de crédito é de fundamental importância para evitar a disseminação, pelo país, 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 1.563/2005-TCU e 2.855/2008-TCU, ambos do Plenário.

VI.3. Das Garantias e Contragarantias de Valores

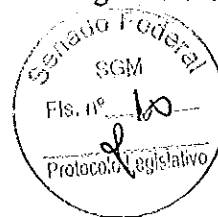
67. O outro importante mecanismo para controle do potencial endividamento da União diz respeito às garantias concedidas e respectivas contragarantias de valores recebidas pela União.

68. 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 LRF.

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

70. Não se trata de hipótese de sanção, mas de condicionantes constitucionais e legais que visam garantir o cumprimento da norma e evitar medidas drásticas, tais como intervenção de um ente da Federação em outro, bloqueio das transferências que podem ser condicionadas à comprovação da inexistência de dívida com a União e cumprimento do limite da saúde, conforme prevê o parágrafo único do art. 160 da Constituição.

71. A garantia também 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.

72. 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.

73. A tabela seguinte reúne os principais saldos acumulados, até o 1º quadrimestre de 2013, dos itens que integram o Demonstrativo das Garantias Concedidas pela União ao lado das respectivas contragarantias exigidas em valores.

Tabela 5. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

(LRF, arts. 40, § 1º e 55, inciso I, alínea "c")

R\$ milhares

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2013	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 1º Quadrimestre de 2013
1. Operações Externas	48.640.268	46.130.141	39.935.049	38.456.045
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	48.640.268	46.130.141	39.935.049	38.456.045
Organismos Multilaterais	43.197.630	41.894.587	35.158.864	34.402.074
Garantias a Estados, Municípios e Entidades Controladas	31.979.372	31.279.145	31.979.372	31.279.145
Garantias a Empresas Estatais Federais	11.216.798	10.614.012	3.178.033	3.121.499
Garantias a Empresas Privadas	1.460	1.430	1.460	1.430
Agências Governamentais	2.987.598	2.080.001	2.516.737	2.080.001
Bancos Privados	2.455.040	2.155.553	2.099.941	1.973.970
Outros Credores	0		0	0
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0		0	0
2. Operações Internas	84.324.524	84.508.895	41.254.565	42.835.028
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	44.409.122	46.880.374	33.877.767	36.656.096
Bancos Estatais	22.916.602	26.297.400	22.916.602	26.297.400
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	10.960.025	10.356.064	10.960.025	10.356.064
BNDES - Garantia à Itaipu Binacional	0	0		
BNDES - Banco do Brasil (Contrato 508/PGFN/CAF, de 23/11/2009)	1.140	2.631	1.140	2.631
FGTS - BNDES (Contrato 433/PGFN/CAF, de 28/8/2008)	4.843.235	4.727.920		
FI/FGTS-BNDES (Contrato s/n, DE 22/12/2008)	5.688.120	5.496.359		
2.2. Outras Garantias Internas nos Termos da LRF	39.915.401	37.628.521	7.376.798	6.178.932
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	22.875.095	22.461.389		
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	2.085.219	2.052.023		
Lei 8.036/90 - Risco de Operações Ativas	4.229.072	3.141.253	4.229.072	3.141.253
EMGEA - MP 2.155, de 22/6/2001	8.956.796	8.355.860		
Demais Garantias Internas nos Termos da LRF	1.769.219	37.628.521	3.147.726	3.037.679
3. Total das Garantias Concedidas/Contragarantias (1 + 2)	132.964.791	130.639.036	81.189.614	81.291.073
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	616.933.349	621.158.840		
5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)	21,55%	21,03%		
6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007 (60%)	370.160.009	372.695.304		
7. Dispensa de Contragarantia			51.775.177	
Dispensa de Contragarantia - Interna			43.069.959	
Dispensa de Contragarantia - Externa			8.705.219	

Fontes: RGFs do 3º Quadrimestre de 2012 e do 1º quadrimestre de 2013.

74. No período objeto desta análise, o saldo das garantias concedidas pela União totalizou R\$ 130,6 bilhões, o que representa 21,03% da RCL federal, patamar bem abaixo do limite fixado em 60%. Foram exigidas e dispensadas, no período, contragarantias da ordem de R\$ 81,3 bilhões e R\$ 51,8 bilhões, respectivamente.

75. Em cumprimento ao Acórdão 1.051/2007-TCU-Plenário, o Poder Executivo evidencia, em notas explicativas do RGF, as dispensas de contragarantias referentes a contratos de seguro, bem assim de operações realizadas anteriormente e também sob a vigência da Lei Complementar 101/2000, números essenciais para compreender o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores.

76. É de se ressaltar que, de acordo com a nota consignada no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 1º quadrimestre de 2013, nenhuma garantia foi honrada pela União, tampouco há processo de recuperação de haveres da União decorrentes da honra de aval externo.

77. Não se verifica, porém, nenhum quadro no Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre com informações acerca da concessão ou não de eventuais garantias por parte da União a antes da Federação cuja capacidade de pagamento esteja classificada nas categorias “C” ou “D”.

78. A ausência da publicação do quadro específico configura descumprimento à determinação feita ao Ministério da Fazenda objeto do item 9.12.1 do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário, de 8/5/2013, cujo inteiro teor foi recebido pela STN em 16/5/2013, conforme peça 68 do TC 005.165/2013-0. Contudo, considerando que o recebimento da decisão se deu em data próxima à publicação do relatório do 1º quadrimestre, em 27/5/2013, o descumprimento deve ser relevado.

79. Tendo em vista a tramitação de pedido de concessão de garantia à União por ente da Federação que se enquadra na categoria “C”, conforme consignado no Parecer PGFN/CAF 860, de 7/5/2013, disponível na página eletrônica do Senado Federal (peça 51 destes autos), há necessidade de reiterar a determinação ao Ministério da Fazenda, pois eventuais garantias concedidas à operação em tela deverão ser discriminadas em quadro específico nos relatórios de gestão fiscal dos próximos quadrimestres.

VII. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

VII.1. Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas

80. Com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, o art. 9º da 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).

81. Pelo art. 49 da LDO 2013, se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e informará, até o 22º dia após o encerramento do bimestre, a parcela que caberá a cada um dos Poderes e ao MPU.

82. Como subsídio, o § 4º do art. 49 determina que o Poder Executivo encaminhe, no mesmo prazo do parágrafo anterior, ao Congresso Nacional e aos órgãos orçamentários dos Poderes e do MPU, relatório a ser apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.

83. Os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas devem conter análise de receitas, despesas e parâmetros macroeconômicos que fundamentem a necessidade de limitação de empenho, quando 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.

84. De posse das informações dos esforços fiscais, os Poderes e o MPU têm até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre para editarem ato próprio efetuando suas respectivas limitações de empenho.

85. Destaque-se que o art. 3º da LDO 2013 permite que a meta de superávit primário constante do Anexo de Metas Fiscais seja reduzida em razão da realização de investimentos prioritários relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM) e àqueles constantes do Anexo VII da LDO 2013, bem como de desonerações de tributos. A Lei 12.795/2013, que

alterou a lei de diretrizes orçamentárias, ampliou esse montante de abatimento de R\$ 45,2 bilhões para R\$ 65,2 bilhões.

86. A aprovação tardia da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2013, em 4/4/2013 (Lei 12.798/2013), inviabilizou a avaliação relativa ao primeiro bimestre do exercício, pois foi posterior inclusive aos prazos da LDO 2013 e da LRF para envio da avaliação aos demais órgãos e efetivação da limitação de empenho, respectivamente. Durante o período, vigoraram as regras de execução provisória do orçamento previstas no art. 50 da LDO 2013.

87. Em 2/5/2013, o Poder Executivo emitiu o Decreto 7.995/2013, que dispôs sobre sua programação orçamentária e financeira e estabeleceu seu cronograma mensal de desembolso, em cumprimento ao art. 8º da LRF e ao art. 48 da LDO 2013.

88. Ainda em maio de 2013, o Poder Executivo realizou a primeira avaliação dos itens de receitas e despesas do ano, por meio do Relatório de Avaliação do Segundo Bimestre de 2013 (peça 50), finda a qual se constatou necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira da ordem de R\$ 22,5 bilhões em relação às dotações aprovadas na LOA 2013, o equivalente a R\$ 23,0 bilhões relativamente ao total da dotação aprovada até a data da avaliação.

89. O principal fator para o contingenciamento tratou-se da estimativa de frustração de receita primária total, excetuada a Contribuição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no valor de R\$ 48,0 bilhões. Atenuaram a necessidade de limitação de empenho, principalmente, o abatimento parcial de R\$ 20,0 bilhões de despesas com investimentos prioritários do art. 3º da LDO 2013 e a redução de R\$ 5,0 bilhões da projeção de desembolso de despesas obrigatórias até o fim do exercício.

90. Quanto aos principais parâmetros macroeconômicos utilizados na avaliação, destacam-se a projeção de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), reduzida de 4,5% para 3,5%, e a expectativa do índice de inflação, Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ampliada de 4,9% para 5,2%.

91. A tabela a seguir compendia os itens que exerceram efeito sobre o contingenciamento na avaliação relativa ao segundo bimestre de 2013:

Tabela 6. Fatores que impactaram a definição dos limites de empenho

R\$ milhões		
Fatores	Avaliação do 2º Bimestre/2013	%
Fatores com impacto negativo sobre os limites de empenho	48.343,8	100,0%
Redução da Receita Líquida	47.543,6	98,3%
Aumento de despesas	800,2	1,7%
<i>Créditos Extraordinários</i>	738,5	1,5%
<i>Despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU (inclusive convênios)</i>	61,7	0,1%
Fatores com impacto positivo sobre os limites de empenho	27.779,6	100,0%
Ampliação do abatimento da meta (art. 3º da LDO 2013 - PAC, PBSM etc)	20.000,0	72,0%
Resultado Primário a maior da LOA/2012	0,9	0,0%
Redução de Despesas	7.778,7	28,0%
<i>Subsídios, subvenções e Proagro</i>	5.000,0	18,0%
<i>Pessoal e Encargos Sociais</i>	1.987,4	7,2%
<i>Complementação ao Fundeb</i>	791,3	2,8%
Necessidade de Redução das Despesas Discricionárias	20.564,2	-

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre (art. 49, § 4º, LDO 2013). Elaboração própria.

92. Conforme o § 1º do art. 49 da LDO 2013, o montante da limitação de empenho a ser promovida pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo MPU será apurado pelo Poder Executivo de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, conhecido como base contingenciável.

93. Excluem-se da base contingenciável as dotações com atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU constantes do Projeto de LOA 2013 e as custeadas com recursos de doações e convênios. Caso haja frustração da receita primária líquida de transferências constitucionais e legais em relação ao montante estimado no Projeto de LOA 2013, a referida exclusão será reduzida proporcionalmente à frustração.

94. A seguir, apresenta-se a base contingenciável apurada pelo Poder Executivo, com a repartição da respectiva limitação de empenho relativa a cada Poder e órgão:

Tabela 7. Base contingenciável e repartição da limitação de empenho por Poder e órgão

R\$			
Podere s e MPU	Base Contingenciável	%	Limitação de Empenho
Poder Executivo	172.560.015.586	98,86	-22.286.594.015
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	1.982.683.286	1,14	-256.068.924
<i>Câmara dos Deputados</i>	188.674.499	0,11	-24.367.823
<i>Senado Federal</i>	49.897.369	0,03	-6.444.381
<i>Tribunal de Contas da União</i>	80.899.351	0,05	-10.448.371
<i>Supremo Tribunal Federal</i>	19.374.708	0,01	-2.502.296
<i>Superior Tribunal de Justiça</i>	33.064.250	0,02	-4.270.338
<i>Justiça Federal</i>	303.732.748	0,17	-39.227.908
<i>Justiça Militar da União</i>	14.070.790	0,01	-1.817.281
<i>Justiça Eleitoral</i>	299.528.266	0,17	-38.684.888
<i>Justiça do Trabalho</i>	450.593.645	0,26	-58.195.391
<i>Justiça do Distrito Federal e dos Territórios</i>	38.045.592	0,02	-4.913.691
<i>Conselho Nacional de Justiça</i>	128.617.973	0,07	-16.611.360
<i>Ministério Público da União</i>	370.355.553	0,21	-47.832.424
<i>Conselho Nacional do Ministério Público</i>	5.828.542	0,00	-752.772
Total	174.542.698.872	100,00	-22.542.662.939

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 2º bimestre (art. 49, § 4º, LDO 2013).

VII.2. Cumprimento dos prazos da LRF e da LDO

95. Conforme já exposto, a limitação de empenho deve ser realizada pelos Poderes e órgãos em até trinta dias após o fim de cada bimestre, em obediência ao art. 9º da LRF, consoante o montante apurado pelo Poder Executivo e informado a cada órgão orçamentário.

96. O Poder Executivo cumpriu o prazo de elaboração e encaminhamento do relatório de avaliação de receitas e despesas relativo ao segundo bimestre aos demais Poderes e ao MPU, conforme se verifica em <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/outrasmaterias/2013/MCN-037-2013.pdf>.

97. Os atos com a limitação de empenho relativa ao segundo bimestre constam do Anexo III deste relatório e foram publicados em obediência ao prazo legal, à exceção do Poder Executivo, que editou o ato em 31 de maio, um dia após o prazo legal; e do Senado Federal, que editou o ato apenas em 4 de junho.

98. Dessa forma, e considerando se tratar da primeira ocorrência de descumprimento de prazo para publicação da limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF do Poder e órgão em questão, sugere-se dar ciência ao Poder Executivo e ao Senado Federal de que a publicação do ato de limitação de empenho e movimentação financeira fora do prazo de trinta dias afronta o disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, bem como acarreta infração administrativa contra as leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000.



VII.3. Análise da Base Contingenciável

99. Conforme mencionado, a base contingenciável corresponde ao montante de despesas utilizado para se calcular a parcela de contribuição de cada Poder e do MPU no total da limitação de empenho a ser efetivada, em cumprimento ao mencionado art. 9º da LRF.

100. De acordo com o art. 4º, inciso I, a linha "b", c/c art. 9º da LRF, a LDO deve dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses legais previstas. 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. Ou seja, resguardadas as despesas ressalvadas, é a Lei de Diretrizes que dispõe sobre os critérios do que entra ou não no cômputo da limitação de empenho a ser repartida entre os Poderes e o MPU.

101. A LDO 2013, em seu art. 49, § 1º, estabelece que a limitação de empenho será efetivada de forma proporcional à participação de cada Poder ou órgão no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2013, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2013 (PLOA 2013) e as custeadas com recursos de doações e convênios.

102. Adicionalmente, essa exclusão não será integral em caso de frustração da receita primária líquida de transferências. Ou seja, caso a receita primária líquida de transferências apurada no bimestre seja menor que a estimada no PLOA 2013, a base contingenciável dos Poderes Legislativo e Judiciário será composta pelas despesas primárias discricionárias, deduzidas de apenas uma parcela das dotações com atividades e recursos de doações e convênios.

103. Com base nos critérios fixados na LDO 2013, foi reproduzida a base contingenciável para cada Poder e órgão, juntamente com os cálculos da distribuição da limitação de empenho relativos ao 2º bimestre, constante do Anexo IV deste relatório.

104. Os cálculos realizados pelo Poder Executivo condizem com os critérios previstos, entretanto, conforme se observa no Anexo, verificou-se erro nas operações matemáticas para o cálculo da base contingenciável. Devido a essa falha formal, houve contingenciamento maior no Poder Executivo e menor nos demais Poderes e no MPU, na mesma proporção.

105. Em contato com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), responsável no Poder Executivo por efetuar os cálculos relativos à base contingenciável, técnicos informaram que o problema já havia sido identificado e a correção já seria promovida no relatório de avaliação relativo ao terceiro bimestre. De fato, no referido relatório consta o ajuste na distribuição da limitação de empenho decorrente da correção da base contingenciável (peça 52, p. 18-19). Por essa razão, entende-se desnecessário promover qualquer tipo de alerta ou advertência.

VII.4. Competência para realização da limitação de empenho

106. No âmbito do TC 015.303/2012-8, que resultou no Acórdão 3.376/2012-TCU-Plenário, discutiu-se questão relevante a respeito da competência para realização da limitação de empenho prevista na LRF, especialmente no que se refere às Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho.

107. Considerando a complexidade do assunto e das possíveis implicações na gestão de recursos desses ramos do Poder Judiciário, apesar da análise empreendida, optou-se por determinar às Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho que encaminhassem a esta Corte, no prazo de 60 dias, avaliação técnica sobre efetivação da limitação de empenho por cada Tribunal Regional Federal, Eleitoral e do Trabalho.

108. Adicionalmente, em razão dos possíveis desdobramentos sobre o orçamento desses órgãos, determinou-se à Secretaria de Orçamento Federal que encaminhasse a este Tribunal, no prazo de 60 dias, avaliação técnica sobre a individualização da base contingenciável e da limitação de empenho.

109. Em resposta, encaminharam suas avaliações técnicas a SOF; os Conselhos Nacional da Justiça do Trabalho (CJST) e da Justiça Federal (CJF), conjuntamente; os Tribunais Regionais Eleitorais (TRF) da Bahia e de Minas Gerais; os Tribunais Regionais do Trabalho da 1ª, da 13ª e da 15ª Regiões; e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região. As respectivas respostas serão apresentadas, sucintamente, a seguir.

VII.4.1. Avaliações Técnicas dos Órgãos Envolvidos

VII.4.1.1. Justiça do Trabalho e Federal

110. Apresentam-se, a seguir, os argumentos trazidos na nota técnica conjunta apresentada pelo CJST e pelo CJF, de 7/2/2013 (peça 40), segmentados quanto: 1) à inadequação das publicações das limitações de empenho pela Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho; 2) à inadequação quanto a autoridade responsável pela assinatura do ato de limitação de empenho; 3) à individualização da base contingenciável; e 4) à inadequação quanto a divulgação das informações relativas a limitação de empenho e movimentação financeira.

111. Sobre a inadequação das publicações das limitações de empenho pela Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho, inicialmente argumenta-se que a autonomia administrativa e financeira foi constitucionalmente conferida ao Poder Judiciário, não a cada um dos órgãos que o compõem, como se pode verificar da leitura do art. 99 da CF/88. Ainda, resguardada a plena autonomia do Poder Judiciário, administrativamente, esse Poder encontra-se organizado de forma centralizada, em prol de uma gestão mais efetiva, com uma mitigação da autonomia administrativa e financeira de cada órgão judiciário.

112. O entendimento pela autonomia de cada órgão mostrar-se-ia desalinhado com o conjunto de ações operadas pela própria Reforma do Judiciário, originada da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 29, de 2000, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e a ampliação das competências do Conselho da Justiça Federal. Esses conselhos atuam como órgãos de planejamento estratégico, sendo o CNJ responsável pelas políticas públicas judiciárias no âmbito de todo Poder Judiciário, enquanto que o CSJT e o CJF desempenham papéis semelhantes em relação às Justças do Trabalho e Federal, respectivamente. Para isso, os conselhos assumiram funções administrativas, financeiras e correicionais no sistema judiciário brasileiro.

113. Quanto à inadequação da autoridade responsável pela assinatura do ato de limitação de empenho, defende-se, na nota conjunta, que não há afronta ao art. 9º da LRF, haja vista este dispositivo se dirigir aos Poderes e ao Ministério Público. Ademais, ao mesmo tempo em que a LDO 2012 estabelece, no caput do art. 67, que a apuração da limitação de empenho deve ser feita para cada um dos órgãos do art. 20 da LRF, remete a responsabilidade pela evidenciação dessa limitação aos Poderes e ao Ministério Público da União, seguindo o preconizado no art. 56 da LRF, razão pela qual se entende não haver inadequação do responsável pela assinatura do ato de limitação de empenho.

114. Sobre a individualização da base contingenciável, argumenta-se na nota técnica que a separação do contingenciamento por cada órgão do Poder Judiciário representa um desrespeito à autonomia desse Poder, em detrimento, inclusive, do princípio constitucional da eficiência, no que tange à administração financeira de recursos daquele Poder, especialmente, em situações de escassez na arrecadação de receitas. A segmentação da apuração, pela SOF, da base contingenciável para cada órgão do Poder Judiciário representaria, em última análise, outro mecanismo de interferência na autonomia do Judiciário.

115. Quanto à inadequação da divulgação das informações relativas à limitação de empenho e movimentação financeira, destaca-se que a situação de inadequação verificada em 2011 já foi superada em 2012. Apenas o relatório da Justiça Eleitoral não contava com os valores bimestrais, pois estavam sendo publicados com os valores acumulados até o bimestre de divulgação do relatório.

VII.4.1.2. Justiça Eleitoral

116. A avaliação técnica da Justiça Eleitoral foi encaminhada pelo Tribunal Superior Eleitoral, por meio do Ofício 449 SOF, que encaminhou a Informação 36 Copor/SOF, de 7/2/2013 (peça 37), e laborada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

117. Inicialmente, argumenta-se que o conceito previsto na LRF restringe-se a cada Poder e não aos Tribunais individualmente, como interpretado pelo TCU, e que o Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, em seus parágrafos 32 a 50, trata somente de despesas com pessoal e encargos sociais. Adicionalmente, entende-se que a autonomia funcional, administrativa e financeira, expressa na Constituição Federal, é garantida para a realização de contratações, concursos, gestão de seus recursos, dentre outros, não incorporando nesta definição as atividades de limitação de empenho e movimentação financeira mencionadas pelo TCU.

118. Sustenta-se, também, que o conceito de órgão trazido no art. 20, § 2º, da LRF, aplica-se apenas aos limites de despesas com pessoal e encargos sociais conforme explicitado no próprio dispositivo, enquanto o art. 9º busca um rateio do contingenciamento mais amplo, a fim de os três poderes e o Ministério Público compartilharem o sacrifício fiscal. Nesse contexto a distribuição do contingenciamento seria atribuição do órgão central de orçamento, o TSE.

119. Por fim, entende-se que a distribuição interna do contingenciamento na Justiça Eleitoral é feita com a participação dos tribunais envolvidos no sistema, de forma a favorecer a execução orçamentária planejada da Justiça Eleitoral, com o máximo aproveitamento dos créditos orçamentários. Por exemplo, caso algum tribunal possua impedimentos legais em executar dotação destinada a determinada obra, tal valor poderá ser contingenciado e em contrapartida permitirá o desbloqueio de créditos de outros tribunais regionais.

VII.4.1.3. Secretaria de Orçamento Federal

120. A SOF, da mesma forma, por meio do Ofício 18/Seafi/SOF/MP (peça 42, p. 1-12) encaminhou sua avaliação técnica acerca da questão debatida nos autos do TC 015.303/2012-8.

121. A Secretaria inicia a argumentação ponderando que, embora seja reconhecida a autonomia dos tribunais do Poder Judiciário, conforme art. 92 c/c arts. 96, inciso I, e 99 da Constituição, ela não deve ser interpretada de maneira absoluta. De acordo com os arts. 105, parágrafo único, inciso II, e 111-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, e o art. 111 da Lei 8.868/1994, o Conselho da Justiça Federal, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Tribunal Superior Eleitoral, respectivamente, desempenham a função de órgão central dos sistemas que abrangem as atividades orçamentária e financeira. Por isso, entende-se que a aplicabilidade da autonomia no âmbito dos tribunais do Poder Judiciário não afasta a supervisão a que estão submetidos pelo órgão central do sistema orçamentário.

122. Defende, também, que a estruturação de um sistema orçamentário de forma centralizada corrobora a gestão mais eficiente e a racionalização do gasto público, ao encontro do princípio constitucional da eficiência.

123. Sobre o cálculo da distribuição dos limites de empenho e movimentação financeira para os demais Poderes e para o MPU, destaca-se que seu cálculo por órgão orçamentário desde 2001 vem funcionando de maneira bastante satisfatória, de acordo com a lógica de sistema orçamentário. Dessa maneira, cada um desses órgãos orçamentários funciona de forma análoga aos órgãos setoriais no âmbito do Poder Executivo, que são responsáveis pela consolidação das propostas orçamentárias de suas unidades e pela gestão de seus limites ao longo de cada exercício.

124. Por fim, ressalta-se que o conceito de autonomia dos órgãos do Poder Judiciário, extensamente tratado quando do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (parágrafos 32 a 50, em especial), tem maior relevância na ótica da despesa com pessoal, em razão de as providências a serem adotadas dependerem da iniciativa privativa do titular de cada órgão autônomo. No caso da limitação de empenho, essa segregação poderá corroborar a ineficiência alocativa.

VII.4.2. Da Análise do Mérito

VII.4.2.1. Da Inquestionável Autonomia dos Tribunais

125. O Poder Judiciário exerce a jurisdição através de tribunais. Como não existe apenas um, mas vários, segundo a organização judiciária brasileira, é preciso ordená-los hierarquicamente de forma piramidal, começando na base constituída de vários órgãos. Depois, segue-se para os tribunais intermediários, chegando-se aos tribunais de terceiro grau. Por último, escala-se o pico da pirâmide para os tribunais ou cortes de competência constitucional. É esta, de um modo geral, a organização dos tribunais no mundo.

126. Em que pese essa estrutura hierárquica do ponto de vista jurisdicional, cada tribunal possui autonomia administrativa e financeira. Essa competência orgânico-administrativa, por ser de origem constitucional, é vinculante e indelegável e possibilita que os tribunais se organizem para atender às suas funções da melhor maneira possível, assegurando a celeridade da prestação jurisdicional (art. 99 da



CF/88). Esta competência orgânico-administrativa é completada pela autonomia financeira. Ambas visam garantir a independência na estrutura e funcionamento dos órgãos.

127. No contexto da limitação de movimentação e empenho, negar a participação dos tribunais na fixação dos critérios de contingenciamento dos recursos orçamentários indicados pelo Poder Executivo para o Judiciário seria o mesmo que negar a autonomia dos tribunais, pois não há autonomia sem o controle dos recursos financeiros.

128. Segundo a Constituição Federal, os tribunais elaboram suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados nas leis de diretrizes orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal. No âmbito da União, segundo o §2º do art. 99 da CF/88, o encaminhamento da proposta orçamentária do Judiciário compete, após a oitiva dos tribunais interessados, aos presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, mas sempre com a aprovação dos respectivos tribunais. Percebe-se que, desde a elaboração das propostas orçamentárias, a participação dos tribunais é assegurada pela Constituição Federal. Durante a execução do orçamento, esse mesmo nível de autonomia deve ser garantido, inclusive assegurando a participação dos tribunais no processo de contingenciamento de recursos.

129. Destarte, uma vez reconhecida a autonomia administrativa e financeira dos tribunais, faz-se necessária uma harmonização entre essa autonomia e o princípio da eficiência na alocação dos recursos orçamentários. Nessa esteira, foram analisadas as ponderações e argumentos da Secretaria de Orçamento Federal, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Tribunal Superior Eleitoral, de forma a se construir uma solução para o processo de contingenciamento de recursos orçamentários dos tribunais que se coadune com os referidos princípios e com a gestão fiscal responsável e transparente a que alude a Lei de Responsabilidade Fiscal.

VII.4.2.2. Da harmonização entre a autonomia dos tribunais e o princípio da eficiência alocativa

130. A unidade da Constituição, enquanto visão orientadora da metódica do direito constitucional, deve antepor aos olhos dos operadores do direito, enquanto ponto de partida, bem como, sobretudo, enquanto representação do objetivo, a totalidade da Constituição como um arcabouço de normas. Essa visão sistêmica da Constituição impede a existência de antinomias e de hierarquização de suas normas. Assim, considerando a autonomia dos tribunais e o fato de que a estruturação de um sistema orçamentário de forma centralizada corrobora com uma gestão mais eficiente e com a racionalização do gasto público, tendo por esteio o princípio constitucional da eficiência, esta equipe da Semag, juntamente com os órgãos do Poder Judiciário, propõe que o Tribunal de Contas da União firme os entendimentos de lineados a seguir, acerca da sistemática de contingenciamento de recursos no âmbito dos órgãos autônomos do Poder Judiciário:

a) Justiça Federal

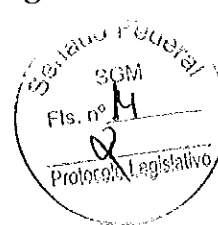
131. No tocante à Justiça Federal, as unidades orçamentárias são disciplinadas em forma de sistemas, tendo como órgão central o Conselho da Justiça Federal, constitucionalmente incumbido, na forma da lei, do exercício da supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante (CF/88, art. 105, parágrafo único, inciso II).

132. Nesse compasso, a Lei 11.798, de 29/10/2008, disciplinou sua composição em competências explicitando, em linhas gerais, suas atribuições de órgão central:

Art. 3º As atividades de administração judiciária, relativas a recursos humanos, gestão documental e de informação, administração orçamentária e financeira, controle interno e informática, além de outras que necessitem coordenação central e padronização, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, serão organizadas em forma de sistema, cujo órgão central será o Conselho da Justiça Federal.

Parágrafo único. Considerar-se-ão integrados ao sistema de que trata o caput deste artigo os serviços atualmente responsáveis pelas atividades ali descritas, pelo que se sujeitarão à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema.

[...]



Art. 5º Ao Conselho da Justiça Federal compete:

[...]

VI - aprovar as propostas orçamentárias e os pedidos de créditos adicionais do Conselho da Justiça Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal de primeiro grau; (grifo nosso)

133. Em complemento, o regimento interno do Conselho da Justiça Federal, aprovado pela Resolução-CJF 42, de 19/12/2008, detalha as atribuições do Plenário e do Presidente do Conselho quanto às competências centrais em matéria orçamentária referente ao próprio CJF, como também à Justiça Federal de primeiro e segundo graus:

Art. 8º Ao Plenário do Conselho da Justiça Federal compete:

[...]

VI - aprovar as diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus;

VII - aprovar as propostas orçamentárias e os pedidos de créditos adicionais do Conselho da Justiça Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal de primeiro grau;

[...]

XXIII - apreciar os relatórios de auditoria e avaliação dos sistemas contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, determinando o cumprimento das medidas necessárias para regularização de eventuais irregularidades;

[...]

Art. 10. São atribuições do Presidente:

[...]

XXIX - fixar diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, a serem submetidas à aprovação do Plenário;

XXX - submeter ao Plenário as propostas orçamentárias e os pedidos de créditos adicionais do Conselho da Justiça Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal de primeiro grau, e, após aprovados, encaminhá-los ao órgão competente;

XXXI - determinar a realização de auditoria nos sistemas contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, submetendo ao Plenário o respectivo relatório;

[...] (grifo nosso)

134. Como se percebe, não há nenhum óbice para que o Conselho da Justiça Federal, em prol do princípio da eficiência alocativa, institua, no âmbito da Justiça Federal, as diretrizes e critérios para a distribuição do contingenciamento orçamentário entre os órgãos autônomos daquele ramo de justiça, desde que esses critérios sejam previamente definidos pelo colegiado do Conselho da Justiça Federal. Tal entendimento busca harmonizar a eficiência alocativa com a autonomia dos tribunais, sem engessar a execução orçamentária e financeira daquele ramo de Justiça. Em outras palavras, a definição dos limites de empenho de forma agregada, no âmbito da Justiça Federal, concorre para a melhoria da gestão dos recursos públicos, possibilitando priorizar e aperfeiçoar a execução de despesas entre os diversos tribunais.

135. Ainda que seja esperado um planejamento o mais eficaz possível, não é viável que a alocação de recursos nos orçamentos públicos não dependa da correção de desvios durante a execução das despesas públicas. Diversos são os fatores que intervêm na alocação de recursos, cuja ocorrência se dá entre o encaminhamento da proposta orçamentária (31 de agosto do ano zero) e a efetiva realização da despesa (até 31 de dezembro do ano um). Pode-se citar, por exemplo, a edição de atos legais, o crescimento de preços públicos acima do esperado, o surgimento de despesas imprevisíveis ou urgentes ou, até mesmo, de crises internas e externas que afetam a economia do País e a escolha das políticas públicas necessárias ao seu enfrentamento. Nesse sentido, um fato isolado ou um conjunto de fatores podem resultar em demandas diferenciadas das inicialmente planejadas pelos gestores públicos. Assim, ao invés de se adotar

o critério da proporcionalidade da base contingenciável, essa equipe entende que o mais razoável seria que o CJF, conhecedor das peculiaridades daquele ramo de justiça, estabeleça previamente e com a devida transparência os critérios a serem aplicados para o contingenciamento de recursos orçamentários.

136. Destarte, propõe-se que o Tribunal de Contas da União firme o entendimento de que, no âmbito da Justiça Federal, a distribuição dos limites de movimentação e empenho será feita pelo Conselho da Justiça Federal, de acordo com normativo interno daquele conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Federais, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do Conselho da Justiça Federal.

b) Justiça do Trabalho

137. Quanto ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, assim como o Conselho da Justiça Federal, é tratado pela Constituição Federal como órgão central do sistema de planejamento e orçamento no âmbito da Justiça do Trabalho:

Art. 111-A

[...]

§ 2º Funcionará junto ao Tribunal Superior do Trabalho:

I a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira;

II o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões terão efeito vinculante.

138. O regimento interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho foi aprovado pela Resolução Administrativa 1.064/2005 e alterado pelas Resoluções Administrativas 1.407/2010 e 1.565/2012, em respeito à competência atribuída ao Tribunal Superior do Trabalho (TST) pelo art. 6º da Emenda à Constituição 45/2004, *in verbis*:

Art. 6º O Conselho Superior da Justiça do Trabalho será instalado no prazo de cento e oitenta dias, cabendo ao Tribunal Superior do Trabalho regulamentar seu funcionamento por resolução, enquanto não promulgada a lei a que se refere o art. 111-A, §2º, II.

139. Alinhado às normas constitucionais, o Regimento Interno do CJST atribui ao Presidente do Conselho e ao Plenário competências centrais em matéria orçamentária referente aos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, conforme transcrições a seguir:

Art. 10. Compete ao Presidente:

[...]

X - expedir recomendações, visando à melhoria dos sistemas de gestão de pessoas, tecnologia da informação, planejamento e orçamento, administração financeira, material e patrimônio, e de controle interno dos Órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus;

[...]

XII - aprovar a programação e a liberação dos recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias, junto ao Tesouro Nacional;

XIII - autorizar a movimentação dos recursos orçamentários e financeiros à disposição do Conselho, observadas as normas legais específicas;

XIV - determinar a realização de auditorias nos sistemas contábil, financeiro, patrimonial, de execução orçamentária, de pessoal e demais sistemas administrativos dos Órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus;

[...]

Art. 12. Ao Plenário, que é integrado por todos os Conselheiros, compete:

[...]

II - expedir normas gerais de procedimento relacionadas aos sistemas de tecnologia da informação, gestão de pessoas, planejamento e orçamento, administração financeira, material e patrimônio, controle interno e preservação da memória da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, ou normas que se refiram a sistemas relativos a outras atividades auxiliares comuns que necessitem de coordenação central;

III - supervisionar e fiscalizar os serviços responsáveis pelas atividades de tecnologia da informação, gestão de pessoas, planejamento e orçamento, administração financeira, material e patrimônio, controle interno, planejamento estratégico e preservação da memória da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, além de outros serviços encarregados de atividades comuns sob coordenação do órgão central;

[...]

VIII - aprovar o plano plurianual, as propostas orçamentárias e os pedidos de créditos adicionais dos Tribunais Regionais do Trabalho;

IX - apreciar os relatórios de auditoria nos sistemas contábil, financeiro, patrimonial, de execução orçamentária, de pessoal e demais sistemas administrativos dos Órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, determinando o cumprimento das medidas necessárias para a regularização de eventuais irregularidades;

[...] (grifo nosso)

140. No caso dos órgãos da Justiça do Trabalho, a distribuição dos limites de movimentação e empenho será feita pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de acordo com normativo interno que determinará os critérios aplicáveis.

141. A partir da distribuição dos limites de movimentação e empenho que cabe para cada TRT, os dirigentes desses tribunais expedirão o ato determinando a limitação de empenho e movimentação financeira de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

142. Como se percebe, não há nenhum óbice para que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, em prol do princípio da eficiência alocativa, institua, no âmbito da Justiça do Trabalho, as diretrizes e critérios para a distribuição do contingenciamento orçamentário entre os órgãos autônomos daquele ramo de justiça, desde que esses critérios sejam previamente definidos pelo colegiado daquele conselho. Tal entendimento busca harmonizar a eficiência alocativa com a autonomia dos tribunais, sem engessar a execução orçamentária e financeira daquele ramo de Justiça. Em outras palavras, a definição dos limites de empenho de forma agregada, no âmbito da Justiça do Trabalho, concorre para a melhoria da gestão dos recursos públicos, possibilitando priorizar e otimizar a execução de despesas entre os diversos tribunais.

143. Ademais, o mesmo mencionado no item 135 para a Justiça Federal aplica-se à Justiça do Trabalho. Ou seja, a multiplicidade de possíveis ocorrências no decorrer da execução do planejamento faz com que se entenda ser mais razoável que o CJST, conhecedor das peculiaridades daquele ramo de justiça, estabeleça previamente e com a devida transparência os critérios a serem aplicados para o contingenciamento de recursos orçamentários.

144. Destarte, propõe-se que o Tribunal de Contas da União firme o entendimento de que, no âmbito da Justiça do Trabalho, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de acordo com normativo interno daquele conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

c) Justiça Eleitoral

145. A Justiça Eleitoral não dispõe de um conselho que exerça a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos que compõem aquele ramo da justiça especializada, tal qual ocorre com a Justiça do Trabalho e com a Justiça Federal. No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral atua como órgão central, conforme disciplina a Lei 8.868/1994.

Art. 11. As atividades a serem desenvolvidas nas áreas de planejamento de eleições, informática, recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno de material e

patrimônio serão organizadas sob a forma de sistemas, cujos órgãos centrais serão as respectivas unidades do Tribunal Superior Eleitoral.

§1º As disposições constantes do caput deste artigo aplicam-se a outras atividades auxiliares comuns que necessitem de coordenação central na Justiça Eleitoral.

§ 2º Os serviços incumbidos das atividades de que trata este artigo são considerados integrados ao respectivo sistema e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação hierárquica aos dirigentes dos órgãos em cuja estrutura administrativa estiverem integrados. (grifo nosso)

146. Conforme se depreende da Lei 8.868/1994, o TSE possui posição central no planejamento das ações relacionadas ao planejamento das eleições, planejamento, orçamento e administração financeira, no entanto, essa atribuição foi dada por lei ordinária, cuja hierarquia normativa não permite uma mitigação ou harmonização da autonomia constitucional atribuída aos tribunais regionais eleitorais. Além disso, a supervisão administrativa, financeira e orçamentária exercida pelo TSE carece do caráter colegiado inerente aos conselhos da Justiça Federal e Superior da Justiça do Trabalho.

147. Dessarte, no caso dos órgãos da Justiça Eleitoral, o entendimento desta equipe é de que a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo TSE e leve em conta a proporcionalidade da base contingenciável de cada TRE, com afastamento desse critério apenas em situações excepcionais previamente justificadas, tais como obras paralisadas ou outros impedimentos legais devidamente motivados. Para tanto, faz-se necessário que o TSE preveja em normativo próprio os critérios para enquadramento das ocorrências como excepcionais ou não.

148. A partir da distribuição, feita pelo TSE, dos limites de movimentação e empenho entre os TRES, os dirigentes desses tribunais deverão expedir ato determinando a essa limitação, em consonância com o montante informado pelo TSE, calculado de acordo com os critérios estabelecidos em seu normativo. Cabe frisar que esse entendimento foi compartilhado em reunião com técnicos da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do Tribunal Superior Eleitoral, que anuíram com a proposta que ora se apresenta.

149. Por essa razão, propõe-se que o Tribunal de Contas da União firme o entendimento de que, no âmbito da Justiça Eleitoral, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Tribunal Superior Eleitoral e leve em conta a proporcionalidade da base contingenciável de cada TRE, com afastamento desse critério apenas em situações excepcionais previamente justificadas e normatizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, com posterior edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, de acordo com o montante informado pelo TSE, segundo os critérios previamente normatizados.

VIII. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

150. A LDO 2013 definiu, em seu art. 2º, a meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 155,8 bilhões, sendo R\$ 108,1 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e R\$ 0,0 para as empresas estatais constantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG). O restante da meta, R\$ 47,7 bilhões, compete aos demais entes federativos.

151. O § 1º do art. 2º da LDO 2013 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 2013.

152. Adicionalmente, o art. 3º da LDO 2013, com a redação dada pela Lei 12.795/2013, prevê que a meta de superávit primário constante do Anexo de Metas Fiscais poderá ser reduzida, em até R\$ 65,2 bilhões, devido à realização de investimentos prioritários relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento, ao Plano Brasil sem Miséria e àqueles constantes do Anexo VII da LDO 2013 – vetado pela Presidente da República –, bem como de desonerações de tributos. Esse valor inclui a execução dos restos a pagar relativos ao PAC.

153. Nesse ponto, destaque-se a ampliação do conceito aplicado às possíveis exclusões da meta. Até 2012, apenas a execução do PAC, até o valor máximo autorizado na LDO, poderia ser abatida da meta

constante do Anexo de Metas Fiscais. Isso significa dizer que, se o montante pago com despesas do PAC fosse inferior ao valor autorizado para dedução na LDO ao final do exercício, apenas o montante efetivamente pago poderia efetivamente reduzir a meta de resultado.

154. Com a nova redação do dispositivo em questão, ao ser autorizada a redução da meta de resultado de acordo com a execução dos investimentos do PBSM e a desonerações de tributos, certamente o montante total passível de redução da meta crescerá, ou seja, o valor apurado ao final do exercício será maior do que quando apenas o PAC estava autorizado a reduzir a meta. Assim, fica mais fácil para o Governo Federal atingir o valor total autorizado para dedução da meta.

155. Em contrapartida, a transparência para a sociedade e para o controle fica bastante comprometida quanto à efetiva apuração do PBSM e das desonerações tributárias. Em relação ao PBSM, ainda que se trate de despesas orçamentárias, cuja apuração no Siafi é bastante precisa, a própria identificação da composição do PBSM resta comprometida, conforme se observa na ressalva consignada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2012:

Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

156. Quanto às desonerações tributárias, o problema é ainda maior, haja vista a imprecisão dos valores envolvidos, conforme igualmente consignado Relatório relativo às Contas do Governo do exercício de 2012:

Segundo consta na Nota Técnica 6/113, do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a dedução das renúncias de receitas representa nova distorção e torna praticamente inexequível a apuração da meta reduzida, pois o montante das renúncias de receitas é de difícil aferição. De fato, no subitem 3.4.1 deste relatório, que trata dos benefícios tributários, afirma-se que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado, embora os valores relativos aos últimos exercícios tenham apresentado uma relevante redução da defasagem.

157. Dessa forma, há considerável redução da transparência associada à apuração do resultado primário do governo federal, especialmente quanto às imprecisões introduzidas pela ampliação da cesta de despesas que podem ocasionar dedução da meta de resultado.

158. O Decreto 7.995/2013, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo, definiu, em seu Anexo X, as metas fiscais trimestrais de resultado para os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, em cumprimento ao art. 48, § 1º, da LDO 2013.

159. Ocorre que, como a LOA/2013 foi aprovada em 4 de abril do ano corrente e o decreto de programação financeira foi publicado apenas em 3 de maio, a definição de meta específica para o primeiro quadrimestre perdeu parte de seu sentido, razão pela qual não foi publicada.

160. Chama a atenção, no Anexo X do decreto de programação financeira mencionado, a construção da meta do segundo e do terceiro quadrimestre. Para alcançar o resultado previsto em cada caso, o Poder Executivo contabiliza R\$ 25,0 bilhões de investimentos passíveis de dedução da meta, em consonância com o art. 3º da LDO 2013. Isso já sinaliza a expectativa do Poder Executivo de utilizar-se dessa prerrogativa dada pela LDO.

161. A projeção do Poder Executivo para o crescimento real do PIB, quando comparada à da LOA, foi mantida reduzida de 4,5%, na LOA 2013, para 3,5%, na avaliação do final do 2º bimestre. É de se observar que, conforme o Relatório de Mercado Focus de 3/5/2013, o mercado financeiro já apontava para 3,0% de crescimento do produto. Como a meta de resultado primário foi estabelecida em valores nominais – e não mais em percentual do PIB –, essa contração da economia em 2013 pode significar dificuldade de cumprimento da meta do exercício.

162. Em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso IV, da LDO 2013, a mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2013 ao Congresso Nacional estabeleceu que o Banco Central (Bacen) é o responsável pela apuração e divulgação dos resultados fiscais, incluindo o resultado primário.

163. 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.

164. 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.

165. A tabela a seguir reproduz os dados relativos ao cálculo do resultado primário apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (critério “acima da linha”), de janeiro a abril de 2013, comparados com os obtidos no mesmo período em 2012, conforme relatório divulgado por aquela Secretaria.

Tabela 8. Resultado Primário do Governo Central¹

Discriminação do Resultado	R\$ milhões		
	2012	2013	Variação
I. RECEITA TOTAL	360.116	377.719	4,89%
<i>Receitas do Tesouro</i>	276.825	285.555	3,15%
<i>Receitas da Previdência Social</i>	82.387	91.251	10,76%
<i>Receitas do Banco Central</i>	904	913	1,00%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	62.657	64.528	2,99%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	297.459	313.191	5,29%
IV. DESPESA TOTAL	252.397	286.306	13,42%
<i>Despesas do Tesouro</i>	153.756	173.010	12,50%
<i>Despesas da Previdência Social (Benefícios)</i>	97.616	112.099	14,84%
<i>Despesas do Banco Central</i>	1.025	1.196	16,68%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL – FSB	-	-	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	45.062	26.886	-40,29%
<i>Tesouro Nacional</i>	60.412	48.017	-20,47%
<i>Previdência Social (RGPS)</i>	(15.229)	(20.849)	36,90%
<i>Banco Central²</i>	(121)	(283)	133,88%

Fonte: STN, Publicação Resultado do Tesouro Nacional, abril/2013 (encontrada em https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Politica_Fiscal/arquivos/abr2013.zip). Dados sujeitos a alteração.

1. Apurado pelo conceito de “pagamento efetivo”, que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. A partir de 1/3/2012, inclui recurso de complementação do FGFS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme previsto na Portaria -STN 278, de 19/4/2012.
2. Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferência do Tesouro Nacional).

166. O resultado do Tesouro Nacional foi o que mais influenciou a queda de 40% do resultado comparativamente ao de 2012. Com a finalidade de resguardar o alcance da meta de superávit primário estabelecida na LDO 2013, ao fim de dois bimestres, encontram-se contingenciados R\$ 22,5 bilhões, distribuídos entre os Poderes e o Ministério Público da União.

167. Adicionalmente, destaque-se que o Poder Executivo usou de sua prerrogativa de reduzir a meta de resultado da LDO 2013, com abatimento total de R\$ 20,0 bilhões. Caso contrário, o contingenciamento deveria ter alcançado R\$ 42,5 bilhões.

168. A tabela seguinte apresenta os resultados apurados pelo Banco Central (critério “abaixo de linha”) para o período de janeiro a abril de 2013, em comparação ao mesmo período de 2012.

Tabela 9. Resultado Primário do Governo Central (Bacen)

Discriminação do Resultado Primário	R\$ bilhões			
	Jan-Abr			
	2012	% PIB	2013	% PIB
Governo Federal	59,8	4,3	48,2	3,2
Bacen	-0,1	0,0	-0,3	0,0
INSS	-15,2	-1,1	-20,8	-1,4
Governo Central	44,5	3,2	27,1	1,8

Fonte: Banco Central, Nota para a Imprensa sobre Política Fiscal de 31/5/2013, disponível em <http://www.bcb.gov.br/htns/infecon/notas.asp?idioma=p>. Elaboração própria.

1. PIB calculado para o período de 2012 foi de R\$ 1.390,1 bilhões.

2. PIB estimado para o período de 2013 foi de R\$ 1.520,2 bilhões.

169. Verifica-se que, no acumulado até abril de 2013, o superávit primário do setor público, que inclui o Governo Central, os Governos Regionais e as Empresas Estatais, atingiu R\$ 41,0 bilhões, o equivalente a 2,7% do PIB estimado para o período. O resultado do Governo Central apurado pelo Bacen para o primeiro quadrimestre de 2013 ficou em R\$ 27,1 bilhões, 1,8% do PIB.

170. Os valores apurados para o Governo Central são bastante semelhantes aos apurados pela ST.) consequência de esforço da Secretaria no sentido de corrigir discrepâncias que já ocasionaram, em anos anteriores, maiores diferenças entre os dois resultados.

171. De acordo com a meta definida na LDO 2013 e com o montante total autorizado para dedução da meta, tem-se que o superávit primário esperado ao final do exercício deve ficar entre R\$ 108,1 bilhões e R\$ 42,9 bilhões. Até abril de 2013, pelo resultado apurado pelo Tesouro, apenas 25% da meta cheia para o Governo Central foi alcançada, o equivalente a 63% da meta reduzida. No mesmo período de 2012, 46% da meta cheia já havia sido alcançada.

172. Conforme dados das séries históricas do resultado do Tesouro Nacional dos últimos 10 anos (disponíveis em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/politica-fiscal/resultado-do-tesouro-nacional>), cerca de 53% do resultado esperado para o exercício é alcançado no primeiro quadrimestre. Em alguns exercícios, esse valor chega a superar os 60%.

173. Adicione-se à questão o fato de a recuperação do nível da produção nacional ainda ser bastante lenta. Pelas informações dos Relatórios de Mercado Focus de maio a julho, verificam-se diversas reduções nas expectativas do mercado quanto ao crescimento do PIB brasileiro em 2013. De fato, a não recuperação da economia põe em xeque inclusive o cumprimento da meta reduzida.

174. Em suma, a análise do cenário atual aponta fortemente para necessidade de utilização) abatimento da meta autorizado pela LDO 2013, bem como de novos contingenciamentos ao longo do exercício visando ao alcance do superávit primário determinado para este ano no âmbito da União.

IX. CONCLUSÃO

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

176. Todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2013, 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) – itens 3 e 9.

177. Com exceção do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 5).

178. 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 do Poder Executivo Federal, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, do Tribunal Regional do

Trabalho da 16ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região. Por essa razão, foi proposto dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará, ao Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, ao Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região acerca da necessidade de publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal no Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação, nos termos do art. 117 da LDO 2013 (itens 15 a 18).

179. No item 34 do relatório de acompanhamento que deu suporte ao Acórdão 3.376/2012-TCU-Plenário, houve a fixação do critério a ser adotado pelo Conselho de Justiça Federal para a apuração da despesa com pessoal dos órgãos daquele ramo da justiça, no entanto, tal critério ficou apenas no âmbito do relatório, sem fazer parte do acórdão. Nesse sentido, propôs-se determinação no sentido de que a apuração da despesa com pessoal dos órgãos autônomos desse ramo da justiça deve ter como filtro o Órgão Superior da UO 12000, Justiça Federal, e as despesas executadas deverão ser apuradas por Unidades Gestoras Executoras que estejam vinculadas ao respectivo tribunal ou ao Conselho da Justiça Federal para a elaboração dos respectivos demonstrativos de despesa com pessoal (item 24).

180. Neste contexto, é de relevo determinar à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgãos centrais de orçamento e de execução financeira, respectivamente, que apresentem, em 60 (sessenta) dias, estudo acerca das implicações da vinculação das unidades gestoras dos órgãos de primeira instância de cada Tribunal Regional Federal nas unidades orçamentárias pertencentes ao respectivo tribunal, de forma a manter uma harmonia na estrutura orçamentária da Justiça Federal com as dos demais ramos do Poder Judiciário (item 25).

181. Ademais, verificou-se que os níveis de endividamento da União se apresentaram 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 (item 42). 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 (itens 54 e 74).

182. Até abril de 2013, em razão da aprovação tardia da LOA 2013, foi realizada apenas uma avaliação de receitas e despesas primárias, amparada no art. 9º da LRF e no art. 49 da LDO 2013. Como resultado, foi realizado contingenciamento total de R\$ 22,5 bilhões (itens 86 a 88).

183. Os prazos para encaminhamento de informações pelo Poder Executivo aos Poderes e órgãos e publicação dos respectivos atos de limitação de empenho e movimentação financeira – consoante o art. 49, §§ 3º e 4º – foram cumpridos, à exceção do Poder Executivo e do Senado Federal, quanto ao ato relativo ao segundo bimestre, conforme analisado nos itens 95 a 98 deste relatório.

184. Da análise da base contingenciável, identificou-se o cumprimento, por parte do Poder Executivo, dos critérios estabelecidos na LDO 2013 (item 104).

185. No que tange aos critérios de distribuição dos limites de contingenciamento orçamentário entre os órgãos autônomos do Poder Judiciário propõe-se, no caso da Justiça Federal, que o Tribunal de Contas da União firme o entendimento de que, no âmbito da Justiça Federal, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Conselho da Justiça Federal, de acordo com normativo interno daquele conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Federais, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do Conselho da Justiça Federal (item 136).

186. No caso da Justiça do Trabalho, propõe-se que o Tribunal de Contas da União firme o entendimento de que, no âmbito da Justiça Federal, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de acordo com normativo interno daquele conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do Conselho do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (item 144).

187. Para a Justiça Eleitoral, propõe-se que o Tribunal de Contas da União firme o entendimento de que, no âmbito da Justiça Eleitoral, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Tribunal Superior Eleitoral e leve em conta a proporcionalidade da base contingenciável de cada TRE,

com afastamento desse critério apenas em situações excepcionais previamente justificadas e normatizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, com posterior edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, de acordo com o montante informado pelo TSE, segundo os critérios previamente normatizados (item 149).

188. Quanto aos resultados fiscais até abril de 2013, a STN apurou superávit primário para o Governo Central de R\$ 26,9 bilhões, enquanto o Bacen apurou R\$ 27,1 bilhões. Em decorrência da aprovação tardia da LOA 2013, em 4 de abril do exercício corrente, não houve definição da meta de resultado a ser alcançada no primeiro quadrimestre do exercício (item 156).

189. O cenário econômico apresenta-se bastante restritivo e apenas 25% da meta de resultado fixada na LDO 2013 foram cumpridos no primeiro quadrimestre, período que historicamente concentra pouco mais da metade do resultado do exercício. A situação aponta fortemente para necessidade de utilização do abatimento da meta autorizado pela LDO 2013, bem como de novos contingenciamentos ao longo do exercício visando ao alcance do superávit previsto para o ano na esfera federal (item 171).

190. 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 relativas à receita corrente líquida, às despesas com pessoal e ao endividamento público.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

191. Tendo em vista a análise realizada sobre a gestão fiscal da União, nos termos do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 2013, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (itens 3 a 9);
- b) considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2013, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (itens 19 a 21);
- c) dar ciência, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará, ao Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, ao Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região de que a não disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal no Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN) em até quarenta dias após o encerramento de cada quadrimestre afronta o disposto no art. 117 da LDO-2013 (itens 15 a 18);
- 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, aos órgãos da Justiça Federal que o critério de apuração da despesa de pessoal dos órgãos autônomos desse ramo da justiça deva ter como filtro o Órgão Superior da UO 12000, Justiça Federal, e as despesas executadas deverão ser apuradas por Unidades Gestoras Executoras que estejam vinculadas ao respectivo tribunal ou ao Conselho da Justiça Federal para a elaboração dos respectivos demonstrativos de despesa com pessoal (item 24);
- e) 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 de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgãos centrais de orçamento e de administração financeira, respectivamente, nos termos da Lei 10.180/2011, que apresentem, em sessenta dias, estudo acerca das implicações da vinculação das unidades gestoras dos órgãos de primeira instância de cada Tribunal Regional Federal nas unidades orçamentárias pertencentes ao respectivo tribunal, de forma a manter uma harmonia na estrutura orçamentária da Justiça Federal com as dos demais ramos do Poder Judiciário (item 25);
- f) 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 (itens 33 a 43);

- g) considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito (itens 44 a 66) e de garantias concedidas pela União (itens 67 a 79);
- h) 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 Poder Executivo e do Senado Federal, quanto ao prazo previsto para edição dos atos relativos ao segundo bimestre (itens 95 a 97);
- i) dar ciência, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, ao Poder Executivo e ao Senado Federal de que a publicação do ato de limitação de empenho e movimentação financeira fora do prazo de trinta dias afronta o disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, bem como acarreta infração administrativa contra as leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000 (item 98);
- j) firmar o entendimento de que, no âmbito da Justiça Federal, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Conselho da Justiça Federal, de acordo com normativo interno daquele conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Federais, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do Conselho da Justiça Federal (item 136);
- k) firmar o entendimento de que, no âmbito da Justiça do Trabalho, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de acordo com normativo interno daquele conselho, sem prejuízo da edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho, de acordo com os critérios estabelecidos em normativo do Conselho do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (item 144);
- l) firmar o entendimento de que, no âmbito da Justiça Eleitoral, a distribuição dos limites de movimentação e empenho seja feita pelo Tribunal Superior Eleitoral e leve em conta a proporcionalidade da base contingenciável de cada TRE, com afastamento desse critério apenas em situações excepcionais previamente justificadas e normatizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, com posterior edição do ato de limitação de empenho pelos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, de acordo com o montante informado pelo TSE, segundo os critérios previamente normatizados (item 149);
- m) encaminhar cópias do Relatório, do Voto e do Acórdão que vierem a ser proferidos nestes autos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de acordo com o art. 59 da Lei Complementar 101/2000;
- n) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. O diretor (peça 54) e o secretário da Semag (peça 55) manifestaram-se de acordo com a proposta de encaminhamento.

É o relatório.



VOTO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 1º quadrimestre de 2013, publicados pela Câmara dos Deputados, pela Presidência da República, pelo Ministério Público da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Tribunal de Contas da União, por órgãos da Justiça Federal, pela Justiça do Distrito Federal e Territórios, por órgãos da Justiça Eleitoral, pela Justiça Militar e por órgãos da Justiça do Trabalho. O objetivo do trabalho foi apurar se as determinações estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – estão sendo atendidas.

2. A análise realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag referiu-se à gestão fiscal da União e compreendeu: (i) o acompanhamento das publicações e do envio ao TCU dos RGFs concernentes ao 1º quadrimestre de 2013 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 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais); (ii) as apurações da receita corrente líquida e da despesa com pessoal, da dívida pública, das operações de crédito, das garantias concedidas e contragarantias recebidas – itens que, por força do § 1º do art. 55 da LRF, compõem apenas o RGF do Poder Executivo; e (iii) outros elementos definidos como essenciais para a gestão fiscal responsável, nos termos do §1º do art. 1º da LRF, tais como o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, inclusive a limitação de empenho e movimentação financeira do orçamento.

3. As constatações da Semag podem ser assim resumidas:

“a) Todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2013, 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);

b) Com exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 14ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) Houve disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 1º quadrimestre de 2013 no Sistema de Coleta de Dados Contábeis e Fiscais dos Entes da Federação (SISTN) por parte dos órgãos, com exceção do Poder Executivo Federal, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, do Tribunal Regional Eleitoral do Pará, do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região e do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região. Identificaram-se, ainda, problemas em relação a links errados e falta de identificação dos órgãos no demonstrativo;

d) Identificou-se dúvida do Conselho da Justiça Federal quanto ao critério de apuração da despesa com pessoal dos órgãos autônomos desse ramo da justiça, haja vista o Acórdão 3.376/2012 – TCU – Plenário não ter consignado em suas deliberações o critério apurado no item 34 do relatório de acompanhamento que o fundamentou;

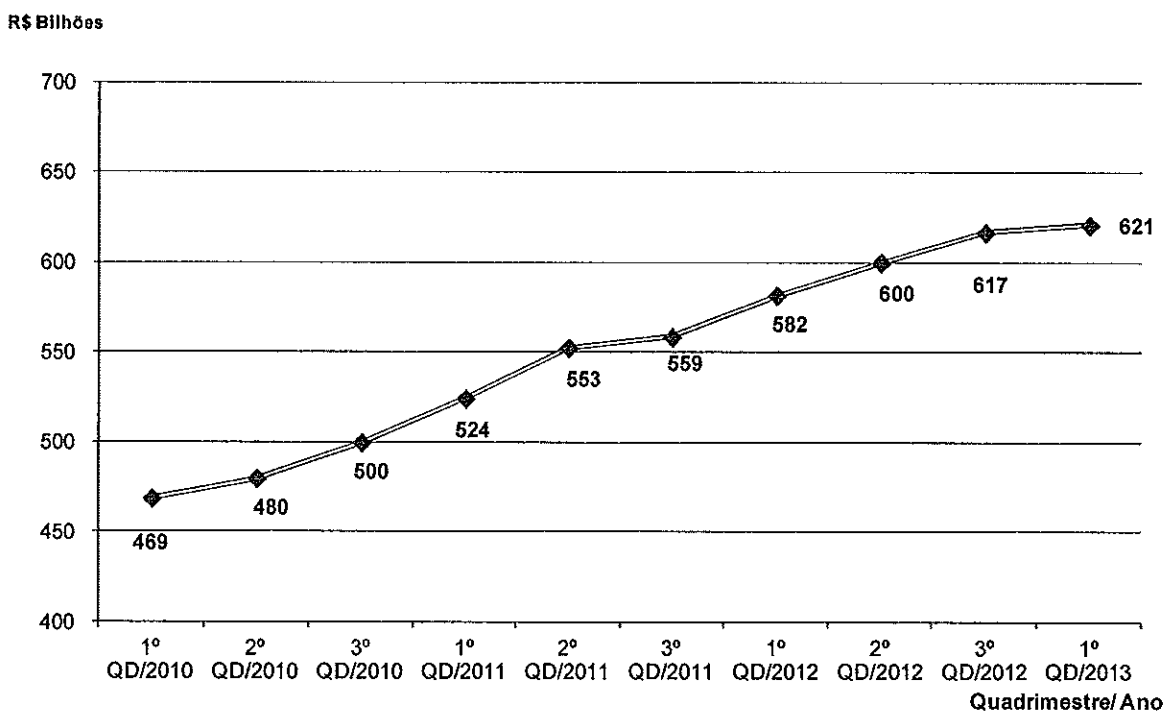
e) Os níveis de endividamento da União se apresentaram compatíveis com os limites das dívidas mobiliária e consolidada líquida constantes nos Projetos de Lei da Câmara 54/2009 e de Resolução do Senado 84/2007, respectivamente;

f) 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;

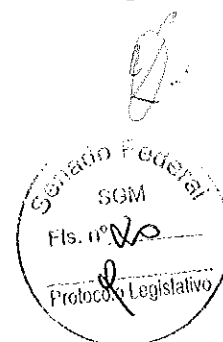
g) Foram atendidas as exigências de publicação da limitação de empenho e movimentação financeira, em obediência ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000, bem como ao inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000, à exceção do Poder Executivo e do Senado Federal, quanto ao prazo previsto para edição dos atos relativos ao segundo bimestre;

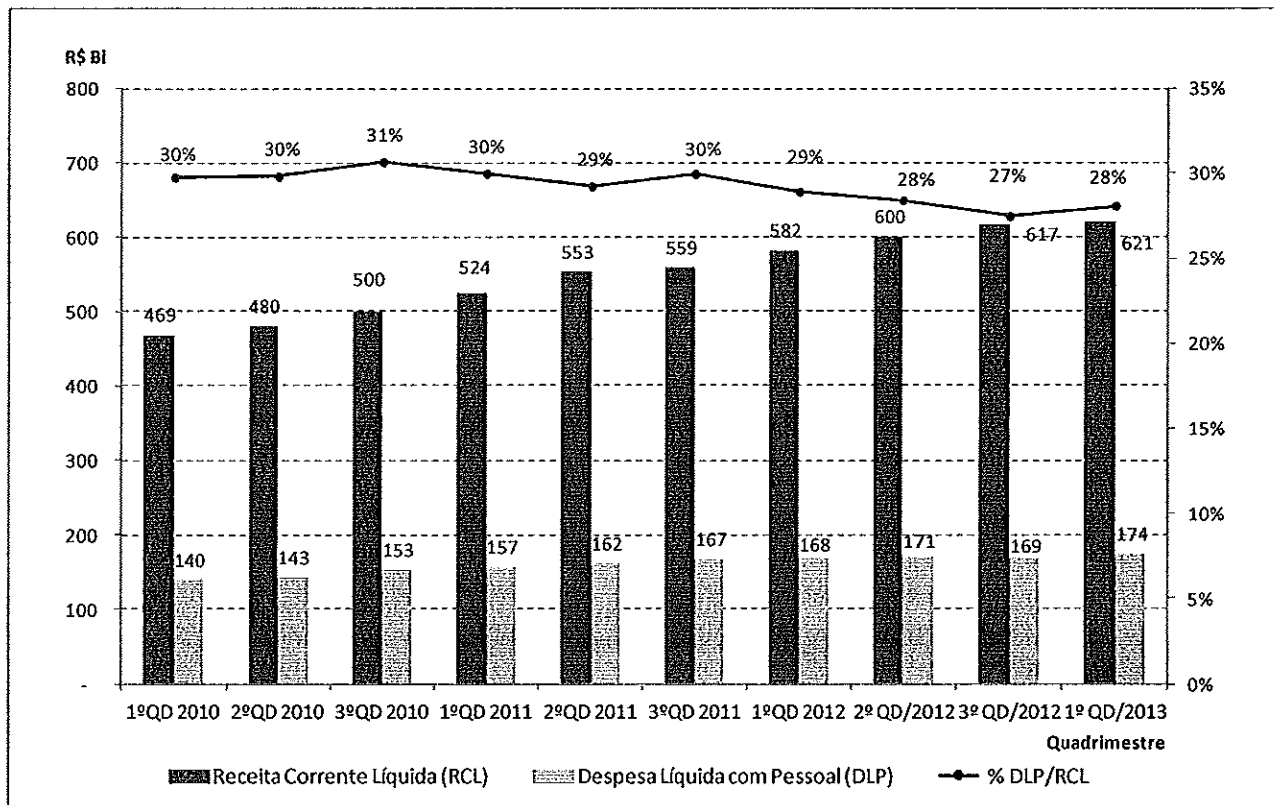
h) Foi encontrado erro na apuração da base contingenciável na distribuição da limitação de empenho dos Poderes e órgãos por parte do Poder Executivo, o que ocasionou contingenciamento superior neste Poder e inferior nos Poderes Legislativo, Judiciário e no Ministério Público”.

4. Para cada um dos citados achados foi proposta medida específica, na forma de ciência e determinação.
5. Acolho e adoto como razões de decidir o exame promovido pela Semag.
6. De uma forma geral, as exigências da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – foram cumpridas pelos órgãos apontados anteriormente.
7. Merecem destaque alguns pontos do relatório da unidade técnica.
8. A Receita Corrente Líquida – RCL é um importante denominador para o cálculo de vários limites impostos pela LRF, tais como os percentuais de despesas com pessoal, de operações de crédito, de garantias e contragarantias e da dívida consolidada.
9. No primeiro quadrimestre de 2013, a RCL atingiu o montante de R\$ 621,1 bilhões, com aumento de 6,7% em relação ao primeiro quadrimestre de 2012, cujo montante foi de R\$ 581,8 bilhões.
10. O quadro abaixo demonstra a evolução da RCL, com crescimento contínuo desde o primeiro quadrimestre de 2010:



11. As despesas com pessoal alcançaram, no primeiro quadrimestre deste ano, o total de R\$ 174,3 bilhões, 2,9% maior do que o quadrimestre anterior que ficou em R\$ 169 bilhões.
12. Os limites prudencial (art. 22 da LRF) e máximo (art. 20 da LRF) referentes às despesas com pessoal dos três Poderes, do TCU e do Ministério Público da União – MPU foram cumpridos.
13. No comparativo entre Receita Corrente Líquida – RCL e despesa líquida com pessoal, tem-se o seguinte panorama:





14. No tocante ao endividamento público, percebeu-se que ainda não foi objeto de regulamentação, pelo Senado Federal, via resolução, a fixação dos limites da dívida consolidada federal, e, pelo Congresso Nacional, via lei específica, a fixação dos limites da dívida mobiliária federal.

15. Dessa forma, a verificação das dívidas consolidada e mobiliária da União realizada nestes autos adotou como parâmetros os limites propostos aos órgãos competentes, da ordem de 350% e 650% da RCL, respectivamente.

16. A Dívida Consolidada Bruta (DCB) alcançou R\$ 2.931.260.628.000,00 no primeiro quadrimestre de 2013, contra R\$ 2.948.430.464.000,00 do final do exercício anterior, o que representou redução de 0,58% (R\$ 17 bilhões).

17. A Dívida Mobiliária Federal (DMF), lastreada pela emissão de títulos públicos, também recuou e saiu de R\$ 2.891.113.532.000,00 no final de 2012 para R\$ 2.838.858.371.000,00 no primeiro quadrimestre de 2013, em uma redução de 1,81%.

18. A Dívida Consolidada Líquida (DCL) manteve-se praticamente estável, com oscilação positiva de cerca de 1%. O estoque em abril de 2013 foi de R\$ 1,094 trilhão.

19. Calculados os limites antes referidos, tem-se a seguinte situação, no relato da Semag:

“Sob a perspectiva do cumprimento dos limites das Dívidas Mobiliária (650% da RCL) e Consolidada Líquida (350% da RCL) propostos ao Congresso Nacional e ao Senado Federal, respectivamente, pode-se dizer que a União observa os parâmetros fiscais propostos.

O saldo da Dívida Mobiliária situou-se em 457,03% da RCL, enquanto o saldo da Dívida Consolidada Líquida alcançou cerca de 176,19% da RCL, praticamente a metade do limite proposto ao Senado Federal.”

20. Outro mecanismo importante para acompanhar o endividamento público é o Demonstrativo das Operações de Crédito. O limite para contratação dessas operações, estipulado pela Resolução do Senado Federal 48/2007, é de 60% da RCL por exercício financeiro.

21. Enquanto o acompanhamento da dívida é feito pelo saldo a cada quadrimestre (estoque), o controle das operações de crédito se dá pelo fluxo das contratações ao longo do exercício em análise.
22. No primeiro quadrimestre de 2013, “o valor bruto das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 186,7 bilhões, contra R\$ 345,4 bilhões no mesmo período em 2012. A principal redução foi na rubrica referente a demais contratações internas orçamentárias. Enquanto no 1º quadrimestre de 2012 a União contratou R\$ 131,8 bilhões, no mesmo período de 2013 as contratações atingiram R\$ 39,3 bilhões, uma diferença a menor de pouco mais de 70%.”
23. O terceiro mecanismo para acompanhamento do endividamento público são as garantias e respectivas contragarantias de valores recebidas pela União. O montante das garantias tem seu limite fixado pelo art. 9º da RSF 48/2007, de 60% da RCL, enquanto as contragarantias constituem exigência do §1º do art. 40 da LRF.
24. De janeiro a abril de 2013, o saldo das garantias concedidas pela União totalizou R\$ 130,6 bilhões, o que representa 21,03% da RCL federal (R\$ 621,1 bilhões), patamar bem abaixo do limite, fixado em 60%. Foram exigidas e dispensadas, no período, contragarantias da ordem de R\$ 81,3 bilhões e R\$ 51,8 bilhões, respectivamente.
25. Tema que mereceu exame detalhado pela Semag diz respeito à limitação de empenho e movimentação financeira.
26. A LRF, com o intuito de garantir o alcance das metas fiscais, estabeleceu em seu art. 9º e § 2º, o seguinte:
- “art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
- (...)
- § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”
27. Pelo art. 49 da LDO 2013, se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e informará, até o 22º dia após o encerramento do bimestre, a parcela que caberá a cada um dos Poderes e ao MPU. Esse montante será apurado pelo Poder Executivo de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, conhecido como **base contingenciável**.
28. Esse tema ganhou relevo no exame do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao 2º quadrimestre de 2012 (TC 015.303/2012-8), por envolver a competência para realização da limitação de empenho, especialmente no que se refere às Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho, em face de suas autonomias administrativa e financeira.
29. O Plenário, ao apreciar o referido processo, prolatou o acórdão 3.376/2012, cujos itens 9.12 e 9.13 assim dispuseram:
- “9.12. determinar às Justiças Federal, Eleitoral e do Trabalho que encaminhem a esta 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.”
30. Em resposta, encaminharam suas avaliações técnicas a SOF, o Conselho Nacional da Justiça do Trabalho (CJST) e o Conselho da Justiça Federal (CJF), conjuntamente, os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) da Bahia e de Minas Gerais, os Tribunais Regionais do Trabalho da 1ª, da 13ª e da 15ª Regiões e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

31. Examinadas tais avaliações, a Semag propôs ao Tribunal firmar entendimento, no tocante à Justiça Federal e à Justiça do Trabalho, de que a distribuição dos limites de movimentação e empenho deve ser feita, respectivamente, pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, de acordo com normativo interno de cada Conselho; no caso da Justiça Eleitoral, essa tarefa deve ser desempenhada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, levando-se em conta a proporcionalidade da base contingenciável de cada TRE.

32. Destaco que tais entendimentos constaram das manifestações de todos os atores envolvidos e que, no caso da Justiça Eleitoral, foram objeto de reunião com técnicos da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que anuíram à proposta, consoante informação da nossa unidade técnica.

33. Corroboro a proposta de que este Tribunal oriente os órgãos mencionados a adotarem tais entendimentos acerca da sistemática de contingenciamento de recursos, eis que buscam harmonizar a autonomia dos tribunais e o princípio da eficiência alocativa com a estruturação de um sistema orçamentário de forma centralizada, permitindo, todavia, que cada tribunal edite ato de limitação de empenho pelos respectivos presidentes, de acordo com os critérios que serão estabelecidos em normativos do CJF, do CSJT e do TSE.

34. Para finalizar, transcrevo trecho da instrução da Semag que apontou os resultados fiscais até abril de 2013 e destacou o cenário econômico e os benefícios do acompanhamento a cargo deste Tribunal:

“Quanto aos resultados fiscais até abril de 2013, a STN apurou superávit primário para o Governo Central de R\$ 26,9 bilhões, enquanto o Bacen apurou R\$ 27,1 bilhões. Em decorrência da aprovação tardia da LOA 2013, em 4 de abril do exercício corrente, não houve definição da meta de resultado a ser alcançada no primeiro quadrimestre do exercício (item 156).

O cenário econômico apresenta-se bastante restritivo e apenas 25% da meta de resultado fixada na LDO 2013 foram cumpridos no primeiro quadrimestre, período que historicamente concentra pouco mais da metade do resultado do exercício. A situação aponta fortemente para necessidade de utilização do abatimento da meta autorizado pela LDO 2013, bem como de novos contingenciamentos ao longo do exercício visando ao alcance do superávit previsto para o ano na esfera federal (item 171).

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 relativas à receita corrente líquida, às despesas com pessoal e ao endividamento público.”

Ante o exposto, acolho as propostas da Semag e voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de dezembro de 2013.

ANA ARRAES
Relatora



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 073/2014/CMO

Brasília, 8 de abril de 2014.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 195-GP/TCU, de 27/03/2014 – relativo a Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2013.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

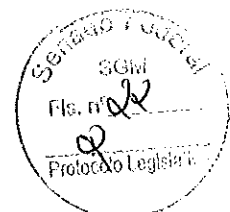
O Tribunal de Contas da União, em obediência ao estabelecido no inciso V, § 1º, do art. 112, da Lei nº 12.708 de 17 de agosto de 2012 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013), encaminhou a esta Presidência, através do Aviso nº 195-GP/TCU, de 27.3.2014, cópia do Acórdão nº 542/2014, referente ao acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2013, apresentados aquela Corte de Contas pelos titulares dos Poderes e Órgãos da esfera federal, em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como 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 195-GP/TCU, de 27.3.2014, do Tribunal de Contas União.**

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


Deputado DEVANIR RIBEIRO
Presidente



2º quadr. 2013

À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Em _____ / _____ /20

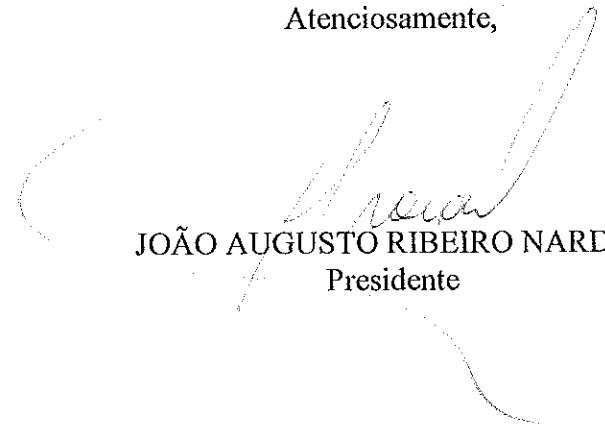
Aviso nº 195 -GP/TCU

Brasília, 27 de março de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 542/2014 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), proferido pelo Plenário deste Tribunal na Sessão de 12/3/2014, ao apreciar o processo nº TC-028.020/2013-8, que trata do acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal (RGF), referentes ao 2º quadrimestre de 2013, com o objetivo de apurar o atendimento das determinações estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Atenciosamente,


JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador LOBÃO FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Brasília - DF



ACÓRDÃO Nº 542/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.02/2013-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto V: Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público da União, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Trabalho.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do Relatório de Acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2013, publicados pelos órgãos Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho, com o objetivo de apurar o atendimento das determinações estabelecidas pela Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das 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 2º quadrimestre do exercício de 2013, em obediência aos seus arts. 54 e 55, e também ao inciso I do art. 5º da Lei n.º 10.028/2000;

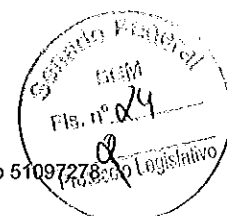
9.2 considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2013, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar n.º 101/2000;

9.4 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 n.º 54/2009, e de Resolução do Senado Federal 84/2007, respectivamente;

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

9.6 considerar atendidas as exigências de publicação da limitação de empenho e movimentação financeira, em obediência ao art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, e também ao inciso III do art. 5º da Lei n.º 10.028/2000, à exceção do Poder Executivo, quanto ao prazo previsto para edição dos atos relativos ao segundo bimestre;

9.7 informar à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Gabinete Civil da Presidência da República sobre a necessidade de edição de lei complementar para regular a redistribuição dos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Judiciário, devido às modificações atinentes à criação de novos órgãos, encaminhando à Presidência da Casa cópias deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam;





9.8 encaminhar cópias deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro no art. 59 da Lei Complementar n.º 101/2000;

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

10. Ata n.º 7/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0542-07/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavakanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 028.020/2013-8

Natureza: Acompanhamento

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

Responsáveis/interessados: não há

Advogado: não há

Sumário: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DO 2º QUADRIMESTRE DE 2013. CONSIDERAR ATENDIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, COM RESSALVA. ALERTA.

RELATÓRIO

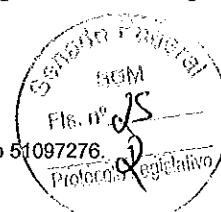
Trata-se de Relatório de Acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2013, publicados pelos órgãos Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho, com o objetivo de apurar o atendimento das determinações estabelecidas pela Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2. Transcrevo, a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, I, da Lei 8.443, de 1992, excerto da instrução na qual são analisadas as razões recursais oferecidas pelo responsável (peças 34).

RESUMO

Foi realizado acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2013, publicados pela Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho, com o objetivo de apurar se as determinações estabelecidas pela Lei Complementar 101, de 4/5/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estão sendo atendidas.

As análises são referentes ao acompanhamento das publicações e do envio ao Tribunal de Contas da União dos RGFs concernentes ao 2º quadrimestre de 2013 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); às apurações da receita corrente líquida e da despesa com pessoal, da dívida pública, das operações de



crédito, das garantias concedidas e contragarantias recebidas – itens que, por força do § 1º do art. 55 da LRF, compõem apenas o RGF do Poder Executivo.

Nesse contexto, verificou-se o atendimento dos dispositivos estabelecidos na LRF, bem como dos limites impostos pelo Senado Federal à União por intermédio da Resolução 48, de 21/12/2007.

Como forma de direcionar os esforços da equipe, em face da grande quantidade de informações, uma vez que os trabalhos compreendem a análise dos relatórios de todos os órgãos autônomos da União, foi efetuada a consolidação dos valores das despesas com pessoal dos órgãos em tela, no período de setembro/2012 a agosto/2013.

Para avaliar se os números divulgados pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da LRF estão de acordo com as determinações nela contidas, dividiu-se a despesa líquida com pessoal de cada Poder e órgão pela receita corrente líquida da União e, por intermédio dos resultados obtidos, realizaram-se comparações com os limites legal (art. 20), prudencial (art. 22) e de alerta pelo Tribunal de Contas da União (art. 59).

As constatações podem ser resumidas nos seguintes achados:

- a) Todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2013, 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);*
- b) Com exceção do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- c) Houve disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 2º quadrimestre de 2013 no SISTN por parte de todos os órgãos listados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- d) 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;*
- e) 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;*
- f) Foram 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 Poder Executivo, quanto ao prazo previsto para edição dos atos relativos ao terceiro bimestre.*

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.

[...]

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 2º quadrimestre, encerra-se em 30 de setembro.

2. Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 2º quadrimestre de 2013 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 sobre a análise do conteúdo neles divulgado, nos termos do art. 117 da Lei 12.708, de 17/8/2012, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013.

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2013 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.

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

5. Com exceção do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. O tribunal que publicou o RGF com atraso justificou o fato alegando que no último dia para a publicação o sítio da Imprensa Nacional ficou inoperante durante todo o dia, só voltando a operar após as 18 horas.

7. Considerando que o atraso na publicação foi de apenas um dia, levando-se em conta o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e, ainda, que a justificativa apresentada pelo Tribunal comprova que não houve dolo ou desídia em publicar o RGF no prazo legal, entende-se, salvo melhor juízo, que a justificativa e providência 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 art. 54 da LRF.

8. Finalizando o presente título, observa-se que todos os RGFs referentes ao 2º quadrimestre de 2013 foram encaminhados a esta Corte.

III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

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

10. 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.

11. Em relação aos valores, no segundo quadrimestre de 2013, a RCL atingiu o montante de R\$ 625,4 bilhões, com aumento de 0,69% em relação ao primeiro quadrimestre de 2013, cujo montante foi de R\$ 621,1 bilhões. A tabela a seguir mostra a evolução analítica da RCL nos últimos três anos, por quadrimestre.

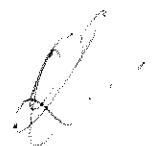
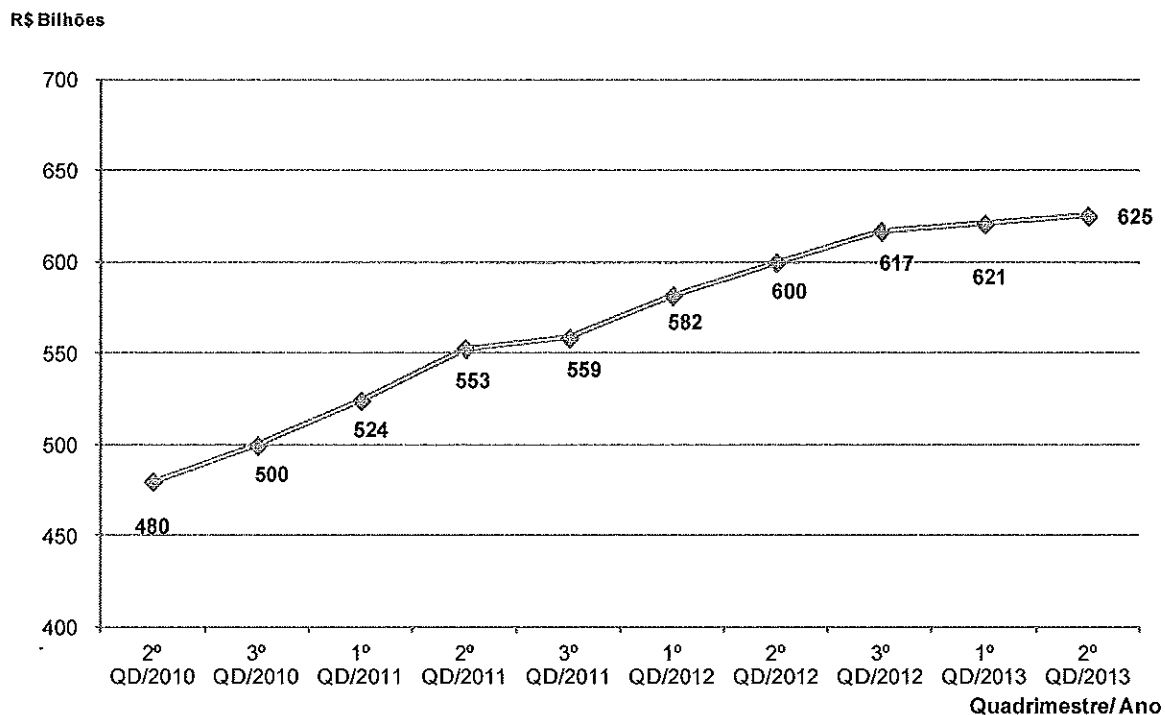


Tabela 1. Evolução Análítica da Receita Corrente Líquida por Quadrimestre

ESPECIFICAÇÃO	R\$ Milhares									
	3º QD/2010	1º QD/2011	2º QD/2011	3º QD/2011	1º QD/2012	2º QD/2012	3º QD/2012	1º QD/2013	2º QD/2013	
RECEITA CORRENTE (I)	890.137.033	943.045.069	998.468.616	1.029.613.468	1.073.222.420	1.106.150.305	1.134.717.335	1.149.238.068	1.163.853.348	
Receita Tributária	281.814.921	306.259.868	325.700.559	338.648.828	352.493.129	346.621.107	347.752.024	351.132.716	365.895.032	
Receita de Contribuições	475.432.044	500.415.292	529.121.407	545.486.602	563.432.190	579.390.651	590.425.268	605.274.561	614.096.672	
Receita Patrimonial	65.241.009	65.122.654	67.635.557	65.708.554	70.050.241	74.167.960	81.046.659	77.386.237	79.529.491	
Receita Agropecuária	20.325	20.716	21.768	21.014	22.369	22.261	24.733	24.437	26.456	
Receita Industrial	603.608	582.862	625.510	562.500	670.839	695.878	756.044	777.899	868.846	
Receita de Serviços	40.445.797	41.938.816	44.860.479	47.975.847	49.693.180	49.566.898	47.919.701	48.127.765	47.579.367	
Transferências Correntes	269.190	293.217	322.759	450.679	563.513	829.910	844.445	822.245	630.040	
Receitas Correntes a Classificar	0	(12.550)	(25.652)	(9)	(1.463)	(1.111)	0	416	468	
Outras Receitas Correntes	26.310.139	28.424.196	30.206.230	30.759.445	36.098.422	54.856.751	65.948.522	65.691.793	55.226.976	
DEDUÇÕES (II)	390.270.420	418.665.577	445.735.554	470.907.081	491.371.936	505.962.510	517.783.986	528.079.228	538.391.781	
Transf. Constitucionais e Legais	144.906.337	155.306.975	164.564.481	172.776.009	180.295.968	180.655.564	184.414.018	186.330.369	190.738.309	
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	194.548.884	210.003.314	225.452.113	245.227.992	256.917.988	267.693.618	274.088.483	280.842.268	287.297.000	
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	8.573.621	8.862.442	9.114.048	9.291.949	9.383.809	9.486.186	9.489.911	9.609.351	9.940.211	
Compensação Financeira RGPS/RPPS	725	1.099	1.362	1.644	3.624	4.143	12.975	11.847	12.184	
Contrib. p/ Custeio Pensões Militares	1.869.021	1.934.579	1.976.091	2.025.441	2.032.091	2.038.120	2.001.211	1.989.851	2.056.302	
Contribuição p/ PIS/PASEP	40.371.832	42.557.167	44.627.459	41.584.047	42.738.456	46.084.879	47.777.389	49.295.543	48.347.775	
PIS	30.497.806	32.190.733	33.893.425	34.643.337	35.452.625	37.762.894	39.038.059	40.218.293	39.677.160	
PASEP	9.874.026	10.366.434	10.734.034	6.940.709	7.285.831	8.322.075	8.739.330	9.077.249	8.670.615	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	499.866.613	524.379.492	552.733.063	558.706.387	581.850.483	600.187.795	616.933.349	621.158.840	625.461.567	

FONTE: SIAFI - STN

12. Pelo Gráfico 1, seguinte, percebe-se que a RCL da União possui uma trajetória de crescimento contínuo, saindo de um valor de R\$ 499,8 bilhões no terceiro quadrimestre de 2010 para R\$ 625,4 bilhões no 2º quadrimestre de 2013, 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. SISTEMA DE COLETA DE DADOS CONTÁBEIS E FISCAIS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO (SISTN)

13. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei 12.708/2012) determina, no art. 117, que os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF disponibilizarão, por meio do Sistema 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 2013, tal prazo encerrou-se em 10/10/2013.

14. Com base em informações obtidas no sítio da internet do Tesouro Nacional, todos os órgãos disponibilizaram os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN.

V. DESPESAS COM PESSOAL

15. 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 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 GND 3 – Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas de pessoal conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2. Despesas com Pessoal – 2º Quadrimestre de 2013

Receita Corrente Líquida (RCL) = RS 625.461.567 mil

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
						(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO	151.530.265	24,226951%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	59,23%	62,35%	65,82%
1.1 Poder Executivo Federal	140.647.648	22,487017%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	59,33%	62,46%	65,92%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	10.882.616	1,739934%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	58,00%	61,05%	64,44%
1.2.1 Amapá	244.497	0,039091%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	14,32%	15,07%	15,91%
1.2.2 Roraima	126.979	0,020302%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	12,69%	13,36%	14,10%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	8.976.562	1,435190%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	65,24%	68,67%	72,48%
1.2.4 MPDFT ⁵	352.432	0,056348%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	61,25%	64,47%	68,05%
1.2.5 TJDF ⁶	1.182.147	0,189004%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	68,73%	72,35%	76,37%
2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	6.373.068	1,018938%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	40,76%	42,90%	45,29%
2.1 Câmara dos Deputados	3.038.343	0,485776%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	40,15%	42,26%	44,61%
2.2 Senado Federal	2.329.291	0,372411%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	43,30%	45,58%	48,12%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.005.435	0,160751%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	37,38%	39,35%	41,54%
3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	17.845.094	2,853108%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	47,55%	50,05%	52,84%
3.1 Supremo Tribunal Federal	227.459	0,036367%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	49,33%	51,92%	54,81%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	27.764	0,004439%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	26,11%	27,49%	29,01%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	541.309	0,086545%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	38,67%	40,70%	42,97%
3.4 Justiça Militar	220.691	0,035284%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	43,79%	46,10%	48,66%
3.5 Justiça Federal	5.261.538	0,841225%	1,628936%	1,547489%	1,468771%	51,64%	54,36%	57,27%
3.6 Justiça Eleitoral	2.788.835	0,445884%	0,922658%	0,876525%	0,831938%	48,33%	50,87%	53,60%
3.7 Justiça do Trabalho ⁷	8.777.498	1,403363%	3,053295%	2,900630%	2,753081%	45,96%	48,38%	50,97%
4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	2.289.394	0,366033%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	61,01%	64,22%	67,78%
TOTAL DA UNIÃO	178.037.821	28,465030%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	56,93%	59,93%	63,26%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2013.

Notas:

1 Art. 20 da LC 101/2000;

2 Parágrafo único, art. 22 da LC 101/2000;

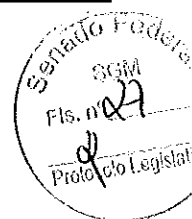
3 Inciso II, §1º, art. 59 da LC 101/2000;

4 Amapá, Roraima e Distrito Federal;

5 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

6 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

7 O limite consolidado de pessoal da justiça do trabalho é de 3,053295% da RCL e não 3,053297% da RCL como foi informado pelo TST.

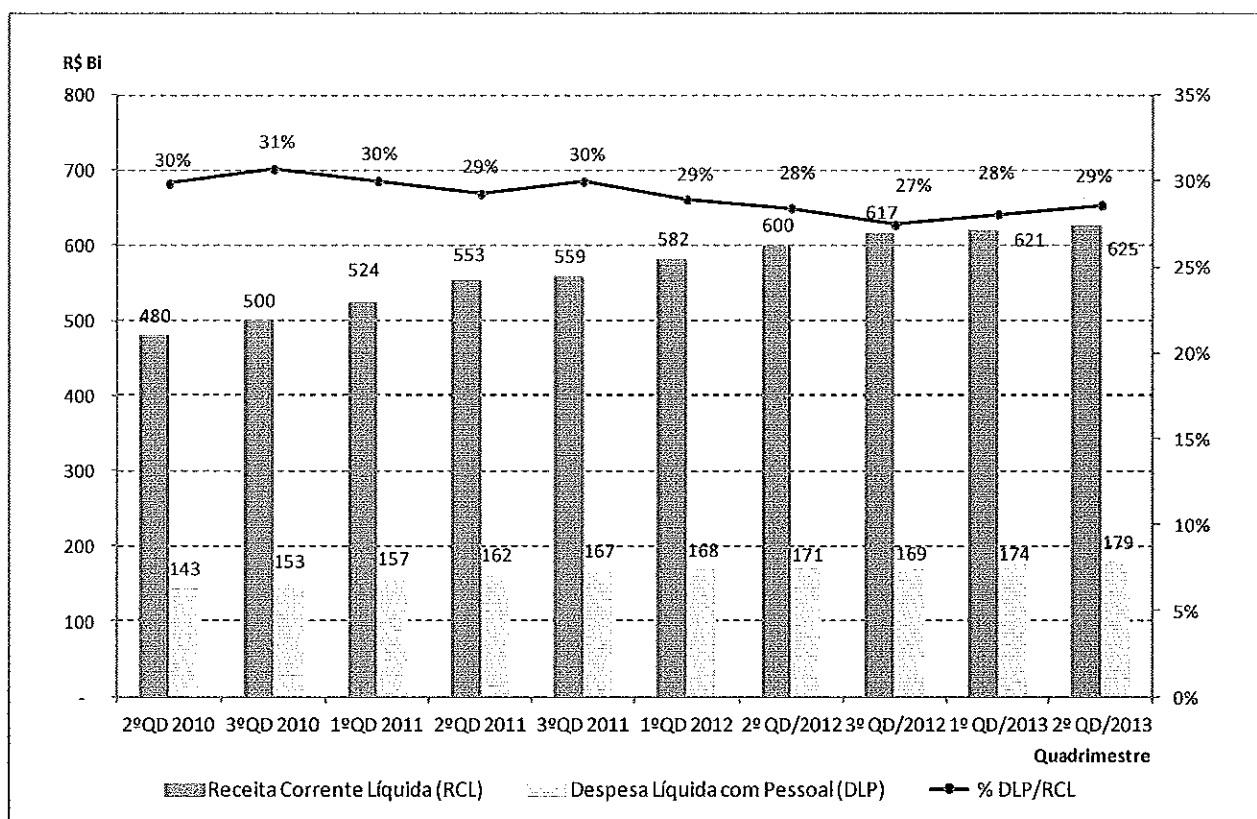


16. Dos números apresentados na tabela anterior, verifica-se que os limites prudencial (art. 22) e máximo (art. 20) referentes às despesas com pessoal dos três Poderes, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União foram cumpridos no 2º quadrimestre de 2013.

17. É de relevo destacar que os limites de pessoal dos órgãos do Poder Judiciário foram redistribuídos por meio da Resolução-CNJ 177/2013, a qual será abordada na seção V.1 deste relatório.

18. Em relação ao crescimento nominal da despesa líquida com pessoal (DLP) da União, tem-se que esta vem crescendo em média 3% a cada quadrimestre, neste último quadrimestre o crescimento foi de 2,59%. A relação entre relação DLP/RCL, parâmetro adotado pela LRF, aumentou um ponto percentual em relação ao quadrimestre anterior, chegando a 29% da RCL.

Gráfico 2. Relação entre Despesa Líquida com Pessoal da União e a Receita Corrente Líquida



Fonte: STN.

V.1 Análise do Conselho Nacional de Justiça

19. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão que integra a estrutura do Poder Judiciário, tendo sido instituído pela Emenda Constitucional 45, publicada no DOU de 31/12/2004, que inseriu o inciso I-A no art. 92 da Constituição. Segundo a norma do inciso III do § 2º do art. 20 da LRF, promulgada em maio de 2000, a repartição dos limites globais entre os Poderes e órgãos da esfera federal deveria contemplar, no âmbito do Judiciário, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição. Dessa forma, o rol dos órgãos que integram o Poder Judiciário da União fica acrescido do CNJ, o qual deve se submeter às disposições da referida lei complementar.

20. Em 2005, o CNJ editou a Resolução 5, retificada no DOU de 26 de setembro, por meio da qual o limite de 6%, fixado para o Poder Judiciário da União, foi redistribuído entre os órgãos que integram o respectivo Poder, de modo a contemplar o CNJ. Assim, foram fixados

os seguintes limites máximo e prudencial para o Poder Judiciário da União, exceto para o Supremo Tribunal Federal, que editou ato próprio para a definição dos seus limites, a saber:

Tabela 3. Limites do Poder Judiciário da União

Órgão	Limite Máximo	Limite Prudencial
Resolução-CNJ 5/2005 – Retificada no DOU 26/9/2005		
Conselho Nacional de Justiça	0,006000%	0,005700%
Superior Tribunal de Justiça	0,224276%	0,213062%
Justiça Federal	1,194704%	1,134969%
Justiça Militar	0,101798%	0,096708%
Justiça Eleitoral	0,924375%	0,878156%
Justiça do Trabalho	3,475121%	3,301365%
Portaria-STF 82/2005 – Retificada no DOU de 27/9/2005		
Supremo Tribunal Federal	0,073726%	0,070040%

Fonte: DOU.

21. Naquela oportunidade, considerando a necessidade de implantação do Conselho Nacional de Justiça, o Acórdão 259/2006-TCU-Plenário acolheu as justificativas apresentadas pelo CNJ para a alteração dos limites de despesa com pessoal por meio de resolução. Em outras oportunidades (Acórdão 289/2008-TCU-Plenário e 3.247/2010-TCU-Plenário), o TCU admitiu a alteração dos limites de pessoal da Justiça Federal e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) por meio de resolução e decreto, respectivamente, sempre em caráter excepcional e reiterando a necessidade de os órgãos buscarem a alteração legislativa da Lei Complementar 101/2000.

22. De fato, o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo que a edição de resoluções não é a forma adequada para tratar de alterações dos limites de pessoal do Poder Judiciário Federal, e sensível às recomendações desta Egrégia Corte de Contas, enviou ao Congresso Nacional, em outubro de 2009, anteprojeto de lei complementar com proposta voltada para o saneamento desta situação. O anteprojeto, que recebeu o número PLP 530/2009, propõe a inserção de um sétimo parágrafo ao citado art. 20 da Lei Complementar 101/2000, *in verbis*:

§ 7º No âmbito do Poder Judiciário da União, os limites repartidos na forma prevista no § 1º deste artigo poderão ser revistos por ato conjunto do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, ouvidos os Tribunais Superiores.

23. Em 2010, o relator do projeto de alteração legislativa, Deputado João Paulo Cunha, da Comissão de Finanças e Tributação, apresentou parecer pela aprovação da proposta, contendo redação substitutiva, voltada para o aprimoramento da proposta, cujo teor é apresentado a seguir.

§ 7º No âmbito do Poder Judiciário, os limites repartidos na forma prevista no § 1º deste artigo poderão ser revistos, mediante a aplicação de critérios objetivos, de acordo com a necessidade de expansão das atividades jurisdicionais dos respectivos órgãos, com efeito, a partir do exercício seguinte àquele em que ocorrer a revisão e desde que seja observada a vigência mínima de dois anos, sem prejuízo das demais determinações desta Lei Complementar:

I - na esfera Federal, por ato conjunto do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, ouvidos os Tribunais Superiores;

II - na esfera Estadual, por ato do Conselho Nacional de Justiça.

24. Cabe salientar, ainda, a existência do Projeto de Lei do Senado (PLS) 229/2009, de autoria do então Senador da República Tasso Jereissati, cujo art. 159, ao propor a alteração do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no teor apresentado a seguir, também pacificaria a questão.

Art. 159. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.20.

§ 3º Os limites para a despesa com pessoal dos tribunais integrantes das Justiças no âmbito da União e dos Estados serão repartidos mediante aplicação do disposto no § 1º deste artigo, podendo ser subsidiariamente revistos a partir da adoção de critérios que também considerem a respectiva demanda de acesso à Justiça ou a população da jurisdição, cujo efeito dar-se-á a partir do exercício seguinte àquele em que ocorrer a revisão e desde que seja observada a vigência mínima de dois anos, sem prejuízo das demais determinações desta Lei Complementar, conforme dispuser o órgão de que trata o artigo 103-B da Constituição Federal.

§ 7º Nos casos de criação ou extinção de tribunais de que trata o art. 96, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, os limites, serão, respectivamente, reduzidos ou acrescidos entre os tribunais integrantes da mesma Justiça, aplicando-se, no que couber, o disposto no § 3º deste artigo.” (grifou-se)

25. Com as alterações propostas, a primeira, de autoria do STF, atendendo à recomendação do TCU, e a segunda, de moto próprio por parte do Senado, ficaria sanada a questão. Ocorre que a proposta de alteração da LRF por parte do STF ainda se encontra na Comissão de Finanças e Tributação, não tendo sido, portanto, apreciada pelo Congresso nos moldes previstos pela Magna Carta para alterações de leis complementares. Já a segunda proposta se encontra na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, também sem apreciação.

26. Em 6/8/2013, não tendo havido ainda a alteração proposta na LRF, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução 177/2013, alterando mais uma vez os limites de despesa de pessoal dos órgãos do Judiciário e redistribuindo o limite global de 6% da RCL de forma a propiciar o aumento do limite de despesa de pessoal do CNJ de 0,006% da RCL para 0,017% da RCL, ou seja, aumentou-se em 2,83 vezes o limite de pessoal daquele órgão.

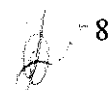
Tabela 4. Limites do Poder Judiciário da União – Resolução-CNJ 177/2013

ÓRGÃO	Limite Máximo	Limite Prudencial
Conselho Nacional de Justiça	0,017000%	0,016150%
Superior Tribunal de Justiça	0,223809%	0,212619%
Justiça Federal	1,628936%	1,547489%
Justiça Militar	0,080576%	0,076547%
Justiça Eleitoral	0,922658%	0,876525%
Justiça do Trabalho	3,053295%	2,900630%
Supremo Tribunal Federal	0,073726%	0,070040%

Fonte: DOU.

27. De acordo com a Resolução-CNJ 177/2013, o aumento do limite de despesa de pessoal do CNJ fez-se necessário porque o limite estabelecido pela Resolução-CNJ 5/2005 mostrou-se insuficiente para a situação atual de estruturação daquele órgão. O CNJ aduz, ainda, que o critério de repartição dos limites de pessoal entre os tribunais, definido no §1º do art. 20 da LRF, não pode ser aplicado àquele Conselho, cuja criação ocorreu em data posterior.

28. Esta equipe mantém o entendimento das equipes anteriores, de que a alteração dos limites de despesa de pessoal dos tribunais e do Conselho Nacional de Justiça requer alteração da Lei Complementar 101/2000, pois os limites são parâmetros fixos que não podem ser alterados por ato próprio dos órgãos do Poder Judiciário ou do Poder Executivo. Deve-se ressaltar que o próprio Supremo Tribunal Federal, na justificação apensada ao



anteprojeto de lei complementar enviado ao Congresso Nacional, reconhece a necessidade de alteração legislativa para este mister.

29. Entretanto, não se pode negar que o Supremo Tribunal Federal fez o que estava ao seu alcance para sanar a questão, ao enviar ao Congresso Nacional anteprojeto de lei complementar voltado para alteração da LRF. Não pode ser atribuída culpa, ou negligência, ao órgão máximo do Judiciário Brasileiro, se o anteprojeto, mais de quatro anos após o seu envio, mesmo tendo sido classificado com regime de tramitação prioritária, ainda não foi votado por aquela casa legislativa.

30. Deve-se entender que as necessidades da administração pública não são estáticas, imutáveis, mas adaptáveis às necessidades que exsurtem conforme a dinâmica evolutiva do tecido social e institucional. Embora não seja o desejável em um mundo ideal, um órgão com a complexidade de um conselho voltado para o controle de todo o judiciário nacional não nasce pronto, acabado, mas evolui com as contínuas necessidades que só ao longo do tempo podem ser observadas. Assim ocorreu, segundo contido no Ofício 10/GP/SPR (peça 3) com o CNJ, que teve acrescidos à sua estrutura os departamentos de Pesquisas Judiciárias – DPJ e de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF, não previstos inicialmente quando de sua criação. Em 2011, com a edição da Lei 12.463, o Conselho passou a dispor de 210 cargos efetivos e 27 cargos em comissão, contando ainda com 76 funções comissionadas, uma quase duplicação do número de servidores efetivos do órgão, que conta atualmente com 114 servidores efetivos. Estes fatos, como se viu, acabaram por exigir um redimensionamento dos limites de pessoal do órgão.

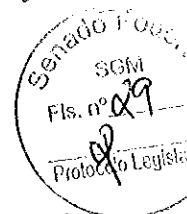
31. Deve-se salientar que a criação do CNJ foi realizada por intermédio de Emenda Constitucional, de número 45, e esta, ao criar um órgão e suas atribuições, necessariamente, mesmo que de forma implícita, obriga a que haja um provimento de recursos para a adequada, na medida do fiscalmente possível, lotação dos recursos humanos necessários para o seu funcionamento. Ademais, ao realizar a ampliação do seu limite de 0,006% para 0,017% da receita corrente líquida, o CNJ não alterou o limite global de 6% para o Poder Judiciário, não pondo em risco, portanto, a estabilidade fiscal, principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sim reduziu os limites percentuais dos demais órgãos do Judiciário Federal, excluindo-se o STF. Esta redução se deu com amúncia unânime dos representantes do Poder Judiciário, em um colegiado representando os diversos tribunais que tiveram seus limites de pessoal reduzidos para que a efetivação do aumento do limite do CNJ ocorresse.

32. Desta forma, embora não seja o formato ideal, a equipe entende que, dada a situação fática atípica existente, deve-se considerar que a alteração realizada por intermédio da Resolução-CNJ 177/2013 é aceitável, dada a criação do CNJ por uma emenda constitucional em data posterior à promulgação da LRF, uma vez que retardar o processo de evolução do órgão até a apreciação do PLP 530/2009 ou do PLS 229/2009 poderia trazer prejuízos consideráveis às atividades de controle do Judiciário levadas a cabo pelo órgão.

VI. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

VI.1. Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas

33. Com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, o art. 9º da 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).

34. Pelo art. 49 da LDO/2013, se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e informará, até o 22º dia após o encerramento do bimestre, a parcela que caberá a cada um dos Poderes e ao MPU.

35. Como subsídio, o §4º do art. 49 determina que o Poder Executivo encaminhe, no mesmo prazo do parágrafo anterior, ao Congresso Nacional e aos órgãos orçamentários dos Poderes e do MPU, relatório a ser apreciado pela Comissão Mista de que trata o art. 166, §1º, da Constituição.

36. Os relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas devem conter análise de receitas, despesas e parâmetros macroeconômicos que fundamentem a necessidade de limitação de empenho, quando 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.

37. De posse das informações dos esforços fiscais, os Poderes e o MPU têm até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre para editarem ato próprio efetuando suas respectivas limitações de empenho.

38. Destaque-se que o art. 3º da LDO/2013 permite que a meta de superávit primário constante do Anexo de Metas Fiscais seja reduzida em razão da realização de investimentos prioritários relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM) e àqueles constantes do Anexo VII da LDO/2013, bem como de desonerações de tributos. A Lei 12.795/2013, que alterou a lei de diretrizes, ampliou esse montante de abatimento de R\$ 45,2 bilhões para R\$ 65,2 bilhões.

39. Encerrado o terceiro bimestre, e com o objetivo de garantir o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO/2013, foram reavaliadas as receitas e despesas primárias do Governo Federal, observando a arrecadação das receitas e as despesas primárias até o mês de junho, bem como parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente.

40. A previsão do crescimento real do PIB para 2013 é de 3,0% e do índice de inflação (IPCA) de 5,7%. Segundo o Poder Executivo Federal, a estimativa de inflação é compatível com a meta de inflação perseguida pela política monetária e com a trajetória para este índice observada até o momento.

41. Após a reavaliação da projeção das receitas e despesas, verificou-se a necessidade de limitação adicional de empenho e de movimentação financeira das dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual – LOA/2013 no valor de R\$ 4,4 bilhões além dos R\$ 22,5 bilhões já contingenciados.

42. A revisão das estimativas de receita líquida de transferências a estados e municípios demonstra um decréscimo de R\$ 0,1 bilhão em relação à avaliação do segundo bimestre de 2013. Essa variação decorreu da redução da maioria das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), compensada pelo incremento no imposto sobre a renda, na Cide-Combustíveis e nas demais receitas administradas pela RFB. Houve queda também na previsão da arrecadação líquida do RGPS. Nas receitas administradas por outros órgãos, foi reduzida apenas a projeção de dividendos, enquanto concessões, receita própria e demais receitas tiveram sua estimativa majorada.

43. Quanto às despesas primárias de execução obrigatória, houve um decréscimo líquido de R\$ 5,6 bilhões, distribuído entre os seguintes itens: compensação à desoneração do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), subsídios, pessoal, e encargos sociais e fabricação de cédulas e moedas. Em sentido oposto, a previsão de gasto foi aumentada com créditos extraordinários, auxílio financeiro aos municípios, fundos FDA/FNDE/FDCO, despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU e transferências à Agência Nacional de Águas (ANA) referentes à receita pelo uso de recursos hídricos.

44. Conforme já mencionado, a previsão de arrecadação das receitas previdenciárias foi reduzida em R\$ 3,0 bilhões. Uma vez que a projeção de gastos com benefícios previdenciários não foi alterada, a estimativa para o déficit do RGPS apresentou incremento de R\$ 30 bilhões.

45. Por fim, a meta de resultado primário do Governo Federal foi aumentada em R\$ 9,9 bilhões em relação ao valor considerado na última avaliação bimestral, ficando em R\$ 73,0 bilhões, equivalente a 1,5% do PIB estimado.

46. Diante da combinação dos fatores citados, foi necessário reduzir no 3º bimestre os limites de movimentação e empenho e de pagamento das despesas discricionárias em relação à avaliação do segundo bimestre de 2013 no montante de R\$ 4,4 bilhões. Isso implicou redução total de despesas primárias – obrigatórias e discricionárias – no valor de R\$ 10,0 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5. Fatores que impactaram a definição dos limites de empenho

<i>Discriminação</i>	<i>Variações em relação à Avaliação do 2º Bimestre</i>
1. Receita Primária Total	(578,3)
2. Transferências Constitucionais e Legais a Entes Subnacionais	(524,4)
3. Receita Líquida (1 - 2)	(53,9)
4. Despesas Obrigatórias	(5.630,3)
5. Aumento da Meta de Resultado Primário	9.946,1
6. Necessidade de redução das despesas discricionárias (3-4-5)	(4.369,7)
5. Redução Total de Despesas (4+6)	(10.000,0)

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 3º bimestre de 2013 (art. 49, § 4º, LDO/2013).

47. Excluem-se da base contingenciável as dotações com atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU constantes do Projeto de LOA/2013 e as custeadas com recursos de doações e convênios. Caso haja frustração da receita primária líquida de transferências constitucionais e legais em relação ao montante estimado no Projeto de LOA/2013, a referida exclusão será reduzida proporcionalmente à frustração.

48. Na tabela a seguir apresenta-se a base contingenciável apurada pelo Poder Executivo, com a repartição da respectiva limitação de empenho relativa a cada poder e órgão.



Tabela 6. Base contingenciável e repartição da limitação de empenho por Poder e órgão – 3º bimestre de 2013

<i>Poderes Legislativo, Judiciário e MPU</i>	<i>Base Contingenciável</i>	<i>%</i>	<i>Variação do 3º Bimestre</i> (a)	<i>Correção da variação do 2º Bimestre</i> (b)	<i>Variação líquida a ser feita no 3º Bimestre</i> (a + b)
<i>Poder Executivo</i>	172.427.360.612	98,86	-4.320.000.000	194.764	-4.319.805.236
<i>Poderes Legislativo, Judiciário e MPU</i>	1.982.683.286	1,14	-49.674.203	-194.764	-49.868.968
<i>Câmara dos Deputados</i>	188.674.499	0,11	-4.727.056	-18.534	-4.745.590
<i>Senado Federal</i>	49.897.369	0,03	-1.250.130	-4.902	-1.255.032
<i>Tribunal de Contas da União</i>	80.899.351	0,05	-2.026.855	-7.947	-2.034.802
<i>Supremo Tribunal Federal</i>	19.374.708	0,01	-485.414	-1.903	-487.318
<i>Superior Tribunal de Justiça</i>	33.064.250	0,02	-828.393	-3.248	-831.641
<i>Justiça Federal</i>	303.732.748	0,17	-7.609.729	-29.836	-7.639.565
<i>Justiça Militar da União</i>	14.070.790	0,01	-352.530	-1.382	-353.911
<i>Justiça Eleitoral</i>	299.528.266	0,17	-7.504.390	-29.423	-7.533.813
<i>Justiça do Trabalho</i>	450.593.645	0,26	-11.289.186	-44.263	-11.333.449
<i>Justiça do Distrito Federal e dos Territórios</i>	38.045.592	0,02	-953.195	-3.737	-956.933
<i>Conselho Nacional de Justiça</i>	128.617.973	0,07	-3.222.398	-12.634	-3.235.033
<i>Ministério Público da União</i>	370.355.553	0,21	-9.278.899	-36.381	-9.315.280
<i>Conselho Nacional do Ministério Público</i>	5.828.542	0,00	-146.028	-573	-146.601
Total	174.410.043.898	100,00	-4.369.674.203	0	-4.369.674.203

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas relativo ao 3º bimestre de 2013 (art. 49, § 4º, LDO/2013).

VI.2. Cumprimento dos prazos da LRF e da LDO

49. Conforme já exposto, a limitação de empenho deve ser realizada pelos Poderes e órgãos em até trinta dias após o fim de cada bimestre, em obediência ao art. 9º da LRF, consoante o montante apurado pelo Poder Executivo e informado a cada órgão orçamentário.

50. O Poder Executivo cumpriu o prazo de elaboração e encaminhamento do relatório de avaliação de receitas e despesas relativos ao terceiro e ao quarto bimestre de 2013 aos demais Poderes e ao MPU.

51. Os atos com a limitação de empenho relativo ao terceiro bimestre constam do Anexo III e foram publicados em obediência ao prazo legal, à exceção do Poder Executivo, que editou o ato em 1º/8/2013, um dia após o prazo legal.

52. Dessa forma, sugere-se dar ciência ao Poder Executivo de que a publicação do ato de limitação de empenho e movimentação financeira fora do prazo de 30 dias após o encerramento do respectivo bimestre afronta o disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, bem como acarreta infração administrativa contra as leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000.

VI.3. Análise da Base Contingenciável

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

54. De acordo com o art. 4º, inciso I, alínea "b", c/c o art. 9º da LRF, a LDO deve dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses legais

previstas. 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. Ou seja, resguardadas as despesas ressalvadas, é a lei de diretrizes que dispõe sobre os critérios do que entra ou não no cômputo da limitação de empenho a ser repartida entre os Poderes e o MPU.

55. A LDO/2013, em seu art. 49, § 1º, estabelece que a limitação de empenho será efetivada de forma proporcional à participação de cada Poder ou órgão no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2013, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2013 (PLOA/2013) e as custeadas com recursos de doações e convênios.

56. Adicionalmente, essa exclusão não será integral em caso de frustração da receita primária líquida de transferências. Ou seja, caso a receita primária líquida de transferências apurada no bimestre seja menor que a estimada no PLOA/2013, a base contingenciável dos Poderes Legislativo e Judiciário será composta pelas despesas primárias discricionárias, deduzidas de apenas uma parcela das dotações com atividades e recursos de doações e convênios.

57. Com base nos critérios fixados na LDO/2013, foi reproduzida a base contingenciável para cada poder e órgão, juntamente com os cálculos da distribuição da limitação de empenho relativos ao 3º bimestre. Os cálculos realizados pelo Poder Executivo condizem com os critérios previstos na LDO.

VII. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

58. A LDO/2013 definiu, em seu art. 2º, a meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 155,8 bilhões, sendo R\$ 108,1 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e R\$ 0,0 para as empresas estatais constantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG). O restante da meta, R\$ 47,7 bilhões, compete aos demais entes federativos.

59. O § 1º do art. 2º da LDO/2013 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 2013.

60. Adicionalmente, o art. 3º da LDO/2013, com a redação dada pela Lei 12.795/2013, prevê que a meta de superávit primário constante do Anexo de Metas Fiscais poderá ser reduzida, em até R\$ 65,2 bilhões, devido à realização de investimentos prioritários relativos ao PAC, ao PBSM e àqueles constantes do Anexo VII da LDO/2013 – vetado pela Presidente da República –, bem como de desonerações de tributos. Esse valor inclui a execução dos restos a pagar relativos ao PAC.

61. Nesse ponto, destaque-se a ampliação do conceito aplicado às possíveis exclusões da meta. Até 2012, apenas a execução do PAC, até o valor máximo autorizado na LDO, poderia ser abatida da meta constante do Anexo de Metas Fiscais. Isso significa dizer que, se o montante pago das despesas do PAC fosse inferior ao valor autorizado para dedução na LDO ao final do exercício, apenas o montante efetivamente pago poderia reduzir a meta de resultado.

62. Com a nova redação do dispositivo em questão, ao ser autorizada a redução da meta de resultado de acordo com a execução dos investimentos do PBSM e as desonerações de

tributos, certamente o montante total passível de redução da meta crescerá, ou seja, o valor apurado ao final do exercício será maior do que quando apenas o PAC estava autorizado a reduzir a meta. Assim, fica mais fácil para o Governo Federal atingir o valor total autorizado para dedução da meta.

63. Em contrapartida, a transparência para a sociedade e para o controle fica bastante comprometida quanto à efetiva apuração do PBSM e das desonerações tributárias. Em relação ao PBSM, ainda que se trate de despesas orçamentárias, cuja apuração no Siafi é bastante precisa, a própria identificação da composição do PBSM resta comprometida, conforme se observa na ressalva consignada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2012:

Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

64. Quanto às desonerações tributárias, o problema é ainda maior, haja vista a imprecisão dos valores envolvidos, conforme igualmente consignado no Relatório relativo às Contas do Governo do exercício de 2012:

Segundo consta na Nota Técnica 6/113, do Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a dedução das renúncias de receitas representa nova distorção e torna praticamente inexecutável a apuração da meta reduzida, pois o montante das renúncias de receitas é de difícil aferição. De fato, no subitem 3.4.1 deste relatório, que trata dos benefícios tributários, afirma-se que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado, embora os valores relativos aos últimos exercícios tenham apresentado uma relevante redução da defasagem.

65. Dessa forma, há considerável redução da transparência associada à apuração do resultado primário do governo federal, especialmente quanto às imprecisões introduzidas pela ampliação dos itens que podem ocasionar dedução da meta de resultado.

66. O Decreto 7.995/2013, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo, definiu, em seu Anexo X, as metas fiscais quadrimestrais de resultado para os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais, em cumprimento ao art. 48, § 1º, da LDO/2013.

67. Ocorre que, como a LOA/2013 foi aprovada em 4 de abril do ano corrente e o decreto de programação financeira foi publicado apenas em 3 de maio, a definição de meta específica para o primeiro quadrimestre perdeu parte de seu sentido, razão pela qual não foi publicada.

68. Chama a atenção, no Anexo X do decreto de programação financeira mencionado, a construção da meta do segundo e do terceiro quadrimestres. Para alcançar o resultado previsto em cada caso, o Poder Executivo contabiliza R\$ 25,0 bilhões de investimentos passíveis de dedução da meta, em consonância com o art. 3º da LDO 2013. Isso já sinaliza a expectativa do Poder Executivo de utilizar-se dessa prerrogativa dada pela LDO.

69. A projeção do Poder Executivo para o crescimento real do PIB, quando comparada à da LOA, foi reduzida de 4,5%, na LOA/2013, para 3,0%, na avaliação do final do 3º bimestre. É de se observar que, conforme o Relatório de Mercado Focus de 5/7/2013, o mercado financeiro já apontava para 2,34% de crescimento do produto. Como a meta de resultado primário foi estabelecida em valores nominais – e não mais em percentual do PIB –



, essa possível redução na dinâmica do crescimento da economia em 2013 pode significar dificuldade de cumprimento da meta do exercício.

70. Em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso IV, da LDO/2013, a mensagem presidencial que encaminhou o PLOA/2013 ao Congresso Nacional estabeleceu que o Banco Central (Bacen) é o responsável pela apuração e divulgação dos resultados fiscais, incluindo o resultado primário.

71. 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.

72. 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 subnacionais e as Empresas Estatais.

73. A tabela a seguir reproduz os dados relativos ao cálculo do resultado primário apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (critério "acima da linha"), de janeiro a agosto de 2013, comparados com os obtidos no mesmo período em 2012, conforme relatório divulgado por aquela Secretaria.

Tabela 7. Resultado Primário do Governo Central¹

Discriminação do Resultado	R\$ milhões		
	2012	Jan-Ago 2013	Varição
I. RECEITA TOTAL	691.874	747.773	8,08%
Receitas do Tesouro	519.365	556.493	7,15%
Receitas da Previdência Social	170.658	189.260	10,90%
Receitas do Banco Central	1.850	2.018	9,08%
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	119.847	125.810	4,98%
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	572.027	621.962	8,73%
IV. DESPESA TOTAL	518.446	583.489	12,55%
Despesas do Tesouro	317.449	355.833	12,09%
Despesas da Previdência Social (Benefícios)	198.734	225.110	13,27%
Despesas do Banco Central	2.262	2.544	12,47%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL – FSB	-	-	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)	53.580	38.473	-28,20%
Tesouro Nacional	82.069	74.849	-8,80%
Previdência Social (RGPS)	(28.076)	(35.849)	27,69%
Banco Central ²	(412)	(525)	27,43%

Fonte: STN, Publicação Resultado do Tesouro Nacional, agosto/2013 (disponível em https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Politica_Fiscal/arquivos). Dados sujeitos a alteração.

1. Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. A partir de 1º/3/2012, inclui recurso de complementação do FGTS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme previsto na Portaria-STN 278, de 19/4/2012.

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

74. O déficit da previdência social foi o item que mais influenciou a queda de 28% do resultado comparativamente ao de 2012. Com a finalidade de resguardar o alcance da meta de superávit primário estabelecida na LDO/2013, ao fim de três bimestres, encontram-se

contingenciados R\$ 26,9 bilhões, distribuídos entre os Poderes e o Ministério Público da União.

75. Adicionalmente, destaque-se que o Poder Executivo usou de sua prerrogativa de reduzir a meta de resultado da LDO/2013, com abatimento total de R\$ 20,0 bilhões. Caso contrário, o contingenciamento deveria ter alcançado R\$ 42,5 bilhões.

76. A tabela seguinte apresenta os resultados apurados pelo Banco Central (critério “abaixo da linha”) para o período de janeiro a agosto de 2013, em comparação ao mesmo período de 2012.

Tabela 8. Resultado Primário do Governo Central (Bacen)

Discriminação do Resultado Primário	R\$ milhões			
	Jan-Ago			
	2012	% PIB	2013	% PIB
Governo Federal	81.558	2,84	73.817	2,36
Bacen	-413	0,01	-526	0,02
INSS	-28.077	-0,98	-35.850	-1,15
Governo Central	53.068	1,94	37.441	1,20

Fonte: Banco Central, Nota para a Imprensa sobre Política Fiscal de setembro de 2013, disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>. Elaboração própria.

1. PIB calculado para o período de 2012 foi de R\$ 2.875.596 milhões.

2. PIB estimado para o período de 2013 foi de R\$ 3.121.881 milhões.

77. Verifica-se que, no acumulado até agosto de 2013, o superávit primário do setor público, que inclui o Governo Central, os Governos Regionais e as Empresas Estatais, atingiu R\$ 54,0 bilhões, o equivalente a 1,73% do PIB estimado para o período. O resultado do Governo Central apurado pelo Bacen para o segundo quadrimestre ficou em R\$ 37,4 bilhões, 1,20% do PIB.

78. Os valores apurados para o Governo Central 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.

79. A análise do cenário atual aponta fortemente para necessidade de utilização do abatimento da meta autorizado pela LDO/2013, bem como de novos contingenciamentos ao longo do exercício.

VIII. DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

80. Além de definir os limites para despesa com pessoal, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público, cujo acompanhamento também é feito por este Tribunal.

81. 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). Como vem sendo consignado nas avaliações realizadas pelo TCU, esse sistema eletrônico encontra-se pendente, já tendo sido objeto de trabalhos realizados pelo TCU (acórdãos 1.573/2006 e 451/2009, ambos do Plenário), mas sem implementação por parte do Ministério da Fazenda até agora.

82. 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 (via resolução) e o segundo, do Congresso Nacional (via lei específica).

83. Em 2000, o Poder Executivo encaminhou, por meio da Mensagem 1.070, texto de projeto de lei que “estabelece limites para a dívida pública mobiliária federal”, em cumprimento ao disposto no art. 30 da LRF.

84. O projeto foi recebido na Câmara dos Deputados sob o número 3.431/2000. O limite proposto e aprovado pela Câmara dos Deputados para a dívida mobiliária federal é de 650% da receita corrente líquida federal.

85. Em 2010, foram submetidos à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) 567/2007 e o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 54/2009, com vistas a estabelecer limites para a dívida pública mobiliária federal (DPMF).

86. Em resumo, o PLS 567/2007 estabelece que o montante da DPMF não poderá exceder a cinco vezes (ou a 500%) RCL da União. O PLC 54/2009, por sua vez, estipula que o montante da DPMF não poderá ser superior a 6,5 vezes (ou 650%) a RCL da União.

87. Impende destacar que, por definição, a DPMF é apurada pelo valor bruto. Assim, as proposições estipulam que serão computados os títulos de crédito, internos e externos, emitidos pela União, inclusive pelo Banco Central em mercado. Isso, segundo os parlamentares, justificaria que os limites propostos sejam maiores que o limite de 3,5 vezes a RCL para a dívida líquida consolidada da União, constante do Projeto de Resolução do Senado 84/2007, ainda sem deliberação.

88. Em 2012, a União encerrou o exercício com um saldo da dívida mobiliária de R\$ 2,891 trilhões. No segundo quadrimestre de 2013, objeto desta análise, o saldo atingiu R\$ 2,883 trilhões, montante correspondente a 476,52% da RCL federal.

89. A dívida consolidada líquida da União, também sem limite após treze anos de vigência da LRF, saltou de R\$ 1,082 trilhão em 2012 para R\$ 1,168 trilhão no segundo quadrimestre de 2013, o que representa 186,9% da RCL, conforme se verifica nos demonstrativos.

90. Diante da ausência de parâmetros legais e senatoriais definidos, a verificação das dívidas consolidada e mobiliária da União realizada nestes autos adota como referência para fins de acompanhamento os limites propostos aos órgãos competentes.

91. 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 2º quadrimestre de 2013. Tais demonstrativos estão previstos no art. 54 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, assim como o controle pelos órgãos competentes nos termos do art. 59 da LRF.

VIII.1. Dívida Pública

92. A dívida pública pode ser classificada em 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.

93. 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.



94. 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.

95. A tabela seguinte destaca valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União do 2º quadrimestre de 2013.

Tabela 9. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

Especificação	R\$ milhares		
	Saldo do Exercício Anterior 2012	Saldo do 2º quadrimestre de 2013	Variação (%)
1. Dívida Consolidada Bruta (DCB)	2.948.430.464	2.980.440.307	1,09%
1.1. Dívida Mobiliária (DM)	2.891.113.532	2.883.292.835	-0,27%
1.2. Operações de Equalização Cambial - Relacionamento TN/ BCB	9.900.595	51.603.776	421,22%
1.3. Dívida Contratual	41.120.388	39.351.058	-4,30%
1.4. Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	84.766	2.489.193	2836,55%
1.5. Outras Dívidas	6.211.183	3.703.444	-40,37%
2. Deduções	1.865.716.318	1.811.473.456	-2,91%
2.1. Ativo Disponível	619.400.956	514.796.850	-16,89%
2.2. Haveres Financeiros	1.272.591.137	1.326.203.196	4,21%
2.2.1. Aplicações Financeiras, inclusive as disponibilidades do FAT	380.477.960	417.416.260	9,71%
2.2.2. Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	507.573.218	510.754.628	0,63%
2.2.3. Demais Ativos Financeiros	384.539.958	398.032.308	3,51%
2.3. (-) Disponibilidade Vinculada a Pagamento Restos a Pagar Processados ¹	-26.275.774	-29.526.589	12,37%
3. Dívida Consolidada Líquida (DCL) (1-2)	1.082.714.146	1.168.966.851	7,97%
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	616.933.349	625.461.567	1,38%
5. % da DCB sobre RCL (1/4)	477,92%	476,52%	-0,29%
6. % da DCL sobre RCL (3/4)	175,5%	186,90%	6,50%
7. Limite da DCL (% da RCL) proposto ao Senado Federal²	350,00%	350,00%	-
8. % Dívida Mobiliária sobre RCL (1.1/4)	468,63%	460,99%	-
9. Limite de Dívida Mobiliária (% da RCL) proposto ao Congresso Nacional	650,00%	650,00%	-

Fontes: RGF do 3º Quadrimestre de 2012 e 2º Quadrimestre de 2013.

¹ 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..

96. Os valores da tabela precedente mostram um aumento de R\$ 32 bilhões no saldo da Dívida Consolidada Bruta quando comparado com o saldo do encerramento de 2012.

97. Nota-se queda do saldo do ativo disponível de dezembro de 2012 a agosto de 2013, passando de R\$ 619 bilhões para aproximadamente R\$ 515 bilhões, o que representa quase 17%.

98. As disponibilidades vinculadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os haveres da renegociação da dívida dos entes subnacionais totalizam R\$ 928 bilhões, valor correspondente a 51% do montante das deduções consideradas para fins de apuração da dívida consolidada líquida.

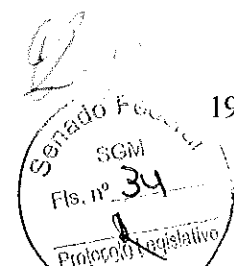
99. Há consenso de que alterações significativas nesses saldos podem comprometer, sobremaneira, a trajetória da dívida consolidada líquida da União. Diante disso, os recursos do FAT merecem atenção permanente, já que tais valores não podem ser considerados, na prática, para fins de pagamento de dívidas. No que tange ao refinanciamento da dívida dos entes subnacionais, preocupa o movimento iniciado pelo Poder Executivo da União no sentido de propor mudanças que flexibilizam as restrições do art. 35 da LRF para permitir alterações contratuais que gerarão ônus fiscais para a União.

100. Nesse sentido, ganha relevo o Levantamento de Auditoria realizado pelo TCU objeto do Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário. Os principais achados e constatações referiram-se a: robustez das regras do refinanciamento da dívida subnacional; esforço fiscal significativo de estados e municípios; processos de gestão e controle compatíveis com o grau de relevância e materialidade dos haveres financeiros da União; desconsideração dos saldos de provisão para perdas prováveis relativos aos haveres financeiros, quando da apuração da dívida consolidada líquida da União; trajetória de amortização dos refinanciamentos da dívida subnacional compatível com os prazos e demais condições originalmente estabelecidos; subsídios de R\$ 230 bilhões concedidos pela União aos entes devedores; estimativas de valores residuais a pagar compatíveis com as expectativas de quitação no prazo adicional máximo de 120 meses, com exceção do cenário projetado para o município de São Paulo; riscos decorrentes de possíveis alterações das regras do refinanciamento da dívida subnacional.

101. Os principais pontos do Projeto de Lei Complementar (PLP) 238/2013, que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, foram assim analisados pela equipe de fiscalização no âmbito do processo que resultou no Acórdão 2186/2013-Plenário:

207. Em complemento, verifica-se que o PLP 238/2013 não está acompanhado de nenhuma estimativa do impacto fiscal decorrente das alterações propostas. Sem prejuízo da competência regimental atribuída à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT) para analisar a adequação orçamentária e financeira da referida proposição (arts. 53, inciso II, e 54, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução-CD 17/1989), é certo que a eventual redução das taxas de juros dos contratos de refinanciamento, dos atuais 9% a.a, 7,5% a.a e 6% a.a para 4% a.a; a provável adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) como fator de atualização monetária, em substituição ao IGP-DI; bem como a possível limitação dos encargos mensais à variação da taxa Selic, terão impacto negativo sobre os fluxos de receita financeira e sobre os saldos de haveres financeiros da União, acarretando possíveis aumentos da dívida pública mobiliária federal – em razão de prováveis novas emissões para cobrir as futuras perdas de receita financeira, e da dívida consolidada líquida federal – em face da conseqüente redução da magnitude dos haveres representados pelos saldos devedores de estados e municípios junto à União. Com efeito, esses e outros impactos de ordem econômico-financeira e fiscal não foram devidamente estimados, quantificados e explicitados pelo Poder Executivo no âmbito da exposição de motivos EM 265/2012 MF. (grifou-se)

102. Sobre o risco sistêmico quanto à possível incapacidade de quitação desses saldos, o relatório e o voto do ministro Valmir Campelo apontam que:



não há evidências de risco de crédito para a União no que tange aos haveres decorrentes dos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios. Em relação ao caso do município de São Paulo, há previsão de garantias suficientes em face de eventual inadimplência futura; porém, sua eventual execução pode vir a comprometer seriamente as demais políticas públicas sob a responsabilidade do município.

103. A despeito disso, o relator destaca a necessidade de reflexão por parte do Ministério da Fazenda e do Congresso Nacional sobre os riscos identificados pela equipe de fiscalização em face de eventual alteração das regras aplicáveis ao refinanciamento da dívida subnacional, quais sejam: potencial aumento do ônus fiscal suportado pela União; provável elevação do endividamento federal; consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas; possível transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em afronta ao inciso III do art. 3º da Constituição Federal; incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral; e fragilização do pacto de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico.

104. O relatório também aponta que, ouvidos vários órgãos federais e agentes interessados ao longo do levantamento de auditoria, a STN se manifestou contrariamente a iniciativas que pudessem alterar a legislação com vistas a mudar as regras balizadoras dos contratos de refinanciamento. Eis os trechos do relatório que merecem destaque nesta análise fiscal:

193. Quanto à hipótese de alterações legislativas no sentido de modificar as regras balizadoras dos contratos de refinanciamento, a STN reitera sua posição contrária a mudanças nas condições legais e contratuais vigentes. Nesse sentido, argumenta que a União, ao assumir e refinar as dívidas estaduais e municipais, elevou em montante equivalente a dívida mobiliária federal. De fato, tal constatação é ratificada na análise constante do capítulo 5 deste relatório.

194. Uma vez rejeitada a hipótese de uma possível crise sistêmica, a STN avalia os possíveis efeitos de uma hipotética alteração das condições contratuais vigentes com objetivo de reduzir o custo para alguns entes da federação, dentre os quais destaca:

i) a alteração das condições de refinanciamento resultará em aumento do ônus suportado pela União, pois os recursos originários desses refinanciamentos são destinados à amortização da dívida pública federal. No caso da frustração dessas receitas, a União terá que endividar-se no montante equivalente para compensar a redução desses recursos. Isto equivale à penalização de todos os contribuintes ou toda a sociedade. Destaca que penaliza especialmente os entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas;

ii) a flexibilização das condições estabelecidas significaria um afrouxamento do pacto firmado entre a União e os entes federados de co-responsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico;

iii) a revisão dos contratos de refinanciamento seria interpretada como um sinal de fragilidade e de quebra do compromisso com os contratos e marcos legais vigentes.

105. Diante da materialidade dos haveres federais decorrentes do refinanciamento da dívida subnacional, cujo saldo atingiu cerca de R\$ 511 bilhões em agosto de 2013, o ministro Raimundo Carreiro destacou, por meio de Declaração de Voto, a participação do ministro Aroldo Cedraz na 8ª Conferência Internacional sobre Gestão da Dívida Pública, ocasião em que se pode constatar a preocupação dos países sobre a alarmante instabilidade global em razão de recorrentes crises financeiras e econômicas que assolam os mais diversos países e a necessidade de um consenso internacional sobre princípios que possam garantir responsabilidade financeira na gestão soberana da dívida pública.



106. Somado ao subsídio calculado à época em R\$ 230 bilhões (Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário), o custo da "federalização" da dívida de estados e municípios chega a R\$ 741 bilhões.

107. Em face da expressiva materialidade dos recursos envolvidos, da relevância do tema para as finanças públicas e para a responsabilidade fiscal, o Ministro Raimundo Carreiro propôs a realização de fiscalização nos créditos que a União tem com estados, Distrito Federal e municípios decorrentes de acordos de renegociação de dívida fundamentados na Lei 8.727/1993, Lei 9.496/1997 e Medida Provisória 2.185/2001, com o objetivo de identificar as ações no âmbito do Poder Executivo para sanear a questão, principalmente em vista das conclusões desta Corte de Contas nos Acórdãos 315, 316, 317, de 2007 e 2.525/2008, todos do Plenário.

108. Preocupado com a matéria e com a dimensão da proposta de fiscalização, o ministro Raimundo Carreiro também propôs determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para que adotasse medidas visando à capacitação adequada da unidade técnica especializada (Semag), dos recursos necessários para realização do trabalho, mormente no que concerne à alocação de auditores para a realização dos trabalhos, questão que merece atenção especial haja vista os desafios intrínsecos à avaliação e controle das políticas fiscal e monetária.

109. Os impactos fiscais ao longo dos exercícios também foram objeto de preocupação do ministro-relator Valmir Campelo, o que resultou em determinação no Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001) elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 45 dias a contar da publicação deste acórdão:

9.3.1. a estimativa do impacto fiscal, para a União, decorrente de possível alteração das regras aplicáveis aos contratos de refinanciamento da dívida subnacional na forma constante do Projeto de Lei Complementar 238/2013, de iniciativa da Presidência da República;

9.3.2. a respectiva metodologia de cálculo, a qual deve considerar, entre outros fatores, a redução das taxas de juros, a substituição do índice de atualização monetária e a limitação dos encargos incidentes sobre os respectivos contratos, assim como os possíveis efeitos dessas mudanças sobre a receita financeira (amortizações e juros), a dívida pública mobiliária e a dívida consolidada líquida da União;

110. Essa determinação é de extrema relevância, pois a ausência da estimativa do impacto da geração de novas despesas fere de morte um dos princípios basilares da gestão fiscal responsável, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Tal ação requer o cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites e condições no que tange à geração de dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia (art. 1º, § 1º, da LRF).

111. Em resposta aos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário, o Ministério da Fazenda informou ao TCU que o impacto fiscal da proposta legislativa, cujos aspectos foram analisados pela equipe de fiscalização nos termos do item 207 do relatório que fundamenta o Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário (reproduzida no item 101 deste relatório), será de R\$ 187,4 bilhões. Desse montante, R\$ 127,7 bilhões correspondem ao impacto fiscal dos estados (68,14%) e R\$ 59,7 bilhões dos municípios (31,86%), conforme consignado no Ofício 124/2013/Aeci/GMF/MF-DF, de 7/10/2013 (peça 140 do TC 013.036/2012-2). A oportunidade dessa abordagem nestes autos visa atender, inclusive, o disposto no item 9.7 do acórdão em referência.

112. Os principais beneficiários da alteração legislativa que tramita no Congresso Nacional são os estados de São Paulo (R\$ 57,1 bilhões), Minas Gerais (R\$ 30,3 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 16,3 bilhões), Rio de Janeiro (R\$ 13,1 bilhões) e Alagoas (R\$ 1,9 bilhão), e a capital paulista (R\$ 56,5 bilhões), cuja soma dos impactos perfaz R\$ 175,2 bilhões. Ou seja, 93,48% do impacto fiscal da alteração legislativa objeto do PLP 238/2013 beneficiarão cinco estados e um município. A análise desse impacto, todavia, será feita no âmbito do monitoramento autorizado pelo item 9.7 do Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário.

113. A determinação objeto do item 9.3.1 do acórdão em referência, porém, restringe-se à análise feita no item 207 do respectivo relatório, sem contemplar a previsão inovadora inserida ao longo da tramitação do PLP 238/2013, que dispõe sobre a retroatividade da alteração contratual nos seguintes termos:

Art. 3º Fica a União autorizada a conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2º, equivalentes à diferença existente entre a variação acumulada dos encargos originais e a variação acumulada da taxa SELIC, verificadas entre a data de assinatura dos instrumentos contratuais e 1º de janeiro de 2013. (grifou-se)

114. Sabe-se, por informações veiculadas nos meios de comunicação, que a inclusão desse dispositivo, no curso da tramitação do PLP 238/2013 na Câmara dos Deputados, acarretaria impacto financeiro-fiscal para União da ordem de R\$ 15 bilhões. Esse número precisa ser verificado junto ao Ministério da Fazenda, o que é mais adequado de ser processado no âmbito do monitoramento do TC 013.036/2012-2, a ser realizado nos termos do item 9.7 do Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário.

115. Antes de finalizar este título, cumpre ressaltar que o TCU também proferiu a seguinte recomendação com o propósito de aperfeiçoar o acompanhamento da dívida da União:

9.4. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.4.1. na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001), avalie a pertinência de considerar, na Metodologia de Elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, os saldos retificadores registrados nas contas contábeis 12239.00.00 - Provisão para Perdas de Empréstimos e Financiamentos e 12280.00.00 - Provisão para Perdas Realizáveis para fins de apuração das deduções relativas aos haveres e demais ativos financeiros da União, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos e em observância ao princípio contábil da prudência;

116. Tendo em vista que o Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário foi apreciado na sessão do dia 14/8/2013, essa recomendação deve ser acompanhada a partir da publicação do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013, em janeiro de 2014.

VIII.2. Das Operações de Crédito

117. 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.

118. 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.

119. 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 pela RCL do período, que se refere a doze meses.

120. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações dos Demonstrativos de Operações de Crédito constantes dos RGFs relativos aos dois primeiros quadrimestres de 2012 e 2013.

Tabela 10. Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "d")

Especificação das Operações	Período de Contratação da Operação de Crédito	
	Jan – Ago de 2012	Jan – Ago de 2013
1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	583.240.473	411.718.611
Mobilitária	582.245.481	409.910.211
Interna	577.330.937	408.274.818
Refinanciamento	238.565.164	259.640.737
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	2.682.973	17.077
Demais Internas – Orçamentárias	167.030.581	94.533.801
Demais Internas – Extraorçamentárias	169.052.219	54.083.203
BNDES e Trocas	169.052.219	54.083.203
Externa	4.914.544	1.635.394
Refinanciamento	3.220.056	1.614.270
Demais Externas – Orçamentárias	1.694.488	21.124
Contratual	994.992	1.808.399
Interna	557	241
Abertura de Crédito	557	241
Externa	994.435	1.808.158
Abertura de Crédito – Orçamentárias	802.688	1.253.025
Abertura de Crédito – Extraorçamentárias	8.450	
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	153.297	555.133
2. NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	-	-
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE EM % DA RCL		Valores
3. Operações Vedadas	0	0
4. Amortização/Refinanciamento do Principal da Dívida ²	527.886.841	482.823.514
5. Outras Operações Deduzidas do Limite	146.199.622	27.136.472
(-) Cancelamento de títulos aceitos em leilões de troca	146.199.622	27.136.472
(-) Aporte Bacen MP 435/2008 ³		-
Receita Corrente Líquida – RCL	600.187.795	625.461.567
6. Total considerado para fins de limite = (1 + 3) - (4 + 5)	-90.845.990	-98.241.375
7. Limite definido por Resolução do Senado Federal	360.112.677	375.276.940

Fontes: RGFs do 2º Quadrimestre de 2012 e 2013.

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

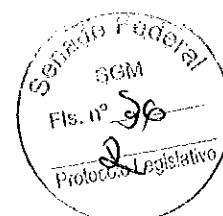
² Dedução conforme art. 7º, § 2º, I, da RSF nº 48/2007, alterada pela RSF nº 41/2009.

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

121. No período de janeiro a agosto de 2013, o valor bruto das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 411,7 bilhões, 65,82% da RCL, contra R\$ 583,2 bilhões no mesmo período de 2012. O limite de 60% da RCL foi fixado pela Resolução Senado Federal 48/2007.

122. Porém, a metodologia de cálculo do limite foi alterada em 2009 com vistas a excluir a amortização e o refinanciamento da dívida, no total de R\$ 482,8 bilhões, e o cancelamento de títulos utilizados nos chamados "leilões de troca" no valor de R\$ 27,1 bilhões.

123. Desse modo, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de contratação de operações de crédito no período de janeiro a agosto de 2013 é de R\$ - 98,2 bilhões, ou seja, não há, na prática, limite pela metodologia definida pela Resolução do Senado Federal 41/2009.



VIII.3. Das Garantias e Contragarantias de Valores

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

125. 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 LRF.

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

127. 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.

128. A tabela seguinte reúne os principais saldos acumulados, até o 2º quadrimestre de 2013, dos itens que integram o demonstrativo das garantias concedidas pela União ao lado das respectivas contragarantias exigidas em valores.

Tabela 11. Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

(LRF, arts. 40, § 1º e 55, inciso I, alínea "c")

Especificação das Operações	R\$ milhões			
	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 2º Quadrimestre de 2013	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 2º Quadrimestre de 2013
1. Operações Externas	48.640.268	55.992.570	39.935.049	46.541.256
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	48.640.268	55.992.570	39.935.049	46.541.256
Organismos Multilaterais	43.197.630	50.680.963	35.158.864	41.885.666
Agências Governamentais	2.987.598	2.782.904	2.516.737	2.335.328
Bancos Privados	2.455.040	2.528.703	2.099.941	2.320.262
Outros Credores	0	0	0	0
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	0	0
2. Operações Internas	84.324.524	115.358.024	41.254.565	69.617.570
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	44.409.122	71.956.814	33.877.767	62.063.103
Bancos Esletais	22.916.602	50.251.663	22.916.602	50.251.663
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	10.960.025	11.808.799	10.960.025	11.808.799
BNDES - Garantia à Itaipu Binacional	0	0	0	0
BNDES - Banco do Brasil (Contrato 508-PGFN/CAF, de 23/11/2009)	1.140	2.641	1.140	2.641
FGTS - BNDES (Contrato 433-PGFN/CAF, de 28/8/2008)	4.843.235	4.613.569	5.280.142	5.280.142
FF/FGTS-BNDES (Contrato s/n, DF 22/12/2008)	5.688.120	5.280.142	5.280.142	5.280.142
2.2. Outras Garantias Internas nos Termos da LRF	39.915.401	43.401.210	7.376.798	7.554.468
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	22.875.095	27.364.164	22.875.095	27.364.164
Garantia de Execução de Contrato - Devolução de Sinal	2.085.219	2.443.500	2.085.219	2.443.500
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	4.229.072	4.317.674	4.229.072	4.317.674
EMGEA - MP 2.155, de 22/6/2001	8.956.796	7.746.904	8.956.796	7.746.904
Demais Garantias Internas nos Termos da LRF	1.769.219	1.528.968	1.769.219	1.528.968
3. Total das Garantias Concedidas/Contragarantias (1 + 2)	132.964.791	171.350.593	81.189.614	116.158.826
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	616.933.349	625.161.567		
5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)	21,55%	27,40%		
6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007 (60%)	370.160.009	375.276.940		
7. Dispensa de Contragarantia			51.775.177	45.740.453
Dispensa de Contragarantia - Interna			43.069.959	45.740.453

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 2º Quadrimestre de 2013	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 2º Quadrimestre de 2013
Dispensa de Contragarantia - Externa			8.705.219	

Fontes: RGFs do 3º Quadrimestre de 2012 e 2º quadrimestre de 2013.

129. No período objeto desta análise, o saldo das garantias concedidas pela União totalizou R\$ 171,3 bilhões, o que representa 27,4% da RCL federal, patamar bem abaixo do limite fixado em 60%.

130. Em cumprimento ao Acórdão 1.051/2007-TCU-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.

131. É de se ressaltar que, de acordo com a 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.

IX. CONCLUSÃO

132. Numa perspectiva geral, pode-se considerar que os limites previstos no §1º do art. 20 da LRF estão sendo cumpridos na esfera federal (item 16 deste relatório).

133. Todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2013, 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) – itens 3 e 8.

134. Com exceção do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 5).

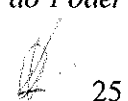
135. Com base em informações obtidas no sítio da internet do Tesouro Nacional, todos os órgãos disponibilizaram os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN (item 14).

136. Esta equipe entendeu que, dada a situação fática atípica existente, deve-se considerar que a alteração realizada por intermédio da Resolução-CNJ 177/2013 é aceitável, dada a criação do CNJ por uma emenda constitucional em data posterior à promulgação da LRF, uma vez que retardar o processo de evolução do órgão até a apreciação do PLP 530/2009 ou do PLS 229/2009 poderia trazer prejuízos consideráveis às atividades de controle do Judiciário levadas a cabo pelo órgão (item 32).

137. 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 (itens 80 a 116). 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 (itens 117 a 123).

138. Os prazos para encaminhamento de informações pelo Poder Executivo aos Poderes e órgãos e publicação dos respectivos atos de limitação de empenho e movimentação financeira – consoante o art. 49, §§ 3º e 4º – foram cumpridos, à exceção do Poder Executivo, quanto ao ato relativo ao terceiro bimestre, conforme analisado nos itens 49 a 52 deste relatório.

139. Da análise da base contingenciável, identificou-se o cumprimento, por parte do Poder Executivo, dos critérios estabelecidos na LDO/2013 (item 57).



140. Quanto aos resultados fiscais até agosto de 2013, verificou-se que o superávit primário do setor público, que inclui o Governo Central, os Governos Regionais e as Empresas Estatais, atingiu R\$ 54,0 bilhões, o equivalente a 1,73% do PIB estimado para o período. O resultado do Governo Central apurado pelo Bacen para o segundo quadrimestre ficou em R\$ 37,4 bilhões, 1,20% do PIB (item 77).

141. Os valores apurados para o Governo Central 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 (item 78).

142. A análise do cenário atual aponta fortemente para necessidade de utilização do abatimento da meta autorizado pela LDO 2013, bem como de novos contingenciamentos ao longo do exercício (item 79).

143. 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.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2013, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (itens 3 a 8);
- b. considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2013, os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (itens 15 a 18);
- c. 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 (itens 92 a 116);
- d. considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito (itens 117 a 123) e de garantias concedidas pela União (itens 124 a 131);
- e. 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 Poder Executivo, quanto ao prazo previsto para edição dos atos relativos ao segundo bimestre (itens 49 a 52);
- f. dar ciência ao Poder Executivo de que a publicação do ato de limitação de empenho e movimentação financeira fora do prazo de trinta dias afronta o disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, bem como acarreta infração administrativa contra as leis de finanças públicas, de acordo com o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000 (itens 51 e 52);
- g. encaminhar cópias do relatório, do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro no art. 59 da Lei Complementar 101/2000;
- h. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

[...]



3. O Diretor da 3ª DT da Semag manifestou-se de acordo com a proposta transcrita, acrescentando apenas sugestão de que o Congresso Nacional fosse alertado para a necessidade de edição de lei complementar para regular a redistribuição dos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Judiciário, devido às modificações atinentes à criação de novos órgãos.

É o Relatório.



[A large, faint, diagonal line or signature mark spans across the middle of the page.]



VOTO

O Acompanhamento ora em análise teve por objetivo apurar o atendimento das determinações estabelecidas pela Lei Complementar n.º 101, de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e por objeto os relatórios de gestão fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2013 publicados pelos órgãos Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho.

2. A unidade técnica concluiu que:

132. *Numa perspectiva geral, pode-se considerar que os limites previstos no §1º do art. 20 da LRF estão sendo cumpridos na esfera federal (item 16 deste relatório).*

133. *Todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2013, 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) – itens 3 e 8.*

134. *Com exceção do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, todos os demais órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 5).*

135. *Com base em informações obtidas no sítio da internet do Tesouro Nacional, todos os órgãos disponibilizaram os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN (item 14).*

136. *Esta equipe entendeu que, dada a situação fática atípica existente, deve-se considerar que a alteração realizada por intermédio da Resolução-CNJ 177/2013 é aceitável, dada a criação do CNJ por uma emenda constitucional em data posterior à promulgação da LRF, uma vez que retardar o processo de evolução do órgão até a apreciação do PLP 530/2009 ou do PLS 229/2009 poderia trazer prejuízos consideráveis às atividades de controle do Judiciário levadas a cabo pelo órgão (item 32).*

137. *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 (itens 80 a 116). 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 (itens 117 a 123).*

138. *Os prazos para encaminhamento de informações pelo Poder Executivo aos Poderes e órgãos e publicação dos respectivos atos de limitação de empenho e movimentação financeira – consoante o art. 49, §§ 3º e 4º – foram cumpridos, à exceção do Poder Executivo, quanto ao ato relativo ao terceiro bimestre, conforme analisado nos itens 49 a 52 deste relatório.*

139. *Da análise da base contingenciável, identificou-se o cumprimento, por parte do Poder Executivo, dos critérios estabelecidos na LDO/2013 (item 57).*

140. *Quanto aos resultados fiscais até agosto de 2013, verificou-se que o superávit primário do setor público, que inclui o Governo Central, os Governos Regionais e as Empresas Estatais, atingiu R\$ 54,0 bilhões, o equivalente a 1,73% do PIB estimado para o período. O resultado do Governo Central apurado pelo Bacen para o segundo quadrimestre ficou em R\$ 37,4 bilhões, 1,20% do PIB (item 77).*



141. Os valores apurados para o Governo Central 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 (item 78).

142. A análise do cenário atual aponta fortemente para necessidade de utilização do abatimento da meta autorizado pela LDO 2013, bem como de novos contingenciamentos ao longo do exercício (item 79).

3. Destarte, propôs: i) considerar atendidas as exigências legais referentes à matéria; ii) dar ciência ao Poder Executivo da falha verificada; iii) alertar o Congresso Nacional para a necessidade de edição de lei complementar para regular a redistribuição dos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Judiciário, devido às modificações atinentes à criação de novos órgãos; iv) encaminhar cópias do relatório, do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e v) arquivar estes autos.

4. Quanto ao atraso na publicação de ato de limitação de empenho e movimentação financeira, meu gabinete entrou em contato com a 3ª Secex a fim de obter informações necessárias à apuração de responsabilidades pela irregularidade, tendo em vista que, de acordo com o apurado no TC 016.341/2013-9, fato idêntico teria ocorrido no quadrimestre anterior. Em decorrência, a unidade técnica identificou a publicação de ato que atende ao comando legal aplicável. Trata-se do Decreto n.º 8.062, de 29 de julho último, o qual dispõe sobre os limites mencionados. Assim, deixo de indicar a necessidade de realização de audiências ou a adoção de qualquer outra medida.

5. Por sua vez, o atraso na apresentação pelo TRF do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2013 ter-se-ia justificado pelo fato alegado de que, no último dia do prazo estabelecido para sua publicação, o sítio da Imprensa Nacional ficou inoperante durante todo o dia, somente voltando a operar após as 18:00, conforme registrado pela 3ª Secex em sua instrução. Por isso, a unidade técnica deixou de propor a aplicação de sanções.

6. Acolho a proposta apresentada, à exceção daquela relacionada no item “ii” do parágrafo 3, tomando as conclusões apresentadas como razão para decidir, com ajustes de redação pertinentes.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de março de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator





À Comissão Mista de Planos,
Orçamentos Públicos e
Fiscalização

Em 01/04/2014

Aviso nº 193 -GP/TCU

Brasília, 27 de março de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 542/2014 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), proferido pelo Plenário deste Tribunal na Sessão de 12/3/2014, ao apreciar o processo nº TC-028.020/2013-8, que trata do acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal (RGF), referentes ao 2º quadrimestre de 2013, com o objetivo de apurar o atendimento das determinações estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Atenciosamente,

João Augusto Ribeiro Nardes
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente



01/04/2014

A Sua Excelência o Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

Recebido em 31/3/14
Hora
Carolina Monteiro D. Mourão
Matrícula: 231013 - SCLSF/SGM



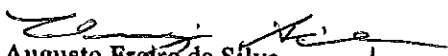
CONGRESSO NACIONAL

SECRETARIA-GERAL DA MESA

Secretaria de Gestão Legislativa do Congresso Nacional

TERMO DE DESENTRANHAMENTO

Nesta data, desentranhei as fls. 42 a 59 para constituírem o AVN 7/2014.


Luiz Augusto Freire da Silva
Matr.229870





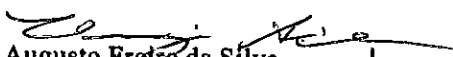
CONGRESSO NACIONAL

SECRETARIA-GERAL DA MESA

Secretaria de Gestão Legislativa do Congresso Nacional

TERMO DE DESENTRANHAMENTO

Nesta data, desentranhei as fls. 42 a 59 para constituírem o AVN 7/2014.


Luiz Augusto Freire da Silva
Matr.229870



SF – 15-4-2014

14 horas

A Presidência comunica ao Plenário que recebera do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização- CMO, Deputado Devanir Ribeiro, solicitações de autuação dos Avisos n^{os} 1675, de 2013, 195, de 2014 e 1031, de 2014, na origem, do Tribunal de Contas da União, os quais pertinem a Relatórios de Acompanhamento da Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos da União, exercício 2013.

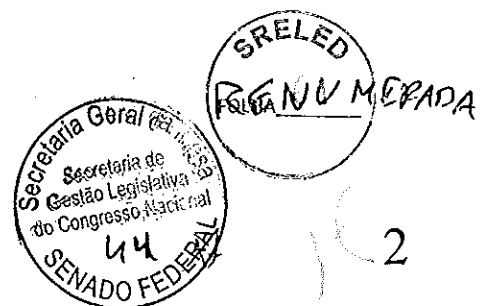
Os avisos passam a tramitar como AVN 6/2014 que obedecerá ao calendário estabelecido nos termos do art 120 da Resolução 1/2006-CN.

(É o seguinte o calendário:)



Leitura: 15-4-2014

- até 20/4 prazo para publicação e distribuição dos avulsos da matéria;
- até 5/5 prazo para apresentação de relatório;
- até 12/5 prazo para apresentação de emendas ao relatório; e
- até 19/5 prazo para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional.



A matéria será publicada no Diário do Senado Federal de 16 de abril de 2014.

Comunicar-se-á à Câmara dos Deputados.



Ofício nº 180 (CN)

Brasília, em 23 de abril de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Henrique Eduardo Alves
Presidente da Câmara dos Deputados

Assunto: Aviso nº 6, de 2014-CN.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que esta Presidência recebeu, do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, Deputado Devanir Ribeiro, solicitações de autuação dos Avisos nºs 1.675, de 2013, 195, de 2014 e 1.031, de 2014, na origem, do Tribunal de Contas da União, os quais pertinem a Relatórios de Acompanhamento da Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos da União, exercício 2013.

As matérias, publicadas no Diário do Senado Federal de 16 de abril do corrente ano, passa a tramitar como Aviso nº 6, de 2014-CN.

Em anexo, encaminho a Vossa Excelência calendário para a tramitação da matéria.

Atenciosamente,



Senador Renan Calheiros
Presidente da Mesa do Congresso Nacional