

Aviso nº 684 - GP/TCU

Brasília, 23 de agosto de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1550/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 26/7/2023, ao apreciar os autos do TC-030.636/2022-1, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

O mencionado processo trata de Acompanhamento “*dos Relatórios de Gestão Fiscal da Administração Pública Federal referentes ao 3º quadrimestre de 2022, com o objetivo de averiguar se as normas estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) foram observadas*”.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da referida Deliberação pode ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

A Sua Excelência a Senhora  
Senadora DANIELLA RIBEIRO  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Congresso Nacional  
Brasília – DF

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 030.636/2022-1

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinto); Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO SOBRE OS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL RELATIVOS AO 3º QUADRIMESTRE DE 2022. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES FIXADOS E DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS. CIÊNCIAS. INFORMAÇÃO AOS ÓRGÃOS PERTINENTES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de acompanhamento produzido pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão (AudFiscal), transcrito a seguir, que examina os Relatórios de Gestão Fiscal da Administração Pública Federal referentes ao 3º quadrimestre de 2022 (peça 121).

**I. INTRODUÇÃO**

1. *A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve 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 3º quadrimestre, 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 quadrimestre de 2022 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).*

**II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL**

3. *Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2022 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF, não incorrendo, nenhum deles, na conduta tipificada no inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, constam do Anexo I deste relatório.*

4. *À exceção do Senado Federal, todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF seja publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses encerrados no 3º quadrimestre de 2022, até 30/1/2023.*

5. *Constatado o descumprimento do prazo fixado pelo § 2º do art. 55 da LRF, e face às eventuais consequências advindas desse descumprimento — notadamente a prevista no inciso I do art. 5º da Lei*

10.028/2000 — solicitou-se ao relator do presente processo — min. Jorge de Oliveira — autorização (peça 73) para requisitar ao Senado Federal, na figura de seu presidente, Sr. Rodrigo Pacheco, justificativas para a publicação do RGF no Diário Oficial da União (DOU) no dia 31/1/2023, em vez do dia 30/1/2023, nos termos da minuta de requisição de informações presente à peça 64.

6. O relator do feito, porém, apesar de considerar usual a solicitação de informações em procedimentos fiscalizatórios, desautorizou a medida saneadora aventada pela equipe de fiscalização, tendo em vista que o prazo legal de publicação do RGF foi extrapolado em apenas um dia. Além disso, devolveu os autos para continuidade dos trabalhos. O despacho do relator foi expedido nos seguintes termos (peça 77, p. 2):

*Trata-se de procedimento usual em processos de fiscalização do cumprimento das normas fiscais. No entanto, como a publicação do relatório pelo Senado Federal ultrapassou o prazo legal em apenas um dia, entendendo desnecessária a medida saneadora alvitada, considerando os princípios da economia e da celeridade processual. Nesse sentido, devolvo os autos para continuidade das análises pela Unidade Técnica, sem prejuízo de eventual ciência ao órgão quando da instrução de mérito do processo, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.*

7. O descumprimento do prazo legalmente fixado para publicação do RGF pode configurar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, tipificada pelo inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 como 'deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei', sujeitando o agente responsável à aplicação de multa de trinta por cento dos vencimentos anuais, conforme dispõe o § 1º do mesmo dispositivo legal. Por esse motivo, mostra-se razoável, e até necessário, colher justificativas do ente público para o descumprimento do prazo previsto no § 2º do art. 55 da LRF, medida essa alvitada pela equipe de fiscalização.

8. A eventual manifestação do ente seria o momento oportuno para avaliar elementos que pudessem caracterizar dolo ou desídia na conduta do responsável. Ante a ausência das justificativas pretendidas, fica inviabilizada a análise desses aspectos. Independentemente dessa análise, porém, e dada a faculdade conferida pelo relator, no sentido de não haver prejuízo a uma eventual ciência ao órgão quando da instrução de mérito do processo, entende-se necessário propor, nos termos do inciso I do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, ciência ao Senado Federal acerca do prazo fixado pelo § 2º do art. 55 da LRF para publicação do RGF.

9. Diante dessa situação, resta à equipe de fiscalização, orientada pela linha de entendimento do relator, propor ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o prazo para que o Relatório de Gestão Fiscal seja publicado e encaminhado ao Tribunal de Contas da União é de trinta dias a contar do encerramento do período a que corresponder, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF.

### **III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (Siconfi)**

10. O art. 156 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022) determina que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF disponibilizem o RGF por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

11. As regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2022, estão previstas na Portaria-STN 642, de 20/9/2019.

12. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 3/2/2023 (peça 78), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 156 da LDO 2022.

13. De modo a averiguar a consistência e confiabilidade dos RGFs, a equipe de fiscalização verificou se os dados dos demonstrativos do RGF declarados no Siconfi equivalem àqueles publicados no DOU, bem como aos enviados a este Tribunal em formato de planilha eletrônica.

14. A conferência dos dados evidenciou divergência no demonstrativo da despesa com pessoal da Defensoria Pública da União (DPU): o demonstrativo encaminhado a este Tribunal divergiu tanto do declarado no Siconfi, quanto do publicado no DOU, evidenciando possível equívoco no preenchimento do Anexo 1 do RGF encaminhado a esta Corte de Contas.

15. Instada a informar os valores corretos da despesa com pessoal (peça 79), a DPU confirmou a divergência e reencaminhou seu demonstrativo da despesa com pessoal a este Tribunal (peça 80).

16. A conferência dos dados no Siconfi também evidenciou divergência no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF) em relação ao publicado no DOU. Tal divergência diz respeito ao fato de que, no Siconfi, o saldo decorrente do relacionamento financeiro da União com o Banco Central do

Brasil (ou seja, decorrente da transferência anual de parte do resultado negativo ou positivo da autoridade monetária) está compondo o montante da Dívida Mobiliária, embora deva compor a Dívida Consolidada de forma autônoma.

17. Tal achado foi objeto de comunicação e de reunião desta equipe de fiscalização com subunidades da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) envolvidas com o tema (peça 98), tendo sido tratado como não comprometedor da gestão, nos termos do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020.

18. Em conclusão, restou acertado na referida reunião e em respostas do titular da CCONF – Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação (peça 99) que, para o RGF do 1º quadrimestre de 2023, a correção no Siconfi será apenas na nomenclatura da linha (que também estava inadequada, fazendo referência à legislação anterior).

19. Em relação à estrutura do demonstrativo no Siconfi, a alteração somente poderá ser realizada para os relatórios de 2024, haja vista que a taxonomia para 2023 entrou em vigência em 6/1/2023 e os 'impactos nos relatórios que já estão operacionais são imprevisíveis, (...), podendo ser catastróficos ao ponto de impedir os entes de cumprirem a sua obrigação de encaminhar os dados ao Tesouro Nacional.'

20. Adicionalmente, no Anexo 2 do RGF publicado no DOU, a atualização da nomenclatura e a inclusão de nota explicativa (nota de rodapé) serão realizadas já a partir da próxima publicação (1º quadrimestre de 2023).

21. Por fim, convém noticiar que as divergências nos saldos de contragarantias de operações de crédito, identificadas no Anexo 3 do RGF do 2º quadrimestre de 2022, foram corrigidas (tanto no Siconfi, quanto no DOU) e evidenciadas (nota de rodapé na publicação no DOU).

#### **IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

22. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da LRF. Em relação a ela são calculados os percentuais da despesa com pessoal, das operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.

23. 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.

24. A STN, por intermédio da Portaria 968, de 23/1/2023 (peça 82), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada no período de doze meses findos no 3º quadrimestre de 2022. No período de janeiro a dezembro de 2022, a RCL alcançou R\$ 1.253 bilhões, apresentando crescimento nominal de 18% em relação ao mesmo período de 2021, cujo montante foi de R\$ 1.063 bilhões, e 0,5% em relação período de apuração anterior.

25. A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos quadrimestres em valores nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

**Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração**

R\$ milhões

| Especificação                                  | 1º QD/2020       | 2º QD/2020       | 3º QD/2020       | 1º QD/2021       | 2º QD/2021       | 3º QD/2021       | 1º QD/2022       | 2º QD/2022       | 3º QD/2022       |
|------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Receita Corrente (I)</b>                    | <b>1.654.267</b> | <b>1.558.708</b> | <b>1.513.687</b> | <b>1.641.917</b> | <b>1.847.253</b> | <b>1.986.158</b> | <b>2.133.943</b> | <b>2.319.280</b> | <b>2.377.247</b> |
| Receita Tributária                             | 537.522          | 506.856          | 516.831          | 561.574          | 645.564          | 710.741          | 770.777          | 824.729          | 856.276          |
| Receita de Contribuições                       | 832.269          | 779.007          | 825.602          | 884.229          | 968.260          | 1.001.374        | 1.057.996        | 1.107.428        | 1.128.487        |
| Receita Patrimonial                            | 199.349          | 186.943          | 94.502           | 108.370          | 140.226          | 174.086          | 208.662          | 292.801          | 298.024          |
| Receita Agropecuária                           | 19               | 21               | 21               | 24               | 29               | 28               | 27               | 28               | 31               |
| Receita Industrial                             | 1.579            | 1.971            | 1.592            | 1.714            | 1.812            | 2.076            | 2.415            | 3.414            | 5.523            |
| Receita de Serviços                            | 52.431           | 41.972           | 36.260           | 37.922           | 44.664           | 48.172           | 50.901           | 53.329           | 52.330           |
| Transferências Correntes                       | 1.018            | 735              | 574              | 518              | 609              | 791              | 745              | 582              | 410              |
| Receitas Correntes a Classificar               | 0                | 0                | 0                | 0                | 3                | 0                | 0                | -3               | -0               |
| Outras Receitas Correntes                      | 30.081           | 41.204           | 38.304           | 47.565           | 46.087           | 48.891           | 42.420           | 36.973           | 36.167           |
| <b>Deduções (II)</b>                           | <b>775.115</b>   | <b>793.596</b>   | <b>861.743</b>   | <b>878.894</b>   | <b>908.522</b>   | <b>923.639</b>   | <b>996.192</b>   | <b>1.072.152</b> | <b>1.123.820</b> |
| Transf. Constitucionais e Legais               | 297.708          | 336.585          | 378.406          | 370.093          | 361.753          | 366.526          | 411.229          | 457.498          | 487.160          |
| Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social           | 395.808          | 378.088          | 396.052          | 414.329          | 444.886          | 454.065          | 479.703          | 507.559          | 529.675          |
| Contrib. Plano Seg. Social do Servidor         | 14.460           | 15.726           | 17.397           | 17.984           | 18.010           | 17.945           | 17.782           | 17.468           | 17.283           |
| Compensação Financeira RGPS/RPPS               | 17               | 31               | 262              | 266              | 342              | 135              | 127              | 30               | 884              |
| Contr. p/ Custeio Pensões Militares            | 4.277            | 5.575            | 7.012            | 8.095            | 8.473            | 8.866            | 8.851            | 8.816            | 8.787            |
| Contribuição p/ PIS/Pasep                      | 62.844           | 57.591           | 62.614           | 68.125           | 75.059           | 76.103           | 78.499           | 80.780           | 80.032           |
| <b>Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)</b> | <b>879.153</b>   | <b>765.112</b>   | <b>651.943</b>   | <b>763.024</b>   | <b>938.731</b>   | <b>1.062.519</b> | <b>1.137.752</b> | <b>1.247.129</b> | <b>1.253.427</b> |

Fonte: STN.

26. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da RCL da União em valores nominais e em valores

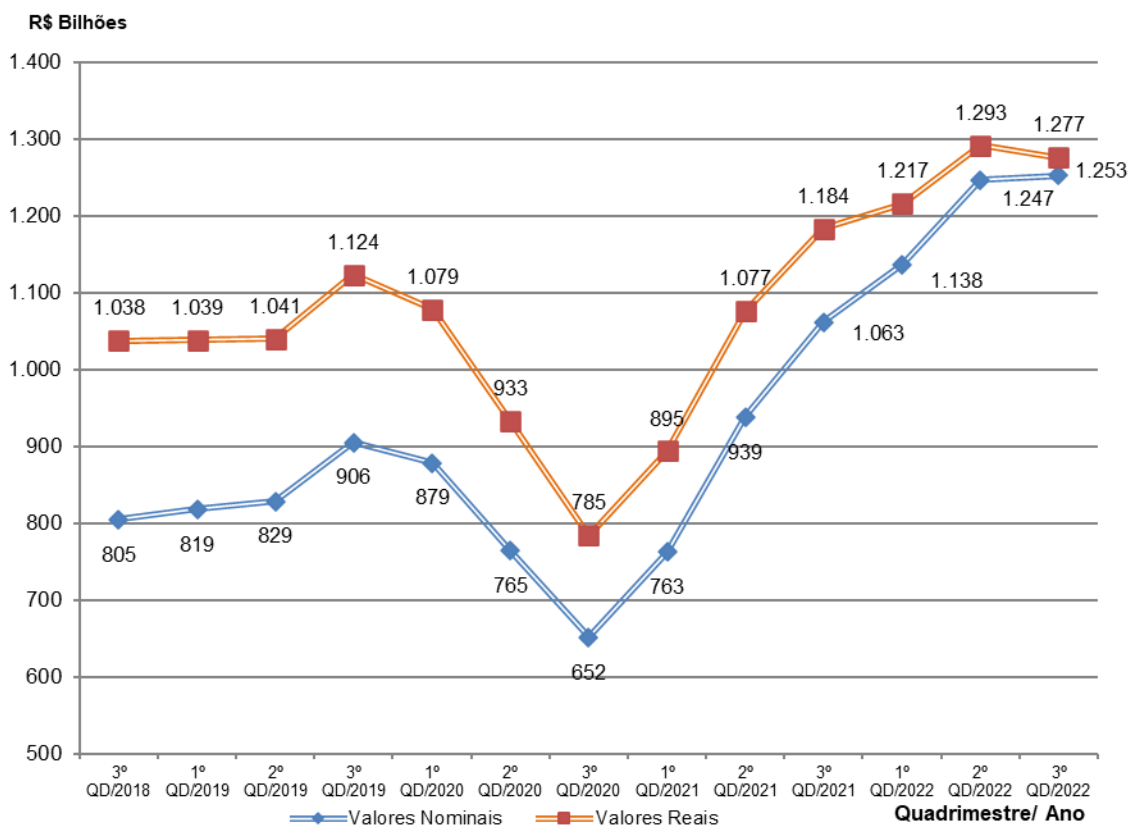
reais nos últimos doze períodos de apuração. Para fins de elaboração dessa série histórica, promoveu-se a atualização dos valores nominais a preços de dezembro de 2022, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Disponível

em

<[https://ftp.ibge.gov.br/Preços\\_Indices\\_de\\_Precos\\_ao\\_Consumidor/IPCA/Serie\\_Historica/ipca\\_SerieHist.zip](https://ftp.ibge.gov.br/Preços_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA/Serie_Historica/ipca_SerieHist.zip)>, acesso em 30/1/2023.

**Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União (valores nominais e valores reais)**



Fontes: STN / IBGE (Série IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de dezembro de 2022.

27. A RCL do 3º quadrimestre de 2022 foi de R\$ 1.253 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, essa mesma grandeza, em valores reais, chegou a R\$ 1.277 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de dezembro de 2022 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

28. Pelo Gráfico 1, observa-se que a RCL da União, em valores nominais, apresentou trajetória ascendente, saltando de R\$ 805 bilhões no 3º quadrimestre de 2018 até atingir R\$ 906 bilhões no 3º quadrimestre de 2019. A partir de então, a RCL, em decorrência da pandemia da Covid-19, sofreu sucessivas reduções até atingir R\$ 652 bilhões na apuração do 3º quadrimestre de 2020. Nos quadrimestres seguintes até a presente apuração, a RCL passou a ostentar crescimentos nominais significativos em relação ao período imediatamente anterior, saltando de R\$ 763 bilhões no 1º quadrimestre de 2021 até alcançar R\$ 1.253 bilhões no 3º quadrimestre de 2022 — crescimento nominal médio de 11,5% por quadrimestre.

29. Em valores reais (preços de dezembro de 2022), a RCL se apresentou estável entre o 3º quadrimestre de 2018 e o 2º quadrimestre de 2019. No quadrimestre seguinte — 3º quadrimestre de 2019 —, por outro lado, verificou-se crescimento real atípico de 8%, justificado pelas receitas extraordinárias oriundas do recebimento de recursos da cessão onerosa do Pré-sal, das rodadas de concessão de campos de petróleo e do aumento da distribuição de dividendos de sociedades cuja maioria do capital social pertence à União. Os crescimentos reais da RCL observados no decorrer de 2021 (14% no 1º quadrimestre, 20% no 2º e 10% no 3º), por sua vez, suplantaram os sucessivos decréscimos ocorridos no exercício de 2020 — consequência da retomada da atividade econômica no período pós-pandemia da Covid-19. Já nos dois



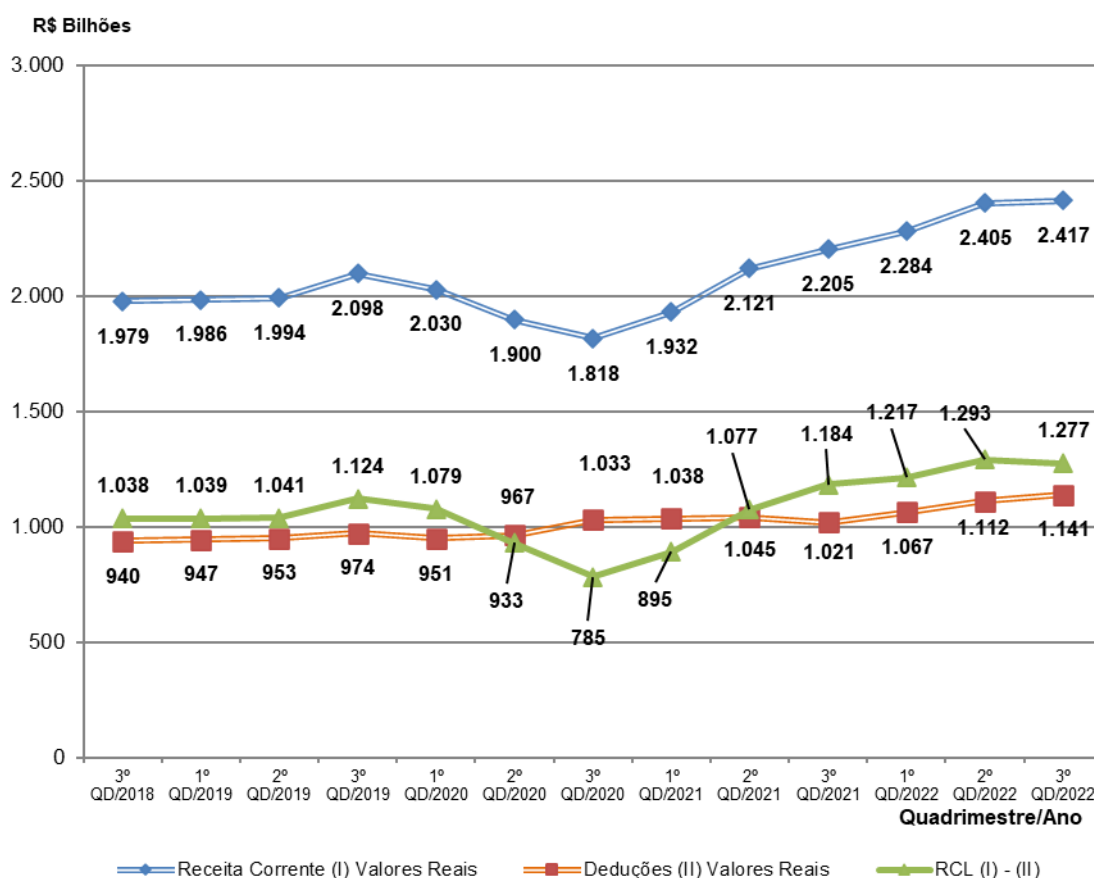
primeiros períodos de 2022, houve redução do ritmo de crescimento da RCL: 2,8% no 1º quadrimestre de 2022 e 6,2% no 2º, ambos em relação ao período imediatamente anterior.

30. A RCL apurada no 3º quadrimestre de 2022, em valores reais, foi de R\$ 1.277 bilhões, representando decréscimo real de 1,2% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.292 bilhões) e aumento real de 8% em relação ao 3º quadrimestre de 2021 (R\$ 1.184 bilhões).

31. A RCL do 3º quadrimestre de 2022 teve discreto crescimento nominal de 0,5% em relação ao quadrimestre anterior. Essa estagnação da RCL decorreu, essencialmente, do crescimento proporcionalmente menor da Receita Corrente em relação às Deduções (da Receita). Houve, de fato, aumento nominal de 2,5% da Receita Corrente (R\$ 58 bilhões), representado, na sua quase totalidade, pelo crescimento das receitas tributárias, de contribuições e patrimoniais. As deduções da receita, por sua vez, sofreram incremento de R\$ 51,8 bilhões (4,8%).

32. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente Bruta, das Deduções, bem como a Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos treze períodos de apuração.

**Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)**



Fonte: STN.

33. É relevante registrar que a análise da evolução da Receita Corrente Líquida da União, em valores reais, realizada no Relatório de Acompanhamento dos RGFs referentes ao 2º quadrimestre de 2022 (TC 021.166/2022-6, rel. min. Jorge Oliveira), foi lastreada numa base incorreta de correção. Os valores nominais da RCL, por outro lado, foram corretamente registrados e analisados. A despeito do equívoco cometido, as curvas de evolução da RCL apresentadas naquele relatório não apresentaram significativas distorções em relação ao que deveria ter sido evidenciado.

34. De todo modo, pode-se considerar os valores da RCL da União apresentados no presente capítulo, bem como o respectivo exame evolutivo, em substituição àqueles evidenciados no Acompanhamento dos RGFs do 2º quadrimestre de 2022, sem qualquer prejuízo qualitativo para a análise.

#### IV.1 Análise da Metodologia de Apuração da Receita Corrente Líquida

35. A Receita Corrente Líquida da União é calculada e publicada pela STN juntamente com a metodologia utilizada para sua apuração. A equipe de fiscalização analisou a metodologia de cálculo da RCL para o corrente período de apuração e aferiu que os valores publicados estão aderentes à metodologia

divulgada.

36. A análise da RCL da União referente ao 2º quadrimestre de 2022 (TC 021.166/2022-6, rel. min. Jorge Oliveira) constatou falta de aderência entre os valores apurados e a metodologia divulgada — especificamente os itens de dedução ‘Transferências Constitucionais e Legais’, ‘Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social’ e ‘Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários’.

37. As inconsistências à época apontadas foram regularizadas pela STN no período de apuração ora em análise, mediante a inserção de nota de rodapé ao Demonstrativo da RCL — Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de dezembro/2022 — e de nota informativa à metodologia de apuração das Transferências Constitucionais e Legais, deduzidas da Receita Corrente para fins de apuração da RCL.

38. Também foi averiguado se a metodologia de cálculo da RCL da União está em conformidade com os ditames da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. Não foram observadas quaisquer afrontas à LRF ou à jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema.

39. Por fim, tem-se que a análise realizada no presente capítulo referente à RCL da União para o 3º quadrimestre de 2022 levou em conta a metodologia de apuração divulgada pela STN.

## V. DESPESAS COM PESSOAL

40. 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, presentes no Anexo II deste relatório, foram calculados e conferidos por esta equipe, de forma individualizada, para cada um dos Poderes e órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

### V.1 Conformidade da Despesa com Pessoal

41. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos e Poderes da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Tesouro 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 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 – Outras Despesas Correntes. A Tabela 3 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

**Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 3º Quadrimestre de 2022**

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.253.427.306.533 (Portaria-STN 968/2023)

RS

| Poder / Órgão                                       | Despesa Líquida com Pessoal <sup>1</sup><br>(DLP) | DLP/RCL           | Limite Máximo<br>(B) | Limite Prudencial <sup>2</sup><br>(95% x B) | Limite Alerta TCU <sup>3</sup><br>(90% x B) | Realizado/<br>Limite Máximo<br>(A/B) | Realizado/<br>Limite Prudencial<br>(A/C) | Realizado/<br>Limite Alerta TCU<br>(A/D) |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------|----------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
|                                                     |                                                   |                   |                      |                                             |                                             |                                      |                                          |                                          |
| <b>1. Poder Executivo</b>                           | <b>252.866.178.772</b>                            | <b>20,173980%</b> | <b>40,900000%</b>    | <b>38,855000%</b>                           | <b>36,810000%</b>                           | <b>49,325135%</b>                    | <b>51,921195%</b>                        | <b>54,805706%</b>                        |
| 1.1 Poder Executivo Federal                         | 236.677.002.475                                   | 18,882388%        | 37,900000%           | 36,005000%                                  | 34,110000%                                  | 49,821603%                           | 52,443793%                               | 55,357337%                               |
| 1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes | 16.189.176.297                                    | 1,291593%         | 3,000000%            | 2,850000%                                   | 2,700000%                                   | 43,053092%                           | 45,319044%                               | 47,836769%                               |
| 1.2.1 Amapá                                         | 552.082.824                                       | 0,044046%         | 0,169000%            | 0,160550%                                   | 0,152100%                                   | 26,062638%                           | 27,434356%                               | 28,958487%                               |
| 1.2.2 Roraima                                       | 419.131.430                                       | 0,033439%         | 0,099000%            | 0,094050%                                   | 0,089100%                                   | 33,776596%                           | 35,554312%                               | 37,529551%                               |
| 1.2.3 Distrito Federal (FCDF)                       | 12.386.881.482                                    | 0,988241%         | 2,200000%            | 2,090000%                                   | 1,980000%                                   | 44,920042%                           | 47,284254%                               | 49,911157%                               |
| 1.2.4 MPDFT <sup>4</sup>                            | 724.400.990                                       | 0,057794%         | 0,133000%            | 0,126350%                                   | 0,119700%                                   | 43,453848%                           | 45,740893%                               | 48,282053%                               |
| 1.2.5 TJDF <sup>5</sup>                             | 2.106.679.570                                     | 0,168074%         | 0,399000%            | 0,379050%                                   | 0,359100%                                   | 42,123693%                           | 44,340729%                               | 46,804103%                               |
| <b>2. Poder Legislativo</b>                         | <b>9.275.364.221</b>                              | <b>0,740000%</b>  | <b>2,500000%</b>     | <b>2,375000%</b>                            | <b>2,250000%</b>                            | <b>29,600007%</b>                    | <b>31,157902%</b>                        | <b>32,888897%</b>                        |
| 2.1 Câmara dos Deputados                            | 4.318.653.034                                     | 0,344548%         | 1,210000%            | 1,149500%                                   | 1,089000%                                   | 28,475004%                           | 29,973688%                               | 31,638893%                               |
| 2.2 Senado Federal                                  | 3.362.362.335                                     | 0,268253%         | 0,860000%            | 0,817000%                                   | 0,774000%                                   | 31,192265%                           | 32,833963%                               | 34,658072%                               |
| 2.3 Tribunal de Contas da União                     | 1.594.348.852                                     | 0,127199%         | 0,430000%            | 0,408500%                                   | 0,387000%                                   | 29,581197%                           | 31,138102%                               | 32,867997%                               |
| <b>3. Poder Judiciário</b>                          | <b>30.406.758.050</b>                             | <b>2,425889%</b>  | <b>6,000000%</b>     | <b>5,700000%</b>                            | <b>5,400000%</b>                            | <b>40,431487%</b>                    | <b>42,559460%</b>                        | <b>44,923875%</b>                        |
| 3.1 Supremo Tribunal Federal                        | 395.062.074                                       | 0,031519%         | 0,073726%            | 0,070040%                                   | 0,066353%                                   | 42,750925%                           | 45,000974%                               | 47,501028%                               |
| 3.2 Conselho Nacional de Justiça                    | 86.501.199                                        | 0,006901%         | 0,017000%            | 0,016150%                                   | 0,015300%                                   | 40,595141%                           | 42,731727%                               | 45,105712%                               |
| 3.3 Superior Tribunal de Justiça                    | 967.679.674                                       | 0,077203%         | 0,223809%            | 0,212619%                                   | 0,201428%                                   | 34,494902%                           | 36,310424%                               | 38,327669%                               |
| 3.4 Justiça Militar                                 | 378.743.598                                       | 0,030217%         | 0,080576%            | 0,076547%                                   | 0,072518%                                   | 37,500792%                           | 39,474518%                               | 41,667547%                               |
| 3.5 Justiça Federal                                 | 8.973.907.381                                     | 0,715950%         | 1,628936%            | 1,547489%                                   | 1,466042%                                   | 43,951976%                           | 46,265238%                               | 48,835529%                               |
| 3.6 Justiça Eleitoral                               | 5.013.611.613                                     | 0,399992%         | 0,922658%            | 0,876525%                                   | 0,830392%                                   | 43,352164%                           | 45,633857%                               | 48,169071%                               |

| Poder / Órgão            | Despesa Líquida com Pessoal <sup>1</sup><br>(DLP) | DLP/RCL           | Limite Máximo     | Limite Prudencial <sup>2</sup> | Limite Alerta TCU <sup>3</sup> | Realizado/ Limite Máximo | Realizado/ Limite Prudencial | Realizado/ Limite Alerta TCU |
|--------------------------|---------------------------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------------|------------------------------|
|                          |                                                   | (A)               | (B)               | (95% x B)                      | (90% x B)                      | (A/B)                    | (A/C)                        | (A/D)                        |
| 3.7. Justiça do Trabalho | 14.591.252.511                                    | 1,164108%         | 3,053295%         | 2,900630%                      | 2,747966%                      | 38,126299%               | 40,132947%                   | 42,362555%                   |
| 4. Ministério Público    | 4.627.336.494                                     | 0,369175%         | 0,600000%         | 0,570000%                      | 0,540000%                      | 61,529117%               | 64,767491%                   | 68,365685%                   |
| <b>Total da União</b>    | <b>297.175.637.537</b>                            | <b>23,709044%</b> | <b>50,000000%</b> | <b>47,500000%</b>              | <b>45,000000%</b>              | <b>47,418089%</b>        | <b>49,913778%</b>            | <b>52,686765%</b>            |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 3º quadrimestre de 2022.

Notas:

<sup>1</sup> Art. 20 da LRF.

<sup>2</sup> Parágrafo único do art. 22 da LRF.

<sup>3</sup> Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

<sup>4</sup> Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

<sup>5</sup> Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

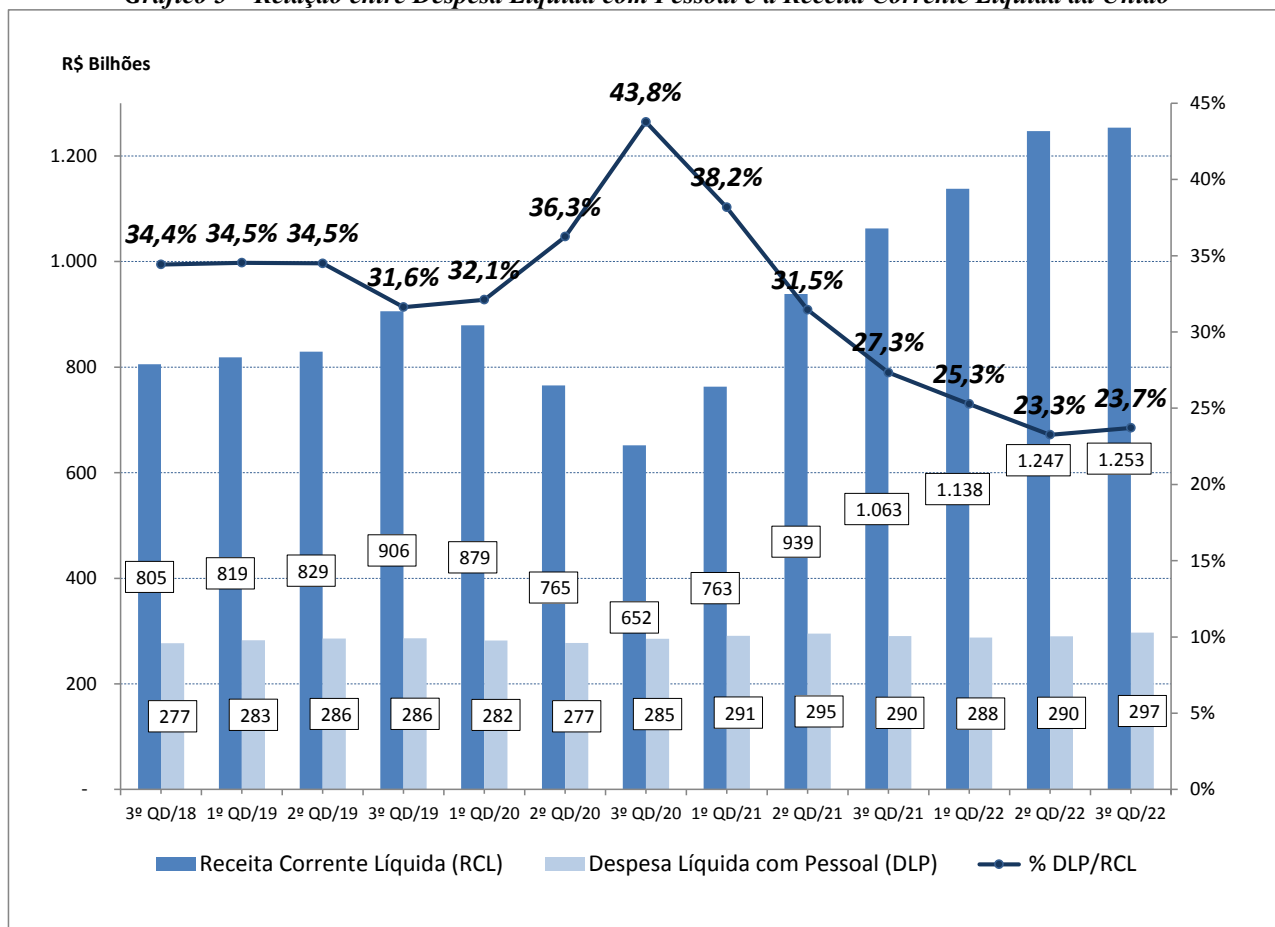
42. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as eventuais alterações promovidas por atos infralegais.

43. Para os órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal, foram considerados, respectivamente, os limites estabelecidos pelo Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015 e pela Resolução-CJF 758/2022, cuja regularidade foi confirmada pelo Acórdão 678/2023-TCU-Plenário, adotado por ocasião da apreciação do processo TC 036.541/2018-4 (rel. min. Antônio Anastasia).

44. Dos montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Anexo II) e consolidados na tabela anterior, tem-se que os limites prudencial (art. 22, parágrafo único), máximo (art. 20) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, referentes às despesas com pessoal, foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2022 por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

45. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos doze quadrimestres de apuração.

**Gráfico 3 – Relação entre Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União**



Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais dos exercícios de 2018 a 2022; RCL: Demonstrativos da RCL dos exercícios de 2018 a 2022, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

46. A relação DLP/RCL, parâmetro adotado pela LRF como forma de controle, que vinha oscilando, entre o 3º quadrimestre de 2018 e o 2º quadrimestre de 2019, em torno de 35%, alcançou, no 3º quadrimestre de 2019, o índice de 31,6%, redução essa decorrente do significativo e pontual crescimento da



RCL no período.

47. A expressiva diminuição da RCL observada no exercício de 2020 levou a relação DLP/RCL a assumir trajetória de elevação, alcançando 32,1% no 1º quadrimestre de 2020, 36,3% no 2º e 43,8% no 3º quadrimestre de 2020 — variação aproximada de doze pontos percentuais de 2019 para 2020. No exercício de 2021, porém, devido ao crescimento da RCL e à relativa estabilização em valores correntes das despesas com pessoal, a relação DLP/RCL sofreu sucessivos decréscimos, atingindo 38,2% no 1º quadrimestre de 2021, 31,5% no 2º e 27,3% no 3º quadrimestre — redução, em relação ao 3º quadrimestre de 2020, de aproximadamente dezessete pontos percentuais (p.p).

48. No 3º quadrimestre de 2022, a relação DLP/RCL foi de 23,7% — acréscimo de 0,5 p.p. em relação a do 2º quadrimestre de 2022 —, reflexo dos aumentos nominais de 0,5% da RCL e de 2,5% da DLP.

49. 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 (rel. min. Valmir Campelo), o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da 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 por 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.

50. Tendo em vista a introdução no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, a partir de 2021, da linha 'Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente' — para registro das despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência financeira —, discrimina-se, na Tabela 3 abaixo, as despesas com pessoal não executadas orçamentariamente informadas pelos órgãos em seus respectivos RGFs.

**Tabela 3 – Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente – 3º quadrimestre de 2022**

| Órgão                                         | 3º Quad./2022 |
|-----------------------------------------------|---------------|
| Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Acre | 118.059,24    |

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 3º quadrimestre de 2022.

51. De modo 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 Tesouro Gerencial, de acordo com a metodologia da STN.

52. As divergências encontradas no procedimento de averiguação foram devidamente esclarecidas ou tempestivamente sanadas, seja por meio de exame analítico-comparativo do demonstrativo publicado, seja por meio de informações prestadas pelos órgãos envolvidos, ou até retificação ou republicação de seus demonstrativos.

53. Entre as divergências encontradas, merece destaque a observada no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Constatou-se que, nos três RGFs relativos ao exercício de 2022, não foram incluídas, nas despesas que não devem ser computadas a título de Inativos e Recursos com Recursos Vinculados, aquelas com pensões custeadas com recursos oriundos da fonte 56 — Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público. A não dedução das pensões custeadas com recursos da fonte 56, além de superavaliar a despesa líquida com pessoal do CNJ, contraria o § 1º, inciso VI, alínea 'a', do art. 19 da LRF.

54. Informado acerca da impropriedade observada (peça 84, p. 3-4), o CNJ se comprometeu a (peça 85, p. 1-2): retificar os demonstrativos de despesas com pessoal por meio de inserção de nota explicativa no RGF do 1º quadrimestre de 2023, conformar o procedimento de apuração e elaboração do Anexo 1 do RGF, de modo a torná-lo aderente às disposições da LRF e às orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) — especialmente a desconconsideração, na apuração da despesa líquida com pessoal, das despesas com inativos e pensionistas pagas com recursos da Fonte 56 — e iniciar tratativas junto à STN para retificar, no Siconfi, os RGFs relativos ao exercício de 2022. A implementação dessas medidas será objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs relativos ao 1º quadrimestre de 2023.

55. Tema relevante e afeto ao controle da despesa com pessoal está sendo tratado no processo TC 036.973/2020-3, que cuida de consulta apresentada pelo MPU para indagar a respeito da natureza de determinadas verbas de pessoal (licença-prêmio convertida em pecúnia, férias não gozadas, abono constitucional de férias, abono pecuniário de férias e abono permanência) e sua consequente exclusão no cômputo da despesa com pessoal para fins de cumprimento do limite previsto no art. 20 da LRF.

56. No Relatório de Acompanhamento referente aos RGFs do 1º quadrimestre de 2021 (TC 015.552/2021-7, rel. min. Aroldo Cedraz), descreveu-se detalhadamente a tramitação do aludido

processo, que conta com duas deliberações do Plenário deste Tribunal — Acórdãos 3.015/2020, proferido na Sessão de 11/11/2020, e 434/2021, de 6/3/2021, ambos de relatoria do min. Bruno Dantas.

57. Nesse relato, mencionou-se que a União — Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal —, representada pela Advocacia-Geral da União, apresentou petição solicitando que esta Corte reconsiderasse a decisão cautelar adotada pelo min. Bruno Dantas —referendada pelo Acórdão 3.015/2020-TCU-Plenário, a qual suspendeu, tão somente em relação ao MPU, os efeitos práticos dos arts. 22 e 23 da LRF, decorrentes da apuração do limite da despesa com pessoal que leve em conta as despesas alegadamente indenizatórias, até que a matéria seja apreciada no mérito.

58. Ocorre que o relator do TC 036.973/2020-3, min. Bruno Dantas, vislumbrando provável conexão entre essa consulta e a representação de que trata o TC 006.613/2021-7, determinou o encaminhamento dos autos do TC 036.973/2020-3 ao min. Vital do Rêgo, relator daquela representação, para que examinasse a possível incidência de prevenção de relatoria entre esses dois processos.

59. O min. Vital do Rêgo, por sua vez, acolhendo os termos do despacho de lavra do min. Bruno Dantas, manifestou-se no sentido da existência de conexão das matérias em análise, determinando, na condição de novo relator, o apensamento da consulta objeto do TC 036.973/2020-3 aos autos da representação de que trata o TC 006.613/2021-7, nos termos do art. 40, inciso III, e § 2º, da Resolução-TCU 259/2014, ainda não efetivado no sistema de gestão processual do TCU.

60. Manifestando-se de acordo com o encaminhamento proposto pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos, realizado em sede de exame de admissibilidade, o min. Vital do Rêgo, mediante despacho, recebeu o pedido de reconsideração apresentado pela STN e pela SOF como mera petição submetendo-a à análise desta AudFiscal.

61. Dada a relevância do tema, a consulta objeto do TC 036.973/2020-3 será acompanhada e, se for o caso, devidamente abordada nos próximos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal.

#### **VI. DISPONIBILIDADES DE CAIXA E RESTOS A PAGAR**

62. O art. 55 da LRF estabelece o conteúdo dos Relatórios de Gestão Fiscal. O seu inciso III determina que no RGF do 3º quadrimestre sejam também incluídos demonstrativos do montante da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro, da inscrição das despesas em restos a pagar e, quando houver Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (AROs), do cumprimento das regras de vedação e liquidação destas, estabelecidas no art. 38 da Lei.

63. Até o exercício de 2014, os MDFs estabeleciam a elaboração de demonstrativos distintos para Disponibilidade de Caixa e para Restos a Pagar. A partir da 6ª edição do Manual — válido para o exercício de 2015 —, os dois quadros foram consolidados em um único demonstrativo, denominado ‘Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar’.

64. Para o exercício de 2022, a 12ª edição do MDF, aprovado pela Portaria-STN 924/2021, manteve a elaboração e publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar nos mesmos moldes. Assim como em 2021, a identificação dos recursos é agregada em grupos fonte, subdivididos em dois grandes grupos: o de recursos vinculados e o de não vinculados.

65. Como esse nível de agregação não é suficiente para conformar a realidade da execução orçamentário-financeira dos órgãos do Ministério Público, dos Poderes Legislativo e Judiciário e da Defensoria Pública às necessidades de padronização, divulgação e transparência impostas pela legislação fiscal, o próprio MDF abre a possibilidade de subdivisões dos grupos, desde que as linhas definidas no demonstrativo modelo sejam mantidas como totalizadores, de forma a manter correspondência com a publicação no Siconfi.

66. Dessa forma, acrescentou-se ao demonstrativo a informação da Fonte de Recursos, mantendo-se como totalizadores os recursos vinculados e os não vinculados, bem como as totalizações correspondentes às linhas do demonstrativo disponibilizado no Siconfi.

67. O demonstrativo 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.

68. 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.

69. Desta feita, a prudência fiscal 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.

70. Como resultado da atuação desta Corte de Contas, quando da análise de Relatórios de Gestão Fiscal anteriores, a STN inseriu, na 5ª edição do MDF, metodologia a ser seguida de forma uniforme pelos órgãos responsáveis pela publicação dos referidos demonstrativos. Essa metodologia foi detalhada no Manual Siafi, Seção 021300, Assunto 021301 — disponível em <https://manuais.tesouro.gov.br/siafi/021301> <acesso em 20/3/2023>. O exercício de 2013 foi o primeiro em que essa metodologia foi aplicada uniformemente a todos os órgãos.

71. A 12ª edição do MDF manteve as indicações das edições anteriores, orientando a adoção da metodologia constante do item '021301 – Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – RGF' do Manual Siafi, sendo que a última atualização deste item ocorreu em setembro de 2019. Na introdução do assunto, a STN ressaltou, quanto às orientações apresentadas, que:

*Estas orientações representam a metodologia que será adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para apuração do demonstrativo do Poder Executivo Federal. A STN recomenda a utilização desta metodologia por parte dos demais Poderes e Órgãos para a apuração de seus respectivos demonstrativos. A STN recomenda ainda que a eventual adoção, por parte do órgão, de critérios diferentes daqueles apresentados neste documento seja devidamente explicitada e justificada em notas explicativas.*

72. Esse realce é importante porque, de fato, nas instruções e consulta disponibilizadas, são estabelecidos alguns critérios para o cálculo da disponibilidade líquida do órgão, que, por sua vez, sustentará a inscrição de restos a pagar não processados (RPNP). Essencialmente, a STN inclui, nas disponibilidades e obrigações dos órgãos, os recursos a receber (e a liberar) para pagamento de restos a pagar, bem como os recursos a receber (e a liberar) por Termo de Execução Descentralizada (TED). Esses valores não são contabilizados em contas contábeis financeiras propriamente ditas (Indicador de Superávit Financeiro = F), mas em contas de controle da classe 8. A inclusão dessas contas, conforme o Manual Siafi, deve ser explicitada em nota explicativa.

73. Quando as contas de controle não são consideradas, o valor das disponibilidades após a inscrição de restos a pagar não processados geralmente coincide com a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do Balanço Patrimonial do órgão.

74. O art. 42 da LRF e o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar) estabelecem que a disponibilidade de caixa do órgão deve ser suficiente para a inscrição de restos a pagar. No entanto, para vigor a partir de 2019, a 9ª edição do MDF introduziu (na parte de instruções de preenchimento do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e não na parte conceitual referente ao Demonstrativo) um novo referencial de análise:

*Neste demonstrativo, deverão ser apresentados, separadamente, o cálculo da disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados, bem como o cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes. Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) de recursos ordinários, este montante pode ser utilizado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos **vinculados** cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas. (Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p. 612) (os destaques constam do texto original)*

75. A 8ª edição do MDF apenas citava que deveria ser calculada a disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações e, em sequência, a disponibilidade de recursos não vinculados. A 12ª edição, válida para o exercício de 2022, reproduz, na página 631, o parágrafo introduzido para o exercício de 2019.

76. O objetivo do demonstrativo, como bem ressalta o MDF, é dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa. Nesse sentido, constatado que, ao final do exercício financeiro, as disponibilidades líquidas de caixa em determinada fonte de recursos são insuficientes para honrar os restos a pagar de despesas não liquidadas (RPNP), deve o órgão adotar as providências necessárias com vistas a promover o reequilíbrio dessa equação, mesmo havendo recursos livres suficientes para cobrir a insuficiência apresentada.

77. A existência de suficientes recursos de livre aplicação — ou de disponibilidade líquida de caixa total positiva — para cobrir eventual desequilíbrio de caixa em recursos vinculados não exime o órgão de adotar as medidas necessárias visando ao reequilíbrio dessa equação, de modo a garantir que as



obrigações contraídas — ou os restos a pagar não processados do exercício — estejam cobertas por disponibilidades de caixa suficientes, em consonância com o art. 42 da LRF, c/c o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar).

78. Com a finalidade de subsidiar a verificação do cumprimento da norma, foram consolidadas, a partir das informações dos demonstrativos, na forma do Anexo III deste relatório, as disponibilidades financeiras, em 31/12/2022, dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF. A tabela a seguir resume essas informações. Ela foi construída 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 e a este saldo contraposto os valores inscritos em restos a pagar não processados no final do exercício de 2022.

**Tabela 4 – Disponibilidades de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar Não Processados em 2022**

| Poderes / Órgãos                   | Disponibilidade de Caixa Bruta | Obrigações*    | Disponibilidade de Caixa Líquida | Inscrição de Restos a Pagar Não Processados do Exercício (RPNP) | Suficiência após a inscrição de RPNP |
|------------------------------------|--------------------------------|----------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|                                    | (1)                            | (2)            | (3) = (1) - (2)                  | (4)                                                             | (5) = (3) - (4)                      |
| <b>Poder Executivo</b>             | <b>1.940.550</b>               | <b>160.885</b> | <b>1.779.665</b>                 | <b>121.471</b>                                                  | <b>1.658.194</b>                     |
| <b>Poder Legislativo</b>           | <b>4.209</b>                   | <b>132</b>     | <b>4.077</b>                     | <b>400</b>                                                      | <b>3.677</b>                         |
| 1. Câmara dos Deputados            | 2.582                          | 49             | 2.532                            | 227                                                             | 2.305                                |
| 2. Senado Federal                  | 1.107                          | 69             | 1.038                            | 116                                                             | 922                                  |
| 3. Tribunal de Contas da União     | 520                            | 13             | 507                              | 57                                                              | 450                                  |
| <b>Poder Judiciário</b>            | <b>15.350</b>                  | <b>1.631</b>   | <b>13.718</b>                    | <b>3.024</b>                                                    | <b>10.695</b>                        |
| 1. Supremo Tribunal Federal        | 133                            | 9              | 124                              | 34                                                              | 90                                   |
| 2. Conselho Nacional de Justiça    | 87                             | 1              | 86                               | 8                                                               | 78                                   |
| 3. Superior Tribunal de Justiça    | 505                            | 101            | 404                              | 47                                                              | 357                                  |
| 4. Justiça Militar da União        | 54                             | 6              | 47                               | 27                                                              | 20                                   |
| 5. Justiça Federal                 | 3.707                          | 426            | 3.281                            | 1.804                                                           | 1.478                                |
| 6. Justiça Eleitoral               | 4.751                          | 1.000          | 3.751                            | 774                                                             | 2.977                                |
| 7. Justiça do Trabalho             | 5.264                          | 61             | 5.203                            | 239                                                             | 4.963                                |
| 8. Justiça do DF e dos Territórios | 850                            | 28             | 822                              | 90                                                              | 732                                  |
| <b>Ministério Público</b>          | <b>587</b>                     | <b>35</b>      | <b>552</b>                       | <b>93</b>                                                       | <b>459</b>                           |
| <b>Total Geral</b>                 | <b>1.960.696</b>               | <b>162.683</b> | <b>1.798.013</b>                 | <b>124.988</b>                                                  | <b>1.673.025</b>                     |

Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do 3º quadrimestre de 2022.

Nota: \*As Obrigações são constituídas pela soma das Obrigações Financeiras, dos Restos a Pagar Processados e dos Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores.

79. Os valores publicados nos Demonstrativos 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. Na análise verificou-se, para todos os órgãos, tanto a disponibilidade total, que está evidenciada no Anexo III deste relatório, quanto a disponibilidade por fonte de recursos. No caso do Poder Executivo, essas fontes são consolidadas em grupos de destinação de recursos.

80. A análise empreendida constatou insuficientes disponibilidades líquidas de caixa (após a inscrição de RPNP) em fontes de recursos específicas nos seguintes órgãos: Conselho da Justiça Federal (fonte 188), Justiça do DF e dos Territórios (fonte 188), Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (fonte 188), Senado Federal (fonte 169) e Tribunal Regional Federal da 5ª Região (fonte 100). Em todos esses casos, verificou-se haver disponibilidade líquida de caixa total positiva, assim como disponibilidades livres suficientes para cobrir as fontes deficitárias. De todo modo, CJF e TRF-5, por meio de notas explicativas aos seus respectivos demonstrativos, registraram as providências adotadas visando à regularização da insuficiência.

81. Em relação aos demais órgãos — TJDF, Senado Federal e TRE-BA —, foram solicitadas, por meio de mensagem de correio eletrônico (peças 93, 94 e 95), justificativas para as insuficiências apresentadas, acompanhadas, se fosse o caso, das medidas corretivas adotadas. Em resposta, o TJDF e o TRE-BA ofereceram os esclarecimentos solicitados (peças 96 e 97), os quais foram acatados pela equipe de fiscalização.

82. O Senado Federal, por sua vez, além de não esclarecer a origem da insuficiência observada na fonte 169, informou que o Anexo 5 do seu RGF foi elaborado em consonância com as orientações e o modelo constantes da 12ª edição do MDF, válida para o exercício de 2022. Argumentou que o MDF autoriza a utilização da disponibilidade líquida total (ou de recursos livres) para cobrir eventuais insuficiências em recursos vinculados — no caso do Senado, R\$ 1.038.107.986,37 de disponibilidade líquida total e R\$ 747.651.799,69 em recursos livres, face a uma insuficiência de R\$ 28.463,70 na fonte 169.

83. Aduziu, em adendo, que a nova padronização de fontes de recursos acarretou o agrupamento das fontes 56 e 69 na fonte 056 — conforme a Portaria SOF/ME 14.956/2021 —, cujos recursos disponíveis são suficientes para honrar as obrigações. Por fim, asseverou, ante os motivos expostos, que é regular a situação do Senado Federal.

84. Com efeito, o Senado, além de não apresentar as informações solicitadas pela equipe de fiscalização, ofereceu argumentos que não contribuem para indicar a origem da insuficiência apontada.
85. O MDF admite, de fato, a utilização do saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) de recursos ordinários para cobrir eventuais insuficiências em fontes de recursos vinculados.
86. De igual modo, a nova padronização de fonte ou destinação de recursos reservou para a União a fonte 056 para vincular as receitas provenientes das antigas fontes 56 e 69 ao pagamento de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União. Quanto a essas considerações, de fato não há o que discordar.
87. Ocorre, porém, que a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF é realizada por este Tribunal por meio da análise dos RGFs referentes ao 3º quadrimestre. Para a União, essa análise é feita em conjunto com a regra prevista no parágrafo único do art. 8º também da LRF, segundo a qual ‘os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso’.
88. Esse critério de análise reforça a noção de que a gestão fiscal responsável pressupõe que não basta garantir a existência, ao final do exercício e de forma global, de disponibilidades suficientes para honrar as obrigações contraídas. Deve-se, além disso, assegurar o cumprimento das vinculações legais e constitucionais das receitas públicas.
89. Esse entendimento é reforçado pelo que dispõe o inciso I do art. 50 da LRF: ‘a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada’.
90. Por esse motivo, e de modo a prestigiar o pressuposto da gestão fiscal responsável, este Tribunal analisa os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar por fonte de recursos, averiguando, para cada uma das fontes vinculadas, se as obrigações existentes ao final do exercício estão suportadas por suficientes disponibilidades financeiras.
91. Entende-se, desse modo, que, ao constatar disponibilidade líquida negativa em recursos vinculados, deve o órgão investigar a origem dessa insuficiência e, mesmo diante de recursos de livre aplicação — ou disponibilidade líquida total — suficientes para cobri-la, deve adotar as providências necessárias com vistas a promover o reequilíbrio entre obrigações e disponibilidades.
92. No caso em tela, nenhuma providência haveria que ser adotada, visto que, em decorrência da implantação da nova padronização de fontes ou destinações de recursos, os saldos de disponibilidades existentes nas fontes 56 e 69, ao final de 2022, foram transpostos para a fonte 056, apresentando, ao final, um saldo positivo de disponibilidades na nova fonte — criada para destinar recursos aos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União.
93. Entende-se necessário, de todo modo, dar ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a existência, ao final do exercício, no demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar, de disponibilidade de caixa líquida total ou de recursos livres suficientes para cobrir eventuais insuficiências em recursos vinculados não exime o órgão de adotar as medidas necessárias visando coibir a inscrição de restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa, tendo em vista o disposto nos arts. 1º, § 1º, 8º, parágrafo único, e 42 da LRF.
94. Foram identificadas divergências nos demonstrativos da DPU, do MPU e do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, devidamente comunicadas aos respectivos órgãos por meio de mensagens de correio eletrônico (peças 86, 87 e 88). A DPU, em resposta, reconheceu a existência das divergências e informou que providenciou o reencaminhamento do Anexo 5 de seu RGF a este Tribunal (peça 90), bem como retificou e republicou esse demonstrativo no Siconfi e no DOU. O MPU, por sua vez, ofereceu as justificativas para a inconsistência apontada (peça 91), as quais, uma vez analisadas, foram acolhidas pela equipe de fiscalização.
95. Já o TRT 10, após reencaminhar a este Tribunal o Anexo 5 de seu RGF com a especificação das fontes de recursos (peça 92, p. 7), foi informado (peça 92, p. 2) acerca de discrepância existente entre os valores informados e aqueles publicados no DOU e os declarados no Siconfi, bem como da necessidade de adotar medidas com vistas à retificação desse demonstrativo nesses meios de divulgação. Em resposta (peça 92, p. 1), o órgão reencaminhou o Anexo 5 do RGF e informou a retificação desse demonstrativo no Siconfi e no DOU — nesse último a ser realizada por ocasião da elaboração e publicação do RGF do 1º quadrimestre de 2023.



96. Em apuração realizada em 31/3/2023 (peça 118), verificou-se que todos os órgãos retificaram o Anexo 5 no Siconfi.

97. Considerando a soma das fontes de recursos, todos os órgãos apresentaram suficiência de caixa após a inscrição de restos a pagar não processados — tanto para o conjunto de fontes vinculadas, quanto para as de livre aplicação.

**VI.1 Disponibilidade por Grupos de Destinação de Recursos – Poder Executivo**

98. Normalmente a disponibilidade negativa em algumas fontes de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário decorre ou de a metodologia da STN não abarcar alguma conta específica ou de lançamentos incompletos, em especial do cancelamento de empenhos sem a observância dos ajustes nas contas de Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR. Em relação ao Poder Executivo, outros fatores — além desses — podem levar à existência de disponibilidades negativas no final do exercício, principalmente em relação aos grupos de recursos vinculados à Seguridade Social.

99. A elaboração da peça orçamentária prevê a execução de despesas já ‘fonteadas’, ou seja, que as receitas que custearão as despesas sejam também identificadas. Se, no decorrer do exercício, houver frustração de receitas nas fontes identificadas sem a tempestiva substituição de fontes, a execução orçamentária da despesa ocorre mesmo com a fonte invertida. Muitas vezes esses valores negativos já vêm de exercícios anteriores.

100. De fato, no Acompanhamento dos RGFs referente ao exercício de 2016, ressaltou-se que os valores negativos de grande vulto nos grupos de fonte da Seguridade Social não tinham relação com lançamentos incorretos ou incompletos, mas retratavam a situação em que a arrecadação das fontes próprias desses grupos era insuficiente para cobrir as despesas obrigatórias correlatas. Se, por um lado, essa forma de contabilização explicitava a insuficiência de recursos, por outro, ela não informava quais recursos estão sendo, de fato, utilizados para pagamento dessas despesas.

101. Em 16/1/2017, foi editado o Decreto 8.961/2017, que determinou que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento adotassem medidas para coibir a existência de execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no final do exercício. O Acórdão 2.844/2017-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), por sua vez, determinou que esses ministérios informassem ao TCU as medidas tomadas.

102. Em essência, as respostas dadas pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento chamavam atenção à crise econômica, ao excesso de vinculações e aos acórdãos deste Tribunal que dificultavam a utilização de instrumentos de desvinculação do superávit financeiro. Embora essas respostas tenham ensejado o atestado de cumprimento da determinação, não se resolveu a questão das fontes negativas.

103. Diante desse quadro, o subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), além de considerar regular a inscrição de restos a pagar não processados para o Poder Executivo, determinou que a então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) — atual Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) — verificasse nos futuros acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal, referentes ao 3º quadrimestre, a existência de disponibilidade negativa nos grupos de recursos vinculados à Seguridade Social.

104. A tabela seguinte apresenta a disponibilidade no final do exercício, após a inscrição de restos a pagar não processados do Poder Executivo nos últimos dois exercícios.

**Tabela 5 – Disponibilidade de Caixa – Poder Executivo – Disponibilidade por Grupo de Destinação de Recursos – 2022 e 2021**

R\$ milhões

| Grupo de Destinação de Recursos                                       | 2022             | 2021             | Varição Anual Nominal | Varição Anual Percentual |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|-----------------------|--------------------------|
| <b>Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)</b>              | <b>114.002</b>   | <b>77.670</b>    | <b>36.332</b>         | <b>47%</b>               |
| <b>Total de Recursos Vinculados (II)</b>                              | <b>1.544.192</b> | <b>1.492.834</b> | <b>51.358</b>         | <b>3%</b>                |
| 1. Recursos Vinculados à Educação                                     | 18.415           | 12.588           | 5.827                 | 46%                      |
| 2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência e FAT) | 27.735           | 12.220           | 15.515                | 127%                     |
| 3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)                    | -388             | -61              | -327                  | 533%                     |
| 4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)                    | 1.811            | 1.311            | 500                   | 38%                      |
| 5. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas                        | 10.864           | 10.212           | 653                   | 6%                       |

| <i>Grupo de Destinação de Recursos</i>                                                             | <i>2022</i>      | <i>2021</i>      | <i>Varição Anual Nominal</i> | <i>Varição Anual Percentual</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------------|---------------------------------|
| 6. Recursos da Dívida Pública                                                                      | 1.183.683        | 1.172.805        | 10.878                       | 1%                              |
| 7. Recursos de Alienação de Bens e Direitos                                                        | 1.969            | 13.627           | -11.659                      | -86%                            |
| 8. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos | 6.311            | 4.571            | 1.740                        | 38%                             |
| 9. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas                                                | 273.372          | 241.806          | 31.566                       | 13%                             |
| 10. Outros Recursos Vinculados                                                                     | 20.347           | 23.682           | -3.335                       | -14%                            |
| 11. Recursos a Classificar                                                                         | 74               | 73               | 1                            | 2%                              |
| <b>Total (III) = (I + II)</b>                                                                      | <b>1.658.194</b> | <b>1.570.504</b> | <b>87.691</b>                | <b>6%</b>                       |

Fonte: RGFs do 3º Quadrimestre do Poder Executivo de 2022 e 2021.

105. Os dados apresentados na Tabela 5 demonstram que os esforços empreendidos pelo Poder Executivo em 2021, no sentido de otimizar o controle de fontes no decorrer do exercício, lograram resultados que também foram observados no exercício de 2022.

106. De fato, a exemplo de 2021, o Poder Executivo, em 2022, apresentou disponibilidade negativa somente no grupo de destinação de Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS) — R\$ 388 milhões em 2022 versus R\$ 61 milhões em 2021. Essa insuficiência é amplamente coberta pela disponibilidade de R\$ 114 bilhões em recursos de livre aplicação — Recursos Não Vinculados / Ordinários.

107. Assim, diante do quadro apresentado, propõe-se considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidades negativas no Grupo 'Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)', no valor de R\$ 388 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R\$ 114 bilhões em recursos não vinculados.

108. Esta AudFiscal, em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), continuará a monitorar, nos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre dos exercícios, a questão das disponibilidades negativas em grupos de destinação de recursos do Poder Executivo vinculados à Seguridade Social.

## **VII. ENVIDAMENTO PÚBLICO**

109. Além de definir os limites para a despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público e, neste contexto, merece destaque o acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, cuja fiscalização por este Tribunal é determinada pela própria LRF (art. 59).

110. O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, mas, para instrumentalizar o acompanhamento pelos cidadãos ou pelos órgãos de controle, a LRF determinou em seu art. 32, § 4º, que o Ministério da Fazenda efetuassem registro eletrônico centralizado e atualizado das informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa da União e de todos os demais entes da Federação — com encargos e condições de contratação, saldos e limites de endividamento, de contratação de operações de crédito e de concessão de garantias.

111. A verificação da implementação desse mandamento legal já foi abordada em diversos processos desta Corte de Contas, sendo o objeto específico do acompanhamento realizado por meio do TC 021.946/2014-0, atualmente sob a relatoria do min. Antonio Anastasia. De acordo com a STN, em nova manifestação contemporânea a esta instrução, a 'plataforma Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios', inserida no portal Tesouro Transparente, cumpre a referida exigência da LRF ([www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios](http://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios)).

112. No exercício de sua competência constitucional, o Senado Federal estabeleceu limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito e para o saldo total de garantias concedidas pela União. Por outro lado, a fixação dos limites das dívidas consolidada e mobiliária federal ainda carecem de regulamentação, sendo que o primeiro é de competência do Senado Federal e o segundo limite, do Congresso Nacional.

113. A análise ora empreendida tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 3º quadrimestre de 2022.

114. Tais demonstrativos estão previstos no art. 54 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente

de forma a garantir amplo acesso público, bem como controle pelos órgãos competentes. De acordo com o inciso III do § 1º do art. 59 da Lei, os tribunais de contas alertarão os Poderes quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.

115. De forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo Federal, os valores divulgados são conferidos com os dados constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), verificando-se a aderência à metodologia de cálculo elaborada pela STN, com ênfase na verificação dos dados inseridos no Siconfi (e divulgados por meio deste).

116. Neste caso, foi verificada divergência entre os montantes da Dívida Mobiliária publicados no Siconfi e no DOU, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, cujo tratamento foi relatado no capítulo III deste relatório. Ademais, na fiscalização referente ao período anterior (2º quadrimestre de 2022), haviam sido constatadas trocas de saldos de contragarantias no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias (tanto no Siconfi, quanto no DOU). Verificou-se, nesta análise do RGF do 3º quadrimestre de 2022, que as correções foram realizadas e, no caso da publicação no DOU, evidenciadas em nota de rodapé (conforme sugerido em diligência no acompanhamento do referido quadrimestre).

#### VII.1 Dívida Consolidada

117. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, de acordo com a LRF, a Dívida Consolidada (DC) de cada ente federativo deve incluir também outras obrigações, como precatórios e operações equiparadas a operações de crédito, abrangendo, além das obrigações assumidas pelos órgãos da administração direta, as assumidas por seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (exceto as operações entre estes órgãos e/ou entidades).

118. Para o acompanhamento do nível de endividamento dos entes federativos, a LRF facultou a proposição de limites ‘em termos de dívida líquida’, o que, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, proporciona uma representação mais fidedigna da situação. No caso da União, em que a Dívida Mobiliária (DM) passou a representar a quase totalidade da Dívida Consolidada, a manutenção de recursos em caixa, prática conhecida por ‘colchão da dívida’, possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido a uma menor percepção de risco, por exemplo).

119. O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o estabelecimento do limite para a Dívida Mobiliária da União é competência do Congresso Nacional (conforme o inciso XIV do art. 48 da Carta Magna), sendo que o art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição desses limites e de suas alterações.

120. No caso da Dívida Consolidada, os limites foram propostos pelo Presidente da República ‘em termos de dívida líquida’, por meio da Mensagem 1.069/2000 (no Senado Federal, Mensagem 154/2000), propondo-se, para a União, o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Deste modo, para o cálculo da DCL são deduzidos os valores de alguns ativos (Ativo Disponível e Haveres Financeiros) e somados os valores de restos a pagar processados. A proposta referente aos estados, DF e municípios foi desmembrada no Senado Federal (Mensagem 154-A/2000) e houve a aprovação da Resolução 40/2001 (Projeto de Resolução do Senado 73/2001). No caso da DCL da União, apenas em 2007 a proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. O referido limite, portanto, ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal.

121. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.

122. A definição destes limites é importante para que o endividamento federal se pautе pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, possibilitaria que esta Corte de Contas efetuasse os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), quando o montante apurado superasse 90% do respectivo limite.

123. Conforme consignado nos votos dos Acórdãos 969/2019-TCU-Plenário e 973/2019-TCU-Plenário, ambos de relatoria da min. Ana Arraes, enquanto não forem aprovadas as normas que fixem os limites a que se refere a LRF, não é possível a este Tribunal efetuar os referidos alertas. Contudo, merece destaque o

entendimento manifestado pelo ministro-relator Bruno Dantas quando da apreciação do acompanhamento do RGF do 3º quadrimestre de 2019 (Voto condutor do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário), no sentido de que:

(...) embora não haja limite formalmente definido para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária federal, a missão atribuída pela LRF a este Tribunal possui espectro amplo, guiado, sempre, pela diretriz insculpida em seu art. 1º, § 1º, segundo a qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para esse intento, embora não seja juridicamente viável expedir o alerta preconizado pela LRF por ausência de critério legal, cabe ao Tribunal informar a situação aos órgãos envolvidos com vistas à busca de melhorias no cenário fiscal (...)

124. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) e na legislação citada no art. 73 da LRF.

125. A Tabela 6 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 3º Quadrimestre de 2022 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

**Tabela 6 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida**

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

| Especificação                                         | R\$ milhares                  |                               |                               |                               |                  |                    |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------|--------------------|
|                                                       | Até o 3º<br>Quadr.<br>de 2021 | Até o 1º<br>Quadr.<br>de 2022 | Até o 2º<br>Quadr.<br>de 2022 | Até o 3º<br>Quadr.<br>de 2022 | Var. %<br>Quadr. | Var. %<br>12 meses |
| <b>Dívida Consolidada - DC (I)</b>                    | <b>7.613.351.186</b>          | <b>7.713.582.022</b>          | <b>7.906.258.207</b>          | <b>8.185.160.134</b>          | <b>3,53</b>      | <b>7,51</b>        |
| <b>Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)</b>     | <b>7.601.931.776</b>          | <b>7.628.181.445</b>          | <b>7.830.570.999</b>          | <b>8.061.208.196</b>          | <b>2,95</b>      | <b>6,04</b>        |
| Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)          | 5.343.364.587                 | 5.355.297.116                 | 5.529.096.672                 | 5.694.077.957                 | 2,98             | 6,56               |
| (-) Aplicações em Títulos Públicos                    | -3.740.480                    | -3.933.848                    | -3.978.046                    | -4.149.499                    | 4,31             | 10,93              |
| Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)  | 2.029.394.035                 | 2.074.072.301                 | 2.091.606.706                 | 2.155.463.636                 | 3,05             | 6,21               |
| Dívida Securitizada                                   | 4.313.158                     | 3.201.226                     | 5.160.163                     | 3.638.671                     | -29,49           | -15,64             |
| Dívida Mobiliária Externa                             | 228.600.477                   | 199.544.650                   | 208.685.504                   | 212.177.432                   | 1,67             | -7,18              |
| Relacionamento TN/BCB (Lei 13.820/2019)               | -71.680.730                   | 0                             | 0                             | 36.534.999                    | -                | -150,97            |
| Dívida Contratual                                     | 73.872.787                    | 58.463.362                    | 70.840.184                    | 81.290.857                    | 14,75            | 10,04              |
| Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)        | 921.213                       | 21.234.374                    | 1.074.635                     | 450.218                       | -58,11           | -51,13             |
| Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)               | 2.723.656                     | 2.743.487                     | 2.620.574                     | 2.396.886                     | -8,54            | -12,00             |
| Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos | 5.582.485                     | 2.959.354                     | 1.151.814                     | 3.278.978                     | 184,68           | -41,26             |
| <b>Deduções (II)</b>                                  | <b>2.774.773.785</b>          | <b>2.670.789.172</b>          | <b>2.791.684.182</b>          | <b>2.991.786.768</b>          | <b>7,17</b>      | <b>7,82</b>        |
| Ativo Disponível                                      | 1.734.295.496                 | 1.673.212.124                 | 1.683.560.089                 | 1.827.434.126                 | 8,55             | 5,37               |
| Haveres Financeiros                                   | 1.123.066.450                 | 1.107.662.654                 | 1.202.379.026                 | 1.261.365.040                 | 4,91             | 12,31              |
| (-) Restos a Pagar Processados <sup>1</sup>           | -82.588.161                   | -110.085.607                  | -94.254.933                   | -97.012.398                   | 2,93             | 17,47              |
| <b>Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)</b>    | <b>4.838.577.401</b>          | <b>5.042.792.850</b>          | <b>5.114.574.024</b>          | <b>5.193.373.366</b>          | <b>1,54</b>      | <b>7,33</b>        |
| Receita Corrente Líquida - RCL                        | 1.062.519.048                 | 1.137.751.621                 | 1.247.128.737                 | 1.253.427.307                 | 0,51             | 17,97              |
| % da DC sobre a RCL (I / RCL)                         | 716,54%                       | 677,97%                       | 633,96%                       | 653,02%                       | 3,01             | -8,86              |
| % da DCL sobre a RCL (III / RCL)                      | 455,39%                       | 443,22%                       | 410,11%                       | 414,33%                       | 1,03             | -9,02              |
| % da DM sobre a RCL (DM / RCL)                        | 715,46%                       | 670,46%                       | 627,89%                       | 643,13%                       | 2,43             | -10,11             |

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2022 e de quadrimestres anteriores.

126. Na esfera federal, a Dívida Consolidada (DC) é composta quase que totalmente pela Dívida Mobiliária (DM) sendo que, ao final de 2022, a DM representava 98,5% daquela, tendo ambas ultrapassado o patamar dos R\$ 8 trilhões.

127. Estão incluídos nesta cifra R\$ 2,16 trilhões referentes ao saldo da carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil – Bacen, que instrumentaliza a execução da política monetária e que corresponde a pouco mais de um quarto da Dívida Consolidada. Esta participação, nos montantes da DM e da DC, tem se mantido bastante estável desde o final de 2020, embora esteja decrescente em comparação com o Produto Interno Bruto – PIB (haja vista o crescimento do PIB em 2021 e 2022), conforme pode-se concluir da análise das estatísticas fiscais divulgadas pela autoridade monetária (disponível em [www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais](http://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais)).

128. O saldo dos títulos em poder do Bacen, além de compor a Dívida Consolidada (bem como a Dívida Consolidada Líquida – DCL, que será analisada mais adiante) é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, cujo montante encerrou o exercício de 2022 em R\$ 5,66 trilhões (correspondendo a 57,1% do PIB, conforme a estatística divulgada em 31/3/2023). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal – DPF (mensalmente divulgada pela STN) que, ao final de 2022, estava em R\$ 5,95 trilhões.

129. Voltando à análise da Dívida Consolidada, no 3º quadrimestre de 2022, houve crescimento de 3,53% (R\$ 279 bilhões), enquanto a Dívida Mobiliária cresceu 2,95% (R\$ 231 bilhões). Haja vista a significativa identidade entre ambas, cabe ressaltar que esta diferença de R\$ 48 bilhões a mais no crescimento da DC, decorreu, majoritariamente, da tempestiva contabilização da obrigação estabelecida na



*Lei 13.820/2019, referente à transferência do excedente do resultado negativo do Bacen para o Tesouro Nacional, no valor de R\$ 36,5 bilhões. Destaca-se também o acréscimo de R\$ 10,5 bilhões ao saldo da Dívida Contratual (o que representou, no quadrimestre, um crescimento de 15% do montante).*

130. *Quanto a esta obrigação do Tesouro Nacional (União) com o Bacen (decorrente do resultado negativo do Bacen), convém ressaltar que ela poderá ser paga com títulos públicos, desde que adequados às finalidades da política monetária, conforme dispõe a referida legislação. Ademais, convém registrar que a diferença no crescimento da DC e da DM recém apontada não se verifica nos dados obtidos por meio do Siconfi, haja vista que, conforme relatado no capítulo 3 deste relatório, o Siconfi, erroneamente, está incluindo a referida obrigação no montante da Dívida Mobiliária.*

131. *Importante ressaltar que doze meses antes o movimento foi o inverso. Parte do resultado positivo do Bacen referente ao exercício de 2021, no montante de R\$ 72 bilhões, foi transferida para o Tesouro Nacional. Tal transferência ocorreu após a constituição de reservas no balanço da autoridade monetária, as quais foram posteriormente consumidas, reduzindo a atual transferência do resultado negativo de 2022. No caso dessa fonte de recursos (resultado positivo do Bacen), a utilização é vinculada ao pagamento da Dívida Mobiliária, conforme legislação.*

132. *Neste caso, os recursos ficaram disponíveis para serem utilizados dez dias úteis após a aprovação do balanço da autoridade monetária de 2021. Já no caso inverso, o Tesouro Nacional deverá quitar esta nova obrigação até o décimo dia útil do exercício seguinte ao da aprovação do balanço (ou seja, poderá quitar essa obrigação apenas no início de 2024).*

133. *De todo modo, nota-se que a separação do montante oriundo do resultado do Bacen da Dívida Mobiliária decorre também da possibilidade de que o pagamento desta obrigação venha a ser realizada com outros meios (não necessariamente com a emissão de títulos públicos para o Bacen). O mais provável, no entanto, é que o pagamento será realizado com a emissão dos títulos, haja vista que aquela Lei estabelece a obrigatoriedade de o Tesouro Nacional manter um patamar mínimo de títulos livres para negociação pela autoridade monetária (5% da carteira total), assim como também prevê a capitalização do Bacen com a emissão de títulos, caso o patrimônio líquido deste chegue a um nível muito baixo (0,25% do ativo total).*

134. *Por fim, sobre este assunto, somando-se os montantes decorrentes do resultado do Bacen à Dívida Mobiliária, verifica-se que o crescimento relativo da DM seria praticamente o mesmo da Dívida Consolidada, com muita identidade no comparativo do acumulado de doze meses, em que ambas cresceram 7,5% no ano de 2022.*

135. *Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu 1,54% (R\$ 79 bilhões) no quadrimestre em análise e, portanto, sua variação foi muito menor do que a da Dívida Consolidada (3,53%). No entanto, esse distanciamento desaparece no acumulado de doze meses (em termos relativos), pois o crescimento nominal da DCL foi de 7,33%, assemelhando-se ao da DC (7,51%). Apenas a título de referência, registra-se que a inflação oficial acumulada no mesmo período (2022) foi de 5,79% (IPCA). Neste caso, verifica-se que os crescimentos dos três montantes analisados neste relatório (DC, DM e DCL) superaram a inflação anual.*

136. *As outras análises do endividamento público utilizam mais comumente o PIB como referência (em que pese a LRF determine a utilização da RCL). Neste contexto, é interessante frisar que a DLSP, citada anteriormente, representava 55,8% do PIB ao final de 2021 e subiu para 57,1% (estatísticas de 31/3/2023). Por outro lado, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), caiu significativamente de 78,3% para 72,9% no mesmo período (análises mais aprofundadas são realizadas no processo TC 001.003/2023-2, também sob relatoria do min. Jorge Oliveira, no qual é realizado o acompanhamento da dívida pública federal).*

137. *Aquela significativa diferença na variação da DCL em comparação com a variação da DC no 3º quadrimestre de 2022 teve como causa o significativo crescimento do saldo das deduções que são incluídas no cálculo da DCL (quais sejam: ativo disponível e haveres financeiros menos os restos a pagar). O crescimento das deduções no quadrimestre foi de R\$ 200 bilhões (7,17%), demonstrando que uma variação significativa nesse saldo afeta sobremaneira a apuração da Dívida Consolidada Líquida.*

138. *No caso específico, o maior impacto no montante das deduções se deu com o acréscimo de quase R\$ 144 bilhões ao Ativo Disponível (crescimento de 8,55%), decorrente do aumento do saldo dos depósitos do Tesouro Nacional no Bacen (que encerrou 2022 com saldo superior a R\$ 1,8 trilhão). Adicionalmente, foi relevante para aquele resultado o crescimento de R\$ 59 bilhões nos Haveres Financeiros.*

139. *É razoável considerar que a Dívida Consolidada Líquida representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo as deduções citadas, as quais, muitas vezes, estão relacionadas com o próprio endividamento e a sua gestão (como por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).*

140. Quanto à variação do saldo de Haveres Financeiros, cabe frisar que tal variação teve por causa principal a grande melhora na expectativa de recebimento das dívidas dos entes subnacionais, sensibilizada por meio da significativa redução do respectivo ajuste contábil (ajuste para perdas).

141. Ao final de 2021, esse ajuste (conta redutora), que já vinha decrescendo discretamente, representava 53,9% do montante das dívidas dos entes subnacionais para com a União (R\$ 681 bilhões, à época) e ao final do 1º quadrimestre de 2022, essa proporção havia diminuído para 49,1% do montante (R\$ 695 bilhões).

142. A partir do 2º quadrimestre de 2022, no entanto, essa proporção se reduziu de forma mais acentuada. Naquele quadrimestre, para 30,4% (do saldo de R\$ 664 bilhões) e, ao final de 2022, para 18,2% (do montante de R\$ 696 bilhões). No quadrimestre a redução foi de R\$ 75 bilhões e em 2022 acumulou quase R\$ 241 bilhões.

143. Importante ressaltar que uma enorme elevação do montante desse ajuste para perdas foi realizada ao final de 2020 (quando saiu de 7,6% do saldo das dívidas para 56%), no contexto do atendimento de recomendação de revisão da metodologia expedida por esta Corte de Contas no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas). Tal alteração teve impacto significativo no crescimento da DCL no 3º quadrimestre de 2020 apesar da preponderância, durante aquele exercício, do impacto da pandemia de Covid-19.

144. Novas recomendações sobre o assunto foram exaradas por esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.833/2022-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), no âmbito da Auditoria Financeira sobre Haveres Financeiros da União (exercício de 2021). Tais recomendações já foram monitoradas na fiscalização subsequente (exercício de 2022), onde constatou-se que ainda não foram completamente implementadas, conforme deliberado por meio do Acórdão 753/2023-TCU-Plenário (rel. min. Jorge Oliveira).

145. Conforme também consta do Balanço Geral da União, em ‘novembro de 2022, foi implementado um novo modelo de ajuste para perdas dos haveres financeiros da União junto a Estados e Municípios, denominado ‘Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios’ (MAPHEM), em substituição à metodologia de avaliação da ‘Capacidade de Pagamento’ denominada ‘Capag Plus’.

146. Entretanto, além dessa alteração metodológica, a melhora na expectativa de pagamento dos entes subnacionais ocorrida no 2º semestre de 2022 também guardou relação com a resolução de diversos conflitos judiciais com estados, por meio da celebração de contratos de refinanciamento, bem como o início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal de mais uma unidade federativa (Rio Grande do Sul). A situação das finanças dos entes subnacionais é um tema relevante para a análise do endividamento e mais detalhes são explicitados adiante, no subtópico específico ‘Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais’, logo após a análise das garantias concedidas pela União.

147. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se leve aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 410,11% ao final do 2º quadrimestre de 2022 para 414,33% ao final de 2022, decorrente, principalmente, da estabilização da RCL em termos nominais (com queda em termos reais). Registre-se que, ao final de 2020, a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite máximo de 350% proposto ainda no ano 2000.

148. Em relação à Dívida Mobiliária, o crescimento no indicador DM/RCL não foi suficiente para que o índice extrapolasse o limite de 650% proposto no ano 2000, tendo em vista que este saiu de 627,89% ao final do 2º quadrimestre de 2022 para 643,13% ao final de 2022. Trata-se de um nível de atingimento baixo para os últimos anos, mas ainda acima do eventual limite de alerta para esta Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingira o recorde de 1.059,86%.

149. Nesse sentido, de maneira análoga à procedida no âmbito do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), propõe-se informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF, que os montantes da Dívida Consolidada Líquida e da Dívida Mobiliária da União alcançaram, no 3º quadrimestre de 2022, respectivamente, 414,33% e 643,13% da Receita Corrente Líquida.

#### VII.2 Operações de Crédito

150. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. No entanto, enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo existente ao final de cada quadrimestre (controle do estoque), o controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

151. De acordo com o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração desse limite, consideram-se apenas as contratações realizadas no exercício, no caso específico, os valores das operações de crédito que se acumularam ao longo de 2022, incluindo tanto as contratações internas quanto externas.

152. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, notadamente, os valores de operações de crédito que sejam destinados à amortização do principal da dívida (inclusive no caso de refinanciamento) e, desta forma, dá a este limite a característica de ser um 'teto' para o crescimento do estoque da dívida a cada exercício (haja vista que busca mensurar o montante que excede ao refinanciamento), em que pese não controle o crescimento da dívida que decorre da apropriação de juros.

153. A forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente nos dois primeiros Relatórios de Gestão Fiscal de cada exercício, pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas apenas no 1º quadrimestre (ou no 1º e 2º quadrimestres) do exercício de referência, o denominador é sempre composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos três quadrimestres. Deste modo, a possibilidade de descumprimento do limite é muito maior com o decorrer dos períodos de apuração.

154. No caso de ocorrer o atingimento do limite estabelecido em algum dos dois primeiros quadrimestres, será vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF.

155. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal de 2022.

**Tabela 7 – Demonstrativo das Operações de Crédito**

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

| Operações de Crédito                                                                 | R\$ milhares                         |                                      |                                        |                                      |                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                      | No 1º<br>Quadr.<br>(A)               | No 2º<br>Quadr.<br>(B)               | No 3º<br>Quadr.<br>(C)                 | Até o 3º<br>Quadr.<br>(A+B+C)        | % S/RCL<br>(Até o 3º<br>Quadr.)        |
| <b>Operações de Crédito (I)</b>                                                      | <b>488.210.748</b>                   | <b>442.080.758</b>                   | <b>629.827.179</b>                     | <b>1.560.118.685</b>                 | <b>124,47%</b>                         |
| Mobiliária                                                                           | 488.124.789                          | 435.721.415                          | 626.619.482                            | 1.550.465.686                        | 123,70%                                |
| Interna                                                                              | 488.124.789                          | 435.721.415                          | 626.619.482                            | 1.550.465.686                        | 123,70%                                |
| Externa                                                                              | 0                                    | 0                                    | 0                                      | 0                                    | 0,00%                                  |
| Contratual                                                                           | 85.960                               | 6.359.343                            | 3.207.697                              | 9.652.999                            | 0,77%                                  |
| Externa                                                                              | 85.960                               | 6.359.343                            | 3.207.697                              | 9.652.999                            | 0,77%                                  |
| <b>Apuração do Cumprimento dos Limites</b>                                           | <b>Até o 1º<br/>Quadr.<br/>(R\$)</b> | <b>Até o 2º<br/>Quadr.<br/>(R\$)</b> | <b>Até o 2º<br/>Quadr.<br/>(% RCL)</b> | <b>Até o 3º<br/>Quadr.<br/>(R\$)</b> | <b>Até o 3º<br/>Quadr.<br/>(% RCL)</b> |
| <b>Operações Vedadas (II)</b>                                                        | <b>0</b>                             | <b>0</b>                             | <b>0,00%</b>                           | <b>0</b>                             | <b>0,00%</b>                           |
| <b>Outras Operações Deduzidas do Limite (III)</b>                                    | <b>627.912.021</b>                   | <b>1.031.182.195</b>                 | <b>82,68%</b>                          | <b>1.639.432.159</b>                 | <b>130,80%</b>                         |
| Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas                                  | 627.183.280                          | 1.030.424.953                        | 82,62%                                 | 1.638.442.408                        | 130,72%                                |
| Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas                                 | 0                                    | 0                                    | 0,00%                                  | 0                                    | 0,00%                                  |
| Aporte Bacen Lei 11.803/2008                                                         | 728.741                              | 757.242                              | 0,06%                                  | 989.748                              | 0,08%                                  |
| Concessão de Garantias                                                               | 0                                    | 0                                    | 0,00%                                  | 0                                    | 0,00%                                  |
| <b>Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)</b> | <b>0</b>                             | <b>0</b>                             | <b>0%</b>                              | <b>0</b>                             | <b>0%</b>                              |
| <b>Receita Corrente Líquida (RCL)</b>                                                | <b>1.137.751.621</b>                 | <b>1.247.128.737</b>                 | <b>100,00%</b>                         | <b>1.253.427.307</b>                 | <b>100,00%</b>                         |
| <b>Limite Geral (definido pelo SF)</b>                                               | <b>682.650.973</b>                   | <b>748.277.242</b>                   | <b>60,00%</b>                          | <b>752.056.384</b>                   | <b>60,00%</b>                          |
| <b>Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)</b>                         | <b>614.385.875</b>                   | <b>673.449.518</b>                   | <b>54,00%</b>                          | <b>676.850.746</b>                   | <b>54,00%</b>                          |

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios de Gestão Fiscal de 2022.

<sup>1</sup> Divergências entre a soma de parcelas e o respectivo total decorrem de arredondamento.

156. Conforme evidenciado na Tabela 7, o valor das operações de crédito contratadas em 2022 foi de R\$ 1,56 trilhão, sendo a quase totalidade referente a operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal, podem ser feitas deduções deste montante, em especial, dos valores referentes à amortização do principal da dívida, as quais superaram o montante contratado, atingindo R\$ 1,64 trilhão. Neste contexto, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite é zero e, portanto, o limite foi cumprido.

157. Importante ressaltar que este resultado não representa a variação na dívida pública, haja vista que considera as novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. Deste modo, convém registrar que em 2022, apesar do elevado montante de amortização evidenciado, a Dívida Mobiliária cresceu R\$ 459 bilhões e a Dívida Consolidada, R\$ 572 bilhões, conforme pode ser verificado com os dados da Tabela 6. Já a Dívida Consolidada Líquida, que representa com mais exatidão o endividamento (por considerar também as alterações em ativos), cresceu R\$ 355 bilhões em 2022 (7,33%).

### VII.3 Garantias Concedidas

158. Importante mecanismo para o controle de potencial aumento do endividamento da União é o



acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Este montante também não poderá ultrapassar 60% da RCL, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007.

159. Em que pese o valor percentual deste limite seja o mesmo do limite para as operações de crédito (item anterior), não se trata aqui da variação do montante em determinado período, mas da verificação do nível atingido em datas específicas, ou seja, do saldo devedor atualizado das operações garantidas pela União ao final de cada quadrimestre.

160. O demonstrativo apresenta também o montante das contragarantias recebidas nessas operações, as quais são exigidas conforme o § 1º do art. 40 da LRF. Essas contragarantias não são obrigatórias para órgãos e entidades do próprio ente federativo (da União, no caso), tendo em vista a permissão dada pelo inciso I do referido artigo.

161. É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os entes beneficiários (estados, DF e municípios), ou suas respectivas entidades, comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal. Dentre estas condicionantes está, além do oferecimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida), a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.

162. Frise-se que as contragarantias exigidas dos estados, DF ou municípios consistem na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retenção dos valores utilizados no pagamento da respectiva dívida vencida, conforme dispõem o § 1º do art. 40 da LRF e o inciso IV e § 4º do art. 167 da Constituição.

163. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 3º quadrimestre de 2022 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.

**Tabela 8 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores**

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

|                                                             | Até o 3º Quadr. de 2021 (A) | Até o 1º Quadr. de 2022 (B) | Até o 2º Quadr. de 2022 (C) | Até o 3º Quadr. de 2022 (D) | Var. % Quadr. (D/C) | Var. % 12 Meses (D/A) |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------|
| <b>Garantias Concedidas</b>                                 |                             |                             |                             |                             |                     |                       |
| Aos Estados (I)                                             | 234.129.559                 | 211.980.421                 | 218.301.227                 | 213.843.828                 | -2,04               | -8,66                 |
| Aos Municípios (II)                                         | 30.544.394                  | 27.932.683                  | 29.216.669                  | 30.879.271                  | 5,69                | 1,10                  |
| As Entidades Controladas (III)                              | 38.736.754                  | 33.469.134                  | 33.053.192                  | 32.129.028                  | -2,80               | -17,06                |
| Por meio de Fundos e Programas (IV) <sup>(1)</sup>          | 34.179.495                  | 29.627.759                  | 29.542.333                  | 29.019.312                  | -1,77               | -15,10                |
| FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) <sup>(2)</sup>    | 1.834.203                   | 1.715.379                   | 1.604.379                   | 1.491.333                   | -7,05               | -18,69                |
| Fundo de Garantia à Exportação - FGE                        | 24.988.192                  | 20.559.520                  | 20.648.106                  | 20.007.463                  | -3,10               | -19,93                |
| Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB            | 22.230                      | 20.981                      | 20.972                      | 21.637                      | 3,17                | -2,67                 |
| Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira - BB              | 902.203                     | 955.026                     | 982.703                     | 988.791                     | 0,62                | 9,60                  |
| Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas                  | 2.726.912                   | 2.641.388                   | 2.491.098                   | 2.651.780                   | 6,45                | -2,76                 |
| Emgea - MP 2.155/2001 <sup>(2)</sup>                        | 3.705.754                   | 3.735.466                   | 3.795.075                   | 3.858.308                   | 1,67                | 4,12                  |
| <b>Total Garantias Conced. (V) = (I + II + III + IV)</b>    | <b>337.590.202</b>          | <b>303.009.997</b>          | <b>310.113.422</b>          | <b>305.871.439</b>          | <b>-1,37</b>        | <b>-9,40</b>          |
| Receita Corrente Líquida - RCL (VI)                         | 1.062.519.048               | 1.137.751.621               | 1.247.128.737               | 1.253.427.307               | 0,51                | 17,97                 |
| <b>% do Total das Garantias sobre a RCL</b>                 | <b>31,77%</b>               | <b>26,63%</b>               | <b>24,87%</b>               | <b>24,40%</b>               | <b>-1,86</b>        | <b>-23,20</b>         |
| Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%               | 637.511.429                 | 682.650.973                 | 748.277.242                 | 752.056.384                 | 0,51                | 17,97                 |
| Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%   | 573.760.286                 | 614.385.875                 | 673.449.518                 | 676.850.746                 | 0,51                | 17,97                 |
| <b>Contragarantias Recebidas</b>                            |                             |                             |                             |                             |                     |                       |
| Dos Estados (VII)                                           | 234.129.559                 | 211.980.421                 | 218.301.227                 | 213.843.828                 | -2,04               | -                     |
| Dos Municípios (VIII)                                       | 30.544.394                  | 27.932.683                  | 29.216.669                  | 30.879.271                  | 5,69                | 1,10                  |
| Das Entidades Controladas (IX)                              | 15.161.073                  | 13.211.417                  | 12.278.895                  | 12.174.592                  | -0,85               | -                     |
| Em Garantias por meio de Fundos e Progr. (X)                | 0                           | 0                           | 0                           | 0                           | 0                   | 0                     |
| <b>Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)</b> | <b>279.835.027</b>          | <b>253.124.520</b>          | <b>259.796.791</b>          | <b>256.897.691</b>          | <b>-1,12</b>        | <b>8,20</b>           |

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º Quadrimestre de 2022 e anteriores.

<sup>(1)</sup> A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

<sup>(2)</sup> Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original);

164. No 3º quadrimestre de 2022, o saldo das garantias concedidas pela União diminuiu R\$ 4,2 bilhões (redução de 1,37%) e, com esta variação, o montante ao final de 2022 recuou para R\$ 305,9 bilhões (montante 9,4% inferior ao apurado ao final de 2021).

165. Ressalte-se que 70% do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob a responsabilidade dos estados e Distrito Federal (R\$ 214 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 31 bilhões corresponde a apenas 10% do total (no entanto, neste caso, há crescimento continuado dessa



participação a partir do 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%). Adicionalmente, convém acrescentar que o saldo das garantias aos municípios cresceu quase 60% desde o final de 2019 (ou seja, a partir do início da pandemia de Covid-19).

166. Conforme pode ser verificado nas notas explicativas do RGF, e principalmente por meio do Painel das Garantias Concedidas pela União (acessível em <http://garantias.tesouro.gov.br>), dos R\$ 32 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, R\$ 24,5 bilhões são de responsabilidade de estatais federais e R\$ 7,6 bilhões (ou seja, menos de 24%) são de entidades controladas estaduais ou do DF. Não há operações de entidades controladas municipais.

167. Do montante garantido às estatais federais, 78% (R\$ 19,1 bilhões) dizem respeito a operações contratadas por bancos federais, principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável por R\$ 15 bilhões do montante.

168. Historicamente, as variações no saldo devedor das garantias concedidas guardam razoável relação com as variações cambiais, tendo em vista que a maior parte das operações de crédito garantidas é indexada a moedas estrangeiras (o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas).

169. No quadrimestre em análise, no entanto, essa correlação não foi observada, haja vista que o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve uma pequena valorização (0,75%), enquanto o saldo devedor das garantias diminuiu (1,37%). Tal movimento acabou por reduzir, também, a correlação no período de doze meses, haja vista que em 2022 o saldo devedor das garantias diminuiu 9,4%, enquanto a referida moeda desvalorizou 6,5% (conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta 'Conversor de Moedas' de seu sítio eletrônico).

170. Quanto à apuração do limite estabelecido pela RSF 48/2007, houve cumprimento deste ao final do 3º quadrimestre de 2022, haja vista que o indicador recuou de 24,87% da RCL para 24,40%, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL). Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano.

#### VII.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

171. O Senado Federal tem exercido a sua competência privativa, conforme o inciso V do art. 52 da Carga Magna, de aprovar a realização de operações de crédito externo de interesse dos entes federativos. A referida casa legislativa rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, formalizadas por meio de Resoluções do Senado Federal, que recebem o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009, alterada pela Instrução Normativa-TCU 73/2014.

172. No decorrer do 3º quadrimestre de 2022, houve autorização pelo Senado Federal do prosseguimento da contratação de onze operações de crédito, pleiteadas pelos governos de dois estados (Alagoas e Ceará), pelas prefeituras de quatro municípios (Criciúma/SC, Juazeiro do Norte/CE, Rio de Janeiro/RJ e Sorocaba/SP) e cinco operações pleiteadas por uma empresa controlada (BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, cada uma delas de interesse específico de algum de seus controladores – estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Referidas autorizações encontram-se às peças 100 a 115.

173. Adicionalmente, em cumprimento ao art. 4º do referido normativo, a STN informa, nas notas explicativas dos RGFs (intituladas 'Metodologia de Elaboração'), a relação das novas contratações de operações de crédito externo com garantia da União. No demonstrativo em análise, foram incluídas informações sobre dezenove novas operações contratadas, sendo quatro delas referentes a operações autorizadas nesse mesmo quadrimestre (operações referentes às peças 100, 102, 104 e 109). As outras quinze contratações referem-se a operações autorizadas no quadrimestre anterior, em agosto de 2022.

174. Em consulta ao Cadastro da Dívida Pública – CDP (disponível em <http://sadipem.tesouro.gov.br>), verifica-se que a operação de crédito externo autorizada para Juazeiro do Norte/CE (peça 106) já foi contratada em 27/12/2022, em que pese não esteja informada no RGF em análise. Contando com esta operação, o volume total das operações de crédito externo contratadas em 2022 gira em torno de R\$ 13 bilhões, sendo que em torno de 94% desse volume foram contratados no 3º quadrimestre.

175. Na verificação dessas contratações foram encontrados alguns erros no cadastramento de dívidas ou garantias no CDP e, principalmente, a ausência de atualização das informações, pelos estados ou municípios. Tais inconformidades serão objeto de análises futuras, nos Acompanhamentos do RGF ou em outras fiscalizações específicas.

176. Sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.

177. Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como limite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal, sendo que para 2022 a STN sugeriu que o intralimite estabelecido também fosse de R\$ 22,5 bilhões, conforme Nota Técnica 60707/2021/ME (peça 116).

178. Em atendimento à IN-TCU 59/2009, a STN também tem informado, nos RGFs, os montantes de garantias honradas pela União em decorrência da inadimplência de estados e municípios (independentemente do ressarcimento). Embora o referido normativo tenha por objeto apenas as operações de crédito externo, os dados apresentados incluem os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno, sem distingui-los.

179. As informações divulgadas nas ‘notas explicativas’ do RGF são uma parte do que já é divulgado mensalmente por meio do Relatório Mensal de Garantias Honradas — RMGH (ou Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito), que passou a ser publicado em 2016, quando tais honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam havia mais de dez anos até então). A tabela a seguir apresenta tais informações (exceto o detalhamento por municípios), ressaltando-se que os montantes estão em valores históricos (não atualizados) e não deduzidos dos ressarcimentos já obtidos (valores brutos).

**Tabela 9 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Valor Histórico)**

| Descrição               | R\$ milhões     |                 |                 |                 |                  |                 |                 | Total            |
|-------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
|                         | 2016            | 2017            | 2018            | 2019            | 2020             | 2021            | 2022            |                  |
| Rio de Janeiro          | 2.227,32        | 3.989,45        | 4.027,89        | 4.042,60        | 8.250,81         | 4.180,46        | 3.975,34        | 30.693,87        |
| Minas Gerais            | -               | -               | 553,1           | 3.307,90        | 3.175,94         | 3.130,04        | 1.979,04        | 12.146,07        |
| Goiás                   | -               | -               | 33,59           | 770,15          | 553,18           | 1.301,48        | 1.288,31        | 3.946,71         |
| Rio Grande do Sul       | -               | -               | -               | -               | -                | -               | 886,57          | 886,57           |
| Maranhão                | -               | -               | -               | -               | 280,16           | -               | 547,97          | 828,07           |
| Pernambuco              | -               | -               | -               | -               | 354,85           | -               | 443,80          | 798,71           |
| Piauí                   | -               | -               | 126,95          | -               | 62,25            | -               | 352,16          | 541,36           |
| Rio Grande do Norte     | -               | -               | -               | 139,41          | 148,28           | 156,98          | 35,11           | 479,77           |
| Amapá                   | -               | -               | -               | 90,18           | 82,26            | 194,32          | -               | 366,76           |
| Alagoas                 | -               | -               | -               | -               | -                | -               | 242,57          | 242,57           |
| Bahia                   | -               | -               | -               | -               | 239,80           | -               | -               | 239,80           |
| Roraima                 | 27,42           | 41,89           | 64,00           | -               | 2,27             | -               | -               | 135,58           |
| Mato Grosso             | 107,13          | -               | -               | -               | -                | -               | -               | 107,13           |
| Tocantins               | -               | -               | -               | -               | 88,86            | -               | -               | 88,86            |
| Mato Grosso do Sul      | -               | -               | -               | -               | 25,60            | -               | -               | 25,60            |
| Paraíba                 | -               | -               | -               | -               | 0,65             | -               | -               | 0,65             |
| São Paulo               | -               | -               | -               | -               | 0,29             | -               | -               | 0,29             |
| <b>Total Estados</b>    | <b>2.361,87</b> | <b>4.031,34</b> | <b>4.805,60</b> | <b>8.350,24</b> | <b>13.265,20</b> | <b>8.963,28</b> | <b>9.750,86</b> | <b>51.528,38</b> |
| <b>Total Municípios</b> | <b>15,81</b>    | <b>28,49</b>    | <b>17,49</b>    | <b>3,43</b>     | <b>66,23</b>     | <b>1,56</b>     | <b>32,06</b>    | <b>165,08</b>    |
| <b>Total Geral</b>      | <b>2.377,68</b> | <b>4.059,83</b> | <b>4.823,09</b> | <b>8.353,67</b> | <b>13.331,43</b> | <b>8.964,84</b> | <b>9.782,93</b> | <b>51.693,46</b> |

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2022.

180. A partir de 2018, o RMGH deixou de apresentar informações a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União, limitando-se a informar, genericamente, que ‘diversos estados’ obtiveram decisões liminares favoráveis no Supremo Tribunal Federal (STF), que impediam a União de executar as respectivas contragarantias e que a mesma situação se aplicava a estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF (o que, até 2021, se aplicava apenas ao Rio de Janeiro).

181. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar passou a ser objeto da atuação desta Corte de Contas já há alguns exercícios, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira).

182. Em decorrência desta atuação, a publicação do RMGH voltou a incluir informações a respeito do saldo de honras recuperado e a recuperar, a partir do relatório referente ao mês de julho de 2022. Esta

publicação noticiou, em síntese, que todas as pendências referentes a honras a recuperar existentes até 30/6/2022 haviam sido equacionadas, por meio de contratos de refinanciamento, fundamentados no art. 23 da Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), a qual alterou e atualizou o RRF (estabelecido na Lei Complementar 159/2017). De acordo com o Balanço Geral da União do 2º trimestre de 2022, o saldo a recuperar havia superado o patamar de R\$ 46,5 bilhões naquela data.

183. Ressalte-se que, no caso dos estados que aderiram ao 'novo' RRF (Goiás, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro), o refinanciamento de honras de garantias posteriores já está previsto, nos montantes e situações previamente pactuados.

184. No entanto, a partir de julho de 2022 novas pendências começaram a surgir, em decorrência de novas liminares concedidas pelo STF, fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral está sendo debatida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7191, ambas sob a relatoria do min. Gilmar Mendes.

185. A tabela a seguir apresenta o valor dessas novas pendências, ao final de 2022 e ao final do 1º trimestre de 2023. Além de alguns estados, o município de Taubaté/SP conta com uma decisão judicial favorável, impeditiva da execução de contragarantia.

**Tabela 10 – Honras a Recuperar em razão de decisões judiciais – Por Devedor**

| Unidade da Federação | R\$ milhões                     |                                |              |
|----------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------|
|                      | Saldo a Recuperar em 31/12/2022 | Saldo a Recuperar em 31/3/2023 | Variação %   |
| Alagoas              | 250,71                          | 258,86                         | 3,3%         |
| Espírito Santo       | -                               | 62,28                          | -            |
| Maranhão             | 570,04                          | 1.011,42                       | 77,4%        |
| Pernambuco           | 447,91                          | 561,37                         | 25,3%        |
| Piauí                | 362,23                          | 710,35                         | 96,1%        |
| <b>Estados</b>       | <b>1.630,89</b>                 | <b>2.604,28</b>                | <b>59,7%</b> |
| Taubaté/SP           | 32,28                           | 33,32                          | 3,2%         |
| <b>Municípios</b>    | <b>32,28</b>                    | <b>33,32</b>                   | <b>3,2%</b>  |
| <b>TOTAL</b>         | <b>1.663,17</b>                 | <b>2.637,60</b>                | <b>58,6%</b> |

Fonte: Elaboração própria com dados do RMGH de Dezembro/2022 e Março/2023.

186. A situação específica das honras a recuperar melhorou significativamente em 2022, haja vista que o montante ao final de 2021 superava R\$ 41 bilhões. Mas o que houve, em essência, foi a regularização e a legalização de dívidas dos estados para com a União por meio de contratos de refinanciamento (sendo que quase R\$ 30 bilhões eram de responsabilidade do Rio de Janeiro e mais de R\$ 10 bilhões de Minas Gerais).

187. Essas novas pendências tendem a ter uma solução definitiva, haja vista que, em 31/3/2023, a União, os Estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito objeto das ações judiciais citadas (peça 117). O acordo, já homologado pelo STF, prevê o quanto cada unidade federativa será compensada pela União devido às perdas de arrecadação (montante total de R\$ 27 bilhões) e deverá possibilitar a regularização das novas pendências decorrentes de garantias honradas pela União.

## **VIII. MONITORAMENTO DE PROPOSIÇÕES E DE ACÓRDÃOS ANTERIORES**

### **VIII.1 Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário - Subitem 9.10**

188. A análise das despesas com pessoal do 2º quadrimestre de 2015 (TC 026.476/2015-0, rel. min. José Mucio Monteiro), revelou que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), por intermédio do Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, alterou os limites da despesa com pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho, em afronta à Lei Complementar 101/2000. A então Semag — unidade técnica responsável pela instrução — propôs ao Tribunal de Contas da União, naquela oportunidade, determinar ao CSJT que adotasse medidas com vistas à anulação do referido ato.

189. A proposta da unidade técnica, no entanto, não foi acolhida pelo Plenário do TCU, que exarou o Acórdão 553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro), por meio do qual expediu as seguintes determinações:

9.4 determinar aos órgãos do Poder Judiciário referidos no Art. 92 da Constituição Federal, para fins de cumprimento dos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000, que reelaborem e republiquem os relatórios de gestão fiscal, desde o segundo quadrimestre de 2015, e passem a publicar os seguintes, neles registrando em colunas separadas o limite original a que estão sujeitos nos estritos termos do art. 20, §§ 1º e 2º, da mesma lei complementar, bem assim os limites alterados pelos atos administrativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho;

9.5 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo a abertura de processo para verificação e discussão sobre o cumprimento dos limites de despesa de pessoal no âmbito do Poder Judiciário, fixados na forma prescrita na Lei Complementar 101/2000, ouvindo-se os conselhos, tribunais e demais órgãos federais

pertinentes, entre eles o Ministério da Fazenda (ao qual compete examinar o cumprimento dos requisitos e restrições a serem observados para a celebração de operações de crédito pela União);

190. Em cumprimento à determinação constante do subitem 9.4 do Acórdão 553/2017 TCU-Plenário, os órgãos integrantes do Poder Judiciário federal passaram a encaminhar, a partir da apuração do 3º quadrimestre de 2017, juntamente com o RGF, o quadro denominado 'Demonstrativo dos Limites da Despesa com Pessoal em Cumprimento ao Acórdão 553/2017-TCU-Plenário. Item 9.4', onde eram informados a despesa líquida com pessoal e a RCL do período de apuração, os limites originais a que estavam sujeitos, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 20 da LRF, bem como os limites resultantes de alterações promovidas por atos do CNJ e da Justiça do Trabalho.

191. Esse demonstrativo foi elaborado e encaminhado a este Tribunal até o período referente ao 2º quadrimestre de 2021, haja vista a determinação expedida por este Tribunal por meio do subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), adotado no âmbito do Acompanhamento dos RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2021, no sentido de tornar insubsistente o subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário. Na mesma deliberação, manteve-se a análise dos níveis de comprometimento das despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União nos acompanhamentos quadrimestrais dos RGFs a que se refere a Resolução-TCU 142/2001.

192. A análise empreendida na presente seção tem por objetivo verificar o comprometimento da despesa com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário compreendidos no limite global desse Poder — fixado em 6% pelo art. 20, I, 'b', da LRF —, face aos limites originalmente fixados segundo os critérios previstos nos §§ 1º e 2º do art. 20 da LRF, bem como em relação aos limites fixados por atos do CNJ, do CJF e da Justiça do Trabalho — tratados, na presente análise, como **limites históricos da despesa com pessoal**.

193. O exame foi feito mediante a compilação, em um demonstrativo consolidado, das informações provenientes dos demonstrativos da despesa com pessoal referentes ao presente período de apuração, bem como dos limites históricos informados por ocasião de análises anteriores. O propósito dessa consolidação é evidenciar os órgãos que, no corrente período de apuração, **apresentariam** limite de gasto com pessoal superior a um dos parâmetros de acompanhamento definidos na LRF (limites máximo, prudencial ou de alerta). A referida consolidação encontra-se no Anexo IV deste relatório.

194. O Anexo IV discrimina, para todos os órgãos abrangidos pelo limite da despesa com pessoal do Poder Judiciário, a despesa líquida com pessoal (DLP) apurada para o 3º quadrimestre de 2022, o percentual dessa despesa em relação à RCL (DLP/RCL), os limites máximos fixados pela LRF, pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013, pelo Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, e pela Resolução-CJF 758/2022, assim como a razão DLP/RCL para o corrente período de apuração em relação a cada um desses limites.

195. Dessa forma, o exame realizado considera tanto os limites originalmente definidos segundo os critérios de repartição estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 (em especial, o § 1º e a parte final da alínea 'c' do inciso I, ambos do art. 20 desse diploma normativo), quanto aqueles resultantes das alterações promovidas por atos do CNJ, do CJF e da Justiça do Trabalho.

196. Observando o Anexo IV, onde se encontram discriminados os percentuais dos limites da despesa com pessoal em relação aos limites fixados pela LRF ou pelas resoluções do CNJ, merecem destaque aqueles apresentados pelo CNJ.

197. De fato, tomando por referência a despesa líquida com pessoal (DLP) do CNJ no 3º quadrimestre de 2022, verifica-se que esse Conselho **extrapolaria** os limites máximos fixados pelas Resoluções-CNJ 5/2005 e 26/2006, alcançando 115% desses limites, conforme a Tabela 11, a seguir. No entanto, não **haveria** consequências, pois o Conselho, prevendo significativo aumento de gastos, editou resolução, em agosto de 2013, quase triplicando o limite que havia estabelecido inicialmente para si próprio.

198. Interessante observar, ainda, que a despesa com pessoal do CNJ **poderia** ser incorporada à do STF, sem que essa Suprema Corte incorresse em descumprimento de quaisquer dos limites previstos na legislação fiscal vigente.

**Tabela 11 – DLP/RCL em Relação aos Limites – Tribunais Superiores<sup>11</sup> e CNJ**  
3º Quadrimestre de 2022

| Órgão             | DLP (R\$) <sup>12</sup> | DLP/RCL (I) <sup>13</sup> | Limites   |                                         |                                         |                                         | Percentual em relação aos Limites |             |            |           |
|-------------------|-------------------------|---------------------------|-----------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|-------------|------------|-----------|
|                   |                         |                           | LRF (II)  | Res CNJ 5/2005 / Port STF 82/2005 (III) | Res CNJ 26/2006 / Port STF 82/2005 (IV) | Res CNJ 177/2013 / Port STF 82/2005 (V) | (I) / (II)                        | (I) / (III) | (I) / (IV) | (I) / (V) |
| STF               | 395.062.074,30          | 0,031519%                 | 0,073800% | 0,073726%                               | 0,073726%                               | 0,073726%                               | 42,7%                             | 42,8%       | 42,8%      | 42,8%     |
| CNJ <sup>14</sup> | 86.501.198,90           | 0,006901%                 | N/A       | 0,006000%                               | 0,006000%                               | 0,017000%                               | N/A                               | 115,0%      | 115,0%     | 40,6%     |
| STJ               | 967.679.674,44          | 0,077203%                 | 0,224450% | 0,224276%                               | 0,224226%                               | 0,223809%                               | 34,4%                             | 34,4%       | 34,4%      | 34,5%     |
| JMU               | 378.743.597,84          | 0,030217%                 | 0,101900% | 0,101798%                               | 0,080726%                               | 0,080576%                               | 29,7%                             | 29,7%       | 37,4%      | 37,5%     |



<sup>1</sup> Exceto TSE e TST.

<sup>2</sup> DLP = Despesa Líquida com Pessoal.

<sup>3</sup> RCL do 3º quadrimestre de 2022 de R\$ 1.253.427.306.532,63 publicada pela Portaria-STN 968, de 23/1/2023.

<sup>4</sup> N/A = não se aplica tendo em vista que o Conselho Nacional de Justiça foi criado após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

199. Tendo em vista que este Tribunal admitiu, sempre em caráter excepcional, as alterações promovidas por atos infralegais nos limites da despesa com pessoal fixados pela Lei Complementar 101/2000, não há sanções a serem impostas ao CNJ ou aos respectivos gestores, até porque este Tribunal já apreciou o mérito da matéria tratada no processo TC 036.541/2018-4, feito esse instaurado em cumprimento ao subitem 9.5 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário.

200. Com efeito, o Plenário desta Corte de Contas, ao apreciar o TC 036.541/2018-4 (rel. min. Antonio Anastasia), exarou o Acórdão 678/2023. Por meio dessa decisão, o TCU acolheu as razões oferecidas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho e pelo Conselho da Justiça Federal para entender justificadas as alterações dos limites máximos das despesas com pessoal dos órgãos integrantes, respectivamente, da Justiça do Trabalho, promovida por intermédio do Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, e da Justiça Federal, promovida por meio da Resolução-CJF 758/2022.

201. O relator do feito, min. Antonio Anastasia, discordando do encaminhamento proposto pela unidade técnica — no sentido de realizar a oitiva de diversos órgãos do Poder Judiciário, do TJDF, do MPDFT e da Casa Civil da Presidência da República, quanto à alteração dos entendimentos anteriores do TCU, de modo a não aceitar modificações nos limites de despesas com pessoal realizadas por instrumentos diversos do preconizado na LRF, com estabelecimento de prazo para observância dos parâmetros originalmente impostos pela lei —, entendeu que a decisão adotada por esta Corte de Contas no bojo do TC 040.872/2018-1 — Acórdão 2.984/2018-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) — bem assim a adotada pelo STF na ADI 6.533/DF (rel. min. Alexandre de Moraes) forneceram elementos de convencimento suficientes à apreciação de mérito da matéria.

202. O Acórdão 2.984/2018-TCU-Plenário foi adotado no âmbito de consulta apresentada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Divergindo do posicionamento da Semag, o TCU decidiu, em síntese, pela possibilidade, em tese, de remanejamento, por meio de decreto presidencial, do limite estabelecido no art. 20, I, 'c', da LRF, de modo a harmonizar os percentuais fixados em decorrência da repartição, com as reais necessidades da Administração, observado, sempre, e em qualquer caso, o limite global fixado pela LRF.

203. Na ADI 6.533, por sua vez, o Supremo Tribunal Federal concedeu interpretação conforme à Constituição ao art. 20, II, 'a', e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, para permitir, em tese, o remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global para as despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, desde que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal do órgão para o desempenho de suas atribuições, e observados o percentual máximo estabelecido pela LRF e as necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

204. A embasar sua decisão, o relator, min. Alexandre de Moraes, considerou que, embora a repartição proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF, seja o critério padrão a ser observado na maioria dos casos, o art. 20, II, 'a', e § 1º, da LRF deve ser interpretado em consonância com a conjuntura pretérita e atual dos entes federativos que, recém-criados pela Constituição Federal de 1988, ainda não dispunham de aparato administrativo consolidado para concretizar suas atribuições quando da edição da Lei Complementar 101/2000.

205. Entendeu, ademais, que nas excepcionais situações em que comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade com gastos de pessoal para o desempenho de suas atribuições, afigura-se possível — e viável — o remanejamento dos limites internos impostos aos órgãos do Poder Legislativo Estadual — no caso em espécie, à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima —, desde que observados, em absoluto, o percentual máximo estabelecido pela LRF e as reais necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos.

206. Calcado nas decisões supramencionadas, o min. Antonio Anastasia, manifestando perfeito alinhamento aos fundamentos que subsidiaram o Acórdão 2.984/2018-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e o Acórdão proferido pelo STF no âmbito da ADI 6.533/DF (rel. min. Alexandre de Moraes), consignou em seu Voto que:

62. [...] embora a repartição proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), seja o critério

*padrão, a ser observado na maioria dos casos, a existência de situações excepcionais, em que reste comprovada a efetiva necessidade decorrente da dificuldade de gastos com pessoal para a expansão das atividades jurisdicionais dos órgãos do Poder Judiciário e que resulte na necessidade de edição atos próprios para remanejamento dos limites aplicados nos termos do art. 20, inciso I, alínea 'b' e §1º da LRF, permite a interpretação do TCU, em consonância com as conjunturas pretérita e atual, dos referidos atos como parâmetros para os fins de acompanhamento do cumprimento dos limites de despesas de pessoal.*

207. *Em outro trecho de seu Voto, o min. Antonio Anastasia entende que uma vez 'reconhecida a validade das Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013, do Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015 e da Resolução-CJF 758/2022, tais atos normativos podem ser utilizados como parâmetros para os devidos exames no âmbito dos relatórios de gestão fiscal'.*

208. *Tal entendimento se coaduna aos termos em que foi proferido o Acórdão 678/2023-TCU-Plenário, no sentido de considerar justificadas as alterações promovidas nos limites da despesa com pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal levadas a efeito pelos atos já mencionados. De fato, considerando que o TCU já havia decidido — mesmo em caráter excepcional — pela regularidade das alterações de limites realizadas pelo Poder Executivo e pelo CNJ, restaria, portanto, manifestar-se acerca das alterações de limites dos órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal.*

209. *Ante a decisão adotada por esse Tribunal, no âmbito do TC 036.541/2018-4, embasada nos mesmos fundamentos utilizados no Acórdão 2.984/2018-TCU-Plenário e na ADI 6.533/DF, entende-se prejudicada a análise dos níveis de comprometimento das despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário federal em relação aos limites originais a que estão sujeitos nos termos do art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000, bem assim em relação aos limites alterados pelos atos administrativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, devendo-se propor a este Tribunal tornar insubsistente o subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-Plenário.*

210. *Pelos mesmos motivos, deixa-se de informar o CNJ a análise do comprometimento da despesa com pessoal executada por esse Conselho face aos limites históricos.*

## **IX. CONCLUSÃO**

211. *Todos os Poderes e órgãos, exceto o Senado Federal, cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 3º quadrimestre de 2022, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 3 e 4 deste relatório)*

212. *O Senado Federal publicou o RGF do período um dia após a data-limite fixada segundo a regra prevista no § 2º do art. 55 da Lei Complementar 101/2000. As justificativas e elementos necessários ao exame das circunstâncias que levaram ao descumprimento do prazo não foram solicitados a essa Casa Legislativa porquanto desautorizado pelo relator do presente acompanhamento. (itens 5 a 8)*

213. *Entende-se oportuno, no entanto, dar ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o prazo para que o Relatório de Gestão Fiscal seja publicado e encaminhado ao Tribunal de Contas da União é de trinta dias a contar do encerramento do período a que corresponder, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei Complementar 101/2000. (item 8)*

214. *Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 156 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022). A comparação entre os demonstrativos da despesa com pessoal publicados no DOU, os encaminhados a este Tribunal e aqueles declarados no Siconfi revelou divergências no demonstrativo da despesa com pessoal da Defensoria Pública da União, que foram sanadas pela retificação e reencaminhamento do Anexo 1 do RGF desse órgão ao TCU. (itens 10 a 15)*

215. *Também foi identificada divergência, no Siconfi, no demonstrativo da dívida consolidada líquida. Tal divergência decorre da inclusão, no saldo da dívida mobiliária, do montante decorrente da transferência de resultado do Bacen. Tal divergência no Anexo 2 do RGF será corrigida oportunamente, conforme justificativas apresentadas pela STN. (itens 15 a 20)*

216. *A Receita Corrente Líquida calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 968/2023) alcançou, no período de doze meses encerrado no 3º quadrimestre de 2022, o montante de R\$ 1.253 bilhões. A preços de dezembro de 2022, esse valor equivale a R\$ 1.277 bilhões, representando aumento real de 1,2% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.292 bilhões), e de 8% em relação ao período correspondente ao 3º quadrimestre de 2021 (R\$ 1.184 bilhões). (itens 24, 27 e 30)*

217. *A equipe de fiscalização analisou a metodologia de cálculo da RCL para o corrente período de apuração e aferiu que os valores publicados estão aderentes à metodologia divulgada. Constatou, ademais, que as inconsistências apontadas na apuração da RCL relativa ao 2º quadrimestre de 2022 foram*

regularizadas pela STN mediante a inserção de nota de rodapé no Demonstrativo da RCL — Anexo 3 do RREO de dezembro/2022 — e de nota informativa à metodologia de apuração das Transferências Constitucionais e Legais, deduzidas da Receita Corrente para fins de apuração da RCL do 3º quadrimestre de 2022. (itens 35 a 37).

218. A referida análise constatou, ainda, que a metodologia de apuração da RCL guarda conformidade com os preceitos da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. (item 38)

219. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as eventuais alterações promovidas por atos infralegais. (itens 42 a 44)

220. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na 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 — auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde — conforme 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. (item 49)

221. O cotejamento da despesa com pessoal publicada pelos órgãos com aquela apurada segundo a metodologia de cálculo elaborada pela STN revelou divergência na despesa com pessoal publicada pelo Conselho Nacional de Justiça. Constatou-se que esse conselho, em seus RGFs relativos a 2022, deixou de incluir nas despesas que não devem ser computadas a título de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, aquelas com pensões custeadas com recursos oriundos da Fonte 56 - Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público. Informado acerca da impropriedade observada, o CNJ se comprometeu a retificar os demonstrativos de despesas com pessoal por meio inserção de nota explicativa no RGF do 1º quadrimestre de 2023, conformar o procedimento de apuração e elaboração do Anexo 1 do RGF, de modo a torná-lo aderente às disposições da LRF e às orientações do MDF e iniciar tratativas junto à STN para retificar, no Siconfi, os RGFs relativos ao exercício de 2022. A implementação dessas medidas será objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs relativos ao 1º quadrimestre de 2023. (itens 53 a 54)

222. A consulta apresentada pelo Ministério Público da União, objeto do processo TC 036.973/2020-3, questionando a natureza jurídica de determinadas verbas de pessoal (licença-prêmio convertida em pecúnia, férias não gozadas, abono constitucional de férias, abono pecuniário de férias e abono permanência) para fins de cômputo na verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal fixado pela LRF, está sob relatoria do min. Vital do Rêgo, tendo em vista o reconhecimento de conexão com a matéria tratada na representação objeto do TC 006.613/2021-7 (de relatoria também do min. Vital do Rêgo), o que levou ao apensamento daquela consulta a esse último feito.

223. Antes do apensamento, entretanto, o min. Vital do Rêgo, acolhendo proposta da AudRecursos — no sentido de tratar como mera petição o Pedido de Reconsideração apresentado pela STN e SOF em face do Acórdão 3.015/2020-TCU-Plenário — determinou que a AudFiscal, por ocasião da análise de mérito da consulta, examine os argumentos oferecidos por aquelas secretarias. Dada a relevância do tema, a referida consulta será acompanhada e, se necessário, devidamente abordada nos próximos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal (itens 55 a 61)

224. Os valores publicados nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar dos órgãos integrantes dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público, bem como da Defensoria Pública da União, foram objeto de verificação, utilizando-se os valores do Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN, com os valores discriminados por fonte de recursos. Todos os órgãos apresentaram disponibilidade total nula ou positiva após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados do exercício. (itens 78 a 79)

225. Foram identificadas, por outro lado, divergências nos demonstrativos da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União e do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, todas devidamente sanadas ou justificadas por esses órgãos. (itens 94 a 95)

226. Conselho da Justiça Federal, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Justiça do DF e dos Territórios, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e Senado Federal, por sua vez, apresentaram impropriedades relacionadas a insuficiência de caixa para fazer face às obrigações existentes em fontes



específicas, sendo que notas explicativas aos demonstrativos do CJF e do TRF-5 registraram as providências adotadas visando à regularização das ocorrências. (item 80)

227. A Justiça do DF e dos Territórios e o TRE-BA, por seu turno, encaminharam as justificativas para as impropriedades apontadas, as quais foram acolhidas pela equipe de fiscalização. (item 81)

228. As informações fornecidas pelo Senado Federal não indicaram a origem da insuficiência de caixa (após a inscrição de restos a pagar não processados) apresentada na fonte 169. Apesar de não haver discordância em relação aos argumentos oferecidos por esse órgão, entende-se necessário dar ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a existência, ao final do exercício, de disponibilidade de caixa líquida total ou de recursos livres suficientes para cobrir eventuais insuficiências em recursos vinculados não exime o órgão de adotar as medidas necessárias visando coibir a inscrição de restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa, tendo em vista o disposto nos arts. 1º, § 1º, 8º, parágrafo único, e 42 da LRF. (itens 82 a 93)

229. A disponibilidade líquida do Poder Executivo, após a inscrição de RPNP, foi de R\$ 1,66 trilhão, apresentando crescimento nominal de 6% em relação à disponibilidade líquida final de 2021. Para fins de análise, esse valor é distribuído por Grupos de Destinação de Recursos, que são subconjuntos de fontes de recursos. (itens 104 a 105)

230. Na verificação das disponibilidades por Grupos de Destinação de Recursos, apurou-se que no final de 2022 houve disponibilidade negativa apenas no Grupo de Destinação de Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS), no montante de R\$ 388 milhões. Essa insuficiência é amplamente compensada pela disponibilidade de R\$ 114 bilhões em Recursos Não Vinculados/Ordinários. (itens 106 e 107)

231. A Dívida Mobiliária permanece representando em torno de 99% da Dívida Consolidada da União e cresceu 2,95%, em relação ao quadrimestre anterior, atingindo o patamar de R\$ 8,1 trilhões e, com a estabilização da arrecadação, a relação DM/RCL subiu de 627,89% ao final do 2º quadrimestre de 2022 para 643,13% ao final de 2022. (itens 126 a 129 e 148)

232. A Dívida Consolidada Líquida cresceu 1,54% no 3º quadrimestre de 2022 (atingindo R\$ 5,2 trilhões) e o crescimento nos últimos doze meses foi de 7,33%. O crescimento da DCL em patamar inferior em relação à Dívida Consolidada e à Dívida Mobiliária, no 3º quadrimestre de 2022, decorreu do aumento do Ativo Financeiro e da significativa redução do ajuste para perdas nas dívidas dos entes subnacionais para com a União (componente dos Haveres Financeiros que integra o montante de deduções, no cálculo da DCL). Com a estabilização da arrecadação, a relação DCL/RCL saiu de 410,11% para 414,33%, sendo que a magnitude do endividamento federal motiva proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 135 a 147)

233. O limite para as operações de crédito da União foi cumprido em 2022, haja vista que o montante das operações realizadas foi inferior ao montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida), em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 156)

234. O saldo das garantias concedidas pela União recuou para R\$ 306 bilhões (redução de 1,37%) no 3º quadrimestre de 2022 e o indicador saiu de 24,87% da RCL para 24,40%, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2022, não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 164 e 170)

235. A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas, montante que havia superado o patamar de R\$ 46,5 bilhões, ao final do 2º trimestre de 2022. De acordo com a STN, até 30/6/2022 todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas, por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram, em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução de contragarantias obtidas por alguns estados no STF. Há expectativa de que tais pendências sejam resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, DF e estados. (itens 181 a 187)

236. A análise dos níveis de comprometimento da despesa com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União, em cumprimento à orientação constante do subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), considerou tanto os limites originalmente definidos segundo os critérios da Lei Complementar 101/2000, quanto aqueles resultantes das alterações promovidas por atos do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho — esses denominados limites históricos da despesa com pessoal. (item 195)



237. O acompanhamento objeto do processo TC 036.541/2018-4, autuado em cumprimento ao subitem 9.5 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio), foi apreciado por este Tribunal por intermédio do Acórdão 678/2023-TCU-Plenário (rel. min. Antonio Anastasia).

238. Por meio da supramencionada decisão, o TCU deliberou no sentido de acolher as justificativas para alteração dos limites da despesa com pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho (Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015) e dos órgãos da Justiça Federal (Resolução-CJF 758/2022). No Voto condutor do aludido acórdão, reconheceu-se a validade das Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013 — admitidas, em caráter excepcional, por decisões pretéritas desta Corte de Contas —, do Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015 e da Resolução-CJF 758/2022, razão pela qual o exame dos níveis de comprometimento da despesa com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário federal face aos limites outrora vigentes deve ser encerrado, mediante a declaração de insubsistência do subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz). (itens 199 a 209)

#### **X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

239. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 3º quadrimestre de 2022, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:

a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 3º quadrimestre do exercício de 2022, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) dar ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o prazo para que o Relatório de Gestão Fiscal seja publicado e encaminhado ao Tribunal de Contas da União é de trinta dias a contar do encerramento do período a que corresponder, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei Complementar 101/2000;

c) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 156 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022);

d) considerar cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2022, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, já considerados como limites dos órgãos da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho aqueles fixados, respectivamente, pela Resolução-CJF 758/2022 e pelo Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015;

e) considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União, a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2022;

f) dar ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a existência, ao final do exercício, de disponibilidade de caixa líquida total ou de recursos livres suficientes para cobrir eventuais insuficiências em recursos vinculados não exime o órgão de adotar as medidas necessárias visando coibir a inscrição de restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa, tendo em vista o disposto nos arts. 1º, § 1º, 8º, parágrafo único, e 42 da Lei Complementar 101/2000;

g) considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2022, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo 'Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)', no valor de R\$ 388 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R\$ 114 bilhões em recursos não vinculados;

h) informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 3º quadrimestre de 2022, o montante da dívida consolidada ultrapassou o limite proposto pela Mensagem 1.069/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 414,33% da RCL, e que o montante da Dívida Mobiliária ultrapassou o limite proposto pela Mensagem 1.070/2000 do Presidente da República

(convertida no Projeto de Lei 3.431/2000 da Câmara dos Deputados) para o alerta desta Corte de Contas, visto que correspondeu a 643,13% da RCL;

i) considerar atendidos os limites para a realização de operações de crédito no exercício e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi inferior ao das deduções permitidas e o montante das garantias concedidas recuou para 24,40% da RCL;

j) tornar insubsistente o subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário em face do disposto no Acórdão 678/2023-TCU-Plenário;

k) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Ministério Público da União;

l) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

2. O diretor da subunidade técnica manifestou concordância com a proposta de encaminhamento da equipe de fiscalização, acrescentando as seguintes observações (peça 122):

“2. Quanto ao cumprimento das disposições da Resolução-TCU 315/2020, que disciplina a formulação de deliberações a serem emitidas por este Tribunal, os itens da Proposta de Encaminhamento não envolvem determinação ou recomendação a unidades jurisdicionadas, dispensando-se os procedimentos previstos na seção III da referida resolução (Da Construção Participativa das Deliberações).

3. A propósito, os itens de mérito do presente Acompanhamento visam atender aos comandos dispostos no art. 59, caput e § 2º, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como nos arts. 139, § 3º, e 156 da Lei 14.194/2021 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício financeiro de 2022, *in verbis*:

LRF

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

LDO 2022

Art. 139. (...)

(...)

§ 3º Para fins de atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas da União deve enviar subsídios à Comissão Mista a que se refere o art. 166 da Constituição acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e o atingimento das metas previstas nesta Lei, em especial a necessidade de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar.

(...)

Art. 156. Os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal disponibilizarão, por meio do Siconfi, os relatórios de gestão fiscal, no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

4. Ademais, conforme descrito no Relatório de Fiscalização precedente (peça 121, p. 35-38), a análise decorrente do subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz) teve por objetivo verificar o comprometimento das despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário compreendidos no limite global desse Poder — estabelecido em 6% pelo art. 20, inciso I, alínea ‘b’, da LRF —, face aos limites originalmente fixados segundo os critérios previstos nos §§ 1º e 2º do art. 20 da LRF, bem como em relação aos limites modificados por atos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho da Justiça Federal (CJF) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).

5. *Ocorre que, nos termos do item 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro), tal análise dar-se-ia quadrimestralmente até o deslinde do processo TC 036.541/2018-4 (rel. min. Antonio Anastasia), autuado em face do item 9.5 desse mesmo decisum. Destarte, o novel Acórdão 678/2023-TCU-Plenário, proferido no âmbito do aludido processo, reconheceu a validade das alterações promovidas nos limites das despesas com pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal levadas a efeito pelo Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015 e pela Resolução-CJF 758/2022, respectivamente. Assim, não há mais que se falar em limites originais, históricos ou modificados, mas tão somente em limites vigentes.” (grifo no original)*
3. Por fim, o Auditor-Chefe Adjunto da AudFiscal manifestou concordância com a referida proposta (peça 123).
- É o relatório.

## VOTO

Em exame processo de acompanhamento conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), que examinou os Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) da Administração Pública Federal referentes ao 3º quadrimestre de 2022, com o objetivo de averiguar se as normas estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) foram atendidas.

2. Recorda-se que o art. 54 da referida lei exige que os titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União emitam o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) quadrimestralmente. Já o art. 55 estabelece o conteúdo do relatório e exige sua disponibilização ao acesso público em até trinta dias após o encerramento do respectivo período. Com relação ao 3º quadrimestre de 2022, esse prazo se encerrou em 30/1/2023.

3. É de se destacar também o inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), segundo o qual constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar aos Tribunais de Contas o mencionado relatório nos prazos e condições previstos em lei. No caso da União, tal infração é processada e julgada pelo TCU, com possibilidade de aplicação de multa, conforme o § 1º daquele artigo.

4. Feita essa contextualização, passo a tratar, das principais constatações relatadas pela equipe de fiscalização.

5. Inicialmente, pontuou-se que todos os Poderes e órgãos autônomos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022. No entanto, o Senado Federal ultrapassou em um dia o prazo legal para essa publicação, já que o RGF foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) no dia 31/1/2023.

6. Tal não conformidade foi trazida aos autos pela AudFiscal, com o objetivo de realizar diligência ao Presidente do Senado Federal para a apresentação de justificativas (peça 73). Naquela oportunidade, conforme despacho à peça 77, notei que o descumprimento do prazo legal teria sido irrisório, em apenas um dia, de forma que considerei mais adequada a continuidade do processo “sem prejuízo de eventual ciência ao órgão quando da instrução de mérito do processo, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020”.

7. Dessa forma, nesta etapa processual, a equipe de fiscalização propôs ao Tribunal expedir ciência ao Senado Federal, de que o prazo para que o Relatório de Gestão Fiscal seja publicado e encaminhado ao TCU é de trinta dias a contar do encerramento do período correspondente, conforme dispõe o § 2º do art. 55 da LRF.

8. Outra constatação do acompanhamento é que os Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 3º quadrimestre de 2022 foram disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) por todos os órgãos listados no art. 20 da LRF, em atendimento ao art. 156 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

9. A análise da metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), que é o denominador comum de vários limites instituídos pela LRF, revelou que os valores publicados para o período de apuração encontravam-se aderentes à metodologia divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As inconsistências apontadas pelo TCU no acompanhamento referente ao 2º quadrimestre de 2022 foram regularizadas no período de referência deste acompanhamento. Além disso, registrou-se que não foram identificadas “quaisquer afrontas à LRF ou à jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema” (peça 121, p. 13).



10. Já a verificação acerca do cumprimento dos limites da LRF para as despesas com pessoal demonstrou que todos os Poderes e órgãos relacionados no art. 20 daquela lei cumpriram os limites prudencial e máximo vigentes para esse tipo de despesa.

11. A análise dos demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar referentes ao 3º quadrimestre de 2022 permitiu concluir que todos os órgãos apresentaram disponibilidades totais suficientes para suportar a inscrição de restos a pagar não processados. No entanto, identificaram-se divergências nos demonstrativos de alguns órgãos, as quais foram sanadas ou justificadas, com exceção do Senado Federal, que não forneceu justificativa para a insuficiência de caixa verificada na fonte de recursos “169”. Tal situação ensejou proposta de ciência àquele órgão, visando evitar a repetição dessa impropriedade.

12. O nível de endividamento da União, representado pela Dívida Consolidada Líquida, avançou de 410,11%, ao final do 2º quadrimestre, para 414,33% da Receita Corrente Líquida ao final do exercício de 2022.

13. A dívida mobiliária, por sua vez, avançou de 627,89% para 643,13% da Receita Corrente Líquida, no mesmo período.

14. Recorda-se que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Senado Federal e ao Congresso Nacional a competência para estabelecer os limites para as Dívidas Consolidada e Mobiliária da União, respectivamente, conforme o inciso VI do art. 52 e o inciso XIV do art. 48.

15. Logo após a publicação da LRF, o então Presidente da República propôs o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida e de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária. Tais limites, no entanto, nunca foram aprovados pelo Poder Legislativo, o que impede esta Corte de Contas de exercer plenamente a atribuição imposta pelo art. 59, § 1º, inciso III, da LRF, *in verbis*:

*§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:*

*(...)*

*III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram **acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;** (grifos acrescidos)*

16. Nada obstante, considerando sua relevância como “termômetro” da gestão fiscal ao apontar ameaças ao equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendo pertinente a proposta da unidade especializada de informar esses patamares de dívida alcançados em 2022 aos órgãos competentes, visando prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, consoante o art. 1º, § 1º, da LRF.

17. Com relação ao limite para a União contratar operações de crédito, que é de 60% da RCL por exercício financeiro, conforme o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, concluiu-se pelo cumprimento.

18. A referida norma estabeleceu o percentual de 60% da RCL também como limite para as garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Ao final do 3º quadrimestre de 2022, o montante das garantias concedidas pela União representou 24,4% da Receita Corrente Líquida, cumprindo-se o limite.

19. Por fim, a equipe de fiscalização registrou que o Acórdão 678/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia) admitiu a alteração dos limites da despesa com pessoal de órgãos do Poder Judiciário, originalmente definidos conforme critérios da LRF, por meio de normas internas desses órgãos.

20. Destarte, propõe declarar a insubsistência do subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal orientou a então Secretaria de Macroavaliação Governamental

(Semag) para que mantivesse, no bojo dos acompanhamentos quadrimestrais dos Relatórios de Gestão Fiscal:

*“a análise dos níveis de comprometimento das despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário em relação aos limites originais a que estão sujeitos nos termos do art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 101/2000, bem assim em relação aos limites alterados pelos atos administrativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho”.*

Ante o exposto, acompanho a proposta de encaminhamento da unidade técnica com ajustes de forma e VOTO para que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de julho de 2023.

JORGE OLIVEIRA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1550/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.636/2022-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinto); Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal da Administração Pública Federal referentes ao 3º quadrimestre de 2022, com o objetivo de averiguar se as normas estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) foram observadas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 169, inciso V, do Regimento Interno, e 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução TCU 142/2001, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 3º quadrimestre do exercício de 2022, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 156 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022);

9.3. considerar cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2022, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, já considerados como limites dos órgãos da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho aqueles fixados, respectivamente, pela Resolução-CJF 758/2022 e pelo Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015;

9.4. considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União, a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2022;

9.5. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2022, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”, no valor de R\$ 388 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R\$ 114 bilhões em recursos não vinculados;

9.6. considerar atendidos os limites para a realização de operações de crédito no exercício e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo

que o montante das operações de crédito foi inferior ao das deduções permitidas e o montante das garantias concedidas recuou para 24,40% da RCL;

9.7. dar ciência ao Senado Federal, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.7.1. não encaminhar ao Tribunal de Contas da União o Relatório de Gestão Fiscal em até trinta dias a contar do encerramento do período correspondente afronta o disposto no § 2º do art. 55 da Lei Complementar 101/2000;

9.7.2. a existência, ao final do exercício, de disponibilidade de caixa líquida total ou de recursos livres suficientes para cobrir eventuais insuficiências em recursos vinculados não exime o órgão de adotar as medidas necessárias visando coibir a inscrição de restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa, tendo em vista o disposto nos arts. 1º, § 1º, 8º, parágrafo único, e 42 da Lei Complementar 101/2000;

9.8. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 3º quadrimestre de 2022, o montante da dívida consolidada ultrapassou o limite proposto pela Mensagem 1.069/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 414,33% da RCL, e que o montante da Dívida Mobiliária ultrapassou o limite proposto pela Mensagem 1.070/2000 do Presidente da República (convertida no Projeto de Lei 3.431/2000 da Câmara dos Deputados) para o alerta desta Corte de Contas, visto que correspondeu a 643,13% da RCL;

9.9. tornar insubsistente o subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário em face do disposto no Acórdão 678/2023-TCU-Plenário;

9.10. comunicar esta decisão, acompanhada do relatório e voto, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, **caput**, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 139, § 3º, da Lei 14.194/2021, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Senado Federal, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Ministério Público da União

9.11. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 30/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/7/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1550-30/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



**TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO**

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.684/2023-GABPRES

Processo: 030.636/2022-1

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 25/08/2023

*(Assinado eletronicamente)*

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.