



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 947 - GP/TCU

Brasília, 17 de novembro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2269/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão de 8/11/2023, ao apreciar os autos do TC-014.764/2023-7, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de acompanhamento sobre os Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2023, conforme a Lei Complementar 101/2000.

Por oportuno, o inteiro teor da deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico 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 VII – Plenário

TC 014.764/2023-7.

Natureza: Acompanhamento.

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Órgãos: Poder Executivo Federal, Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União), Poder Judiciário (tribunais referidos no art. 92 da Constituição) e Ministério Público da União.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. PRIMEIRO QUADRIMESTRE DE 2023. ATENDIMENTO DO PRAZO LEGAL PARA PUBLICAÇÃO, COM EXCEÇÃO DE UM ÓRGÃO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES LEGAIS, PRUDENCIAIS E DE ALERTA PARA AS DESPESAS COM PESSOAL, OPERAÇÕES DE CRÉDITO E GARANTIAS. AUSÊNCIA DE NORMATIZAÇÃO DE LIMITES PARA AS DÍVIDAS CONSOLIDADA E MOBILIÁRIA. CIÊNCIA. INFORMAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento com vistas à verificação do cumprimento, pelos Poderes e órgãos da União, das disposições relacionadas aos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2023, conforme a Lei Complementar 101/2000.

2. A seguir, transcrevo a instrução aprovada no âmbito da AudFiscal:

“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 1º quadrimestre, encerra-se em 30 de maio.

2. Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 1º quadrimestre de 2023 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 1º quadrimestre de 2023 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. 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 da Justiça Federal de 1º e 2º graus da 1ª Região (TRF-1), 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 1º quadrimestre de 2023, até 30/5/2023.
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 TRF-1, por meio do Ofício 24169/2023-TCU/Seproc (peças 115-116), justificativas para a publicação do RGF no Diário Oficial da União (DOU) no dia 31/5/2023 — um dia após o prazo limite fixado pela LRF.
6. Em resposta, o diretor-geral do TRF-1, por intermédio do Ofício Diges 295/2023 (peça 124), informou que os responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno apuseram suas assinaturas — em 23 e 24/5/2023, respectivamente — a tempo de coletar a assinatura do presidente do órgão e efetuar o encaminhamento tempestivo do RGF para publicação no DOU. O cumprimento do prazo, no entanto, ficou prejudicado em decorrência de alguns fatores: indisponibilidade do presidente em exercício do TRF-1 (vice-presidente) devido a compromissos relacionados à posse de novos desembargadores e outras audiências; ocorrências imprevistas enfrentadas pelo Presidente do TRF-1 que, ao retornar de férias em 29/5/2023, além de cumprir compromisso médico, deparou-se com dificuldades técnicas para acesso ao sistema interno pelo seu computador, de modo que o RGF do 1º quadrimestre de 2023 foi assinado por essa autoridade somente em 30/5/2023, às 16h40, sendo enviado para publicação nessa mesma data.
7. Expôs, ainda, que apesar dos esforços despendidos para solucionar os problemas que impediram a assinatura do presidente do TRF-1, o RGF foi publicado fora do prazo legal, no dia 31/5/2023, com apenas um dia de atraso. Ao final, comprometeu-se a adotar as medidas necessárias para que nenhum atraso ocorra na publicação dos próximos RGFs.
8. Pelo exposto, percebe-se que o TRF-1 não desconhece ou ignora o prazo estabelecido na LRF para publicação. Em verdade, os esclarecimentos prestados revelam o esforço e o comprometimento da unidade jurisdicionada com o cumprimento do prazo-limite para publicação desse relatório, tendo se concretizado o atraso tão somente em decorrência de os dirigentes máximos desse órgão — vice-presidente, no exercício da presidência, e o próprio presidente — não terem incluído a assinatura do RGF em sua agenda de prioridades.
9. Não se está aqui questionando ou relativizando a importância ou relevância dos compromissos simultâneos que os dirigentes do TRF-1 tiveram que honrar no período concernente à elaboração e publicação do relatório. Muito menos indicar as prioridades a serem estabelecidas por esses dirigentes no cumprimento de seus compromissos institucionais. O que se pode certamente afirmar, com base nos esclarecimentos prestados, é que a assinatura do RGF — exigida pelo art. 54 da LRF — acabou ficando no plano secundário da agenda institucional dessas autoridades, o que acarretou a extrapolação do prazo fixado pelo § 2º do art. 55 da LRF para publicação do RGF.
10. Assim, mesmo tendo se observado apenas um dia o atraso e, também, o compromisso firmado pelo órgão, no sentido de adotar medidas que visem a eliminar atrasos na publicação dos futuros RGFs, entende-se necessário e pertinente propor que esta Corte de Contas dê ciência ao TRF-1 acerca do prazo legal para publicação do RGF, bem como da possibilidade de sanção ao agente que der causa ao seu descumprimento.
11. Isto posto, propõe-se dar ciência ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 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, e que eventual descumprimento pode caracterizar a infração administrativa contra as leis de finanças públicas tipificada no art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, sujeitando o agente a que der causa à sanção prevista no § 1º desse mesmo dispositivo.

12. Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2023 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU.

III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI)

13. O art. 163 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) 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.

14. As regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2023, estão previstas na Portaria-STN 642, de 20/9/2019, cujos anexos foram atualizados para o corrente exercício.

15. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 13/6/2023 (peça 152), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 163 da LDO 2023.

16. De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados dos demonstrativos do RGF declarados no Siconfi equivalem àqueles publicados no DOU.

17. A conferência dos dados evidenciou divergência no demonstrativo da despesa com pessoal do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RO): o demonstrativo inicialmente declarado no Siconfi divergia do publicado no DOU, assim como da despesa com pessoal desse órgão apurada por esta equipe de fiscalização, evidenciando, desse modo, possível equívoco no preenchimento do Anexo 1 do RGF declarado no Siconfi.

18. Instado a informar os valores corretos da despesa com pessoal (peça 153), o TRE-RO confirmou a divergência e retificou o RGF declarado no Siconfi (peça 154).

19. A conferência dos dados no Siconfi tem evidenciado 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.

20. O tratamento de tal situação foi realizado no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2022 (TC 030.636/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), no qual a STN explicitou a possibilidade de correção da estrutura do demonstrativo no Siconfi apenas para os relatórios de 2024, tendo sido realizada imediatamente, apenas, a correção da nomenclatura da linha (que também estava inadequada, fazendo referência à legislação anterior).

21. Adicionalmente, no Anexo 2 do RGF do 1º quadrimestre de 2023 publicado no DOU, houve a inclusão de nota explicativa (nota de rodapé), assim como a atualização da referida nomenclatura.

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 STN/MF 425, de 18/5/2023 (peça 155), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada no período de doze meses findos no 1º quadrimestre de 2023. No período de maio de 2022 a abril de 2023, a RCL alcançou R\$ 1.253

bilhões, apresentando crescimento nominal de 10% em relação ao período de maio de 2021 a abril de 2022, cujo montante foi de R\$ 1.138 bilhões, e ficou estável em relação ao período de apuração anterior (aproximadamente R\$ 14 milhões a menos).

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

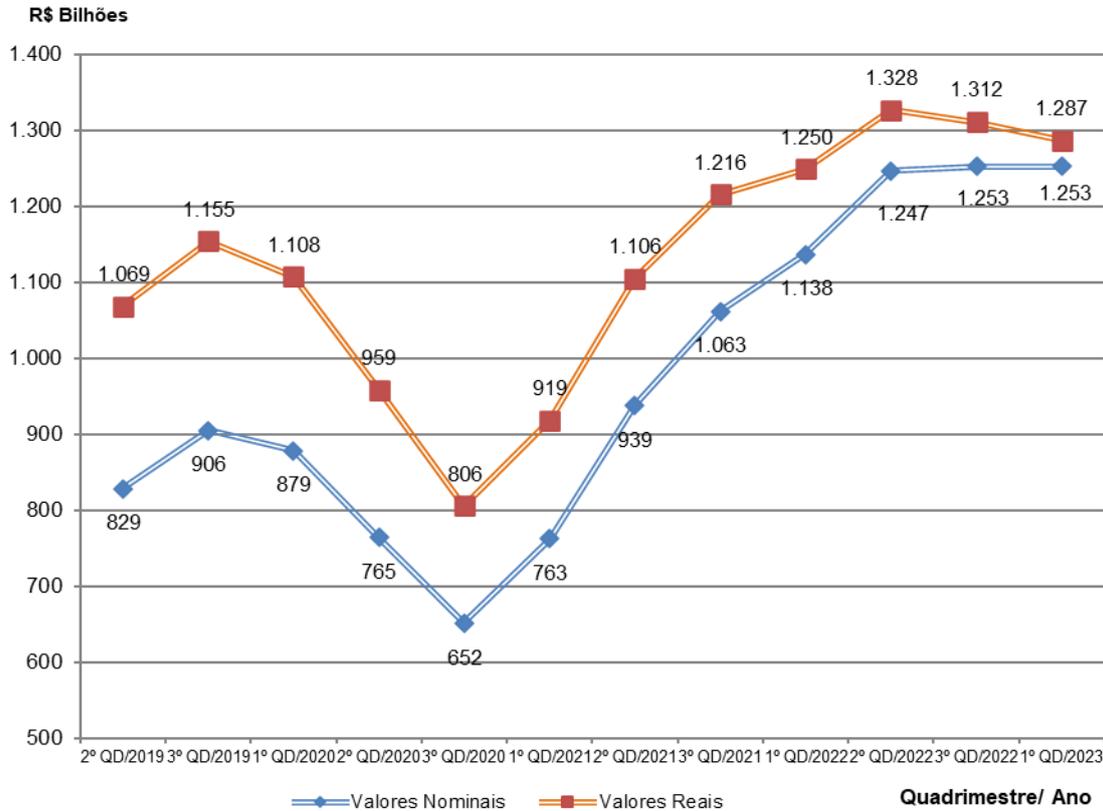
Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração

R\$ milhões

Especificação	2º QD/2020	3º QD/2020	1º QD/2021	2º QD/2021	3º QD/2021	1º QD/2022	2º QD/2022	3º QD/2022	1º QD/2023
Receita Corrente (I)	1.558.708	1.513.687	1.641.917	1.847.253	1.986.158	2.133.943	2.319.280	2.377.247	2.407.141
Receita Tributária	506.856	516.831	561.574	645.564	710.741	770.777	824.729	856.276	879.918
Receita de Contribuições	779.007	825.602	884.229	968.260	1.001.374	1.057.996	1.107.428	1.128.487	1.142.229
Receita Patrimonial	186.943	94.502	108.370	140.226	174.086	208.662	292.801	298.024	285.603
Receita Agropecuária	21	21	24	29	28	27	28	31	30
Receita Industrial	1.971	1.592	1.714	1.812	2.076	2.415	3.414	5.523	6.614
Receita de Serviços	41.972	36.260	37.922	44.664	48.172	50.901	53.329	52.330	48.620
Transferências Correntes	735	574	518	609	791	745	582	410	364
Receitas Correntes a Classificar	0	0	0	3	0	0	-3	-0	2
Outras Receitas Correntes	41.204	38.304	47.565	46.087	48.891	42.420	36.973	36.167	43.762
Deduções (II)	793.596	861.743	878.894	908.522	923.639	996.192	1.072.152	1.123.820	1.153.728
Transf. Constitucionais e Legais	336.585	378.406	370.093	361.753	366.526	411.229	457.498	487.160	498.511
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	378.088	396.052	414.329	444.886	454.065	479.703	507.559	529.675	549.004
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	15.726	17.397	17.984	18.010	17.945	17.782	17.468	17.283	17.011
Compensação Financeira RGPS/RPPS	31	262	266	342	135	127	30	884	1.250
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	5.575	7.012	8.095	8.473	8.866	8.851	8.816	8.787	8.885
Contribuição p/ PIS/Pasep	57.591	62.614	68.125	75.059	76.103	78.499	80.780	80.032	79.067
Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)	765.112	651.943	763.024	938.731	1.062.519	1.137.752	1.247.129	1.253.427	1.253.413

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 abril de 2023, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

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 abril de 2023.

27. A RCL do 1º quadrimestre de 2023 foi de R\$ 1.253 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, essa mesma grandeza, em valores reais, chegou a R\$ 1.287 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de abril de 2023 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\$ 829 bilhões no 2º quadrimestre de 2019 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, 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\$ 1.247 bilhões no 2º quadrimestre de 2022. Nos dois períodos de apuração subsequentes — 3º quadrimestre de 2022 e 1º quadrimestre de 2023 — a RCL permaneceu praticamente estagnada. Por outro lado, o crescimento nominal médio observado nos últimos seis períodos de apuração foi de 8,6%

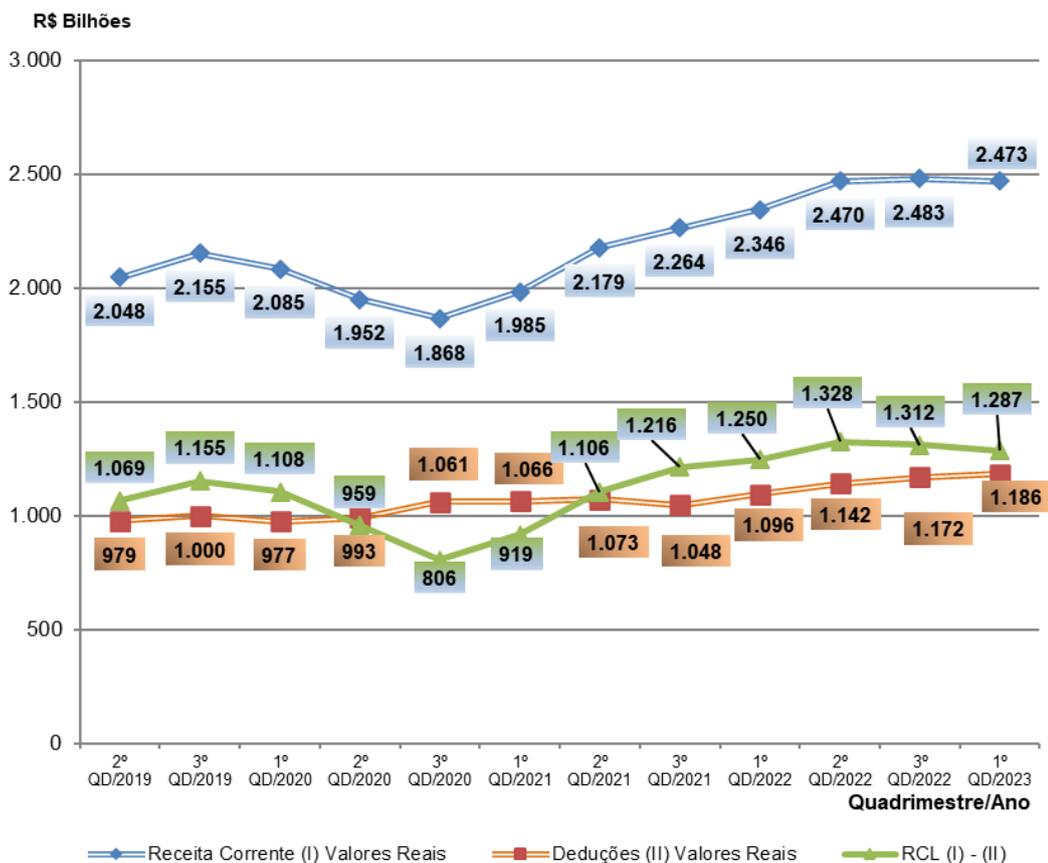
29. Em valores reais (preços de abril de 2023), a trajetória da RCL nos últimos doze períodos de apuração guarda semelhança com a curva da RCL em valores nominais, exceto nos dois últimos quadrimestre de 2022 e no 1º quadrimestre de 2023, em que, concomitantemente à estagnação da RCL em valores nominais, observou-se decréscimo real da RCL, o que pode ser explicado pela queda do IPCA acumulado nos últimos doze meses a partir do 2º semestre de 2022.

30. A RCL apurada no 1º quadrimestre de 2023, em valores reais, foi de R\$ 1.287 bilhões, representando decréscimo real de 1,9% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.312 bilhões) e aumento real de 3% em relação ao 1º quadrimestre de 2022 (R\$ 1.249 bilhões).

31. A RCL apurada para o período maio de 2022 a abril de 2023 é praticamente igual à calculada para o exercício de 2022 (janeiro a dezembro). A estagnação da RCL decorreu, preponderantemente, do crescimento proporcionalmente menor da Receita Corrente em relação às Deduções (da Receita). Houve, de fato, aumento nominal de 1,3% da Receita Corrente (R\$ 29,9 bilhões), representado, na sua quase totalidade, pelo crescimento das receitas tributárias (2,8%) e de contribuições (1,2%), e pela redução de 4,2% das receitas patrimoniais. As deduções da receita, por sua vez, sofreram incremento de mesmo montante (R\$ 29,9 bilhões ou 2,7%).

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 doze períodos de apuração.

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



Fonte: STN.

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

33. 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.

34. 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.

35. Por fim, tem-se que a análise realizada no presente capítulo referente à RCL da União para o 1º quadrimestre de 2023 levou em conta a metodologia de apuração divulgada pela STN.

V. DESPESAS COM PESSOAL

36. 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

37. 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 2 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 1º Quadrimestre de 2023
 Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.253.413.448.092,80 (Portaria-STN/MF 425/2023)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Poder Executivo	258.627.683.839	20,633869%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	50,449556%	53,104796%	56,055063%
1.1 Poder Executivo Federal	240.893.679.976	19,219012%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	50,709794%	53,378731%	56,344216%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	17.734.003.863	1,414857%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	47,161889%	49,644094%	52,402099%
1.2.1 Amapá	560.271.102	0,044700%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	26,449482%	27,841560%	29,388313%
1.2.2 Roraima	419.861.882	0,033497%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	33,835835%	35,616669%	37,595373%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	13.849.494.350	1,104942%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	50,224646%	52,868049%	55,805163%
1.2.4 MPDFT ⁴	752.040.379	0,059999%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	45,112321%	47,486653%	50,124801%
1.2.5 TJDF ⁵	2.152.336.150	0,171718%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	43,037086%	45,302195%	47,818984%
2. Poder Legislativo	9.334.287.257	0,744709%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	29,788374%	31,356184%	33,098194%
2.1 Câmara dos Deputados	4.233.255.903	0,337738%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	27,912247%	29,381313%	31,013608%
2.2 Senado Federal	3.502.503.433	0,279437%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	32,492698%	34,202840%	36,102997%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.598.527.922	0,127534%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	29,659063%	31,220066%	32,954514%
3. Poder Judiciário	30.951.592.077	2,469384%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	41,156401%	43,322528%	45,729335%
3.1 Supremo Tribunal Federal	397.819.398	0,031739%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	43,049780%	45,315558%	47,833089%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	88.180.463	0,007035%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	41,383680%	43,561768%	45,981866%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	984.718.741	0,078563%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	35,102683%	36,950192%	39,002981%
3.4 Justiça Militar	314.985.142	0,025130%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	31,188179%	32,829662%	34,653532%
3.5 Justiça Federal	9.083.977.422	0,724739%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	44,491564%	46,833225%	49,435071%
3.6 Justiça Eleitoral	5.091.114.979	0,406180%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	44,022814%	46,339805%	48,914238%
3.7. Justiça do Trabalho	14.990.795.932	1,195998%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	39,170722%	41,232339%	43,523024%
4. Ministério Público	4.732.800.007	0,377593%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	62,932148%	66,244366%	69,924608%
Total da União	303.646.363.180	24,225555%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	48,451110%	51,001168%	53,834566%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2023.

Notas:

¹ Art. 20 da LRF.

² Parágrafo único do art. 22 da LRF.

³ Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

⁴ Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

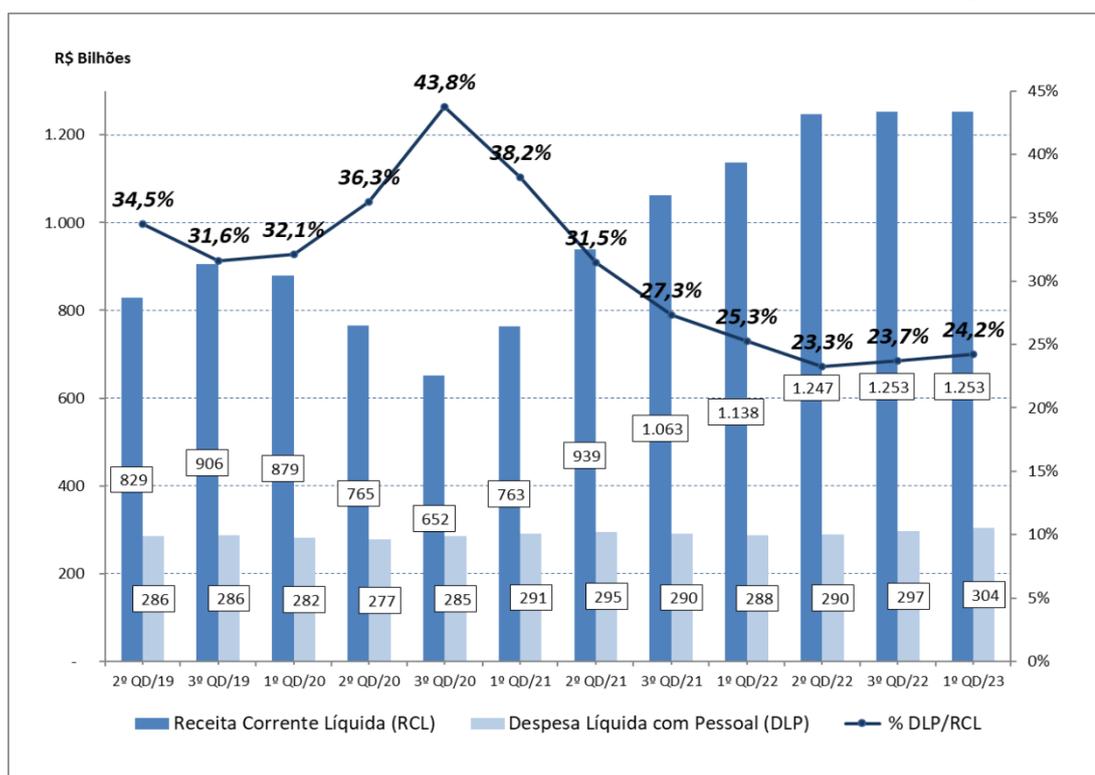
⁵ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

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

39. 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 1º quadrimestre de 2023 por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

40. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos doze períodos 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; RCL: Demonstrativos da RCL divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

41. A relação DLP/RCL, parâmetro adotado pela LRF como forma de controle, alcançou, no 3º quadrimestre de 2019, o índice de 31,6%, redução essa decorrente do significativo e pontual crescimento da RCL no período.

42. 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. Nos exercícios de 2021 e 2022, 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 27,3% no 3º quadrimestre de 2022 — redução, em relação ao 3º quadrimestre de 2020, de aproximadamente vinte pontos percentuais (p.p.).

43. No 1º quadrimestre de 2023, a relação DLP/RCL foi de 24,2% — acréscimo de 0,5 p.p. em relação ao 3º quadrimestre de 2022 —, reflexo do aumento nominal de 2,2% da DLP.

44. 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.

45. 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 —, discriminam-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 – 1º quadrimestre de 2023

Órgão	RS
	1º Quad./2023
Superior Tribunal de Justiça	1.922.820,32
Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba	355.975,61

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2023.

46. 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. A comparação foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados pelos órgãos no Siconfi.

47. 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.

48. Entre as divergências encontradas, merecem destaque as observadas nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal do Tribunal de Contas da União (TCU), do Conselho de Justiça Federal (CJF) e dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) da 13ª e da 20ª Regiões. Esses órgãos calcularam e publicaram seus RGFs ignorando a nova classificação de fonte de recursos adotada pela União a partir do exercício de 2023, nos termos definidos pela Portaria-SOF 14.956/2021. Esse equívoco observado na elaboração do Anexo 1 do RGF desses órgãos acarretou a não inclusão, entre as despesas que não devem ser computadas para fins de cumprimento de limite, daquelas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados (art. 19, § 1º, inciso VI, da LRF) — com repercussão, em alguns casos, nas despesas de exercícios anteriores e nas decorrentes de decisão judicial, ambas de período anterior ao de apuração.

49. Com vistas a corrigir as impropriedades apontadas, os órgãos supramencionados providenciaram a retificação do RGF no Siconfi, bem como retificaram, republicaram ou se comprometeram a retificar ou republicar esse relatório no DOU (peças 165, 166, 167, 168 e 151).

50. Registram-se, ainda, as divergências encontradas nos RGFs dos Tribunais Regionais Eleitorais do Acre e de Goiás. O primeiro — TRE-AC — considerou como “não executada orçamentariamente” uma despesa empenhada e liquidada em fevereiro de 2023, acarretando duplicidade de registros na despesa com pessoal desse órgão. O segundo — TRE-GO — incorreu em erro material na apuração e publicação de seu RGF. Tanto o TRE-GO quanto o TRE-AC efetuaram a retificação do RGF declarado no Siconfi e republicaram esse relatório no DOU (peças 150 e 169).

51. No presente acompanhamento, verificou-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT 10) realizaram os ajustes solicitados pela equipe de fiscalização responsável pelo Acompanhamento dos RGFs referentes ao 3º quadrimestre de 2022 (TC-030.636/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira): o CNJ, além de retificar o demonstrativo da despesa com pessoal referente ao exercício de 2022 (peça 156), registrou, em nota explicativa, que as despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados executadas no exercício de 2022 não foram consideradas nas despesas que não devem ser computadas para fins de cumprimento do limite com pessoal (peça 6).

52. O TRT 10, por sua vez, visando corrigir equívoco de preenchimento, republicou o Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2022 (peças 77-78) juntamente com o relatório referente ao período de

apuração em análise.

53. Tema relevante e afeto ao controle da despesa com pessoal está sendo tratado no processo TC 036.973/2020-3 (rel. min. Vital do Rêgo), 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 do cômputo da despesa com pessoal para fins de cumprimento do limite previsto no art. 20 da LRF.

54. 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 e 434/2021, ambos de relatoria do min. Bruno Dantas.

55. Nesse relato, mencionou-se que a União — Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF) —, representada pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio de petição, solicitou que esta Corte de Contas reconsiderasse a decisão cautelar adotada pelo relator e 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.

56. Ocorre que o então 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.

57. O min. Vital do Rêgo, por sua vez, acolhendo os termos do despacho do min. Bruno Dantas, manifestou-se no sentido da existência de conexão das matérias em análise, determinando, na condição de novo relator, o pensamento 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.

58. Em relação ao pedido de reconsideração solicitado pela AGU, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), ao proceder ao exame de admissibilidade, propôs que fosse recebido e tratado como mera petição. O min. Vital do Rêgo, por seu turno, anuindo ao encaminhamento dado pela AudRecursos, submeteu a petição ao exame desta Unidade de Auditoria Especializada em Tributação, Orçamento e Gestão Fiscal (AudFiscal), onde atualmente se encontra para análise e instrução.

59. 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. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

60. 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).

61. 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 efetuasse 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.

62. 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 processo TC 021.946/2014-0, atualmente sob a relatoria do min. Antonio Anastasia. De acordo

com a STN, em manifestação naquele processo, 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).

63. 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.

64. 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 1º quadrimestre de 2023.

65. Tais demonstrativos estão previstos no art. 55 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.

66. 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, também, por meio deste).

67. 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 está relatado no capítulo III deste relatório.

VI.1 Dívida Consolidada

68. 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).

69. 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).

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. 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.

74. 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 (...)

75. 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.

76. A Tabela 4 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 1º Quadrimestre de 2023 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 4 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadrim. de 2022	Até o 2º Quadrim. de 2022	Até o 3º Quadrim. de 2022	Até o 1º Quadrim. de 2023	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	7.713.582.022	7.906.258.207	8.185.160.134	8.371.831.833	2,28	8,53
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	7.628.181.445	7.830.570.999	8.061.208.196	8.213.270.724	1,89	7,67
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	5.355.297.116	5.529.096.672	5.694.077.957	5.785.806.330	1,61	8,04
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-3.933.848	-3.978.046	-4.149.499	-4.364.562	5,18	10,95
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	2.074.072.301	2.091.606.706	2.155.463.636	2.225.315.768	3,24	7,29
Dívida Securitizada	3.201.226	5.160.163	3.638.671	3.343.610	-8,11	4,45
Dívida Mobiliária Externa	199.544.650	208.685.504	212.177.432	203.169.578	-4,25	1,82
Relacionamento TN/BCB (Lei 13.820/2019)	0	0	36.534.999	36.534.999	0,00	-
Dívida Contratual	58.463.362	70.840.184	81.290.857	80.985.372	-0,38	38,52
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	21.234.374	1.074.635	450.218	36.221.099	7945,24	70,58

Especificação	Até o 1º Quadrim. de 2022	Até o 2º Quadrim. de 2022	Até o 3º Quadrim. de 2022	Até o 1º Quadrim. de 2023	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	2.743.487	2.620.574	2.396.886	2.445.982	2,05	-10,84
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	2.959.354	1.151.814	3.278.978	2.373.657	-27,61	-19,79
Deduções (II)	2.670.789.172	2.791.684.182	2.991.786.768	3.005.917.406	0,47	12,55
Ativo Disponível	1.673.212.124	1.683.560.089	1.827.434.126	1.749.210.178	-4,28	4,54
Haveres Financeiros	1.107.662.654	1.202.379.026	1.261.365.040	1.350.657.837	7,08	21,94
(-) Restos a Pagar Processados ¹	-110.085.607	-94.254.933	-97.012.398	-93.950.609	-3,16	14,66
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	5.042.792.850	5.114.574.024	5.193.373.366	5.365.914.427	3,32	6,41
Receita Corrente Líquida – RCL	1.137.751.621	1.247.128.737	1.253.427.307	1.253.413.448	0,00	10,17
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	677,97%	633,96%	653,02%	667,92%	2,28	-1,48
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	443,22%	410,11%	414,33%	428,10%	3,32	-3,41
% da DM sobre a RCL (DM / RCL)	670,46%	627,89%	643,13%	655,27%	1,89	-2,27

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º quadrimestre de 2023 e de quadrimestres anteriores.

77. Na esfera federal, a Dívida Consolidada (DC) atingiu o patamar de aproximadamente R\$ 8,4 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2023, com crescimento de R\$ 187 bilhões (2,28%) em relação ao final de 2022. Ao contrário dos entes subnacionais, a DC da União também é composta por Dívida Mobiliária (DM), sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise a DM permaneceu representando 98,5% daquela.

78. No saldo da Dívida Mobiliária estão incluídos R\$ 2,23 trilhões referentes ao valor da carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil – Bacen, os quais instrumentalizam a execução da política monetária e que correspondem a pouco mais de um quarto da DM (e da Dívida Consolidada). Esta participação, nos montantes da DM e da DC, tem se mantido bastante estável desde o final de 2020, mas, em comparação com o Produto Interno Bruto – PIB, tem ocorrido redução, conforme pode-se constatar em análise das estatísticas fiscais divulgadas pela autoridade monetária (disponível em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais).

79. O saldo da “carteira Bacen”, além de compor a Dívida Consolidada (bem como a Dívida Consolidada Líquida – DCL, que é analisada mais adiante) é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, cujo montante encerrou o 1º quadrimestre de 2023 em R\$ 5,83 trilhões (correspondendo a 57,0% do PIB, conforme a estatística divulgada em 30/6/2023). 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 do mesmo período, somou R\$ 6,03 trilhões.

80. Aquele crescimento de R\$ 187 bilhões (2,28%) da Dívida Consolidada, no 1º quadrimestre de 2023, decorreu principalmente do acréscimo de R\$ 152 bilhões à Dívida Mobiliária (crescimento de 1,89%). Haja vista a significativa identidade entre ambas, cabe ressaltar que esta diferença de R\$ 35 bilhões (crescimento maior da DC) decorreu da contabilização da obrigação referente aos precatórios (precatórios judiciais emitidos e não pagos durante a execução do exercício em que houverem sido incluídos, conforme art. 30 da LRF), o que ocorre, habitualmente, no 1º quadrimestre de cada ano.

81. Em relação ao crescimento da Dívida Mobiliária no referido período, é de se notar que, enquanto o montante “em mercado” foi acrescido em R\$ 92 bilhões (crescimento de 1,61%), o crescimento do saldo da carteira de títulos em poder do Bacen (R\$ 70 bilhões) foi maior que o dobro, em termos relativos, com crescimento de 3,24%, no 1º quadrimestre de 2023.

82. Registre-se que este crescimento mais acelerado da “carteira Bacen”, em termos relativos, não é verificado em comparativos mais longos, como no acumulado de 24 meses em diante (ou seja, o crescimento relativo, acumulado, da “carteira em mercado” é maior, ou muito maior, do que o da “carteira Bacen” em comparativos que tenham como referência os saldos ao final do 1º quadrimestre de 2021, ou antes).

83. De acordo com a Tabela 4, o crescimento da “carteira Bacen” também seria inferior ao da “carteira em mercado” no período de doze meses. No entanto, há que se considerar o reconhecimento, ao final de 2022, de obrigação do Tesouro Nacional (União) para com o Bacen, decorrente da transferência de parte do resultado negativo da autoridade monetária, conforme dispõe a Lei 13.820/2019, e que provavelmente será paga com os mesmos títulos públicos, conforme essa legislação estabelece. O Tesouro Nacional deverá quitar esta obrigação até o décimo

dia útil do exercício seguinte ao da aprovação do balanço que lhe deu causa (ou seja, deverá realizar esta “conversão” até o início de 2024).

84. Adicionalmente, sobre a separação desta obrigação da Dívida Mobiliária, convém registrar que não está sendo adequadamente procedida no Siconfi (conforme relatado no capítulo 3 deste relatório), haja vista que o Siconfi, erroneamente, está incluindo a referida obrigação no montante da Dívida Mobiliária.

85. A necessidade da separação do montante oriundo do resultado do Bacen da Dívida Mobiliária (além de não ser uma obrigação em títulos públicos emitidos) decorre da possibilidade formal de que o pagamento desta obrigação possa ser realizado com outros meios (não necessariamente com a emissão de títulos públicos para o Bacen). O mais provável, no entanto, é que o pagamento seja realizado com a emissão dos títulos, haja vista que aquela mesma 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 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).

86. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu 3,32% (R\$ 173 bilhões) no quadrimestre em análise e, portanto, sua variação relativa, no 1º quadrimestre de 2023, foi bem maior do que a da Dívida Consolidada (2,28%).

87. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).

88. Neste contexto, há que se considerar que a variação na DCL (crescimento de 3,32%) demonstra um crescimento do endividamento, no período, bastante superior ao crescimento da Dívida Mobiliária (1,61%). Tal fato guarda significativa relação com a redução de R\$ 78 bilhões (decréscimo de 4,28%) no saldo do Ativo Disponível.

89. No acumulado de doze meses, no entanto, a situação é invertida, haja vista que a DCL cresceu 6,41% (R\$ 323 bilhões), enquanto a Dívida Consolidada cresceu 8,53% (R\$ 658 bilhões). Apenas a título de referência, registra-se que a inflação oficial acumulada em doze meses no mesmo período foi de 4,18% (IPCA). Neste caso, verifica-se que o crescimento de cada um dos três montantes analisados neste relatório (DC, DM e DCL) superou a inflação em doze meses (maio/2022 a abril/2023).

90. Parte significativa desta variação da DCL em doze meses (a menor do que a Dívida Consolidada), está relacionada com a variação do saldo de Haveres Financeiros que, no período, cresceu R\$ 243 bilhões (21,94%). 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).

91. Ao final do 1º quadrimestre de 2022, esse ajuste contábil (conta redutora), que já vinha decrescendo levemente, representava 49,1% do montante das dívidas dos entes subnacionais para com a União (R\$ 695 bilhões, à época). 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).

92. Ao final do 1º quadrimestre de 2023, manteve-se estável (18,1%, de um saldo de R\$ 718 bilhões). De todo modo, a redução acumulada nos últimos doze meses em análise foi de R\$ 211 bilhões.

93. 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.

94. 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), em que se constatou que ainda não foram completamente implementadas, conforme deliberado por meio do Acórdão 753/2023-TCU-Plenário (rel. min. Jorge Oliveira).

95. De todo modo, as Notas Explicativas do Balanço Geral da União (BGU) do exercício de 2022 buscam publicizar as alterações metodológicas já implementadas naquele exercício (peça 171, p. 59-66), depreendendo-se, inclusive, que esta foi a principal mudança nas práticas e procedimentos contábeis realizada em 2022 (da qual decorreu relevante efeito patrimonial).

96. Entretanto, além das alterações metodológicas, a melhora na expectativa de pagamento dos entes subnacionais ocorrida no 2º semestre de 2022 guardou relação com a resolução de diversos conflitos judiciais com estados, por meio da celebração de contratos de refinanciamento, bem assim com o início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) de mais duas unidades federativas (Rio Grande do Sul e Minas Gerais, neste último caso, ainda de forma provisória). 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 “VI.4 - Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais”, logo após a análise das garantias concedidas pela União.

97. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 414,33% ao final de 2022 para 428,10% ao final do 1º quadrimestre de 2023, 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.

98. Em relação à Dívida Mobiliária, o crescimento no indicador DM/RCL foi suficiente para que o índice extrapolasse o limite de 650% proposto no ano 2000, tendo em vista que este saiu de 643,13% ao final de 2022 para 655,27% ao final do 1º quadrimestre de 2023. De todo modo, trata-se de um nível de atingimento baixo para os últimos anos, mas ainda muito 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%.

99. 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 1º quadrimestre de 2023, respectivamente, 428,10% e 655,27% da Receita Corrente Líquida.

VI.2 Operações de Crédito

100. 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.

101. 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 acumularem ao longo de 2023, incluindo tanto as contratações internas quanto externas.

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 1º quadrimestre de 2023.

Tabela 5 – Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "d")

Operações de Crédito	No 1º Quadrim. (A)	Até o 1º Quadrim. (A+B+C)	R\$ milhares
			% S/ RCL (Até o 1º Quad.)
Operações de Crédito (I)	616.218.870	616.218.870	49,16%
Mobiliária	616.106.165	616.106.165	49,15%
Interna	605.028.065	605.028.065	48,27%
Externa	11.078.100	11.078.100	0,88%
Contratual	112.705	112.705	0,01%
Externa	112.705	112.705	0,01%
Apuração do Cumprimento dos Limites		Até o 1º Quadrim. (RS)	Até o 1º Quadrim. (% RCL)
Operações Vedadas (II)		0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)		697.895.874	55,68%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas		697.583.254	55,65%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas		0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008		312.621	0,02%
Concessão de Garantias		0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)		0	0%
Receita Corrente Líquida (RCL)		1.253.413.448	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)		752.048.069	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)		676.843.262	54,00%

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2023.

¹ Divergências entre a soma de parcelas e o respectivo total decorrem de arredondamento.

106. Conforme evidenciado na Tabela 5, o valor das operações de crédito contratadas no 1º quadrimestre de 2023 foi de R\$ 616 bilhões, 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, somando quase R\$ 698 bilhões. Neste contexto, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite é zero e, portanto, o limite foi cumprido.

107. 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 no 1º quadrimestre de 2023, apesar do elevado montante de amortização evidenciado, a Dívida Mobiliária cresceu R\$ 152 bilhões e a Dívida Consolidada, R\$ 187 bilhões, conforme pode ser verificado com os dados da Tabela 4. Já a Dívida Consolidada Líquida, que representa com mais exatidão o endividamento (por considerar também as alterações em ativos), cresceu R\$ 173 bilhões (3,32%) no mesmo período.

VI.3 Garantias Concedidas

108. 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.

109. 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.

110. 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.

111. 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 recebimento 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.

112. 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 que vierem a ser 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.

113. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 1º quadrimestre de 2023 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.

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

Garantias Concedidas	Até o 1º	Até o 2º	Até o 3º	Até o 1º	Var. %	Var. %
	Quadr. de 2022 (A)	Quadr. de 2022 (B)	Quadr. de 2022 (C)	Quadr. de 2023 (D)	Quadr. (D/C)	12 Meses (D/A)
Aos Estados (I)	211.980.421	218.301.227	213.843.828	205.619.718	-3,85	-3,00
Aos Municípios (II)	27.932.683	29.216.669	30.879.271	31.022.965	0,47	11,06
Às Entidades Controladas (III)	33.469.134	33.053.192	32.129.028	28.296.297	-11,93	-15,46
Por meio de Fundos e Programas (IV)⁽¹⁾	29.627.759	29.542.333	29.019.312	26.585.815	-8,39	-10,27
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	1.715.379	1.604.379	1.491.333	1.375.260	-7,78	-19,83
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	20.559.520	20.648.106	20.007.463	17.494.177	-12,56	-14,91
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	20.981	20.972	21.637	21.637	0,00	3,13
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	955.026	982.703	988.791	988.791	0,00	3,54
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.641.388	2.491.098	2.651.780	2.778.839	4,79	5,20
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	3.735.466	3.795.075	3.858.308	3.927.111	1,78	5,13
Total Garantias Conced. (V) = (I + II + III + IV)	303.009.997	310.113.422	305.871.439	291.524.795	-4,69	-3,79
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.137.751.621	1.247.128.737	1.253.427.307	1.253.413.448	0,00	10,17
% do Total das Garantias sobre a RCL	26,63%	24,87%	24,40%	23,26%	-4,69	-12,67
Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%	682.650.973	748.277.242	752.056.384	752.048.069	0,00	10,17
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	614.385.875	673.449.518	676.850.746	676.843.262	0,00	10,17
Contragarantias Recebidas	Até o 1º	Até o 2º	Até o 3º	Até o 1º	Var. %	Var. %
	Quadr. de 2022	Quadr. de 2022	Quadr. de 2022	Quadr. de 2023	Quadr.	12 Meses
Dos Estados (VII)	211.980.421	218.301.227	213.843.828	205.619.718	-3,85	-3,00
Dos Municípios (VIII)	27.932.683	29.216.669	30.879.271	31.022.965	0,47	11,06
Das Entidades Controladas (IX)	13.211.417	12.278.895	12.174.592	11.466.266	-5,82	-13,21
Em Garantias por meio de Fundos e Progr. (X)	0	0	0	0	0	0
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	253.124.520	259.796.791	256.897.691	248.108.949	-3,42	-1,98

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º Quadrimestre de 2023 e anteriores.

¹⁾ 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);

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

114. No 1º quadrimestre de 2023, o saldo das garantias concedidas pela União diminuiu R\$ 14,3 bilhões (redução de 4,69%) e, com esta variação, o montante ao final deste período recuou para R\$ 291,5 bilhões (montante 3,79% inferior ao apurado doze meses antes).

115. Ressalte-se que quase 71% do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob a responsabilidade dos estados e Distrito Federal (R\$ 205,6 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 31 bilhões corresponde a apenas 10,6% 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).

116. 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\$ 28,3 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, três quartos são de responsabilidade de estatais federais e um quarto (R\$ 7,1 bilhões), de entidades controladas estaduais ou do DF. Não há operações de entidades controladas municipais.

117. Do montante garantido às estatais federais, mais de 83% (R\$ 17,7 bilhões) dizem respeito a operações contratadas por bancos federais, principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável por R\$ 13,8 bilhões do montante.

118. Habitualmente, 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).

119. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve desvalorização de 4,16% (saindo do valor unitário de R\$ 5,2171 para R\$ 5,0001 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta “Conversor de Moedas” de seu sítio eletrônico), enquanto o saldo devedor das garantias diminuiu 4,69%.

120. Quanto à apuração do limite estabelecido pela RSF 48/2007, houve cumprimento deste ao final do 1º quadrimestre de 2023, haja vista que o indicador recuou de 24,40% da RCL para 23,26%, 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.

VI.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

121. 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.

122. No decorrer do 1º quadrimestre de 2023, houve autorização pelo Senado Federal do prosseguimento da contratação de quatro operações de crédito, sendo duas pleiteadas pelo município de Recife/PE, uma pelo governo do Mato Grosso e outra pelo BNDES. Referidas autorizações encontram-se às peças 157 a 160.

123. 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 efetivadas. Na publicação em análise foram informadas as contratações de cinco novas operações (que haviam sido autorizadas em dezembro de 2022), com montante total aproximado de US\$ 400 milhões.

124. Uma dessas operações foi contratada pelo município do Rio de Janeiro/RJ e as outras pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, entidade estatal controlada pelos três estados da região Sul (duas operações contaram com contragarantias de Santa Catarina e as outras duas com contragarantias do Rio Grande do Sul).

125. Em consulta ao Cadastro da Dívida Pública – CDP (realizada em 12/7/2023 e disponível em <http://sadipem.tesouro.gov.br>) verifica-se que aquelas cinco operações de crédito externo contratadas ainda não foram registradas pelos entes federativos citados.

126. A omissão de informações no CDP foi objeto de reunião realizada, em 19/5/2023, com servidores e gestores da STN, no âmbito de outro processo que trata especificamente da transparência do endividamento público dos entes federativos (TC 021.946/2014-0, atualmente sob a relatoria do min. Antonio Anastasia).

127. Na referida reunião, a STN informou que o Cadastro da Dívida Pública, que atualmente é um módulo do Sadipem – Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios, encontra-se em uma situação contraproducente para a realização de melhorias, haja vista que já foram iniciadas atividades para que os fluxos de trabalho realizados por meio do Sadipem sejam incorporados (migrados) ao Siconfi.

128. A regulamentação do CDP, atualmente por meio da Portaria-STN 1350/2022, exige que os entes federativos atualizem o referido cadastro, mas apenas para a posição de endividamento de 31 de dezembro do exercício anterior. Deste modo, a omissão das contratações mais recentes, ou cujos ingressos de recursos não tenham ocorrido, é uma condição normal. Neste contexto, a não omissão poderia, inclusive, deixar o ente federativo em situação de irregularidade (haja vista a inclusão de informações de período posterior/futuro).

129. Convém considerar que a publicidade das informações sobre as contratações nas “Notas Explicativas” do RGF, no contexto atual, mostra-se menos eficaz do que outras formas de publicidade que vêm sendo adotadas pela STN. Ademais, pode-se considerar que as publicações realizadas são incompletas, haja vista que dizem respeito apenas às contratações de operações de crédito externo (as quais demandam garantia da União e requerem autorização específica do Senado Federal).

130. Neste contexto, convém apontar também neste relatório que, em 27/12/2022, segundo informações registradas no CDP pelo município de Juazeiro do Norte/CE, houve a contratação de operação de crédito externo (com garantia da União) pelo referido ente federativo. Tal contratação não constou no RGF do 3º quadrimestre de 2022 e, também, não consta no RGF do 1º quadrimestre de 2023.

131. Considerando que a questão da transparência das dívidas dos entes subnacionais está sendo tratada, com maior amplitude, no processo específico citado anteriormente, deixa-se de formular, no presente acompanhamento, providências singulares sobre a ausência da referida informação. Ademais, convém ponderar que futuras melhorias na sistemática de transparência do endividamento dos entes subnacionais poderão justificar a revisão da Instrução Normativa-TCU 59/2009, no que tange à obrigação de publicação aqui acompanhada.

132. Ainda 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 (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.

133. 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.

134. 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.

135. 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 7 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Valor Histórico)

Descrição	RS milhões								Total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023-1Q	
Rio de Janeiro	2.227,32	3.989,45	4.027,89	4.042,60	8.250,81	4.180,46	3.975,34	782,03	31.475,90
Minas Gerais	-	-	553,15	3.307,90	3.175,94	3.130,04	1.979,04	1.431,51	13.577,58
Goiás	-	-	33,59	770,15	553,18	1.301,48	1.288,31	308,93	4.255,64
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	886,57	406,45	1.293,02
Maranhão	-	-	-	-	280,16	-	547,90	414,98	1.243,05
Pernambuco	-	-	-	-	354,85	-	443,86	141,02	939,73
Piauí	-	-	126,95	-	62,25	-	352,16	334,22	875,58
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
Espírito Santo	-	-	-	-	-	-	-	61,72	61,72
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	25,60	-	-	-	25,60
Paraíba	-	-	-	-	0,65	-	-	-	0,65
São Paulo	-	-	-	-	0,29	-	-	-	0,29
Total Estados	2.361,87	4.031,34	4.805,60	8.350,24	13.265,20	8.963,28	9.750,86	3.880,86	55.409,24
Total Municípios	15,81	28,49	17,49	3,43	66,23	1,56	32,06	-	165,08
Total Geral	2.377,68	4.059,83	4.823,09	8.353,67	13.331,43	8.964,84	9.782,93	3.880,86	55.574,32

Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre de 2023.

136. 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 RRF (o que, até 2021, aplicava-se apenas ao Rio de Janeiro).

137. 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).

138. 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. Aquela 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 superava o patamar de R\$ 46,5 bilhões (em 30/6/2022).

139. 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 continua previsto, nos montantes e situações previamente pactuados.

140. Adicionalmente, no caso do estado de Minas Gerais, houve solicitação de adesão ao RRF em 6/6/2022, o que, nos termos da Lei Complementar 159/2017, proporcionar-lhe-ia, por doze meses, o mesmo tratamento. Ressalte-se, no entanto, que no julgamento da Arguição de

Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 983 (sob a relatoria do min. Nunes Marques), o STF decidiu que o marco inicial para a contagem do referido prazo seria 20/12/2022 (conforme decisão do Plenário divulgada em 12/7/2023, peça 161).

141. A despeito da situação excepcional abrangida pelos Regimes de Recuperação Fiscal, 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 foi debatida no âmbito da ADPF 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7191, ambas sob a relatoria do min. Gilmar Mendes.

142. Essas novas pendências também tendem a ser solucionadas definitivamente, haja vista que, em 31/3/2023, a União, os Estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito objeto das referidas ações judiciais. O acordo, já homologado pelo STF, nos termos dos Acórdãos publicados em 28/6/2023 (peças 162 e 163), prevê o quanto cada unidade federativa será compensada pela União devido às perdas de arrecadação (montante total aproximado de R\$ 27 bilhões) e deverá possibilitar a regularização das novas pendências decorrentes de liminares do STF.

143. A tabela a seguir apresenta o valor dessas novas pendências, ao final de 2022 e ao final dos dois primeiros trimestres de 2023. Além de alguns estados, o município de Taubaté/SP conta com uma decisão judicial favorável, impeditiva da execução de contragarantias.

Tabela 8 – Honras a Recuperar em razão de decisões judiciais – Por Devedor

R\$ milhões

Unidade da Federação	Saldo a Recuperar em 31/12/2022 (A)	Saldo a Recuperar em 31/3/2023 (B)	Variação % Trim. (B/A)	Saldo a Recuperar em 30/6/2023 (C)	Variação % Trim. (C/B)	Variação % Acum. Sem. (C/A)
Alagoas	250,71	258,86	3,3%	267,01	3,1%	6,5%
Espírito Santo	-	62,28	-	64,24	3,1%	-
Maranhão	570,04	1.011,42	77,4%	1.043,23	3,1%	83,0%
Pernambuco	447,91	561,37	25,3%	1.125,81	100,5%	151,3%
Piauí	362,23	710,35	96,1%	735,99	3,6%	103,2%
Estados	1.630,89	2.604,28	59,7%	3.236,28	24,3%	98,4%
Taubaté/SP	32,28	33,32	3,2%	67,39	102,3%	108,8%
Municípios	32,28	33,32	3,2%	67,39	102,3%	108,8%
Total	1.663,17	2.637,60	58,6%	3.303,67	25,3%	98,6%

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

144. Conclui-se, deste modo, que a situação específica das honras a recuperar melhorou significativamente ao final de 2022, haja vista que o montante ao final de 2021 superava R\$ 41 bilhões, sendo que o que houve, em essência, foi a regularização e a legalização de novas dívidas dos estados para com a União, por meio de contratos de refinanciamento. Daquele montante, em torno de R\$ 30 bilhões são de responsabilidade do estado do Rio de Janeiro e mais de R\$ 10 bilhões, de Minas Gerais.

VII. MONITORAMENTO DE PROPOSIÇÕES E DE ACÓRDÃOS ANTERIORES

VII.1 Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário - Subitem 9.10

145. No Relatório de Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2022 — TC-030.636/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira —, registrou-se a análise dos níveis de comprometimento das despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União, em atendimento ao subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz).

146. Naquela oportunidade registrou-se que este tribunal, ao apreciar o TC 036.541/2018-4 — processo instaurado em cumprimento ao subitem 9.5 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário —, expediu o Acórdão 678/2023-TCU-Plenário (rel. min. Antonio Anastasia), por meio do qual considerou justificadas as alterações promovidas nos limites das despesas com pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal por meio de atos infralegais — Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015 e Resolução-CJF 758/2022, respectivamente.

147. Ante a decisão adotada por este TCU, no âmbito do TC 036.541/2018-4, embasada nos

mesmos fundamentos utilizados no Acórdão 2.984/2018-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e na ADI 6.533/DF (rel. min. Alexandre de Moraes), considerou-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, razão pela qual se propôs tornar insubsistente o subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-Plenário.

148. O relator do feito, min. Jorge Oliveira, por sua vez, acolheu a proposta desta AudFiscal, cujo Voto foi acompanhado pela composição Plenária desta Corte de Contas em Sessão realizada em 26/7/2023. A decisão proferida pelo Tribunal — Acórdão 1.550/2023-TCU-Plenário — tornou insubsistente o subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-Plenário, pondo termo ao exame dos níveis de comprometimento das despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União, originalmente instituído pelo Acórdão 553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro).

VIII. CONCLUSÃO

149. Todos os Poderes e órgãos, exceto a Justiça Federal de 1ª e 2ª Instâncias da 1ª Região (TRF-1), cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 1º quadrimestre de 2023, 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)

150. O TRF-1 publicou o RGF um dia após a data-limite fixada segundo a regra do § 2º do art. 55 da Lei Complementar 101/2000. As justificativas encaminhadas evidenciam o esforço e o comprometimento dos responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno com o cumprimento do prazo-limite para publicação desse relatório, tendo se concretizado o atraso tão somente em decorrência de os dirigentes máximos desse órgão — vice-presidente, no exercício da presidência, e o próprio presidente — não terem incluído a assinatura do RGF em sua agenda de prioridades. (itens 5 a 9)

151. Mesmo tendo se observado apenas um dia de atraso e tendo havido o comprometimento do órgão em adotar medidas com vistas a evitar atrasos nos futuros RGFs, entende-se cabível dar ciência ao TRF-1, 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 no Diário Oficial da União 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, e que o eventual descumprimento desse prazo pode caracterizar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, tipificada no art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, sujeitando o agente a que der causa à sanção prevista no § 1º desse mesmo dispositivo. (itens 10 e 11)

152. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 163 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023). A comparação entre os demonstrativos da despesa com pessoal publicados no DOU e aqueles declarados no Siconfi revelou divergências no demonstrativo da despesa com pessoal do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, que foram sanadas pela retificação do Anexo 1 do RGF desse órgão no Siconfi. (itens 13 a 18)

153. 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. (item 19 a 21)

154. A Receita Corrente Líquida calculada e publicada pela STN (Portaria-STN/MF 425/2023) alcançou, no período de doze meses encerrado no 1º quadrimestre de 2023, o montante de R\$ 1.253 bilhões. A preços de abril de 2022, esse valor equivale a R\$ 1.287 bilhões, representando redução real de 1,9% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.312 bilhões) e aumento real de 3% em relação ao período correspondente ao 1º quadrimestre de 2022 (R\$ 1.249 bilhões). (itens 24, 27 e 30)

155. 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 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. (itens 33 a 35).

156. 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 respectivas alterações promovidas por atos infralegais. (itens 38 a 39)

157. 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 44)

158. O cotejamento da despesa com pessoal publicada e declarada no Siconfi pelos órgãos com aquela apurada segundo a metodologia de cálculo elaborada pela STN revelou divergência na despesa com pessoal do TCU, do CJF, dos TRTs da 13ª e da 20ª Regiões e dos TREs do Acre e de Goiás. Os quatro primeiros — TCU, CJF, TRT-13 e TRT-20 — elaboraram e publicaram seus demonstrativos sem levar em conta a nova classificação de fonte de recursos, válida para a União a partir de 2023. O TRE-AC, por sua vez, registrou como “não executada orçamentariamente” despesa empenhada e liquidada em fevereiro de 2023. E o TRE-GO incorreu em erro material na apuração e publicação de seu relatório. Em todos esses casos, os órgãos realizaram as devidas retificações no Siconfi e republicaram, retificaram ou se comprometeram a retificar ou republicar os seus respectivos RGFs. (itens 48 a 50)

159. A Dívida Mobiliária permanece representando em torno de 99% da Dívida Consolidada da União e cresceu 1,61%, em relação ao quadrimestre anterior, atingindo o patamar de R\$ 8,2 trilhões e, com a estabilização da arrecadação, a relação DM/RCL subiu de 643,13% ao final de 2022 para 655,27% ao final do 1º quadrimestre de 2023. (itens 77 a 85 e 98)

160. A Dívida Consolidada Líquida cresceu 3,32% no 1º quadrimestre de 2023 (atingindo R\$ 5,4 trilhões) e o crescimento nos últimos doze meses foi de 6,41%. O crescimento da DCL em patamar superior em relação à Dívida Consolidada e à Dívida Mobiliária, no 1º quadrimestre de 2023, decorreu da redução do Ativo Financeiro e, no caso do acumulado em doze meses, o crescimento em patamar inferior decorreu 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 414,33% para 428,10%, sendo que a magnitude do endividamento federal motiva proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 88 a 97)

161. O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 1º quadrimestre de 2023, 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 106)

162. O saldo das garantias concedidas pela União recuou para R\$ 291,5 bilhões (redução de 4,69%) no 1º quadrimestre de 2023 e o indicador saiu de 24,40% da RCL para 23,26%, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2023, ainda não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 114, 120 e 132 a 133)

163. 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 este 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 novamente resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, DF e estados já homologado pelo STF. (itens 137 a 144)

164. O Tribunal de Contas da União, ao apreciar o Relatório de Acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2022 — TC 030.636/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira —, acolheu proposta da AudFiscal no sentido de tornar insubsistente o subitem 9.10 do Acórdão 2.691/2021-TCU-Plenário (rel. Aroldo Cedraz).

165. Referida foi proposta foi encaminhada em decorrência da apreciação, por este Tribunal, do processo TC 036.541/2018-4 — autuado em cumprimento ao subitem 9.5 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro) —, o qual exarou o Acórdão 678/2023-TCU-Plenário (rel. min. Antonio Anastasia). Essa última decisão, por seu turno, acolheu as justificativas para alteração dos limites das despesas com pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho (Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015) e dos órgãos da Justiça Federal (Resolução-CJF 758/2022), razão pela qual este Tribunal, acolhendo proposta da unidade técnica no sentido de encerrar o exame dos níveis de comprometimento das despesas com pessoal dos órgãos do Poder Judiciário federal face aos limites outrora vigentes. (itens 145 a 148)

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

166. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 1º quadrimestre de 2023, 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 1º quadrimestre do exercício de 2023, 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 Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 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, e que o eventual descumprimento desse prazo pode caracterizar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, tipificada no art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, sujeitando o agente a que der causa à sanção prevista no § 1º desse mesmo dispositivo;

c) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2023 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. 163 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023);

d) considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2023, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

e) 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 1º quadrimestre de 2023, o montantes da dívida consolidada e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 428,10% da RCL e que o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 655,27% da RCL;

f) considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2023, os limites para a realização de operações de crédito 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 23,26% da RCL;

g) 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. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, 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, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

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

É o relatório.

VOTO

Por determinação constante do art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), cabe ao TCU, em auxílio ao Poder Legislativo, fiscalizar o cumprimento das suas normas, entre elas as que impõem a observância de limites para as despesas com pessoal pelos Poderes e órgãos da União, para a realização de operações de crédito externo e interno e concessão de garantias e para o crescimento das dívidas consolidada e mobiliária.

2. Tais informações devem ser incluídas, pelas autoridades públicas responsáveis, no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) de cada quadrimestre, a ser publicado até trinta dias depois do encerramento do período respectivo, na forma dos arts. 54 e 55 da LRF.

3. Todos os limites que se encontram fixados têm como denominador comum a Receita Corrente Líquida (RCL) da União, que, basicamente, conforme o art. 2º, inciso IV, da LRF, equivale ao somatório das receitas tributárias, deduzidas das transferências obrigatórias a Estados e Municípios e das contribuições previdenciárias do trabalhador e do empregador sobre a folha salarial.

4. Nesta ocasião, o TCU tem como objetivo avaliar a adequação dos montantes divulgados nos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2023 aos limites legais, inclusive para o caso de emissão do alerta previsto no art. 59, § 1º, da LRF, se chegarem a mais de 90% do máximo permitido.

5. Antes de tudo, porém, é preciso verificar se os Poderes e órgãos da União cumpriram o prazo para publicação dos RGF, cuja omissão ou atraso pode levar à aplicação de multa pelo TCU, com base no art. 5º, inciso I, e §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000.

6. Sobre a questão, apenas o Tribunal Regional Federal da 1ª Região não atendeu ao prazo, extrapolando-o em um dia. Apesar da pouca demora, trata-se de um prazo legal, que deve ser respeitado com rigor, enquanto as justificativas dadas pelo órgão para o atraso, como falta de agenda, mostram que foi deixado para “plano secundário”, como anotado pela unidade técnica. Portanto, é o caso de expedir a ciência preventiva proposta.

7. Como divisor dos diversos limites afetos à gestão responsável, a Receita Corrente Líquida, quanto maior for, tende a favorecer o enquadramento dos indicadores fiscais às exigências da lei.

8. Contudo, a RCL nominal no período de doze meses findo no 1º quadrimestre de 2023 não teve nenhuma variação em relação ao período anterior encerrado em 31/12/2022, ficando estagnada em R\$ 1.253 bilhões, segundo metodologia de cálculo atestada pela unidade técnica, que destacou ter havido aumento nos ingressos tributários, mas que foi anulado pelo acréscimo das deduções na mesma proporção.

9. Com relação à despesa com pessoal, o art. 20, inciso I, da LRF estabelece o seu limite total em 50% da RCL, distribuídos em percentuais próprios para cada Poder e o Ministério Público da União que não devem ser ultrapassados. Caso as despesas individuais excedam 95% do respectivo teto (limite prudencial), a lei determina a adoção de medidas impeditivas da criação de novos gastos (art. 22, parágrafo único). Por outro lado, se as despesas superarem até o limite máximo, o corte de gastos é imperativo (art. 23). Mas para prevenir que tais situações ocorram, compete ao TCU alertar o Poder ou órgão quando as despesas cruzarem a linha de 90% do seu limite.

10. Conforme cálculos conferidos pela unidade técnica (que indicaram falhas pontuais prontamente corrigidas), todos os Poderes e órgãos mantiveram-se dentro dos limites máximo, prudencial e de alerta no 1º quadrimestre de 2023, atingindo, no conjunto da esfera federal, 24,22% da RCL, ou seja, menos da metade da barreira legal (50%).

11. Convém registrar que a relação entre a despesa com pessoal da União e a RCL experimentou leves aumentos a partir do 3º quadrimestre de 2022, chegando agora à elevação de 0,5

ponto percentual em comparação com o período de análise anterior, haja vista não só a subida dos gastos, como também a estabilização da arrecadação tributária. Não obstante, o índice ainda está mais de 7 pontos percentuais abaixo daquele verificado no 3º quadrimestre de 2019, quando ainda não eram sentidos os efeitos econômicos adversos decorrentes da pandemia.

12. No que se refere ao endividamento público, o controle ainda não pode ser feito com base em limites, uma vez que ainda não foram estipulados pelo Poder Legislativo. Sem embargo, pode-se acompanhar a evolução da dívida em função da Receita Corrente Líquida.

13. De acordo com a LRF, a avaliação do endividamento deve ser efetuada sob o prisma da Dívida Consolidada e da Dívida Mobiliária. Embora, atualmente, na União, exista quase equivalência entre as duas perspectivas (a segunda compõe 98,5% da primeira), a Dívida Consolidada é mais reveladora em termos líquidos, excluindo-se as disponibilidades financeiras ou já conversíveis que, em tese, poderiam ser usadas para reduzir o endividamento.

14. Passados os quatro primeiros meses de 2023, a Dívida Consolidada Líquida foi ampliada nominalmente em 3,32% (R\$ 173 bilhões), enquanto sua relação com a RCL saltou quase 14 pontos (atingindo 428,1%), como resultado, sobretudo, tanto do avanço da componente alusiva à Dívida Mobiliária quanto da diminuição das disponibilidades. A título de referência, conquanto ainda não regulamentado, o limite proposto ao Senado Federal pelo Presidente da República na Mensagem 1.069/2000 foi de 350% da Receita Corrente Líquida.

15. Por sua vez, no mesmo interregno, a Dívida Mobiliária (bruta) foi acrescida em 1,89% (R\$ 152 bilhões), tendo significado 12 pontos percentuais a mais na relação com a RCL (655,27%), com destaque para a expansão (atípica) da carteira de títulos do Banco Central (R\$ 70 bilhões), em razão de recebimentos do Tesouro Nacional. Como menção, o limite sugerido ao Congresso Nacional pela Mensagem 1.070/2000 do Presidente da República foi de 650% da RCL.

16. Considerando o período de 12 meses, ao final do 1º quadrimestre de 2023 a Dívida Consolidada (bruta), a Dívida Consolidada Líquida e a Dívida Mobiliária tiveram crescimento de 8,53%, 6,41% e 7,67%, respectivamente, ficando todos acima da inflação de 4,18% (IPCA).

17. A respeito das operações de crédito interno e externo, o limite para contratação, por exercício financeiro, é de 60% da Receita Corrente Líquida, nos termos do art. 7º da Resolução 48/2007 do Senado Federal. Diferentemente dos outros indicadores, este não é calculado sobre o acumulado de operações, tendo por base apenas o somatório contratado no ano em questão.

18. É interessante que no limite para operações de crédito não são computadas as contratações cujos recursos são destinados ao pagamento do principal da dívida, inclusive no caso de refinanciamento, valendo o seu resultado, assim, como uma espécie de teto para o endividamento no exercício (ressalvada a apropriação de juros), como assinalado pela unidade técnica.

19. Em razão disso, o montante de crédito contratado no 1º quadrimestre de 2023, igual a R\$ 616,2 bilhões, por ter sido inteiramente revertido para as operações de refinanciamento da dívida interna e as amortizações do principal, que perfizeram R\$ 697,6 bilhões, foi tornado nulo para efeito da divisão matemática pela RCL, ficando o quociente, portanto, em zero. Ou seja, o limite legal foi absolutamente cumprido.

20. Pode-se concluir, então, que o aumento da dívida ocorrido no mesmo período, como descrito anteriormente, foi causado pelo volume de juros apropriados, uma vez que houve a rolagem do principal mediante refinanciamentos.

21. Para as garantias concedidas pela União em operações de crédito interno e externo, o limite também é de 60% da RCL, mas computado sobre todo o saldo existente, a teor do art. 9ª da Resolução 48/2007 do Senado Federal.

22. No 1º quadrimestre de 2023, o montante de garantias foi apurado em R\$ 291,5 bilhões, sendo 4,69% menor do que o dos últimos quatro meses de 2022 e significando 23,26% da RCL, com o devido cumprimento do limite legal.

23. Em suma, os indicadores aferidos no 1º quadrimestre de 2023 ficaram todos abaixo dos seus limites legais, prudenciais e de alerta, com a ressalva de que não existem ainda os referentes ao endividamento, os quais, caso tivessem sido fixados na forma proposta pelo Poder Executivo no ano de 2000, estariam extrapolados.

24. Particularmente, o indicador da despesa com pessoal apresentou modesta variação a maior (0,5 ponto), mas dentro de uma conjuntura de normalidade, não havendo sinais de degeneração que justifiquem a necessidade de alguma providência do TCU ou das autoridades responsáveis.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2269/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.764/2023-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Órgãos: Poder Executivo Federal, Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União), Poder Judiciário (tribunais referidos no art. 92 da Constituição) e Ministério Público da União.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: AudFiscal.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento sobre os Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2023, conforme a Lei Complementar 101/2000.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, 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 1º quadrimestre do exercício de 2023, 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. dar ciência ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região 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, e que o eventual descumprimento desse prazo pode caracterizar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, tipificada no art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, sujeitando o agente a que der causa à sanção prevista no § 1º desse mesmo dispositivo;

9.3. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2023 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. 163 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023);

9.4. considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2023, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.5. 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 1º quadrimestre de 2023, o montante da dívida consolidada e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 428,10% da RCL e que o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 655,27% da RCL;

9.6. considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2023, os limites para a realização de operações de crédito 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 23,26% da RCL;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação 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. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

9.8. arquivar o processo.

10. Ata nº 47/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/11/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2269-47/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

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 000.947/2023-GABPRES

Processo: 014.764/2023-7

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: 21/11/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

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