

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 002.901/2014-5

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União (vinculador); Senado Federal (vinculador); Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União - TCU/SEGEDAM
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 3º QUADRIMESTRE DE 2013. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 48), a seguir transcrita, cujas propostas contaram com a anuência dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 49/50).

“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 esse que, para o 3º trimestre, encerra-se em 30 de janeiro.

2. Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 3º 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, 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 3º 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. 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. Com exceção do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, 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. Tal fato ocorreu, segundo o CNMP, em face de o órgão ter seguido o disposto na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que teria considerado como discricionária a publicação dos demonstrativos de gestão fiscal por parte dos órgãos com autonomia funcional e administrativa, criados pela Constituição Federal após a edição da LRF.

5. Alertado que esta equipe entende que a LRF não prevê essa faculdade, o CNMP concordou com esse posicionamento e optou por realizar a publicação do RGF em 5/3/2014. No item a seguir, esse assunto é tratado de forma mais completa.

II.1 – DA OBRIGATORIEDADE DE PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL POR ÓRGÃOS AUTÔNOMOS INSTITUÍDOS APÓS A EDIÇÃO DA LRF

6. É tratada neste tópico a questão da obrigatoriedade de publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal por órgãos autônomos instituídos após a edição da LRF, tendo em vista que o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 5ª edição, disponível no sítio eletrônico do Tesouro Nacional (https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Contabilidade_Publica/arquivos/MDF_5_e_dio.pdf), p. 509-510, tratou desse tema como uma faculdade do órgão, ou seja, a STN entende que há discricionariedade em relação à publicação do referido demonstrativo quando o órgão tiver sido instituído após a edição da LRF.

7. No 3º quadrimestre de 2013, o CNMP deixou de publicar o RGF com fulcro na supracitada recomendação da Secretaria do Tesouro Nacional. Verificando o ocorrido, a equipe da Semag responsável pela análise do RGF entrou em contato com o órgão, solicitando que o respectivo RGF fosse publicado, o que ocorreu no Diário Oficial da União de 5/3/2014 (peça 35).

8. Inicialmente, convém destacar que a LRF prevê a ampla divulgação dos atos da administração pública. A gestão fiscal transparente é aquela em que os atos praticados pelo gestor público são divulgados amplamente de forma clara e objetiva à sociedade como um todo.

9. Não há nenhuma restrição à aplicação da Lei aos órgãos instituídos após a entrada em vigor da LRF. A aplicação dessa Lei é ampla e irrestrita no que tange aos Poderes e órgãos autônomos integrantes das administrações diretas, e aos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

10. De acordo com o art. 48 da LRF, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público:

- ✓ os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- ✓ as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- ✓ o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal;
- ✓ as versões simplificadas desses documentos.

11. A transparência também será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização das audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos e, ainda, por meio: da disponibilização das contas, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; e da ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas julgadas ou tomadas pelo respectivo tribunal de contas.

12. Ademais, a prestação de contas está afeta ao princípio republicano como pressuposto para o exercício da plena cidadania. Uma administração transparente é aquela que funciona de maneira aberta mesmo que não exista nenhuma imposição legal. Nesse contexto, mesmo que um órgão autônomo seja criado após a edição da LRF e, ainda que não estejam estabelecidos e individualizados os limites de despesa com pessoal, haverá a obrigatoriedade de publicação do Relatório de Gestão Fiscal.

13. Ainda que o principal objetivo do Relatório de Gestão Fiscal seja a aferição do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, por meio dos demonstrativos que compõem esse relatório é possível ter uma visão ampla do órgão autônomo no que se refere ao total de despesa com pessoal ativo e inativo de forma segregada, das deduções da despesa com pessoal, também de forma segregada, e a relação da despesa líquida de pessoal em contraponto à receita corrente líquida. Percebe-se, portanto, que o demonstrativo de despesa de pessoal é um importante instrumento de transparência da gestão pública.

14. Além da despesa de pessoal, em relação aos órgãos autônomos, o RGF evidencia o montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro, a inscrição em Restos a Pagar das despesas liquidadas; empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados. Essas informações independem de estabelecimento de limites específicos tal qual estabelecidos para as despesas de pessoal, pois o limite é o montante da disponibilidade de caixa apurada na forma do art. 42 da LRF. Portanto, invariavelmente, qualquer órgão autônomo criado antes ou depois da instituição da LRF possui condições de emitir os demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar.

15. Diante do que foi exposto, entende-se que a LRF se aplica ampla e irrestritamente aos órgãos autônomos integrantes da administração direta, e aos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ainda que sejam instituídos após a edição da referida Lei.

16. Por conseguinte, considerando que o MDF, 5ª edição dispõe tratar-se de um juízo discricionário a publicação do relatório de gestão fiscal pelos órgãos instituídos após a edição da LRF, propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei

8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à STN que proceda às alterações no MDF válido para 2014, no sentido de deixar clara a obrigatoriedade de publicação do RGF por todos os órgãos autônomos, consoante o art. 54, c/c os arts. 20 e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

17. 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.

18. 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.

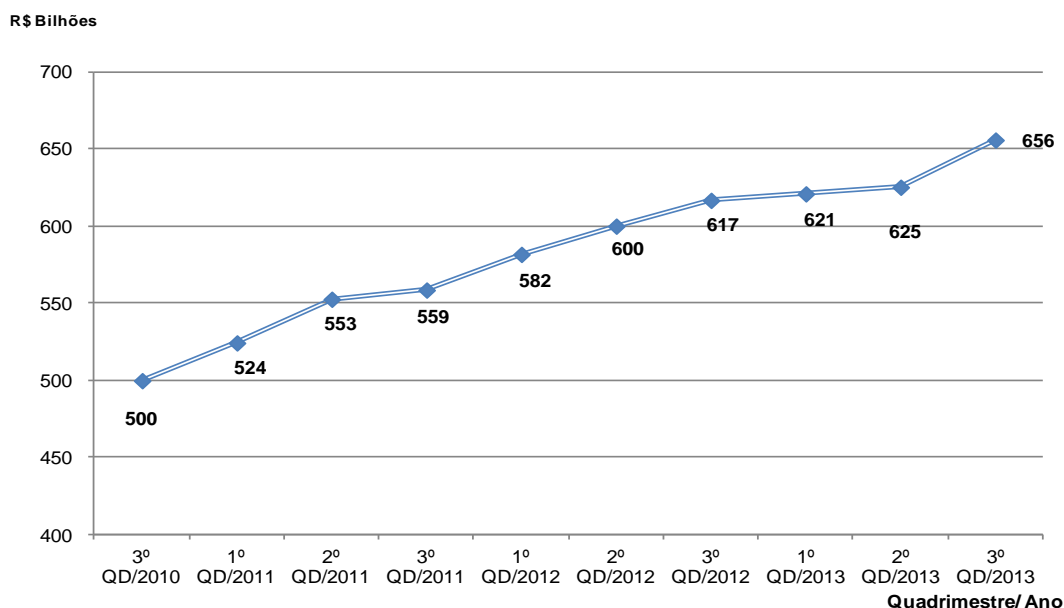
19. No terceiro quadrimestre de 2013, a RCL atingiu o montante de R\$ 656 bilhões, com aumento de 6,35% em relação ao terceiro quadrimestre de 2012, cujo montante foi de R\$ 616,9 bilhões. A tabela a seguir mostra a evolução analítica da RCL nos últimos três anos, por quadrimestre:

Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Quadrimestre

ESPECIFICAÇÃO	<i>R\$ Milhares</i>								
	1º QD/2011	2º QD/2011	3º QD/2011	1º QD/2012	2º QD/2012	3º QD/2012	1º QD/2013	2º QD/2013	3º QD/2013
RECEITA CORRENTE (I)	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	1.219.645.809
Receita Tributária	306.259.868	325.700.559	338.648.828	352.493.129	346.621.107	347.752.024	351.132.716	365.895.032	376.042.389
Receita de Contribuições	500.415.292	529.121.407	545.486.602	563.432.190	579.390.651	590.425.208	605.274.561	614.096.672	642.688.581
Receita Patrimonial	65.122.654	67.635.557	65.708.554	70.050.241	74.167.960	81.046.659	77.386.237	79.529.491	85.183.285
Receita Agropecuária	20.716	21.768	21.014	22.369	22.261	24.733	24.437	26.456	26.494
Receita Industrial	582.862	625.510	562.500	670.839	695.878	756.044	777.899	868.846	925.163
Receita de Serviços	41.938.816	44.860.479	47.975.847	49.893.180	49.566.898	47.919.701	48.127.765	47.579.367	49.545.002
Transferências Correntes	293.217	322.759	450.679	563.513	829.910	844.445	822.245	630.040	732.973
Receitas Correntes a Classificar	(12.550)	(25.652)	(0)	(1.463)	(1.111)	0	416	468	100
Outras Receitas Correntes	28.424.196	30.206.230	30.759.445	36.098.422	54.856.751	65.948.522	65.691.793	55.226.976	64.501.823
DEDUÇÕES (II)	418.665.577	445.735.554	470.907.081	491.371.936	505.962.510	517.783.986	528.079.228	538.391.781	563.551.591
Transf. Constitucionais e Legais	155.306.975	164.564.481	172.776.009	180.295.968	180.655.564	184.414.018	186.330.369	190.738.309	202.275.790
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	210.003.314	225.452.113	245.227.992	256.917.988	267.693.618	274.088.483	280.842.268	287.297.000	297.743.746
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	8.862.442	9.114.048	9.291.949	9.383.809	9.486.186	9.489.911	9.609.351	9.940.211	10.170.039
Compensação Financeira RGPS/RPPS	1.099	1.362	1.644	3.624	4.143	12.975	11.847	12.184	3.843
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.934.579	1.976.091	2.025.441	2.032.091	2.038.120	2.001.211	1.989.851	2.056.302	2.170.714
Contribuição p/ PIS/PASEP	42.557.167	44.627.459	41.584.047	42.738.456	46.084.879	47.777.389	49.295.543	48.347.775	51.187.458
PIS	32.190.733	33.893.425	34.643.337	35.452.625	37.762.804	39.038.059	40.218.293	39.677.160	42.311.768
PASEP	10.366.434	10.734.034	6.940.709	7.285.831	8.322.075	8.739.330	9.077.249	8.670.615	8.875.690
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	524.379.492	552.733.063	558.706.387	581.850.483	600.187.795	616.933.349	621.158.840	625.461.567	656.094.218

FONTE: SIAFI - STN

20. Pelo Gráfico 1, seguinte, percebe-se que a RCL da União tem uma trajetória de crescimento contínuo, saindo de um valor de R\$ 500 bilhões no 3º quadrimestre de 2010 para R\$ 656 bilhões no 3º quadrimestre de 2013, gerando uma situação confortável para os órgãos federais no 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)

21. 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 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 3º quadrimestre de 2013, tal prazo encerrou-se em 9/2/2014.

22. 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, de todos os órgãos obrigados a realizarem tal disponibilização, apenas três, Conselho da Justiça Federal, Superior Tribunal de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, não haviam inserido tempestivamente os respectivos relatórios de gestão fiscal no sistema. Nesse sentido, foram enviados comunicados aos dois primeiros solicitando que se manifestassem acerca da ausência dos relatórios no sistema.

23. Em resposta à demanda desta Secretaria, o Conselho da Justiça Federal enviou em 25/2/2014 o RGF à Caixa Econômica Federal para sua inserção no SISTN (peça 36). Foi realizada nova consulta no sistema de forma a verificar sua atualização, constatando-se que os documentos enviados foram de fato inseridos (peça 44, p. 1).

24. O STJ relatou que estava encontrando uma série de dificuldades para fazer a inserção dos demonstrativos no sistema, a qual acabou por ser realizada após novas tentativas. Os servidores do órgão informaram que, quando tentavam acessar o sítio “Coleta de Dados Contábeis – <https://sistn.caixa.gov.br/sistninternet/index.jsp>”, não conseguiam obter comunicação, não logrando êxito na inserção do referido relatório. Informaram, ainda, que tentaram contato por intermédio do *Helpdesk* Caixa sem sucesso. Em 19/3/2014, comunicaram que obtiveram êxito na inserção do RGF, o que pode ser constatado pela equipe de fiscalização em nova consulta ao sistema (peça 44, p. 1).

25. Quanto ao CNMP, sua situação já foi apresentada no item II.1 deste relatório. Como não publicou o RGF, não havia obviamente condições de fazer sua inserção no sistema. Porém, mesmo após a publicação do RGF, o órgão não conseguiria inseri-lo no SISTN, uma vez que não havia uma aba específica para o CNMP no sistema (peça 44, p. 2). O órgão foi alertado acerca da necessidade de inserção dos relatórios no SISTN e entrou em contato com a Caixa para a operacionalização da necessidade. De acordo com informações enviadas a esta Corte de Contas pelo CNMP, foi solicitada à área de tecnologia da informação da Caixa Econômica Federal, em caráter de urgência, a inclusão do órgão no sistema. A situação do órgão junto ao SISTN será objeto de verificação no próximo relatório de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF do 1º quadrimestre de 2014).

26. Dessa feita, propõe-se dar ciência ao Superior Tribunal de Justiça e ao Conselho de Justiça Federal que a não inserção do RGF no SISTN, de forma tempestiva, afronta o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei 12.708/2012) e o art. 115 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (Lei 12.919/2013).

V. DESPESAS COM PESSOAL

27. 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 – 3º Quadrimestre de 2013

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)
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)			
1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO	161.900.849	24,676463%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	60,33%	63,51%	67,04%
1.1 Poder Executivo Federal	150.503.142	22,939258%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	60,53%	63,71%	67,25%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	11.397.707	1,737206%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	57,91%	60,95%	64,34%
1.2.1 Amapá	257.581	0,039260%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	14,38%	15,14%	15,98%
1.2.2 Roraima	137.990	0,021032%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	13,15%	13,84%	14,61%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	9.375.710	1,429019%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	64,96%	68,37%	72,17%
1.2.4 MPDFT ⁵	367.937	0,056080%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	60,96%	64,16%	67,73%
1.2.5 TJDF ⁶	1.258.488	0,191815%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	69,75%	73,42%	77,50%
2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	6.676.349	1,017590%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	40,70%	42,85%	45,23%
2.1 Câmara dos Deputados	3.137.195	0,478162%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	39,52%	41,60%	43,91%
2.2 Senado Federal	2.514.229	0,383212%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	44,56%	46,90%	49,51%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.024.925	0,156216%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	36,33%	38,24%	40,37%
3. TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	18.648.512	2,842353%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	47,37%	49,87%	52,64%
3.1 Supremo Tribunal Federal	232.629	0,035457%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	48,09%	50,62%	53,44%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	30.306	0,004619%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	27,17%	28,60%	30,19%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	579.388	0,088309%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	39,46%	41,53%	43,84%
3.4 Justiça Militar	226.474	0,034519%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	42,84%	45,09%	47,60%
3.5 Justiça Federal	5.479.780	0,835212%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	51,27%	53,97%	56,97%
3.6 Justiça Eleitoral	2.736.477	0,417086%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	45,20%	47,58%	50,23%
3.7 Justiça do Trabalho ⁷	9.363.458	1,427151%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	46,74%	49,20%	51,93%
4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	2.447.269	0,373006%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	62,17%	65,44%	69,08%
TOTAL DA UNIÃO	189.672.979	28,909412%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	57,82%	60,86%	64,24%

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

Notas:

1 Art. 20 da LRF;

2 Parágrafo único do art. 22 da LRF;

3 Inciso II do §1º do art. 59 da LRF;

4 Amapá, Roraima e Distrito Federal;

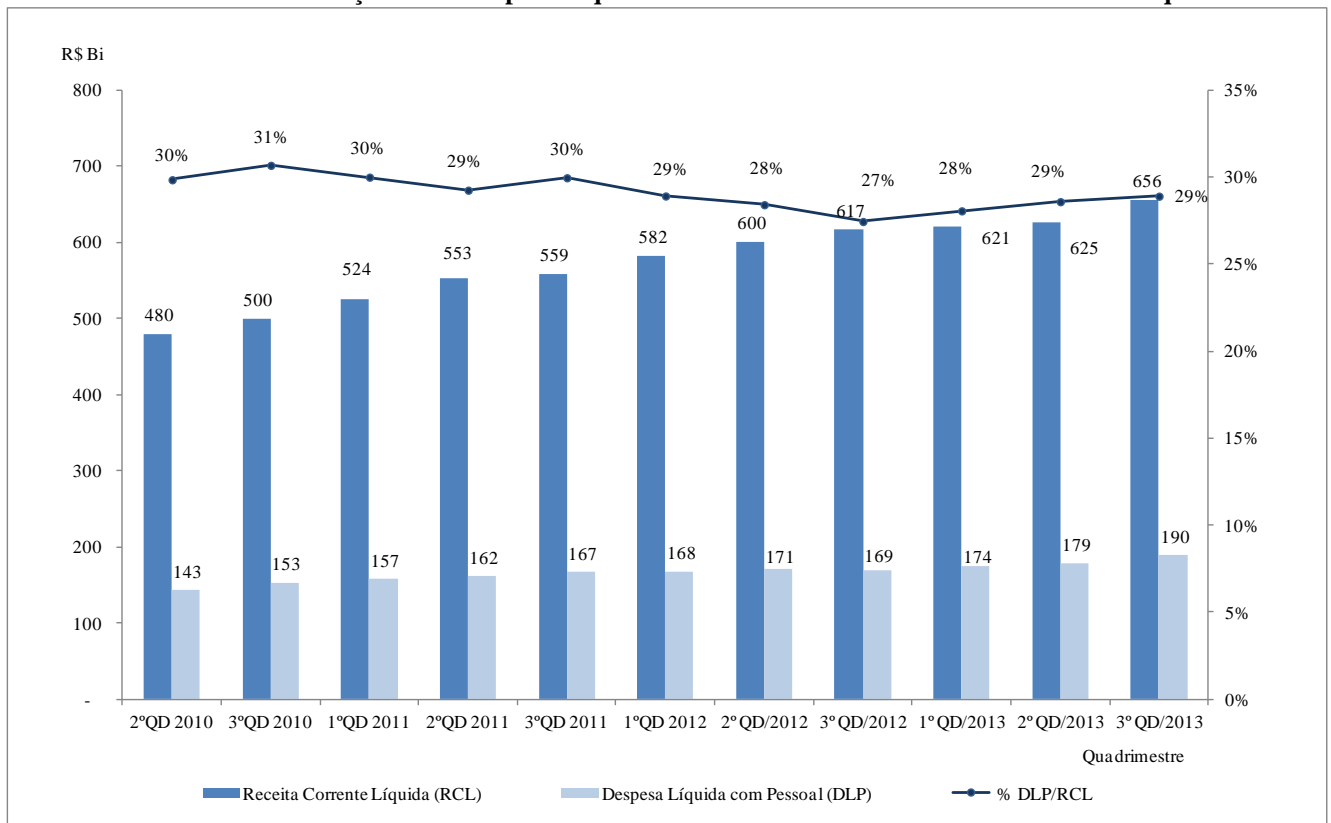
5 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

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.

28. 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 3º quadrimestre de 2013.

29. Em relação ao crescimento nominal da despesa líquida com pessoal da União, tem-se que ela vem crescendo, em média, 2,4% a cada quadrimestre ao longo do triênio 2011/2013. Neste último quadrimestre o crescimento foi de 6,53% 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 29% da RCL.

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


Fonte: STN.

30. 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 computados para fins de contabilização de despesa 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, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

31. Por último, 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, reproduzindo a metodologia da STN. De todos os órgãos, três apresentaram desconformidade com a metodologia de cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional: o Superior Tribunal Militar, o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Na Tabela 3 apresenta-se uma síntese dos problemas encontrados, com o encaminhamento dado para sanear a questão.

Quadro 1 – Pessoal - Relação de impropriedades encontradas

Órgão	Achado	Encaminhamento
Superior Tribunal Militar	O valor bruto de despesas com pessoal não estava aderente com os cálculos da equipe de fiscalização e com os dados do Siafi Gerencial.	Feito o acerto (peça 43).
Conselho Nacional de Justiça	Publicou o demonstrativo de pessoal com modelo incorreto (antigo). Foi identificada, ainda, diferença no valor bruto de pessoal.	Foi feito o acerto pelo órgão (peça 40). O órgão alegou que a diferença se refere à conta contábil
TRF - 3ª Região	Identificada diferença no valor bruto de gastos com pessoal.	331901146 – Férias – Pagamento Antecipado, que o órgão não computou na apuração do RGF.

Fonte: Elaboração própria.

VI. EXAME DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR

VI.1 – Das Disponibilidades de Caixa

32. O Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa visa dar transparência ao montante disponível para fins de inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, cujo limite é a disponibilidade de caixa líquida, que deve ser apurada pelo ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as suas obrigações financeiras.

33. Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez para os quais não existam restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

34. Desta feita, o princípio da prudência deve nortear o processo de avaliação do grau de liquidez dos ativos e de exigibilidade dos passivos, uma vez que esse princípio pressupõe o emprego de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.

35. Ressalte-se que, como resultado da intervenção desta Corte de Contas, quando da análise de relatórios de gestão fiscal anteriores, a Secretaria do Tesouro Nacional inseriu na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais metodologia a ser seguida de forma uniforme pelos órgãos responsáveis pela publicação dos referidos demonstrativos, inserindo, ainda, essa metodologia no Manual do Siafi, Seção 021300, Assunto 021301. O exercício de 2013 foi o primeiro em que essa metodologia foi aplicada uniformemente a todos os órgãos.

36. Com a finalidade de subsidiar a verificação da existência de disponibilidades suficientes para inscrição de despesas em restos a pagar, foram apuradas, por esta Corte de Contas, na forma do Anexo III deste relatório, as disponibilidades financeiras, em 31/12/2013, dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF, conforme demonstrado na tabela a seguir, a qual foi montada a partir das informações do balanço patrimonial no Siafi, apurando-se a disponibilidade bruta e as obrigações de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF, chegando-se ao saldo líquido das disponibilidades de caixa, nos termos do parágrafo único do art. 42 da referida lei complementar.

Tabela 3 – Disponibilidades de Caixa em 31/12/2013 (*)

Poderes e Órgãos	Disponibilidade de Caixa	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa	Inscrição em Restos a Pagar ã-	Suficiência de Caixa após a	Diferença em relação ao valor
-------------------------	---------------------------------	-------------------------------	---------------------------------	---------------------------------------	------------------------------------	--------------------------------------

	Bruta		Líquida	Proc.	inscrição em RP não-Proc.	calculado a partir do Balanço Patrimonial (6)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(3)-(4)	
TOTAL PODER EXECUTIVO	690.849.301	126.316.459	564.532.842	119.214.568	445.318.275	44.144.395
TOTAL PODER LEGISLATIVO	2.483.224	847.370	1.635.854	457.366	1.178.488	-
1. Câmara dos Deputados	1.586.911	524.525	1.062.387	298.046	764.341	-
2. Senado Federal	627.157	276.120	351.037	59.405	291.632	-
3. Tribunal de Contas da União	269.155	46.725	222.430	99.915	122.515	-
TOTAL PODER JUDICIÁRIO	4.273.910	1.779.369	3.695.379	1.907.235	1.788.144	-
1. Conselho Nacional de Justiça	122.963	35.816	87.147	73.322	13.824	0
2. Supremo Tribunal Federal	175.981	49.676	126.306	30.788	95.517	(0)
3. Superior Tribunal de Justiça	165.440	41.722	123.719	74.476	49.242	54
4. Justiça Federal	797.548	423.212	1.575.175	451.714	1.123.461	21
5. Superior Tribunal Militar	36.053	14.902	21.151	16.907	4.244	(1)
6. Justiça Eleitoral	1.071.899	530.124	541.775	335.668	206.108	-
7. Justiça do Trabalho	1.672.108	601.536	1.070.571	855.845	214.726	(3)
8. Tribunal de Justiça do DF e T	231.916	82.381	149.535	68.514	81.021	-
TOTAL MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	620.690	199.951	420.739	367.895	52.844	(1)
TOTAL GERAL CONSOLIDADO STN	698.227.124	129.143.148	570.284.814	121.947.064	448.337.750	44.144.466
BALANÇO PATRIMONIAL - ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	1.233.662.193	619.232.387	614.429.806	121.946.574	492.483.232	-

Fontes: Colunas 1 a 5 – demonstrativos dos órgãos e coluna 6 - Balanço Patrimonial dos Órgãos e demonstrativos dos órgãos.

Notas:

1) Os valores das colunas (1) a (2) são oriundos dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e os valores da coluna (4) são oriundos do demonstrativo de restos a pagar, dos órgãos.

2) Os valores dos demonstrativos dos órgãos foram calculados de acordo com a orientação técnica da STN estabelecida pela macrofunção 021301 do Manual do Siafi.

3) O cálculo da suficiência de caixa após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício a partir do balanço patrimonial é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro.

37. A diferença encontrada na coluna 6 se deve à diferente metodologia utilizada nos cálculos.

38. Assim como foi feito com relação aos gastos com pessoal, também os valores publicados no demonstrativo de disponibilidade de caixa foram objeto de verificação, utilizando-se os valores do Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN. Com base nesse procedimento, foram verificadas numerosas inconsistências entre os valores publicados pelos órgãos em seus respectivos Relatórios de Gestão Fiscal e aqueles apurados por esta equipe. Nesse trabalho de conferência, uma vez identificada alguma divergência entre os dados dos órgãos e os cálculos realizados, a estratégia adotada pela equipe foi sempre a de entrar em contato com o órgão, apresentando a questão encontrada e solicitando a adoção de providências saneadoras ou justificativa para o procedimento adotado.

39. Com exceção do TRT da 9ª Região, que apresentou justificativa para a adoção de metodologia própria, a qual foi encaminhada para a STN para pronunciamento, uma vez que se tratava de assunto afeto à forma como a STN contabiliza no Siafi o passivo diferido, todos os demais órgãos anuíram com o posicionamento da equipe, amparada pelas regras contábeis estabelecidas no Manual de Demonstrativos Contábeis da STN, adotando as medidas cabíveis para o saneamento do(s) problema(s) encontrado(s).

40. O rol de impropriedades encontradas ao longo das análises dos RGFs e o encaminhamento dado a cada uma delas pode ser visto na tabela a seguir. No Anexo I constam as datas das republicações dos RGFs dos órgãos.

Quadro 2 – Disponibilidade de Caixa – Relação de impropriedades encontradas

Órgão	Comentário	Encaminhamento
TRT - 1ª Região	Identificada Disponibilidade de Caixa negativa em R\$ 51,11 após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício.	Órgão cancelou nota de empenho, regularizando a situação. Não houve republicação, uma vez que o demonstrativo está em R\$ mil, o que não permitiria identificar a diferença.
TRT - 3ª Região	Identificada Disponibilidade Caixa negativa em R\$ 92.094,05 após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício. Em paralelo, o demonstrativo incluía indevidamente o valor de RPNP do exercício.	Órgão cancelou notas de empenho, regularizando a situação. Republicação do RGF com as correções necessárias.
TRT - 6ª Região	Não incluiu nas obrigações o passivo diferido.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
TRT - 9ª Região	Os valores publicados de obrigações divergiram com os da equipe de fiscalização em R\$ 4 mil.	Órgão apresentou justificativa, encaminhada à STN para análise.
TRT - 13ª Região	Não incluiu nas obrigações os restos a pagar processados e os valores em trânsito exigíveis.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
TRT - 22ª Região	Incluiu nas obrigações o valor de RPNP do exercício.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
TRT - 23ª Região	Não foram incluídos os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
Superior Tribunal Militar	O demonstrativo não bate com o balanço patrimonial. Os valores do passivo diferido não haviam sido incluídos no demonstrativo.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
Superior Tribunal de Justiça	Divergência entre os valores calculados do Balanço Patrimonial e os publicados pelo órgão.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
Conselho da Justiça Federal	Divergência entre os valores calculados do Balanço Patrimonial e os publicados pelo órgão.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	Divergência entre os valores calculados do Balanço Patrimonial e os publicados pelo órgão. Não incluiu os valores diferidos nas obrigações.	Republicação do RGF com as correções necessárias.

Órgão	Comentário	Encaminhamento
Tribunal de Contas da União	Divergência entre os valores calculados do Balanço Patrimonial e os publicados pelo órgão. Não incluiu os valores diferidos, nem recursos a liberar e a receber para pagamento de Restos a Pagar.	Republicação do RGF com as correções necessárias
CNMP	Não publicou no prazo em virtude do disposto no manual da STN. Na publicação de 5/3/2014, incluiu, nas obrigações, os restos a pagar não processados inscritos no final do exercício de 2013.	Republicação do RGF com as correções necessárias.

Fonte: Elaboração própria.

VI.1.1 – Identificação de órgão com disponibilidade de caixa negativa após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício

41. Essa situação pode ser vista quando da análise dos demonstrativos de disponibilidade de caixa e restos a pagar dos tribunais regionais do trabalho da 1ª e da 3ª regiões.

42. Verificou-se que, após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício por parte do TRT da 1ª Região, a disponibilidade de caixa do órgão ficou negativa em R\$ 53,11. Após a identificação do problema, a equipe entrou em contato com o órgão e relatou o achado. Em resposta, o órgão enviou o Ofício TRT-SOF 15/2014, de 13/3/2014 (peça 45), reconhecendo o equívoco e informando que, de forma a sanear a questão, foi realizada anulação de restos a pagar não processados, na fonte 150, no valor de R\$ 51,11.

43. Quanto ao TRT da 3ª Região, foi verificado que após a inscrição dos restos a pagar não processados, sua disponibilidade de caixa ficou negativa em R\$ 92.094,05. Em resposta ao alerta desta equipe, o órgão enviou o Ofício TRT-DSAOC-116/2014, de 25/2/2014, reconhecendo o equívoco e informando que, de forma a sanear o problema apontado, foram realizadas anulações parciais de empenhos estimativos no valor de R\$ 217.207,33 (peça 39).

44. Com efeito, não obstante as providências corretivas adotadas, as situações descritas afrontam o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo transcrito:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

45. Situação semelhante a essa já havia sido observada anteriormente, no âmbito do TC 002.798/2007-0, relatório de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 3º quadrimestre de 2006, tendo provocado manifestação por parte desta Corte de Contas, exarada por intermédio do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário.

46. No item 9.3 do citado acórdão, o TCU firmou entendimento de que o retro mencionado art. 42 é aplicável aos:

(...) titulares de todos os poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira (ou poder de autogoverno) garantida nos termos da Constituição, independentemente do período do mandato do respectivo titular à frente da gestão do órgão, que, no âmbito do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, é definido, em geral, por meio dos respectivos regimentos, e deve ser aplicado em conjunto com os princípios norteadores do orçamento, em especial o da anualidade previsto no § 5º do art. 165 da Constituição e arts. 34 e 35 da Lei nº 4.320/1964, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.

47. Dessa feita, propõe-se dar ciência aos Tribunais Regionais do Trabalho da 1ª e 3ª regiões, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, que a inscrição de despesas em restos a pagar sem disponibilidade de caixa suficiente afronta o art. 42 da LRF e o Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário.

VI.2 – Dos Restos a Pagar

48. Com o propósito de subsidiar a verificação da correta elaboração do Demonstrativo da Inscrição em Restos a Pagar dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF, foi feita a consolidação dos montantes publicados nos RGFs de restos a pagar, por Poder e Órgão Superior, apresentada a seguir na Tabela 4. Nessa tabela são evidenciados os valores de inscrição de restos a pagar processados e, sobretudo, os não processados, levando-se em conta a disponibilidade líquida de caixa apurada no Anexo V dos Relatórios de Gestão Fiscal. As Tabelas 4 A e 4 B apresentam uma comparação entre os dados apresentados pelos órgãos, os dados constantes dos respectivos balanços patrimoniais e os valores obtidos conforme metodologia estabelecida pela STN na macrofunção 021301 do Manual do Siafi.

Tabela 4 – Da Inscrição em Restos a Pagar em 31/12/2013

R\$ milhares

PODERES/ÓRGÃOS	RESTOS A PAGAR INSCRITOS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)
	PROCESSADOS		NÃO PROCESSADOS		
	EXERCÍCIOS ANTERIORES	DO EXERCÍCIO	EXERCÍCIOS ANTERIORES	DO EXERCÍCIO	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
1. Poder Executivo	7.805.396	25.562.250	62.116.346	119.214.568	564.532.842
2. Poder Legislativo	8.144	7.665	367.042	457.366	1.635.854
2.1. Câmara dos Deputados	210	0	315.494	298.046	1.062.387
2.2. Senado Federal	7.934	7.665	5.974	59.405	351.037
2.3. Tribunal de Contas da União	0	0	45.574	99.915	222.430
3. Poder Judiciário	58.949	142.063	602.248	1.907.235	3.695.379
3.1. Conselho Nacional de Justiça	15	563	3.805	73.322	87.147
3.2. Supremo Tribunal Federal	65	311	672	30.788	126.306
3.3. Superior Tribunal de Justiça	5.429	1.233	3.174	74.476	123.719
3.4. Justiça Federal	8.485	13.200	278.256	451.714	1.575.175
3.5. Superior Tribunal Militar	35	191	3.713	16.907	21.151
3.6. Justiça Eleitoral	7.256	12.852	152.809	335.668	541.775
3.7. Justiça Trabalhista	35.371	102.544	126.309	855.845	1.070.571
3.8. Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios	2.294	11.170	33.510	68.514	149.535
4. Ministério Público da União	1.420	3.820	94.439	367.896	420.739
TOTAL GERAL	7.873.909	25.715.798	63.180.076	121.947.065	570.284.814
CONSOLIDADO STN	7.869.003	25.738.895	63.185.141	121.947.590	570.636.311

Fonte: Siafi.

Tabela 4 A - Restos a pagar não processados em 31/12/2013

R\$ milhares

PODERES/ÓRGÃOS	SUF. DE CAIXA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RPNP* DO EXERCÍCIO	RPNP DE EXERC. ANTERIORES - DEMONST. ÓRGÃO	RPNP DO EXERC. DE-MONST. ÓRGÃO	TOTAL DE RPNP INFORM. PELO ÓRGÃO (a)	TOTAL DE RPNP CONF. METOD. STN	TOTAL RPNP INFORM. NO BP** (b)	DIFE-RENÇA*** (b) - (a)
TOTAL PODER EXECUTIVO	564.532.842	62.116.346	119.214.568	181.330.914	181.330.914	181.329.898	(1.016)
TOTAL PODER LEGISLATIVO	1.635.854	367.042	457.366	824.408	824.408	824.408	-
1. Câmara dos Deputados	1.062.387	315.494	298.046	613.540	613.540	613.540	-
2. Senado Federal	351.037	5.974	59.405	65.379	65.379	65.379	-
3. Tribunal de Contas da União	222.430	45.574	99.915	145.489	145.489	145.489	-
TOTAL PODER JUDICIÁRIO	3.695.379	602.248	1.907.235	2.509.483	2.515.075	2.515.075	5.592
1. Conselho Nacional de Justiça	87.147	3.805	73.322	77.128	77.128	77.128	-
2. Supremo Tribunal Federal	126.306	672	30.788	31.460	31.460	31.460	(0)
3. Superior Tribunal de	123.719	3.174	74.476	77.650	83.240	83.240	5.589

PODERES/ ÓRGÃOS	SUF. DE CAIXA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RPNP* DO EXERCÍCIO	RPNP DE EXERC. ANTERIO RES - DEMONST. ÓRGÃO	RPNP DO EXERC. DE- MONST. ÓRGÃO	TOTAL DE RPNP INFORM. PELO ÓRGÃO (a)	TOTAL DE RPNP CONF. METOD. STN	TOTAL RPNP INFORM. NO BP** (b)	DIFE- REN- ÇA*** (b) - (a)
Justiça*							
4. Justiça Federal	1.575.175	278.256	451.714	729.970	729.970	729.970	0
5. Superior Tribunal Militar	21.151	3.713	16.907	20.620	20.621	20.621	1
6. Justiça Eleitoral	541.775	152.809	335.668	488.477	488.476	488.476	(0)
7. Justiça do Trabalho	1.070.571	126.309	855.845	982.154	982.156	982.156	2
8. Tribunal de Justiça do DF e T	149.535	33.510	68.514	102.024	102.024	102.024	-
TOTAL MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	420.739	94.439	367.896	462.335	462.335	462.335	(0)
TOTAL GERAL	570.284.814	63.180.076	121.947.065	185.127.140	185.132.732	185.131.715	4.575
CONSOLIDADO STN	570.636.311	63.185.141	121.947.590	185.132.732	185.132.732	185.131.715	(1.016)

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais e Balanço Patrimonial.

Notas:

* Restos a Pagar não Processados.

** Balanço Patrimonial.

*** A diferença nos valores de RPNP constantes do STJ e aqueles do Balanço Patrimonial é justificada pela reclassificação de precatórios entre não processados e processados.

Tabela 4 B - Restos a pagar processados em 31/12/2013

R\$ milhares

PODERES/ ÓRGÃOS	RPP* - EXERCÍCIOS ANTERIORES - DEMONST. DO ÓRGÃO	RPP - EXERCÍCIO DEMONSTRATI- VO DO ÓRGÃO	TOTAL DE RPP INFORMA- DOS PELO ÓRGÃO (a)	TOTAL DE RPP CONFORME METODOLO- GIA DA STN	TOTAL DE RPP INFORMADOS NO BP** (b)	DIFEREN- ÇA*** (b) - (a)
TOTAL PODER EXECUTIVO	7.805.396	25.562.250	33.367.646	33.367.646	29.149.136	(4.218.509)
TOTAL PODER LEGISLATIVO	8.144	7.665	15.809	43.999	7.439	(8.370)
1. Câmara dos Deputados	210	-	210	28.399	210	-
2. Senado Federal	7.934	7.665	15.599	15.599	7.222	(8.377)
3. Tribunal de Contas da União	-	0	0	0	7	6
TOTAL PODER JUDICIÁRIO	58.949	142.063	201.013	191.014	162.902	(38.111)
1. Conselho Nacional de Justiça	15	563	578	578	354	(224)
2. Supremo Tribunal Federal	65	311	375	375	3	(372)
3. Superior Tribunal de Justiça	5.429	1.233	6.662	1.072	23	(6.638)
4. Justiça Federal	8.485	13.200	21.685	21.685	7.456	(14.229)
5. Superior Tribunal Militar	35	191	226	227	226	(0)
6. Justiça Eleitoral	7.256	12.852	20.108	20.108	18.272	(1.836)
7. Justiça do Trabalho	35.371	102.544	137.915	133.505	124.872	(13.044)
8. Tribunal de Justiça do DF e T	2.294	11.170	13.463	13.463	11.695	(1.768)
TOTAL MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	1.420	3.820	5.240	5.240	5.130	-110
TOTAL GERAL	7.873.909	25.715.798	33.589.708	33.607.898	29.324.607	(4.265.100)
CONSOLIDA- DO STN	7.869.003	25.738.895	33.607.898	33.607.898	29.324.607	(4.283.291)

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais e Balanço Patrimonial.

Notas:

* Restos a Pagar Processados.

** Balanço Patrimonial.

***A diferença nos valores de RP constantes do STJ e aqueles do Balanço Patrimonial é justificada pela utilização da metodologia da STN e pela reclassificação de precatórios entre não processados e processados. A diferença nos valores de RP constantes dos demonstrativos dos demais órgãos e aqueles do Balanço Patrimonial é justificada pela utilização da metodologia da STN. A STN alega que a diferença entre os valores se deve a diferenças conceituais entre as peças. Nos demonstrativos dos RGF, os RP processados incluem, além dos valores de Restos a Pagar Processados do Balanço Patrimonial, obrigações financeiras que estão representadas em três itens do passivo financeiro: "Depósitos", "Outras Obrigações a Pagar" e "Credores Diversos".

49. Assim como feito anteriormente, também a acurácia dos valores publicados no demonstrativo de restos a pagar de cada órgão foi verificada, utilizando-se consultas específicas do Siafi Gerencial. Na tabela a seguir apresenta-se o rol de impropriedades detectadas, com o respectivo encaminhamento voltado para o saneamento da questão.

Tabela 5 – Restos a Pagar – Relação de impropriedades encontradas

Órgão	Comentários	Encaminhamento
TRT - 10ª Região	No demonstrativo de Restos a Pagar os valores dos Restos a Pagar Processados foram lançados em duplicidade, não estão discriminados entre os do exercício e de exercícios anteriores.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
TRT - 12ª Região	Divergência encontrada nos cálculos do demonstrativo de Restos a Pagar.	Republicação do RGF com as correções necessárias.
MPU	Divergência encontrada nos cálculos do demonstrativo de Restos a Pagar.	Republicação do RGF com as correções necessárias.

Fonte: Elaboração própria.

VII. DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

50. 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.

51. 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 da LRF).

52. 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.

53. 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.

54. Também carece de implantação o sistema eletrônico centralizado para transparência da dívida pública, a cargo do Ministério da Fazenda. A implantação do sistema centralizado é objeto de cobrança de quase uma década, sem que nenhuma medida efetiva seja adotada. A pendência é o principal ponto de destaque do monitoramento do Acórdão 451/2009-TCU-Plenário, que resultou no Acórdão 806/2014-TCU-Plenário.

55. Conforme observa o voto do relator (ministro Benjamin Zymler), antes mesmo do Acórdão 451/2009-TCU-Plenário, o Tribunal já havia instado indiretamente o Poder Executivo a dar concretude ao comando contido no art. 32, §4º, da LRF, ao determinar à STN que atualizasse o saldo das garantias concedidas no sistema de registro eletrônico centralizado (Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário).

56. Ainda de acordo com o relator, o não cumprimento da norma leva ao risco, por exemplo, de a União vir a conceder, por falta de informações atualizadas, garantias em operações de crédito externas realizadas por entes da federação que não apresentam capacidade de pagamento. Ademais, dificulta em muito as ações de controle. Nessa seara,

cumprir destacar que recente levantamento de auditoria, que resultou no Acórdão 2.186/2013/TCU-Plenário (relator Ministro Valmir Campelo), foi em muito dificultado pela não existência do citado sistema informatizado.

57. Para acompanhar a evolução dos haveres da União, foi necessário examinar cada contrato de refinanciamento da dívida de estados e municípios no âmbito do levantamento de auditoria. Tal obscuridade impede o exame das informações por parte do cidadão comum e mesmo de diversos órgãos da administração. Não fosse o trabalho do Tribunal, as informações que constaram do Acórdão 2.186/2013-Plenário não estariam disponíveis para o público em geral.

58. Dada a relevância da matéria, o TCU determinou ao Ministério da Fazenda que apresente, no prazo de sessenta dias, esclarecimentos sobre as medidas a serem adotadas para fins de dar cumprimento ao disposto no art. 32, § 4º, da LRF e no art. 27 da Resolução do Senado Federal 43/2001, visando à implantação do sistema eletrônico centralizado de transparência do endividamento público por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Acórdão 806/2014-TCU-Plenário).

59. 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 3º quadrimestre de 2013. 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

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. A tabela seguinte destaca valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União ao final do exercício de 2013, bem como o montante acumulado ao final do ano anterior.

Tabela 6 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

Especificação	R\$ milhares		
	Saldo do Exercício Anterior	Saldo do 3º quadrimestre	Varição
	2012	de 2013	(%)
1. Dívida Consolidada (DC)	2.954.320.848	3.130.872.778	5,98%
1.1. Dívida Mobiliária (DM)	2.891.113.532	3.067.041.594	6,09%
1.2. Operações de Equalização Cambial - Relacionamento TN/ BCB	9.900.595	9.900.595	0,00%
1.3. Dívida Contratual	41.120.388	39.735.234	-3,37%
1.4. Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	84.766	92.978	9,69%
1.5. Outras Dívidas	6.211.183	4.159.248	-33,04%
1.6. Passivos Reconhecidos c/ Insuficiência de Créditos	5.890.384	9.943.130	68,80%
2. Deduções	1.865.716.318	2.010.786.068	7,78%
2.1. Ativo Disponível	619.400.956	657.157.657	6,10%
2.2. Haveres Financeiros	1.272.591.137	1.387.236.309	9,01%
2.2.1. Aplicações Financeiras, inclusive as disponibilidades do FAT	380.477.960	426.983.063	12,22%
2.2.2. Renegociação de Dívidas de Entes da Federação	507.573.218	523.748.971	3,19%
2.2.3. Demais Ativos Financeiros	384.539.958	436.504.275	13,51%
2.3. (-) Disponibilidade Vinculada a Pagamento Restos a Pagar Processados ¹	-26.275.774	-33.607.898	27,90%
3. Dívida Consolidada Líquida (DCL) (1-2)	1.088.604.530	1.120.086.710	2,89%
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	616.933.349	656.094.218	6,35%
5. % da DC sobre RCL (1/4)	478,87%	477,20%	-

6. % da DCL sobre RCL (3/4)	176,45%	170,72%	-
7. Limite da DCL (% da RCL) proposto ao Senado Federal	350,00%	350,00%	-
8. % Dívida Mobiliária sobre RCL (1.1/4)	468,63%	467,47%	-
9. Limite de Dívida Mobiliária (% da RCL) proposto ao Congresso Nacional	650,00%	650,00%	-

Fonte: RGF do 3º 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 como Não-Processados que foram posteriormente liquidados e aguardam, de igual maneira, pagamento. Além disso, por representarem potenciais inscrições de Restos a Pagar em 31 de dezembro, estão somados, também, os valores das despesas liquidadas no exercício financeiro atual que não foram pagas até o 2º Quadrimestre/2013.

64. Os valores da tabela precedente mostram elevação de cerca de R\$ 177 bilhões (ou 6%) do saldo da Dívida Consolidada Bruta, dos quais R\$ 176 bilhões referem-se ao crescimento da Dívida Mobiliária.

65. O crescimento do endividamento bruto, no entanto, foi compensado pelo expressivo aumento dos saldos dos haveres financeiros e das disponibilidades do governo federal, em torno de 8% ou R\$ 145 bilhões ao longo do exercício. O saldo das aplicações financeiras, inclusive as do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da ordem de R\$ 427 bilhões, aumentou R\$ 46,5 bilhões em termos nominais, o que representa crescimento de 12,22% em relação ao saldo do exercício anterior.

66. 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, saltou de R\$ 507,6 bilhões para R\$ 523,7 bilhões, com pequena alteração de 3,2% em todo exercício.

67. Os saldos das aplicações financeiras e da renegociação da dívida dos estados e municípios somam R\$ 950,7 bilhões, o que representa 47,28% do total de haveres federais que são deduzidos da Dívida Bruta para fins de cálculo da Dívida Consolidada Líquida.

68. Esses dois componentes considerados na metodologia da Dívida Consolidada Líquida merecem atenção e cuidado específicos, já que alterações significativas nesses saldos podem comprometer, sobremaneira, a trajetória da referida dívida da União.

69. Primeiro, as disponibilidades do FAT constituem recursos vinculados à finalidade específica e não podem ser utilizados para fins de amortização dos contratos de dívida. Segundo, 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.

70. 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, conforme consignado no relatório que fundamenta o voto e o Acórdão 542/2014-TCU-Plenário.

71. Ainda de acordo com Acórdão 542/2014-TCU-Plenário, o impacto fiscal da proposta legislativa 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%).

72. 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 do impacto perfaz R\$ 175,2 bilhões. Ou seja, 93,48% do impacto fiscal da alteração legislativa objeto do PLP 238/2013 beneficiará cinco estados e um município.

73. Sem a materialização dessa mudança na LRF, o saldo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) de 2013 cresceu R\$ 31,5 bilhões, o que representa um aumento de 2,89% em relação ao saldo do exercício anterior.

74. 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 cumpre os parâmetros fiscais propostos. O saldo da Dívida Mobiliária situou-se em 467,5% da RCL, enquanto o saldo da Dívida Consolidada Líquida alcançou 170,72% da RCL.

75. Por último, foi verificado o registro de R\$ 9,9 bilhões referentes à conta contábil 'Passivos Reconhecidos / Insuficiência de Créditos'. Após análise de alguns registros no Siafi, nota-se o lançamento de R\$ 7,1 bilhões na conta contábil 2.1.2.1.9.08.11 referente à conta 'Benefícios Previdenciários por Insuficiência de Crédito', que, provavelmente, deve ser a base do valor consignado a título de dívida consolidada.

76. Esse tipo de operação foi objeto de estudo no âmbito da Nota Técnica 20/CGMAC/Seafi/SOF/MP (peça 47), que analisa pedido de crédito suplementar do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para fins de empenho, em 2010, de despesas que seriam pagas apenas em 2011.

77. A questão é complexa e passa por digressões sobre conceitos de competência contábil e orçamentária. Tendo em vista o impacto da medida sobre as metas fiscais, a SOF negou a abertura de crédito orçamentário no exercício de 2010, liberando-o apenas em 2011.

78. Nesse sentido, há que se estudar, sob outra perspectiva, a pertinência do cômputo dos valores referentes à conta 'Benefícios Previdenciários por Insuficiência de Crédito' no saldo da dívida consolidada da União, cabendo ressaltar, ainda, que os passivos sem cobertura orçamentária também foram objeto de ênfase no item 5.4.2 do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2013, que tratou da Auditoria do Balanço Geral da União.

VII.2 – Das Operações de Crédito

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações dos Demonstrativos de Operações de Crédito constantes do RGF do 3º quadrimestre de 2013.

Tabela 7 – Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "d")

Especificação das Operações	R\$ milhares	
	Período de Contratação da Operação de Crédito	
	No quadrimestre em referência	No exercício de 2013
1. SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO	193.705.221	605.423.832
Mobiliária	193.387.483	603.297.694
Interna	186.085.976	594.360.794
Refinanciamento	154.145.510	413.786.247
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	807.210	824.287
Demais Internas - Orçamentárias	-6.022.105	88.511.696
Demais Internas - Extraorçamentárias	37.155.360	91.238.563
BNDES e Trocas	37.155.360	91.238.563
Externa	7.301.507	8.936.900
Refinanciamento	3.142.562	4.756.832
Demais Externas - Orçamentárias	4.158.945	4.180.068
Contratual	317.738	2.126.138
Interna	1047	1287
Abertura de Crédito	137	377
Externa	316.692	2.124.850
Abertura de Crédito - Orçamentárias	316.692	1.569.717
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívidas (LRF, art. 29, § 1º) ¹	0	555.133
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	576.738.984	87,90%
5. Outras Operações Deduzidas do Limite	38.375.584	5,85%
(-) Cancelamento de títulos aceitos em leilões de troca	38.375.584	5,85%

(-) Aporte Bacen MP 435/2008 ³	-	-
Receita Corrente Líquida – RCL	656.094.218	-
Limite (Resolução Senado Federal nº. 48/2007)	393.656.531	60,00%
6. Total considerado para fins de limite = (1 + 3) - (4 + 5)	-	0,00%

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2013.

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.

83. Em 2013, o valor bruto das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 605,4 bilhões, sendo R\$ 603,3 bilhões em operações internas e R\$ 8,9 bilhões em operações externas.

84. Conforme evidenciado na tabela precedente, embora a União tenha contratado operações crédito da ordem de R\$ 605,4 bilhões, foram deduzidos valores no total de R\$ 615,1 bilhões a título de amortização e refinanciamento da dívida, além de cancelamento de títulos utilizados nos chamados “leilões de troca”.

85. Desse modo, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite de contratação de operações de crédito no período de janeiro a dezembro de 2013 é zero. Ou seja, não há, na prática, limite pela metodologia definida pela Resolução do Senado Federal 41/2009.

VII.3 – Das Garantias e Contragarantias de Valores

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

87. 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.

88. 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.

89. 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.

90. A tabela seguinte reúne os principais saldos acumulados, até o 3º quadrimestre de 2013, dos itens que integram o demonstrativo das garantias concedidas pela União ao lado das respectivas contragarantias exigidas em valores.

Tabela 8 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

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

Especificação das Operações	R\$ milhares			
	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 3º Quadrimestre de 2013	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 3º Quadrimestre de 2013
1. Operações Externas	48.640.268	56.093.699	39.935.049	47.222.042
1.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	48.640.268	56.093.699	39.935.049	47.222.042
Organismos Multilaterais	43.197.630	51.448.377	35.158.864	43.148.145
Garantias a Estados, Municípios e Entidades Controladas	31.979.372	39.485.834	31.979.372	39.485.834
Garantias a Empresas Estatais Federais	11.216.798	11.962.543	3.178.033	3.662.310
Garantias a Empresas Privadas	1.460	0	1.460	0
Agências Governamentais	2.987.598	2.453.967	2.516.737	2.069.951
Bancos Privados	2.455.040	2.191.355	2.259.448	2.003.947
Outros Credores	0	0	0	0
1.2. Outras Garantias nos Termos da LRF	0	0	0	0
2. Operações Internas	84.324.524	118.079.040	41.254.565	71.725.477

Especificação das Operações	Garantias		Contragarantias	
	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 3º Quadrimestre de 2013	Saldo do Exercício Anterior (2012)	Saldo no 3º Quadrimestre de 2013
2.1. Aval ou Fiança em Operações de Crédito	44.409.122	73.828.109	33.877.767	64.203.203
Bancos Estatais	22.916.602	53.011.964	22.916.602	53.011.964
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	10.960.025	11.189.488	10.960.025	11.189.488
BNDES - Garantia à Itaipu Binacional	0	0	0	0
BNDES - Banco do Brasil (Contrato 508/PGFN/CAF, de 23/11/2009)	1.140	1.751	1.140	1.751
FGTS - BNDES (Contrato 433/PGFN/CAF, de 28/8/2008)	4.843.235	4.505.775	-	-
FI/FGTS-BNDES (Contrato s/n, DE 22/12/2008)	5.688.120	5.119.132	-	-
2.2. Outras Garantias Internas nos Termos da LRF	39.915.401	44.250.931	7.376.798	7.522.274
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	22.875.095	28.853.110	-	-
Garantia de Execução de Contrato/Devolução de Sinal	2.085.219	2.423.869	2.085.219	2.423.869
Lei 8.036/90 - Risco de Operações Ativas	4.229.072	4.357.760	4.229.072	4.357.760
EMGEA - MP 2.155, de 22/6/2001	8.956.796	7.133.900	-	-
Demais Garantias Internas nos Termos da LRF	1.769.219	1.482.292	1.062.507	740.645
3. Total das Garantias Concedidas/Contragarantias (1 + 2)	132.964.791	174.172.739	81.189.614	118.947.519
4. Receita Corrente Líquida (RCL)	616.933.349	656.094.218	-	-
5. % das Garantias Concedidas sobre a RCL (3 / 4)	21,55%	26,55%	-	-
6. Limite Fixado pela RSF nº 48/2007 (60%)	370.160.009	393.656.531	-	-
7. Dispensa de Contragarantia		-	51.775.178	55.225.219
Dispensa de Contragarantia - Interna		-	43.069.959	46.353.563
Dispensa de Contragarantia - Externa		-	8.705.219	8.871.656

Fonte: RGF do 3º Quadrimestre de 2013.

91. No período objeto desta análise, o saldo das garantias concedidas pela União totalizou R\$ 174,2 bilhões, o que representa 26,5% da RCL federal, patamar bem abaixo do limite fixado em 60%. Em termos nominais, o saldo em referência aumentou mais de 30% em relação ao montante apurado no encerramento de 2012. Também foram exigidas, no período, contragarantias da ordem de R\$ 118,9 bilhões, dispensadas contragarantias no montante de R\$ 55,2 bilhões.

92. 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, números essenciais para compreender o demonstrativo das garantias e contragarantias de valores.

93. 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

94. 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 28).

95. Com relação às exigências de publicação e de encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º 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), verifica-se que praticamente todos os órgãos cumpriram tempestivamente a norma, com exceção do CNMP, que seguiu disposição inserida na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, da STN, concedendo o caráter discricionário à publicação do RGF por parte dos órgãos criados pela Constituição Federal, após a edição da LRF, com autonomia orçamentária e financeira (item 4).

96. Assim, considerando o disposto no parágrafo anterior, propõe-se, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, determinar à STN que proceda às alterações no MDF, 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. 20 e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 16).

97. Com base em informações obtidas no sítio da internet da Caixa Econômica Federal, praticamente todos os órgãos disponibilizaram de forma tempestiva os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN, com exceção do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho de Justiça Federal, que o fizeram com atraso e somente após a intervenção da equipe de fiscalização (item 22).

98. Dessa feita, propõe-se dar ciência ao Superior Tribunal de Justiça e ao Conselho de Justiça Federal que a não inserção do RGF no SISTN, de forma tempestiva, afronta o art. 117 da LDO 2013 e o art. 115 da LDO 2014 (item 26).

99. Evidenciou-se insuficiência financeira para inscrição de despesas em restos a pagar nos tribunais regionais do Trabalho da 1ª e da 3ª regiões. Os demais Poderes e órgãos federais observaram o art. 42 da LRF no que se refere à inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não processados. Nesse sentido, propõe-se dar ciência ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região e ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa suficiente afronta o art. 42 da LRF e o Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (item 47).

100. No período de um ano, o saldo da Dívida Consolidada Bruta (DCB) cresceu R\$ 177 bilhões (ou 6%), dos quais R\$ 176 bilhões referem-se ao crescimento da Dívida Mobiliária por emissão de títulos. Embora esse crescimento tenha sido compensado pelo aumento do saldo de haveres financeiros, que reduz significativamente o saldo da Dívida Consolidada Líquida considerada para fins de avaliação do cumprimento do limite proposto, a emissão de títulos nessa magnitude merece atenção e acompanhamento constante.

101. Sob a perspectiva da formalidade do cumprimento dos limites das dívidas mobiliária e consolidada propostos ao Congresso Nacional e ao Senado Federal, respectivamente, pode-se dizer que a União está dentro dos parâmetros fiscais propostos (item 64). O mesmo se pode dizer em relação às operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 85 e 91).

102. Em relação às operações de crédito, porém, há que se pontuar os efeitos da metodologia atual de apuração do limite, consideravelmente comprometida pela dedução de valores referentes à amortização e ao refinanciamento da dívida, além de cancelamento de títulos utilizados nos chamados “leilões de troca” (itens 84 e 85).

103. Quanto à transparência do endividamento público, há que se registrar a recente determinação para que o Ministério da Fazenda apresente ao TCU esclarecimentos sobre as medidas a serem adotadas para fins de dar cumprimento do disposto no art. 32, § 4º, da LRF e no art. 27 da Resolução do Senado Federal 43/2001, com vistas à implantação do sistema eletrônico centralizado de transparência do endividamento público por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (item 58).

104. 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

105. 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 3º 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 5);
- b. 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. 20 e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 16);
- c. dar ciência ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região e ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa suficiente afronta o art. 42 da LRF e o Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (item 47);
- d. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013 no SISTN por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (item 22);
- e. dar ciência ao Superior Tribunal de Justiça e ao Conselho de Justiça Federal que a não inserção do Relatório de Gestão Fiscal no SISTN, de forma tempestiva, afronta o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 e o art. 115 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (item 26);

- 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 60 a 78);
- g. considerar atendidos os limites previstos na Resolução do Senado Federal 48/2007, para o montante de operações de crédito (itens 79 a 85) e de garantias concedidas pela União (itens 86 a 93);
- h. 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;
- i. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se do acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos Relatórios de Gestão Fiscal concernentes ao 3º quadrimestre de 2013 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal.

As análises efetuadas pela Secretaria de Macroavaliação Governamental permitiram, em síntese, as seguintes constatações:

- a) não houve, na esfera federal, nenhum órgão que tenha infringido os limites das despesas de pessoal previstos no §1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) praticamente todos os órgãos publicaram e encaminharam tempestivamente ao TCU os Relatórios de Gestão Fiscal do 3º 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), com exceção do Conselho Nacional do Ministério Público;
- c) praticamente todos os órgãos disponibilizaram de forma tempestiva os Relatórios de Gestão Fiscal no SISTN, com exceção do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho de Justiça Federal;
- d) insuficiência financeira para inscrição de despesas em restos a pagar nos tribunais regionais do Trabalho da 1ª e da 3ª regiões. Os demais Poderes e órgãos federais observaram o art. 42 da LRF no que se refere à inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não processados;
- e) 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.

Em face das constatações acima mencionadas e dos fundamentos constantes na instrução da Unidade Técnica, os quais acolho como razões de decidir, considero adequado o encaminhamento proposto, sem prejuízo de salientar o seguinte aspecto.

Conforme consignado pela Unidade Técnica em sua instrução, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP não publicou seu respectivo relatório de gestão fiscal no prazo fixado em lei. A razão apontada foi o teor de dispositivo constante na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que consideraria como discricionária a aludida publicação por parte dos órgãos com autonomia funcional e administrativa,

criados pela Constituição Federal após a edição da LRF. Releva observar que, após a atuação da equipe técnica, o CNMP realizou a publicação (DOU de 5/3/2014), regularizando a situação.

Cumprе consignar que o Relatório de Gestão Fiscal, previsto na LRF, é um importante instrumento de transparência pública, que divulga informações relevantes acerca das despesas de pessoal, disponibilidade de caixa e restos a pagar dos poderes e órgãos da administração federal, permitindo aos órgãos de controle e à sociedade em geral o acesso simplificado às informações sobre os gastos públicos. Esse Relatório é, portanto, um dos mecanismos criados pela LRF para fortalecer o amplo controle da gestão pública via transparência e publicidade das informações, conforme art. 48, da aludida Lei.

Com isso em mente, na mesma linha sustentada na instrução, considero que a ausência na LRF de menção expressa a órgão autônomo, em razão de ele ter sido criado após a edição da mencionada Lei, não o exonera da obrigação imposta aos demais órgãos e poderes da administração federal de fornecer de forma clara e acessível as informações sobre sua gestão fiscal, mediante a publicação do Relatório de Gestão Fiscal. A dinâmica da administração, com a criação, transformação e extinção eventual de órgãos, não constitui óbice à observância da Lei.

Dessa forma, mostra-se pertinente a determinação proposta à STN para que proceda 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.

Face ao exposto, acolho as propostas e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de agosto de 2014.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2153/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.901/2014-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça (vinculador); Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União (vinculador); Senado Federal (vinculador); Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União - TCU/SEGEDAM.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
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 que tratam do acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos Relatórios de Gestão Fiscal concernentes ao 3º quadrimestre de 2013 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 3º 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;

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;

9.3. dar ciência ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região e ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa suficiente afronta o art. 42 da LRF e o Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário;

9.4. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013 no SISTN por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.5. dar ciência ao Superior Tribunal de Justiça e ao Conselho de Justiça Federal que a não inserção do Relatório de Gestão Fiscal no SISTN, de forma tempestiva, afronta o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 e o art. 115 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014;

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. encaminhar cópias do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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

10. Ata nº 32/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2153-32/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral