

CONGRESSO NACIONAL

AVISO Nº 6, DE 2015-CN

(nº 142, na origem)

Aviso nº 142-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 5 de março de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 025.649/2014-0, na Sessão Ordinária de 4/3/2015, 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 Presidência serão posteriormente comunicadas.

RAUIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente,

no exercício da Presidência

A Sua Excelência, o Senhor Deputado DEVANIR RIBEIRO

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

ACÓRDÃO Nº 338/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.649/2014-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Acompanhamento.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

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

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos para o acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2014, publicados pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao Tribunal de Contas da União (TCU) dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000, correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2014, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei nº 10.028/2000;

9.2 considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014 no SISTN, por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000;

9.3. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.5 do Acórdão nº 3.403/2012-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão nº 1.093/2013-TCU-Plenário e 9.5 do Acórdão nº 2.378/2014-TCU-Plenário;

9.4. considerar em cumprimento a determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 2.153/2014-TCU-Plenário, autorizando a Semag a prosseguir com o seu monitoramento nos próximos acompanhamentos de Relatórios de Gestão Fiscal;

9.5. dar ciência, com fulcro no art. 529, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, à Secretaria do Tesouro Nacional quanto a necessidade de fazer constar do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para o

exercício financeiro de 2015 e seguintes, de orientação específica, destinada a todos os entes da federação, acerca da obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal por parte de todos os órgãos autônomos, tenham esses sido instituídos antes ou após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.6. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno, nos termos do parágrafo único do art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000, que, na publicação do RGF do Poder Executivo Federal referente ao terceiro quadrimestre de 2014, acrescentem o saldo das contas 1.1.2.5.2.02.07 e 1.1.2.5.2.03.07 aos ativos denominados “Disponibilidades do FAT no BNDES e Sistema Bancário”, em todos os períodos evidenciados no demonstrativo da dívida consolidada líquida do RGF;

9.7. 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 nº 54/2009, e de Resolução do Senado Federal nº 84/2007, respectivamente;

9.8. considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal nº 48/2007, para o montante de operações de crédito contratadas e de garantias concedidas pela União;

9.9. 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;

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

10. Ata nº 7/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0338-07/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Ana Arraes e Bruno Dantas.

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

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 025.649/2014-0

Natureza: Acompanhamento

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

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: Acompanhamento. Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2014. Apuração quanto ao atendimento dos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Diligências acerca da natureza jurídica do auxílio-moradia. Análise dessas diligências nos próximos acompanhamentos. Ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Arquivamento do processo.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2014, publicados pela Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Trabalho e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de apurar se as determinações estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000 (LRF), estão sendo atendidas.

2. Transcrevo, preliminarmente, a instrução elaborada pela equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com alguns ajustes de forma (peça 60):

“RESUMO

Foi realizado o acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), referentes ao 2º quadrimestre de 2014, 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 2014 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 às apurações da receita corrente líquida, 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/2013 a agosto/2014.

De forma a 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 2014, 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) Houve disponibilização tempestiva dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 2º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte da totalidade dos órgãos listados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) Foram cumpridos os itens 9.5 do Acórdão 3.403/2012-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário e 9.5 do Acórdão 2.378/2014-TCU-Plenário. No entanto, não foi cumprido o item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário. Assim, foi proposta a realização de audiência do Senhor secretário do Tesouro Nacional para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário;

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) Houve omissão parcial de haveres financeiros correspondente às 'Disponibilidades do FAT no BNDES e Sistema Bancário', da Tabela 3 – Demonstrativo da Dívida Consolidada. Trata-se do saldo das contas 1.1.2.5.2.02.07 e 1.1.2.5.2.03.07, que registram, respectivamente, montantes de R\$ 142,4 milhões e R\$ 71,6 milhões. Em consequência, houve subestimação dos ativos e superestimação da dívida consolidada da União no valor de R\$ 214 milhões;

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

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.

(...)

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 quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse 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 2014 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. 115 da Lei 12.919, de 24/12/2013, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014.

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2014 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. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como das eventuais republicações, dos Relatórios de Gestão Fiscal, constam do Anexo I deste relatório.

4. Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

5. 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 de pessoal, de operações de crédito, de garantias e contragarantias e da dívida consolidada.

6. 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 correta identificação de seu montante.

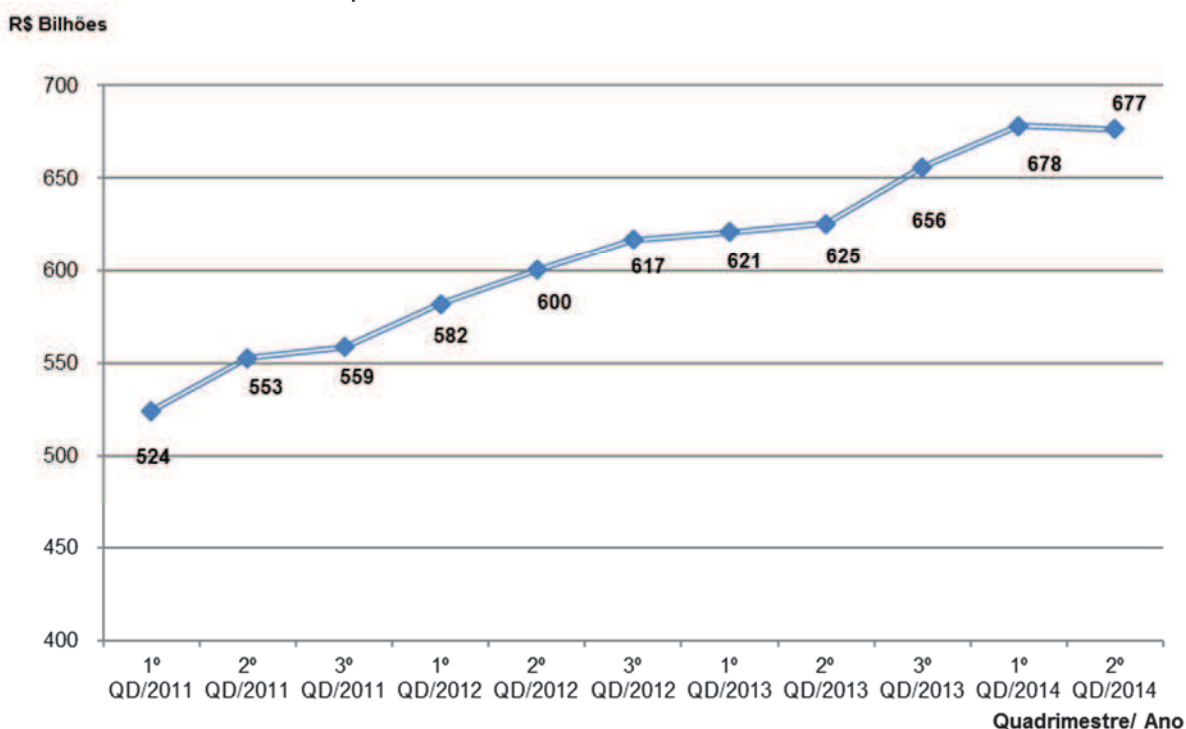
7. No segundo quadrimestre de 2014, a RCL atingiu o montante de R\$ 676,6 bilhões, com uma pequena redução de 0,241% em relação ao quadrimestre anterior e um aumento de 8,19% em relação ao segundo quadrimestre de 2013, cujo montante foi de R\$ 625,4 bilhões. A tabela a seguir mostra a evolução analítica da RCL nos últimos três anos, por quadrimestre:

Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Quadrimestre

<i>R\$ Milhares</i>										
ESPECIFICAÇÃO	2º QD/2011	3º QD/2011	1º QD/2012	2º QD/2012	3º QD/2012	1º QD/2013	2º QD/2013	3º QD/2013	1º QD/2014	2º QD/2014
RECEITA CORRENTE (I)	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	1.219.645.809	1.252.871.132	1.263.252.771
Receita Tributária	325.700.559	338.648.828	352.493.129	346.621.107	347.752.024	351.132.716	365.895.032	376.042.389	388.042.615	394.653.863
Receita de Contribuições	529.121.407	545.486.602	563.432.190	579.390.651	590.425.208	605.274.561	614.096.672	642.688.581	657.665.287	667.198.386
Receita Patrimonial	67.635.557	65.708.554	70.050.241	74.167.960	81.046.659	77.386.237	79.529.491	85.183.285	93.951.155	92.839.329
Receita Agropecuária	21.768	21.014	22.369	22.261	24.733	24.437	26.456	26.494	27.898	28.543
Receita Industrial	625.510	562.500	670.839	695.878	756.044	777.899	868.846	925.163	775.198	694.260
Receita de Serviços	44.860.479	47.975.847	49.893.180	49.566.898	47.919.701	48.127.765	47.579.367	49.545.002	47.533.022	45.951.900
Transferências Correntes	322.759	450.679	563.513	829.910	844.445	822.245	630.040	732.973	702.344	765.361
Receitas Correntes a Classificar	(25.652)	(0)	(1.463)	(1.111)	0	416	468	100	(289)	(1.594)
Outras Receitas Correntes	30.206.230	30.759.445	36.098.422	54.856.751	65.948.522	65.691.793	55.226.976	64.501.823	64.173.902	61.122.724
DEDUÇÕES (II)	445.735.554	470.907.081	491.371.936	505.962.510	517.783.986	528.079.228	538.391.781	563.551.591	574.578.689	586.596.931
Transf. Constitucionais e Legais	164.564.481	172.776.009	180.295.968	180.655.564	184.414.018	186.330.369	190.738.309	202.275.790	204.488.578	208.810.992
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	225.452.113	245.227.992	256.917.988	267.693.618	274.088.483	280.842.268	287.297.000	297.743.746	305.114.441	312.415.567
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	9.114.048	9.291.949	9.383.809	9.486.186	9.489.911	9.609.351	9.940.211	10.170.039	10.518.486	10.588.315
Compensação Financeira RGPS/RPPS	1.362	1.644	3.624	4.143	12.975	11.847	12.184	3.843	5.353	5.676
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.976.091	2.025.441	2.032.091	2.038.120	2.001.211	1.989.851	2.056.302	2.170.714	2.237.620	2.312.357
Contribuição p/ PIS/PASEP	44.627.459	41.584.047	42.738.456	46.084.879	47.777.389	49.295.543	48.347.775	51.187.458	52.214.212	52.464.023
PIS	33.893.425	34.643.337	35.452.625	37.762.804	39.038.059	40.218.293	39.677.160	42.311.768	42.955.153	43.009.938
PASEP	10.734.034	6.940.709	7.285.831	8.322.075	8.739.330	9.077.249	8.670.615	8.875.690	9.259.059	9.454.085
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	552.733.063	558.706.387	581.850.483	600.187.795	616.933.349	621.158.840	625.461.567	656.094.218	678.292.443	676.655.840

FONTE: SIAFI - STN

8. Pelo Gráfico 1, abaixo, percebe-se que a RCL da União tem apresentado uma trajetória de crescimento contínuo, saindo de um valor de R\$ 524,3 bilhões no 1º quadrimestre de 2011 para R\$ 677 bilhões no 2º quadrimestre de 2014, gerando uma situação confortável para os órgãos federais no que tange ao cumprimento dos limites de despesas com pessoal 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)

9. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei 12.919/2013) determina, no art. 115, que os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF deverão disponibilizar, 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 2º quadrimestre de 2014, tal prazo encerrou-se em 10/10/2014.

10. Com base em informações obtidas no sítio da Internet da Caixa Econômica Federal que hospeda o sistema, www.contaspublicas.caixa.gov.br, observou-se que todos os órgãos federais disponibilizaram os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN.

V. DESPESAS COM PESSOAL

11. 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 Encargos Sociais 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 consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 2º Quadrimestre de 2014

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 676.655.839.930

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO	172.558.672.266	25,501690%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	62,351319%	65,632968%	69,279244%
1.1 Poder Executivo Federal	160.158.534.480	23,669128%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	62,451524%	65,738446%	69,390582%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	12.400.137.786	1,832562%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	61,085400%	64,300421%	67,872667%
1.2.1 Amapá	313.516.750	0,046333%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	16,971892%	17,865150%	18,857658%
1.2.2 Roraima	145.167.490	0,021454%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	13,408542%	14,114255%	14,898380%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	10.188.424.640	1,505703%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	68,441028%	72,043187%	76,045586%
1.2.4 MPDFT5	405.921.087	0,059989%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	65,205759%	68,637641%	72,450843%
1.2.5 TJDF6	1.347.107.819	0,199083%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	72,393876%	76,204080%	80,437640%
2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	6.745.091.263	0,996827%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	39,873099%	41,971683%	44,303443%
2.1 Câmara dos Deputados	3.133.474.402	0,463082%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	38,271276%	40,285554%	42,523640%
2.2 Senado Federal	2.528.192.778	0,373631%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	43,445410%	45,732011%	48,272678%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.083.424.084	0,160114%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	37,235929%	39,195715%	41,373255%
3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	19.636.942.519	2,902058%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	48,367627%	50,913292%	53,741808%
3.1 Supremo Tribunal Federal	230.891.718	0,034122%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	46,282824%	48,718762%	51,425360%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	36.594.909	0,005408%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	31,812948%	33,487313%	35,347720%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	604.384.467	0,089319%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	39,908731%	42,009190%	44,343034%
3.4 Justiça Militar	210.786.810	0,031151%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	38,660716%	40,695491%	42,956351%
3.5 Justiça Federal	5.837.502.815	0,862699%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	52,960887%	55,748302%	58,845430%
3.6 Justiça Eleitoral	2.906.412.438	0,429526%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	46,553105%	49,003269%	51,725673%
3.7. Justiça do Trabalho	9.810.369.362	1,449831%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	47,484160%	49,983326%	52,760178%
4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	2.683.999.953	0,396657%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	66,109431%	69,588875%	73,454923%
TOTAL DA UNIÃO	201.624.706.002	29,797231%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	59,594463%	62,731013%	66,216070%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2014.

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;

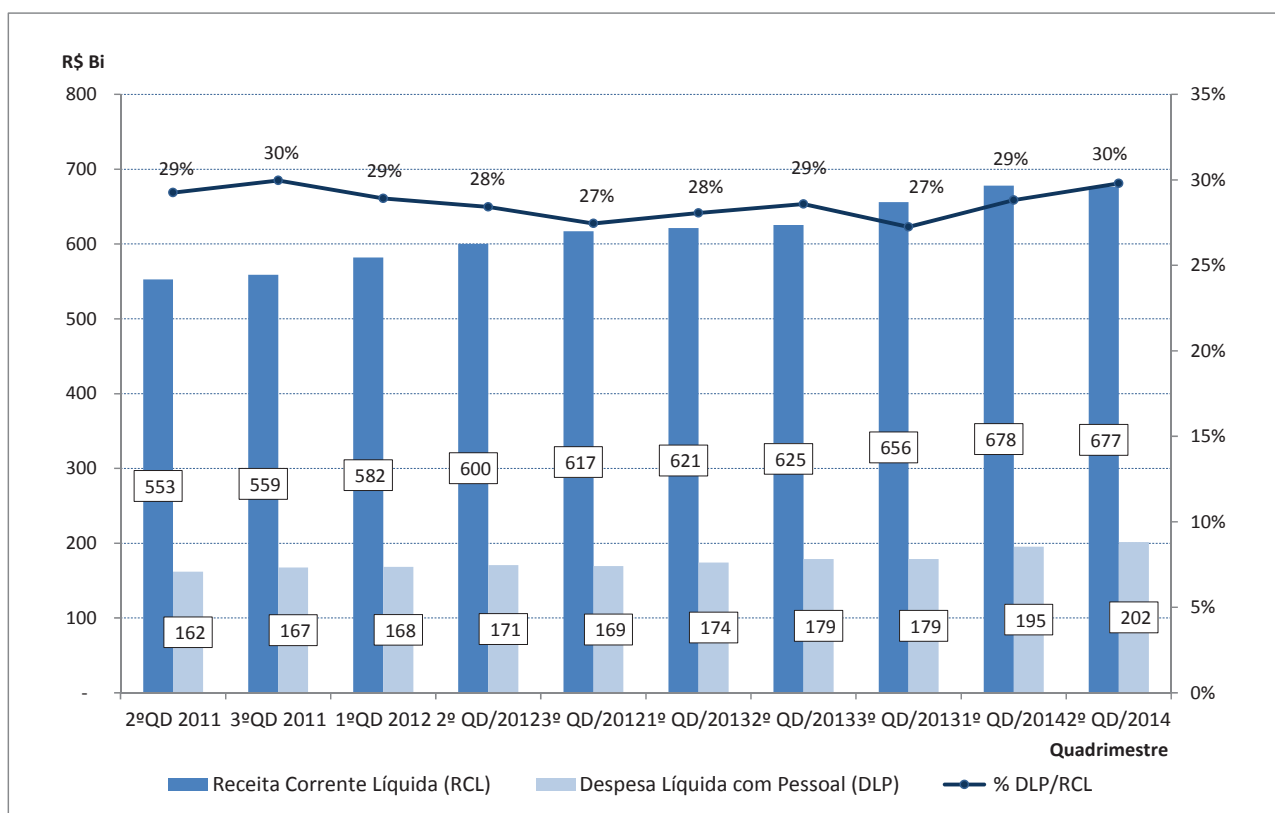
6 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

12. Dos montantes e percentuais calculados 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 2014.

13. Em relação ao crescimento nominal da despesa líquida com pessoal (DLP) da União, tem-se que ela vem crescendo, em média, 2,9% a cada quadrimestre no período 2011/2014. Neste último quadrimestre, o crescimento foi de 3,15% em relação ao quadrimestre anterior. A relação DLP/RCL, parâmetro adotado pela

LRF como forma de controle, se manteve aproximadamente estável, com relação ao quadrimestre anterior, estando por volta de 30% da RCL.

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



Fonte: STN.

14. Deve-se salientar que, durante as conferências realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário, o qual estabeleceu que não deveriam ser contabilizados como despesas com pessoal os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados pelo auxílio-natalidade, pelo auxílio-funeral e pela assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

15. De forma a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Siafi, de acordo com a metodologia da STN. Todos os órgãos apresentaram conformidade com a metodologia de cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional.

16. Isso posto, cumpre informar que em 7/10/2014 o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP editaram as resoluções 199/2014 e a 117/2014, respectivamente, alterando os critérios para a concessão do auxílio-moradia pago aos membros daqueles órgãos. Tais mudanças acarretaram dúvidas quanto a se o referido auxílio ainda permanece com natureza indenizatória ou se adquiriu características remuneratórias.

17. A definição da despesa de pessoal positivada pela LRF é ampla e abrange quaisquer espécies remuneratórias com ativos, inativos e pensionistas; sendo incluídas todas as vantagens, vencimentos, salários, proventos, adicionais, gratificações, horas extras, encargos sociais e subsídios dos agentes públicos.

18. A aludida definição é fundamental para o cálculo e o cumprimento dos mínimos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal pelos entes integrantes das três esferas de governo, concorrendo para a prevenção de riscos e a correção de desvios que possam comprometer a responsabilidade da gestão fiscal

no âmbito de toda a federação, devendo ser observada por todos os entes que a compõem, nos termos do art. 1º, §2º, da LRF.

19. Nesse sentido, foi realizada diligência ao CNJ (peça 52), ao CNMP (51), à Secretaria de Orçamento Federal – SOF (peça 50) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN (peça 49), para indagar acerca da natureza jurídica do benefício do auxílio-moradia, consoante as resoluções 199/2014 do CNJ e 117/2014 do CNMP. Nos próximos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal, as respostas dessas diligências serão analisadas.

VI. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS ACÓRDÃOS ANTERIORES

VI.1 – Verificação do Cumprimento do Acórdão 3.403/2012-TCU-Plenário

20. No que tange ao Acórdão 3.403/2012-TCU-Plenário, por meio do item 9.5 determinou-se ao Ministério Público da União – MPU e ao CNMP que publiquem o demonstrativo bimestral com os montantes aprovados e os valores da limitação de empenho e movimentação financeira por unidade orçamentária na forma exigida no art. 67, § 11, da LRF.

21. O referido item do acórdão vem sendo cumprido regularmente, conforme relatórios extraídos das páginas de transparência dos referidos órgãos (peças 57 e 58).

VI.2 – Verificação do Cumprimento do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário

22. Por meio do item 9.3 do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário determinou-se ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE que, a partir do 1º quadrimestre de 2013, apurasse as despesas com pessoal dos órgãos da Justiça Eleitoral por Unidade Orçamentária – UO, exceto para as ações orçamentárias nacionais que compartilham da mesma UO do TSE e que são voltadas para a realização e organização das eleições e para o cadastramento biométrico dos eleitores, cujos valores devem ser apurados por Unidade Gestora – UG.

23. Conforme análise feita no conteúdo dos RGFs dos órgãos da Justiça Eleitoral, o referido item do acórdão vem sendo cumprido regularmente desde o 2º quadrimestre de 2013.

VI.3 – Verificação do Cumprimento do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário

24. No item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário foi determinado à STN que procedesse às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para 2014 e exercícios subsequentes, no sentido de deixar clara a obrigatoriedade de publicação do RGF por todos os órgãos autônomos, consoante o art. 54, c/c os arts. 48, 20 e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

‘9.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para 2014 e demais anos subsequentes, no sentido de deixar clara a obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal por todos os órgãos autônomos, independentemente da data de criação, consoante o art. 54, c/c os arts. 48, 20 e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal;’

25. A STN foi notificada da decisão por meio do Ofício 335/2014-TCU/Semag em 25/8/2014 (peça 62 do processo TC 002.901/2014-5). Ocorre que mesmo faltando quatro meses à época para o encerramento do exercício de 2014, bem como que o Manual de Demonstrativos Fiscais é disponibilizado em forma eletrônica, a Secretaria do Tesouro Nacional entendeu por bem cumprir o disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário apenas a partir do exercício de 2015, ainda assim de forma parcial.

26. Na peça 40 do presente processo constam mensagens eletrônicas trocadas entre esta equipe técnica e os técnicos do Tesouro Nacional, cobrando o cumprimento integral do disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário. Em resposta, a STN encaminhou o Ofício 408/2014/Coger/Gabin/STN/MF-DF, datado em 23/9/2014, informando que ‘incluirá no MDF 6ª edição a determinação acima referida, válida para 2015, haja vista que a 5ª edição do citado Manual, ainda em vigência, fora aprovado pela Portaria STN nº 637/2012, ou seja, em data anterior à ciência do mencionado Acórdão, que se deu em 22/08/2014’ (peça 40, p. 4).

27. A STN informou ainda que disponibilizou a aludida determinação desta Corte no Manual SiafiWeb, no capítulo 02.13.00 – Procedimentos para Elaboração de Demonstrativos Fiscais da União.

28. Ao se analisar a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para 2015, (disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/367031/MDF_6a_edicao_/38fc07ec-07c7-4e83-b43a-fc7372be5eb5, consultado em 12/11/2014), constata-se o seguinte texto proposto pela STN:

‘A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, assegurou à Defensoria Pública Estadual autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na LDO;386 e a EC nº 74/2013 conferiu autonomia orçamentário-financeira às Defensorias da União e do

Distrito Federal. Todavia, sua inclusão como órgão de autonomia orçamentário-financeira ocorreu após a edição da LRF. Em que pese a Defensoria Pública não possuir limites expressos na LRF, é facultado ao órgão preencher os demonstrativos do RGF, em especial os de despesa com pessoal, de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, conforme modelo apresentado neste manual, para fins de transparência da gestão fiscal, não preenchendo, entretanto, os campos relativos aos limites. Por oportuno, vale ressaltar que, para fins de limites da LRF, os dados relativos às defensorias públicas deverão estar contemplados nos demonstrativos do RGF do Poder Executivo. Nesse sentido, caso sejam criados pela Constituição Federal outros órgãos com autonomia funcional e administrativa, à semelhança da Defensoria Pública Estadual (que dependem de alteração da LRF para o estabelecimento de limites), para fins de transparência na gestão fiscal, é facultado ao órgão preencher os demonstrativos do RGF, em especial os de despesa com pessoal, de disponibilidade de caixa e de restos a pagar, conforme modelo apresentado neste manual, não preenchendo, entretanto, os campos relativos aos limites.'

29. Ainda por correio eletrônico, esta equipe alertou a STN de que o texto proposto acima não atende à determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário. Dessa forma, a STN mandou por correio eletrônico a seguinte proposta de texto, que ainda não foi incorporada ao MDF:

'A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, assegurou às Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na LDO; Todavia, essa autonomia orçamentário-financeira foi concedida após a edição da LRF. Em que pese as Defensorias Públicas Estaduais não possuírem limites expressos na LRF, para fins de transparência da gestão fiscal, é facultado a esses órgãos preencherem os demonstrativos do RGF, em especial o da despesa com pessoal e o da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar, conforme modelo apresentado neste manual, não preenchendo, entretanto, os campos relativos aos limites.'

Quanto às Defensorias da União e do Distrito Federal, para as quais a EC nº 74/2013 também conferiu autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária, há a obrigatoriedade de publicação do RGF, a partir do quadrimestre seguinte à data de criação, tendo em vista a determinação contida no Acórdão nº 2153/2014 – TCU – Plenário. De acordo com o acórdão citado, a publicação do Relatório de Gestão Fiscal por todos os órgãos autônomos deve ocorrer independentemente da data de criação do órgão.'

30. No que se refere às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal esta equipe entende que o texto estaria adequado. No entanto, em relação às defensorias estaduais, em que pese o TCU não ter jurisdição sobre esses órgãos, a manutenção da facultatividade de publicação do RGF configura um total desrespeito ao texto constitucional insculpido no §2º do art. 134 da Carta Magna, o qual tem prevalência sobre a LRF e aplicação imediata.

Constituição Federal de 1988

'Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013)' (grifo no original)

31. Veja que o §2º do art. 134 da Constituição assegura autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária às Defensorias Públicas, tal qual é garantido para os tribunais no art. 99 da Constituição. Por essa razão, no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário, fez-se menção genérica a todos os órgãos autônomos instituídos após a edição da LRF, independentemente de serem estaduais ou

federais. Desta feita, assentir com o texto na forma proposta pela STN seria admitir uma atuação do Tesouro Nacional manifestamente inconstitucional e contrária ao disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário.

32. Não há dúvidas de que cabe ao Tesouro Nacional a edição do Manual de Demonstrativos Fiscais e também não há dúvidas de que a STN está sob jurisdição do TCU. Ocorre que, ainda assim, para proceder às alterações nos moldes determinados pelo item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário, os responsáveis da Secretaria do Tesouro Nacional resolveram submeter previamente o referido acórdão ao crivo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais – GTREL, instituído por meio da Portaria-STN/MF 135, de 6/3/2007, tendo sido modificado e atualizado pelas Portarias STN/MF 416, de 15/7/2010, 110, de 21/2/2011 e 511, de 28/8/2014.

33. É de relevo destacar, ainda, que as determinações do TCU não dependem de deliberação ulterior de qualquer órgão ou grupo de trabalho para serem cumpridas.

34. Assim, considerando que a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válida para 2014, não foi alterada consoante determinou o item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário, bem como que a 6ª edição do MDF, válida para 2015, não foi alterada de acordo com o que dispôs o mencionado acórdão e que a Secretaria do Tesouro Nacional preferiu submeter a aplicação do acórdão previamente à apreciação da PGFN e do GTREL, propõe-se determinar, com fulcro no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência do Senhor secretário do Tesouro Nacional para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário.

VII. DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

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

36. Esse controle do endividamento se processa por vários mecanismos, merecendo destaque a previsão de relatórios que devem ser publicados bimestral e quadrimestralmente, assim como o 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, da LRF).

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

38. Em face disso, a verificação das dívidas consolidada líquida e mobiliária da União realizada nestes autos adota como parâmetro os limites propostos pelo Poder Executivo Federal aos órgãos competentes, na ordem de 350% e 650% da RCL, respectivamente.

39. 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 expresso no RGF do 2º quadrimestre de 2014. Tais demonstrativos estão previstos no art. 54 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como o controle pelos órgãos competentes nos termos do art. 59 do mesmo diploma legal.

VII.1 – Dívida Pública

40. 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.

41. 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.

42. 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 LRF.

43. A tabela seguinte destaca valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União nº 2º quadrimestre de 2014, bem como o montante acumulado ao final do ano anterior.

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

ESPECIFICAÇÃO	SALDO	Até o 2º	Variação
	2013	Quadrimestre	Percentual
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	3.130.872.779	3.244.360.314	3,62
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	3.067.041.594	3.141.545.831	2,43
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	2.044.084.754	2.089.753.272	2,23
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-30.986.519	-37.002.210	19,41
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira do Bacen)	956.645.766	991.915.226	3,69
Dívida Securitizada	11.205.096	10.592.768	-5,46
Dívida Mobiliária Externa	86.092.497	86.286.776	0,23
Operações de Equalização Cambial (MP nº 435/08)	9.900.595	51.223.608	417,38
Dívida Contratual	39.735.234	42.140.817	6,05
Precatórios posteriores a 5/5/2000²	92.978	3.830.043	4.019,30
Dív Assumida pela União (Lei nº 8.727/93)	4.159.248	3.103.830	-25,38
Pass reconh insuf créd/recursos	9.943.130	2.516.184	-74,69
DEDUÇÕES (II)	2.010.786.068	1.983.823.746	-1,34
Ativo Disponível	657.157.656	563.105.234	-14,31
Depósitos do TN no BCB	652.408.050	550.079.113	-15,68
Depósitos à vista	570.031	658.366	15,50
Arrecadação a Recolher	4.179.575	12.367.755	195,91
Haveres Financeiros	1.387.236.310	1.468.789.727	5,88
Aplicações Financeiras	426.983.063	462.839.303	8,40
Dispon do FAT no BNDES e Sistema Bancário	186.988.007	195.685.133	4,65
Aplic Fundos Diversos Junto ao Setor Privado	239.995.056	267.154.170	11,32
Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	523.748.972	530.652.473	1,32
Dív Renegociada Est/Mun:Lei nº 9.496/97/MP nº 2.185/01	481.114.257	491.624.570	2,18
Créditos da Lei nº 8.727/93	15.087.768	13.069.887	-13,37
Dívida Externa Renegociada (Aviso MF nº 30 e outros)	5.207.665	4.853.850	-6,79
Demais (Royalties, créditos da CEF cedidos à União/outros)	22.339.282	21.104.166	-5,53
Demais Ativos Financeiros	436.504.275	475.297.950	8,89
(-) Restos a Pagar Processados	-33.607.898	-48.071.215	43,04
DÍV CONS LÍQ-DCL (III) = (I - II)	1.120.086.711	1.260.536.568	12,54
RECEITA CORR LÍQUIDA - RCL	656.094.218	676.655.840	3,13
% da DC sobre a RCL	477,20%	479,47%	0,48
% da DCL sobre a RCL	170,72%	186,29%	9,12
% da Dívida Mobiliária sobre a RCL	467,47%	464,28%	-0,68

Fontes: Siafi e Bacen.

44. Os valores da tabela precedente mostram crescimento de cerca de R\$ 113,5 bilhões (ou +3,62%) do saldo da Dívida Consolidada Bruta, dos quais R\$ 45,7 bilhões e R\$ 35,3 bilhões referem-se, respectivamente, ao aumento do saldo da Dívida Mobiliária em mercado e em carteira do Banco Central, totalizando R\$ 81 bilhões. As operações de equalização cambial, por sua vez, aumentaram em R\$ 41,3 bilhões o saldo da Dívida Consolidada Bruta.

45. O saldo total das deduções, referentes aos ativos considerados da União, apresentou ligeira queda de 1,34%, num montante de R\$ 27 bilhões, com as maiores variações tendo ocorrido nos depósitos do

Tesouro Nacional no Bacen, com redução de R\$ 102,3 bilhões e aumentos de R\$ 35,9 bilhões nas aplicações financeiras e de R\$ 38,8 bilhões nos demais ativos financeiros.

46. As disponibilidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da ordem de R\$ 195,7 bilhões, representam 42% das aplicações financeiras e 13% do total de haveres financeiros, sem que tais recursos possam, de fato, influenciar a trajetória da dívida pública. O risco do cômputo desse item na metodologia da dívida consolidada líquida já foi apontado em vários processos de apreciação do Relatório de Gestão Fiscal, merecendo o tema ser tratado em estudos específicos.

47. Já o saldo dos haveres referentes à renegociação das dívidas de estados e municípios com a União, outro componente importante que interfere diretamente na Dívida Consolidada Líquida, aumentou 1%, passando de R\$ 523,7 bilhões para R\$ 530,7 bilhões. Contudo, chama a atenção a variação percentual dos precatórios (+ 4019,3%), dos passivos reconhecidos por insuficiência de créditos (-74,69%) e da arrecadação a recolher (+195,91%).

48. Foram examinados, ainda, os registros das contas contábeis indicadas nos Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida (e Mobiliária) em cotejo com os valores publicados no Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014. Foram verificadas as contas das classes especificadas que serviram de item de divulgação da Tabela 3 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

49. A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Federal de Controle Interno assinam e são responsáveis pela elaboração e adequada apresentação do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (e da dívida mobiliária) em conformidade com a LRF, assim como pelos controles internos que elas determinaram como necessários para permitir a elaboração do demonstrativo livre de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

50. De acordo com as consultas feitas à base de dados do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, acredita-se que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar a presente opinião, no sentido de que não foram encontradas diferenças, com exceção da enfatizada nos parágrafos seguintes, entre os registros das contas contábeis no Siafi e os valores publicados por itens do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (e Mobiliária) no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 2º quadrimestre de 2014.

51. Foi executada consulta de saldo devedor até agosto de 2014 no Siafi sobre o item dos 'Haveres Financeiros', denominado 'Disponibilidades do FAT no BNDES e Sistema Bancário', da Tabela 3 – Demonstrativo da Dívida Consolidada, seguindo a metodologia que acompanha o Relatório de Gestão Fiscal publicado conjuntamente pela STN e pela Secretaria Federal de Controle Interno.

52. O registro de valores nas contas indicadas pela metodologia como integrantes da dívida consolidada no Siafi evidenciou um saldo devedor de R\$ 195.899,1 milhões, montante R\$ 214 milhões superior ao saldo de R\$ 195.685,1 milhões divulgado no Demonstrativo. Essa diferença subestima os haveres da União e, por consequência, superestima a dívida consolidada líquida.

53. O valor não demonstrado de R\$ 214 milhões refere-se às contas 1.1.2.5.2.02.07 e 1.1.2.5.2.03.07, que registram, respectivamente, montantes de R\$ 142,4 milhões e R\$ 71,6 milhões. Essas contas não estão sendo consideradas na metodologia de elaboração do demonstrativo adotada pela STN e merecem a devida correção na próxima publicação do RGF, tanto na coluna referente ao saldo do exercício anterior, quanto nas três colunas que espelham os saldos nos três quadrimestres de 2014.

54. 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 cumpriu os parâmetros fiscais propostos no 2º quadrimestre de 2014. O saldo da Dívida Mobiliária situou-se em 464,28% da RCL, enquanto o saldo da Dívida Consolidada Líquida alcançou 186,29% da RCL.

VII.2 – Das Operações de Crédito

55. 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.

56. 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.

57. 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 doze meses.

58. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações dos Demonstrativos de Operações de Crédito constantes do RGF do 2º quadrimestre de 2014.

Tabela 4 – Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

Especificação das Operações	Período de Contratação da Operação de Crédito	
	No quadrimestre em referência	No exercício de 2014
1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	261.709.283	561.971.012
Mobiliária	261.396.940	559.828.744
Interna	253.393.891	548.686.945
Refinanciamento	180.589.571	376.166.078
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	-	-
Demais Internas - Orçamentárias	35.397.478	129.697.635
Demais Internas – Extraorçamentárias (BNDES Trocas)	37.406.842	42.823.232
Externa	8.003.049	11.141.799
Refinanciamento	3.341.150	4.973.989
Demais Externas - Orçamentárias	4.661.899	6.167.810
Contratual	312.343	2.142.267
Interna	136	273
Abertura de Crédito	136	273
Externa	312.207	2.141.994
Abertura de Crédito - Orçamentárias	208.644	1.430.080
Abertura de Crédito - Extraorçamentárias	4.949	4.949
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	98.614	706.965
2. NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	-	-
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE EM % DA RCL	Valor	% sobre a RCL
3. Operações Vedadas	-	-
4. Amortização/Refinanciamento do Principal da Dívida ²	572.270.189	
5. Outras Operações Deduzidas do Limite	17.232.326	
(-) Cancelamento de títulos aceitos em leilões de troca	17.232.326	
(-) Aporte Bacen MP 435/20083	-	
Receita Corrente Líquida – RCL	676.655.840	
Limite (Resolução Senado Federal nº. 48/2007)	405.993.504	60,00%
6. Total considerado para fins de limite = (1 + 3) - (4 + 5)	-327.793.232	0,00%

Fonte: RGF do 2º Quadrimestre de 2014.

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

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

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

59. nº 2º quadrimestre de 2014, o valor bruto das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 261,7 bilhões, sendo R\$ 261,4 bilhões operações mobiliárias internas e externas, e R\$ 0,3 bilhão a título de operações contratuais externas.

60. Conforme evidenciado na tabela precedente, embora a União tenha contratado operações de crédito da ordem de R\$ 261,7 bilhões, foram deduzidos valores no total de R\$ 589,5 bilhões a título de

amortização e refinanciamento da dívida, além do cancelamento de títulos utilizados nos chamados 'leilões de troca'.

61. Desse modo, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de contratação de operações de crédito no período de janeiro a abril de 2014 é -R\$ 327,8 bilhões, ou seja, um valor negativo que anula completamente a lógica da fixação de limite de operações de crédito exigido constitucional e legalmente, inclusive para a União. Em suma: não há, na prática, limite de operação de crédito pela metodologia definida pela Resolução do Senado Federal 41/2009. A questão já foi contextualizada no processo TC 016.341/2013-9, objeto de deliberação no âmbito do Acórdão 3.652/2013-TCU-Plenário.

62. Em paralelo, consoante decisão proferida no âmbito do Acórdão 2.378/2014-TCU-Plenário, o Tribunal houve por bem:

'determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, inciso II, e 258, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e em nome da gestão fiscal transparente preconizada pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de quinze dias, o Comando da Marinha do Brasil e as Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF) informem a este Tribunal as reais causas da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões no Demonstrativo de Operações de Crédito da União do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal referente ao 1º quadrimestre de 2014 (item 47)';

63. Na resposta à determinação, feita com o Parecer 21/2014, encaminhado pelo Centro de Controle Interno da Marinha juntamente com o Ofício 627/CCIMAR-MB, de 29/9/2014 (peça 52 do TC 015.015/2014-9), informa o órgão que, em vista do erro material 'foi realizado o acerto contábil por meio da emissão das NL nº 107 e 108, respectivamente, de 16SET2014, regularizando a apropriação da dívida no exercício, na conta contábil 5.1.3.3.1.02.01.'

64. Nesse sentido, foram examinados os registros das contas contábeis indicadas no Demonstrativo das Operações de Crédito (conta contábil 1.9.1.1.4.00.00 – Receita Realizada, conforme anexo IV, art. 55, incisos I, alínea 'd' e inciso III, alínea 'c', da LRF), assim como, para os valores extraorçamentários, as contas contábeis indicadas nas notas explicativas do demonstrativo, em cotejo com os valores publicados no Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014.

65. A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Federal de Controle Interno assinam e são responsáveis pela elaboração e adequada apresentação desse demonstrativo em conformidade com a LRF, assim como pelos controles internos que elas determinaram como necessários para permitir a elaboração do demonstrativo livre de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

66. De acordo com as consultas feitas à base de dados do Siafi, acredita-se que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar a presente opinião, no sentido de que não foram encontradas diferenças entre os registros das contas contábeis no Siafi e os totais publicados no Demonstrativo das Operações de Crédito do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014.

VII.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 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.

70. A garantia está condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência dos Poderes, 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.

71. A tabela seguinte reúne os principais saldos acumulados, até o 2º quadrimestre de 2014, 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')

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2013)	Saldo nº 2º Quadrimestre de 2014	Saldo do Exercício Anterior (2013)	Saldo nº 2º Quadrimestre de 2014
1. Operações Externas	56.093.699	57.067.600	47.222.042	48.996.084
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	56.093.699	57.067.600	47.222.042	48.996.084
Organismos Multilaterais	51.448.377	53.017.123	43.148.145	45.449.163
Garantias a Estados, Municípios e Entidades Controladas	39.485.834	41.946.827	39.485.834	41.946.827
Garantias a Empresas Estatais Federais	11.962.543	11.070.295	3.662.310	3.502.336
Garantias a Empresas Privadas	0	0	0	0
Agências Governamentais	2.453.967	2.103.644	2.069.951	1.761.659
Bancos Privados	2.191.355	1.946.833	2.003.947	1.785.262
Outros Credores	0	0	0	0
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	0	0
2. Operações Internas	118.079.040	123.640.765	71.725.477	78.457.935
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	73.828.109	79.410.131	64.203.203	70.374.375
Bancos Estatais	53.011.964	70.374.375	53.011.964	70.374.375
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	11.189.488	0	11.189.488	0
BNDES - Garantia à Itaipu Binacional	0	0	0	0
BNDES - Banco do Brasil (Contrato 508/PGFN/CAF, de 23/11/2009)	1.751	0	1.751	0
FGTS - BNDES (Contrato 433/PGFN/CAF, de 28/8/2008)	4.505.775	4.296.590	-	-
FI/FGTS-BNDES (Contrato s/n, DE 22/12/2008)	5.119.132	4.739.167	-	-
2.2. Outras Garantias Internas nos Termos da LRF	44.250.931	44.230.633	7.522.274	8.083.560
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	28.853.110	28.705.863	-	-
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	2.423.869	2.338.612	2.423.869	2.338.612
Lei 8.036/90 - Risco de Operações Ativas	4.357.760	5.010.194	4.357.760	5.010.194
EMGEA - MP 2.155, de 22/6/2001	7.133.900	6.639.343	-	-
Demais Garantias Internas nos Termos da LRF	1.482.292	1.536.623	740.645	734.754
3. Total das Garantias Concedidas/Contragarantias (1 + 2)	174.172.739	180.708.364	118.947.519	127.454.019
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	656.094.218	676.655.840	-	-
5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)	26,55%	26,71%	-	-
6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007 (60%)	393.656.531	405.993.504	-	-
7. Dispensa de Contragarantia	-		55.225.219	53.254.346
Dispensa de Contragarantia - Interna	-		46.353.563	45.182.830
Dispensa de Contragarantia - Externa	-		8.871.656	8.071.516

Fonte: RGF do 2º Quadrimestre de 2014.

72. Foram examinados os registros das contas contábeis indicadas nos Demonstrativos das garantias e contragarantias, quais sejam 1.9.9.5.3.XX.YY – Garantias Concedidas e 1.9.9.5.2.XX.YY – Contragarantias Recebidas, em cotejo com os valores publicados no Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014.

73. A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Federal de Controle Interno assinam e são responsáveis pela elaboração e adequada apresentação dos demonstrativos das garantias e contragarantias em conformidade com a LRF, assim como pelos controles internos que elas determinaram como necessários para permitir a elaboração do demonstrativo livre de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

74. De acordo com as consultas feitas à base de dados do Siafi, acredita-se que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar a presente opinião, no sentido de que não foram encontradas diferenças entre os registros das contas contábeis no Siafi e os totais publicados no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014.

75. No período objeto desta análise, o saldo das garantias concedidas pela União totalizou R\$ 180,7 bilhões, o que representa 26,7% da RCL federal, patamar bem abaixo do limite fixado em 60%. Já o saldo das contragarantias totalizou R\$ 127,5 bilhões, dispensadas contragarantias no montante de R\$ 53,3 bilhões.

76. Em cumprimento ao Acórdão 1.051/2007-TCU-Plenário, o Poder Executivo Federal evidencia, em notas explicativas do RGF, as dispensas de contragarantias referentes a contratos de seguro, bem assim de operações realizadas anteriores e também sob a vigência da Lei Complementar 101/2000, números essenciais para compreender o demonstrativo das garantias e contragarantias de valores.

77. 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.

VIII. CONCLUSÃO

78. Com relação às exigências de publicação e de encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014, 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), verificou-se que todos os órgãos cumpriram tempestivamente essa norma (item 4).

79. Após a análise das despesas com pessoal, realizada no item V, verifica-se que não houve, na esfera federal, nenhum órgão que tenha infringido os limites previstos no §1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 12)

80. Com base em informações obtidas no sítio da internet da Caixa Econômica Federal, todos os órgãos disponibilizaram de forma tempestiva os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN (item 10).

81. Foram realizadas diligências ao CNJ, ao CNMP, à SOF e à PGFN para indagar acerca da natureza jurídica do benefício do auxílio-moradia, consoante as resoluções 199/2014 do CNJ e 117/2014 do CNMP. Nos próximos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal, as respostas dessas diligências serão analisadas (itens 16 a 19).

82. Foram cumpridas as determinações contidas nos itens 9.5 do Acórdão 3.403/2012-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário (itens 20 a 23). No entanto, não foi cumprido o disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário (itens 24 a 34). Assim, considerando que a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, válida para 2014, não foi alterada consoante determinou o item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário, bem como que a 6ª edição do MDF, válida para 2015, não foi alterada de acordo com o que dispôs o mencionado acórdão e que a Secretaria do Tesouro Nacional preferiu submeter a aplicação do acórdão previamente à apreciação da PGFN e do GTREL, propõe-se determinar, com fulcro no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência do Senhor secretário do Tesouro Nacional para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário.

83. Foram esclarecidas pelo Comando da Marinha do Brasil e pelas Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF) as causas da assunção, reconhecimento e confissão de dívida externa evidenciada no valor de R\$ 608,3 milhões no Demonstrativo de Operações de Crédito (itens 59 e 60). De acordo com os órgãos, o erro material foi corrigido pela emissão das NLS 107 e 108, respectivamente, de 16/9/2014, regularizando a apropriação da dívida no exercício, na conta contábil 5.1.3.3.1.02.01 (item 63).

84. Houve omissão parcial de haveres financeiros correspondente às 'Disponibilidades do FAT no BNDES e Sistema Bancário', da Tabela 3 – Demonstrativo da Dívida Consolidada. Trata-se do saldo das contas 1.1.2.5.2.02.07 e 1.1.2.5.2.03.07, que registram, respectivamente, montantes de R\$ 142,4 milhões e R\$ 71,6 milhões. Em consequência, houve subestimação dos ativos e superestimação da dívida consolidada da União no valor de R\$ 214 milhões (itens 51 a 53).

85. 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 (item 54). Também foram observados os limites fixados pelo Senado Federal na RSF 48/2007 para o montante de operações de crédito contratadas e de garantias concedidas pela União (itens 61 e 75).

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

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

87. 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 2014, em obediência aos seus arts. 54 e 55, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (item 4 deste relatório);

b. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (item 10);

c. considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.5 do Acórdão 3.403/2012-TCU-Plenário (item 21), 9.3 do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário (item 23) e 9.5 do Acórdão 2.378/2014-TCU-Plenário (itens 62 e 63);

d. considerar não cumprida a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário (item 34);

e. determinar, com fulcro no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência do Senhor secretário do Tesouro Nacional para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário (itens 24 a 34);

f. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno, nos termos do parágrafo único do art. 54 da Lei Complementar 101/2000, que, na publicação do RGF do Poder Executivo Federal referente ao terceiro quadrimestre de 2014, acrescentem o saldo das contas 1.1.2.5.2.02.07 e 1.1.2.5.2.03.07 aos ativos denominados 'Disponibilidades do FAT no BNDES e Sistema Bancário', em todos os períodos evidenciados no demonstrativo da dívida consolidada líquida do RGF (itens 51 a 53);

g. considerar o endividamento da União compatível com os limites das dívidas mobiliária e consolidada, propostos pelo Presidente da República e em apreciação pelo Senado Federal, mediante os Projetos de Lei da Câmara dos Deputados 54/2009, e de Resolução do Senado Federal 84/2007, respectivamente (item 54);

h. considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito contratadas (item 61) e de garantias concedidas pela União (item 75);

i. 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;

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

3. O dirigente da Semag concordou parcialmente com o encaminhamento proposto pela equipe técnica, divergindo quanto aos itens "d" e "e", nos termos do parecer exarado à peça 62, a seguir transcrito com alguns ajustes de forma:

"Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização da Semag e endossada pelo respectivo diretor, exceto quanto aos itens 'd' e 'e' (peça 60, p. 23):

'd. considerar não cumprida a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário (item 34);

e. determinar, com fulcro no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência do Senhor secretário do Tesouro Nacional para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário (itens 24 a 34); (grifo no original)

2. Com efeito, o presente acompanhamento, de periodicidade quadrimestral, deriva de imposição da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que atribuiu aos tribunais de contas a competência para fiscalizar a gestão fiscal, com ênfase no cumprimento de limites e condições relevantes para o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

3. Quando do exame dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) dos Poderes e órgãos autônomos da União relativos ao 3º quadrimestre de 2013, esta Corte de Contas proferiu a seguinte determinação à Secretaria do

Tesouro Nacional (STN), consubstanciada no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário (Sessão de 20/8/2014):

‘9.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para 2014 e demais anos subsequentes, no sentido de deixar clara a obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal por todos os órgãos autônomos, independentemente da data de criação, consoante o art. 54, c/c os arts. 48, 20 e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal;’ (grifo no original)

4. Por meio dessa deliberação, o TCU buscou induzir a STN a tomar providências no sentido de explicitar aos órgãos e entidades de todas as esferas da federação a necessidade de ampla divulgação – de forma clara, objetiva e individualizada – dos RGFs de cada órgão autônomo, independentemente da data de sua criação – se antes ou após o advento da LRF. Naquela oportunidade, constatou-se que o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal adotava em seu Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) o entendimento de que, para os órgãos instituídos posteriormente à edição da LRF, a publicação do RGF teria caráter facultativo, estando sujeita ao juízo de discricionariedade de cada dirigente.

5. Mediante precisa exposição argumentativa, este Tribunal, amparado no princípio republicano da prestação de contas, asseverou que as disposições da LRF – sobretudo aquelas afetas aos instrumentos de transparência da gestão fiscal – aplicam-se ampla e irrestritamente aos órgãos autônomos integrantes da administração direta, ainda que esses tenham sido instituídos após a edição da referida Lei. Dessa cognição exsurgiu a determinação ora monitorada.

6. Consoante assentado no relatório precedente (peça 60, p. 12), após a análise das medidas adotadas pela STN para cumprimento do item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário, concluiu-se que somente a partir de 2015 haveria um alinhamento ‘parcial’ das disposições do MDF ao decisor em tela. Isso porque a STN propôs incorporar ao Manual uma orientação quanto ao caráter obrigatório de publicação do RGF por parte das Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. Ocorre que, na determinação proferida por esta Corte, fez-se menção genérica a todos os órgãos autônomos instituídos após a edição da LRF, independentemente de sua esfera. Dessa forma, a solução alvitrada pela STN carece de aprimoramentos com vistas à fiel observância do disposto no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário, à luz da previsão contida no art. 132 da Constituição. Assim, a par do percuente exame efetuado pela equipe de fiscalização, entendo que a deliberação em tela encontra-se em cumprimento, situação que afasta momentaneamente a hipótese de realização de audiência do responsável.

7. Entretanto, dada a estirpe constitucional da matéria, assim como as implicações operacionais decorrentes do imperativo da transparência no setor público, sugiro a reformulação dos itens ‘d’ e ‘e’ da Proposta de Encaminhamento nos seguintes termos:

‘d. considerar em cumprimento a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário, autorizando a Semag a prosseguir com o seu monitoramento nos próximos acompanhamentos de RGFs (item 34);

e. alertar, com fulcro no art. 529, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, a Secretaria do Tesouro Nacional quanto à necessidade de fazer constar do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para o exercício financeiro de 2015 e seguintes, orientação específica, destinada a todos os entes da federação, acerca da obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal por parte de todos os órgãos autônomos, tenham esses sido instituídos antes ou após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (itens 24 a 34);’ (grifo no original)

8. Por fim, a despeito do aparente zelo no trato das questões oriundas do TCU, há que se ressaltar a prática da STN de submeter a determinação emanada no item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário à prévia apreciação de órgãos consultivos como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais (GTREL). A menos que o intuito tenha sido o de colher subsídios para um pretense recurso ou mesmo para a interpretação do comando em questão, não se concebe a existência de instâncias ‘revisoras’ das decisões do TCU além do Pretório Excelso e da própria Corte.

9. Ante o exposto, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos I e II, do Regimento Interno, envio os autos ao gabinete do Exmo. Sr. ministro relator Aroldo Cedraz.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2014, publicados pela Presidência da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Trabalho e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de apurar se as determinações estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000 (LRF), estão sendo atendidas.

2. Após análise dos dados fornecidos pelos poderes e órgãos mencionados, a equipe de auditoria da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) chegou às seguintes constatações (peça 60):

“a) Todos os órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014, 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) Houve disponibilização tempestiva dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 2º quadrimestre de 2014 no SISTN por parte da totalidade dos órgãos listados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) Foram cumpridos os itens 9.5 do Acórdão 3.403/2012-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão 1.093/2013-TCU-Plenário e 9.5 do Acórdão 2.378/2014-TCU-Plenário. No entanto, não foi cumprido o item 9.2 do Acórdão 2.153/2014-TCU-Plenário. Assim, foi proposta a realização de audiência do Senhor secretário do Tesouro Nacional para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do item 9.2 do Acórdão nº 2.153/2014-TCU-Plenário;

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) Houve omissão parcial de haveres financeiros correspondente às “Disponibilidades do FAT no BNDES e Sistema Bancário”, da Tabela 3 – Demonstrativo da Dívida Consolidada. Trata-se do saldo das contas 1.1.2.5.2.02.07 e 1.1.2.5.2.03.07, que registram, respectivamente, montantes de R\$ 142,4 milhões e R\$ 71,6 milhões. Em consequência, houve subestimação dos ativos e superestimação da dívida consolidada da União no valor de R\$ 214 milhões;

f) Foram observados os limites fixados pelo Senado Federal na Resolução do Senado Federal nº 48/2007 para o montante de operações de crédito contratadas e de garantias concedidas pela União.”

3. O dirigente da Semag discordou do posicionamento da equipe de auditoria com relação ao tópico “c” acima, o qual trata de determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão nº 2.153/2004-TCU-Plenário, abaixo transcrita:

9.2. determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que proceda às alterações no Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para 2014 e demais anos subsequentes, no sentido de deixar clara a obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal por todos os órgãos autônomos, independentemente da data de criação, consoante o art. 54, c/c os arts. 48, 20 e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

4. Tal divergência deveu-se ao fato de que a STN tratou, na 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (válida para 2015), da obrigatoriedade da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal pelas Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, mas não tratou da obrigatoriedade de apresentação dos RGFs pelas Defensorias Públicas Estaduais.

5. Diante dessa situação, a equipe de auditoria entendeu que a Secretaria do Tesouro Nacional não atendeu a determinação supracitada, enquanto o dirigente compreendeu que essa decisão está em atendimento, visto que aquele órgão tomou providências para o acolhimento da decisão desta Corte de Contas.

6. Com relação a essa divergência, posiciono-me em conformidade com o dirigente da Semag, conforme a seguir.

7. Na determinação proferida por este Tribunal, fez-se menção genérica a todos os órgãos autônomos instituídos após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, independentemente de sua esfera. O fato de a Secretaria do Tesouro Nacional não ter mencionado especificamente as Defensorias Públicas estaduais, mas ter proposto a incorporação ao Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) orientação quanto

ao caráter obrigatório de publicação do Relatório de Gestão Fiscal por parte das Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal indica que aquele órgão atendeu parcialmente a determinação desta Corte.

8. Diante desse entendimento, torna-se desnecessária, no momento, a audiência do Secretário do Tesouro Nacional pelo não cumprimento do disposto no subitem 9.2 do Acórdão nº 2.153/2014-TCU-Plenário, devendo-se, assim, ser excluída a proposta que determinava a audiência. Entendo que tal questão deve merecer monitoramento quando da análise dos próximos Relatórios de Gestão Fiscal. Nessa mesma linha, importante, desde logo, dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no art. 529, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, à Secretaria do Tesouro Nacional quanto a necessidade de fazer constar do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para o exercício financeiro de 2015 e seguintes, de orientação específica, destinada a todos os entes da federação, acerca da obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal por parte de todos os órgãos autônomos, tenham esses sido instituídos antes ou após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9. Quanto à ressalva levantada pela unidade técnica relativa ao encaminhamento da determinação emanada pelo TCU à apreciação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais, cabe reforçar que as determinações desta Corte são de cumprimento obrigatório pelos órgãos jurisdicionados, mas cabe a cada órgão ou entidade pública adotar procedimentos internos para acatá-las ou para contestá-las em nível recursal. Assim, não se deve fazer determinações ou recomendações à STN quanto a essa ressalva.

10. Após o pronunciamento da unidade técnica (peças 60 a 62), foram acostadas a estes autos respostas às diligências encaminhados a alguns órgãos tratados neste processo, tais como, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a respeito da natureza jurídica do auxílio-moradia – peças 63, 64 e 68. Segundo a equipe de auditoria, tal questionamento foi necessário pelo fato de que essa definição pode influenciar no cômputo da despesa de pessoal, conceito fundamental para o cálculo e para o cumprimento dos mínimos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

11. Apesar disso, a unidade técnica propôs que a análise das respostas a essas diligências poderia ser feita nos próximos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal, posicionamento com o qual consinto, uma vez que as resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, que alteraram os critérios para a concessão do benefício do auxílio-moradia, foram editadas em 7 de outubro de 2014, ou seja, não influenciaram nos resultados fiscais do período ora avaliado – segundo quadrimestre de 2014.

12. No que se refere às demais propostas de encaminhamento aprovadas de maneira uniforme no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental, reafirmo o entendimento da unidade técnica.

Pelas razões expostas, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de março de 2015.

AUGUSTO NARDES

Relator