

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.238/2020-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL RELATIVOS AO 1º QUADRIMESTRE DE 2020. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES FIXADOS E DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS, SOB RESSALVAS. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIAS.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peças 89-91):

### 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 2020 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), bem como sobre a análise do conteúdo neles divulgado, nos termos do art. 136 da Lei 13.898/2019, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020.

#### I.1 Regime Fiscal Diferenciado para Enfrentamento da Pandemia de Covid-19

3. Importante enfatizar, preliminarmente, que o presente trabalho foi realizado em um contexto de suspensão da exigibilidade de determinadas regras presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Com efeito, a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao novo coronavírus impôs, a todos os entes da federação, a realização de despesas de natureza extraordinária para fazer face ao enfrentamento da pandemia, mediante a consignação, em seus respectivos orçamentos, de recursos destinados especificamente a esse fim.

5. Esse cenário de extraordinária excepcionalidade levou o legislador a aprovar, entre outras

medidas, a suspensão de prazos e condições para o cumprimento de determinados limites impostos pela LRF — para os entes da federação que tiverem reconhecido a situação de calamidade pública, por intermédio de seus respectivos poderes legislativos — vigorando essa suspensão enquanto perdurar a situação calamitosa.

6. No contexto do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal, cujo conteúdo é discriminado no art. 55 da LRF, ganha especial relevância as disposições do art. 65 desse mesmo diploma legal, com as alterações promovidas pela Lei Complementar 173, de 27/5/2020:

Art. 65. Na ocorrência de **calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional**, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, **enquanto perdurar a situação**:

**I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;**

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§ 1º Na ocorrência de **calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional**, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e **enquanto perdurar a situação**, além do previsto nos incisos I e II do caput:

**I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:**

**a) contratação e aditamento de operações de crédito;**

**b) concessão de garantias;**

c) contratação entre entes da Federação; e

d) recebimento de transferências voluntárias;

**II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42**, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

[...]

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

I - aplicar-se-á exclusivamente:

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;

**II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.**

**§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (grifos nossos)**

7. Na esfera federal, o Congresso Nacional, por intermédio do Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem 93, de 18/3/2020.

8. Os arts. 23, 31 e 70 da LRF assim dispõem:

Art. 23. Se a **despesa total com pessoal**, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no

primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

[...]

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja **despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar** estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

[...]

Art. 31. Se a **dívida consolidada** de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

[...] (grifos nossos)

9. Assim, enquanto perdurar a situação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional e pelos poderes legislativos dos entes envolvidos, estarão suspensas a contagem dos prazos, as determinações e vedações impostas a esses entes, em decorrência da extrapolação dos limites da despesa com pessoal (art. 23) e dos limites estabelecidos para a dívida consolidada (art. 31).

10. Além disso, ficarão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como sua verificação para a contratação e aditamento de operações de crédito e a concessão de garantias.

11. Todas essas excepcionalizações da legislação fiscal, feitas para permitir aos entes públicos a realização de despesas visando ao enfrentamento da emergência de saúde pública relacionada ao novo coronavírus, não dispensam, porém, o gestor público de dar publicidade a todos os gastos realizados com o enfrentamento da pandemia. Também não afastam nem limitam o exercício da jurisdição pelas entidades de fiscalização e controle sobre os atos de gestão financeira e orçamentária associados a essa mesma situação calamitosa.

12. Esse regime fiscal diferenciado não exime, portanto, os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF de elaborarem e publicarem o Relatório de Gestão Fiscal, tendo em vista ser esse um dos instrumentos de transparência criados pela Lei Fiscal, com vistas ao atingimento de seu objetivo primordial, que é buscar o equilíbrio das contas públicas.

13. Mesmo diante desse contexto, o presente acompanhamento avaliará todos os aspectos relativos ao RGF, aspectos esses disciplinados na LRF, na LDO 2020 e em normativos correlatos, em especial na Resolução-TCU 142/2001.

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

14. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2020 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não incorrendo, nenhum deles, na conduta tipificada no inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos Relatórios de Gestão Fiscal, constam do Anexo I deste relatório.

15. Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 2020, até 30 de maio do presente exercício.

## III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

16. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da Lei de

Responsabilidade Fiscal. Em relação a ela são calculados os percentuais das despesas com pessoal, de operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.

17. 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.

18. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por intermédio da Portaria 284, de 22/5/2020 (peça 71), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada no período de doze meses findos no 1º quadrimestre de 2020. No período compreendido entre maio de 2019 e abril de 2020, a RCL alcançou o montante de R\$ 879,1 bilhões, apresentando um acréscimo nominal de 7,4% em relação aos doze meses findos no 1º quadrimestre de 2019, cujo montante foi de R\$ 818,6 bilhões.

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

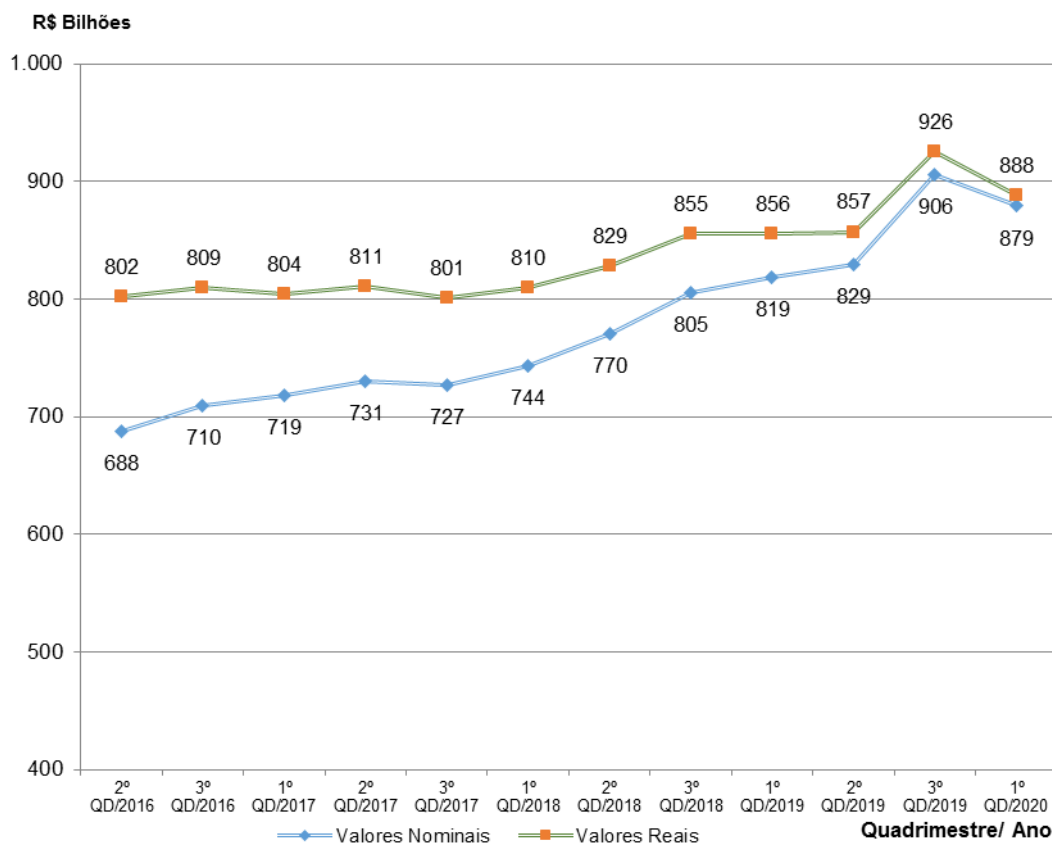
**Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Quadrimestre**

R\$ milhões

Especificação	2º QD/2017	3º QD/2017	1º QD/2018	2º QD/2018	3º QD/2018	1º QD/2019	2º QD/2019	3º QD/2019	1º QD/2020
<b>Receita Corrente (I)</b>	<b>1.410.759</b>	<b>1.407.900</b>	<b>1.442.654</b>	<b>1.487.896</b>	<b>1.535.663</b>	<b>1.564.179</b>	<b>1.588.054</b>	<b>1.691.012</b>	<b>1.654.267</b>
Receita Tributária	480.583	464.984	479.974	490.796	507.174	523.502	535.402	545.809	537.522
Receita de Contribuições	742.146	799.733	824.510	851.800	844.484	848.813	859.244	853.404	832.269
Receita Patrimonial	70.644	99.908	102.939	118.346	111.846	118.615	113.842	202.456	199.349
Receita Agropecuária	20	19	18	18	21	23	22	22	19
Receita Industrial	873	881	909	1.057	2.056	2.173	1.974	1.606	1.579
Receita de Serviços	38.176	38.325	39.757	41.053	42.482	45.821	52.634	56.703	52.431
Transferências Correntes	1.263	1.387	1.490	1.448	1.235	1.153	1.320	1.258	1.018
Receitas Correntes a Classificar	6.831	-34.593	-35.306	-39.556	0	-0	0	0	0
Outras Receitas Correntes	70.222	37.255	28.364	22.933	26.366	24.079	23.615	29.755	30.081
<b>Deduções (II)</b>	<b>680.228</b>	<b>680.646</b>	<b>699.022</b>	<b>717.544</b>	<b>730.314</b>	<b>745.563</b>	<b>758.896</b>	<b>785.353</b>	<b>775.115</b>
Transf. Constitucionais e Legais	256.864	239.656	248.650	259.476	266.521	272.994	276.765	298.260	297.708
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	352.008	361.222	367.178	371.275	380.190	389.428	398.520	404.528	395.808
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	13.559	13.729	13.871	13.784	13.736	13.810	13.873	13.925	14.460
Compensação Financeira RGPS/RPPS	68	53	26	34	52	51	45	29	17
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	3.262	3.343	3.433	3.519	3.635	3.693	3.769	3.818	4.277
Contribuição p/ PIS/Pasep	54.466	62.643	65.863	69.456	66.180	65.586	65.924	64.792	62.844
<b>Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)</b>	<b>730.531</b>	<b>727.254</b>	<b>743.632</b>	<b>770.352</b>	<b>805.348</b>	<b>818.617</b>	<b>829.157</b>	<b>905.659</b>	<b>879.153</b>

Fonte: Siafi - STN.

20. 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 2020, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: ([ftp://ftp.ibge.gov.br/Preços\\_Indices\\_de\\_Precos\\_ao\\_Consumidor/IPCA/Serie\\_Historica/ipca\\_SerieHist.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Preços_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA/Serie_Historica/ipca_SerieHist.zip); acesso em 6/5/2020).

**Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União**


Fontes: STN /

IBGE (Série IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de abril de 2020.

21. A RCL do 1º quadrimestre de 2020 foi de R\$ 879 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, essa mesma grandeza, em valores reais, chegou a R\$ 888 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente deflacionados para preços de abril de 2020 e depois somados de forma a compor a RCL deflacionada do período.

22. Pelo Gráfico 1, observa-se que a RCL da União, em valores nominais, apresenta uma trajetória ascendente, saltando de R\$ 688 bilhões no 2º quadrimestre de 2016 até alcançar R\$ 906 bilhões no 3º quadrimestre de 2019, percebendo-se uma suave retração na apuração do 3º quadrimestre de 2017 (R\$ 727 bilhões). Cabe esclarecer, nesse ponto, que o crescimento nominal de 9,2% da RCL observado entre o 2º (R\$ 829 bilhões) e o 3º quadrimestre de 2019 (R\$ 906 bilhões), deve-se ao aumento das receitas patrimoniais auferidas no período (oriundas do recebimento dos recursos da cessão onerosa do Pré-sal e das rodadas de concessão de campos de petróleo) e do aumento da distribuição de dividendos de sociedades cuja maioria do capital social pertence à União. Em relação ao quadrimestre passado, a RCL sofreu um decréscimo nominal de 2,9%.

23. A RCL em valores reais (preços de abril de 2020), por outro lado, possui, para o mesmo período de análise, uma trajetória de relativa estabilidade entre o 2º quadrimestre de 2016 e o 3º quadrimestre de 2017. A partir do 1º quadrimestre de 2018, a RCL assume posição levemente ascendente até alcançar, no 3º quadrimestre de 2018, o valor de R\$ 855 bilhões. A partir de então, e até o 2º quadrimestre de 2019, não se observa crescimento real da RCL. No quadrimestre seguinte, por outro lado, verifica-se um crescimento real atípico de 8%, justificado pelas receitas extraordinárias indicadas no parágrafo anterior. A RCL apurada no 1º quadrimestre de 2020, em valores reais, foi de R\$ 888 bilhões, representando um decréscimo real de 4% em relação ao apurado no quadrimestre

anterior, que foi de R\$ 926 bilhões, mantendo, mesmo assim, um ganho real de 3,8% em relação ao período correspondente ao 1º quadrimestre de 2019.

24. A Receita Corrente Líquida da União é calculada e publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional juntamente com a metodologia utilizada para a 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.

#### I.1.1. Análise da metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida

25. 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 §§ 1º e 3º, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar) e 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo), ambos do Plenário do TCU. A análise revelou que as deduções da receita corrente realizadas sob a forma de Transferências Constitucionais e Legais compreendeu a ação orçamentária 00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação, cujos recursos, da ordem de R\$ 1 bilhão, foram liquidados no período em análise.

26. A ação 00S3 foi criada para operar a transferência de recursos do orçamento da União para os entes federativos beneficiários do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para compensar a variação nominal negativa dos valores entregues a esses entes, por meio desses fundos, nos meses de março a junho do corrente exercício, em relação ao mesmo período de 2019, face à perda de arrecadação federal decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus. O apoio financeiro a estados, Distrito Federal (DF) e municípios foi determinado pela Medida Provisória 938, de 2/4/2020 (posteriormente convertida na Lei 14.041/2020), com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19.

27. A fim de colher informações que pudessem subsidiar a análise, expediu-se o Ofício de Requisição 1-112/2020-TCU/Semag, de 26/6/2020 (peça 57), à STN, solicitando os motivos e fundamentos que justificaram a inclusão dos valores executados por meio da ação 00S3 entre as deduções de Transferências Constitucionais e Legais, para fins de apuração da Receita Corrente Líquida da União. Por meio da Nota Técnica SEI 25829/2020/ME, de 1º/7/2020 (peça 60), a STN atendeu à requisição de informações, e justificou, em síntese, que:

- a) os valores transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios por determinação constitucional ou legal devem ser deduzidos para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, conforme estabelece a alínea “a” do inciso IV do art. 2º da LRF;
- b) o Acórdão 476/2003, monitorado pelo Acórdão 667/2008, ambos do Plenário do TCU, definiu que somente podem ser deduzidos, para fins de apuração da RCL, os valores transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios por determinação constitucional ou legal, assim como as transferências relativas à complementação do Fundef (atual Fundeb) e à compensação pela desoneração do ICMS nas exportações (art. 2º, § 1º, da LRF);
- c) a dedução das transferências da União a estados, ao DF e aos municípios para compensação das exportações, realizada desde o ano de 2004, e do apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), objeto da Medida Provisória 815/2017, para fins de apuração da RCL, foram submetidos à apreciação do TCU, que, por meio do no Acórdão 969/2019-TCU-Plenário (rel. min. Ana Arraes), considerou corretos os procedimentos adotados pela STN, aplicando exegese que conferiu máxima eficácia aos preceitos da LRF, **sem que isso alterasse a jurisprudência**

**contida no Acórdão 476/2003-Plenário, ratificado por meio do Acórdão 667/2008-Plenário;**

d) os apoios/auxílios financeiros da União aos entes subnacionais estabelecidos por lei, sem contraprestação direta ao ente transferidor e não restituíveis pelo recebedor estão, pois, compreendidos no conceito previsto na alínea “a” do inciso IV do art. 2º da LRF, e alinhados à jurisprudência do TCU, pois têm características análogas às transferências constitucionais e legais decorrentes de repartição de receitas;

e) a ação orçamentária 00S3, por possuir as características mencionadas o item “d” supra, enquadra-se na alínea “a” do inciso IV do art. 2º da LRF;

f) pelos mesmos motivos, a ação orçamentária 00S7 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, que opera as transferências aos estados, DF e municípios estabelecidas pelo art. 5º da Lei Complementar 173/2020, também será considerada como dedução da receita corrente para fins de apuração da RCL.

28. Paralelamente à realização do presente trabalho, autuou-se representação (processo TC 024.304/2020-4, rel. min. Bruno Dantas) com a finalidade de analisar a natureza jurídica dos repasses federais, a título de auxílio financeiro, previstos no art. 5º da Lei Complementar 173/2020, editada com o fim específico de estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e dos repasses a título de apoio financeiro de que trata a MP 938/2020 (convertida na Lei 14.041/2020), com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.

29. A referida representação encontra-se em instrução (análise de oitiva) e possibilitará uma discussão mais ampla sobre a natureza jurídica das transferências de recursos do orçamento federal sob o rótulo de auxílio ou apoio financeiro aos demais entes federativos, bem como sobre a possibilidade de dedução desses repasses na apuração da Receita Corrente Líquida da União.

30. Assim, tendo em vista que a verificação da conformidade das transferências ora mencionadas (objeto das ações orçamentárias 00S3 e outras congêneres, como a 00S7) aos preceitos da LRF e à jurisprudência deste Tribunal está sendo realizada nos autos específicos do processo TC 024.304/2020-4, a análise de mérito acerca da conformidade da dedução dos valores executados na ação orçamentária 00S3 ocorrerá no âmbito dos futuros acompanhamentos quadrimestrais dos RGFs após a apreciação conclusiva da referida representação.

31. Registra-se, por fim, que a análise realizada no presente capítulo referente à Receita Corrente Líquida da União para o 1º quadrimestre de 2020 levou em conta a dedução dos valores executados na ação orçamentária 00S3.

#### **IV. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI)**

32. O art. 136 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020) — estabeleceu que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal disponibilizarão o Relatório de Gestão Fiscal 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.

33. As regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2020 estão previstas na Portaria-STN 642, de 20/9/2019.

34. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 9/6/2020 (peça 72), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus

RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 136 da LDO 2020.

35. De modo a averiguar a consistência e confiabilidade dos RGFs, a equipe de fiscalização verificou se os dados dos demonstrativos do RGF declarados no Siconfi equivalem àqueles publicados no Diário Oficial da União (DOU), bem como aos enviados a este Tribunal em modelo de planilha eletrônica.

36. A checagem dos dados evidenciou divergências no Demonstrativo da Despesa com Pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Norte. Informados acerca das divergências encontradas (peças 73 e 74), esses tribunais da Justiça Eleitoral providenciaram as devidas retificações dos RGFs disponibilizados no Siconfi, antes da conclusão deste relatório (peça 75, p. 2).

37. Foi identificado também que, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, os valores dos “Passivos reconhecidos com insuficiência de créditos/recursos” passaram a ser informados no Siconfi como “Demais dívidas” (ambas as classificações compõem os valores de “Outras dívidas”). Foi realizada comunicação com a STN a respeito do tema, sendo que a resposta obtida até a conclusão deste relatório (peça 76) apenas confirmou que a alteração foi realizada somente no demonstrativo do Siconfi, sem apresentar, no entanto, as razões para as alterações no modelo daquele demonstrativo no referido sistema. Espera-se haver análise conclusiva a respeito dessa alteração no próximo Relatório de Acompanhamento do RGF.

38. Ainda em relação ao tema Siconfi, é oportuno relatar que a STN enviou à Semag, o Ofício SEI 125924/2020/ME (peça 56, p. 1-2). Nele, a Secretaria relata que propôs uma minuta de decreto para delegar ao Secretário do Tesouro Nacional a competência de disponibilizar e homologar informações contábeis, orçamentárias e fiscais do Poder Executivo federal no Siconfi. A proposta não foi aceita pela Casa Civil da Presidência da República e a STN solicitou ao TCU que lhe informasse caso houvesse discordância desse Tribunal acerca do encaminhamento adotado.

39. Nos documentos enviados a STN alegou que, no seu entender, já existia uma delegação tácita para o exercício de tal competência, no entanto, para evitar questionamentos administrativos e jurídicos, seria prudente que essa delegação se tornasse expressa pelo decreto minutado. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por sua vez, informou que não viu óbices legais ao decreto proposto, no entanto, ressaltou que essa delegação não abrangeria a assinatura do RGF, pois esta, de acordo com a LRF (art. 54, inciso I), deve ser de autoria do Chefe do Poder Executivo.

40. Diante desses posicionamentos, a Casa Civil retornou o processo referente à minuta de decreto ao Ministério da Economia, para arquivamento ou inclusão de justificativa jurídica para a necessidade de sua emissão, pois os documentos enviados indicavam que a Portaria-STN 642/2019 combinada com o Decreto 9.745/2019 já delegavam a competência solicitada.

41. No âmbito deste Tribunal, a questão das assinaturas dos demonstrativos fiscais inseridos e homologados no Siconfi e daquelas referentes à publicação do RGF nos meios oficiais foi tratada no processo TC 018.119/2018-2, de relatoria da ministra Ana Arraes, quando a Secretaria do Tesouro Nacional pretendeu dispensar a publicação oficial do RGF, considerando suficiente a divulgação do Relatório no Siconfi com as respectivas assinaturas. A STN alegava que possuía essa competência de acordo com o § 2º do art. 48 da LRF (incluído pela Lei Complementar 156/2016).

42. A análise do Tribunal explicitou que a norma citada deu, ao órgão central de contabilidade da União, a competência para estabelecer o formato pelo qual os órgãos disponibilizarão suas informações por meio eletrônico, mas não alterou o art. 54 da LRF, que trata da publicação oficial do RGF, bem como das assinaturas exigidas; e que a dispensa da publicação dos RGFs ia também de encontro aos requisitos de publicação de atos oficiais. Diante disto, pelo Acórdão 969/2019-TCU-Plenário, os ministros decidiram por:

9.7. determinar ao Ministério da Economia, em conjunto, se for o caso, com a Controladoria-Geral

da União, que:

9.7.1. adote, no prazo de 90 (noventa) dias, contado da ciência desta deliberação, as providências necessárias para alterar a sistemática de recebimento de informações pelo Siconfi e adequar a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de forma a:

9.7.1.1 atender aos requisitos de publicação oficial dos relatórios, nos termos dos arts. 37, caput, da Constituição de 1988 e 51, 52 e 55 da LRF; e

9.7.1.2. assegurar que os relatórios de gestão fiscal contenham obrigatoriamente as assinaturas previstas no art. 54 da LRF.

9.7.2. informe a este Tribunal, tão logo vencido o referido prazo, o resultado das providências implementadas.

43. Uma análise pormenorizada dos requisitos necessários à divulgação de informações no Siconfi ultrapassa os objetivos deste acompanhamento, no entanto, o § 2º do art. 48 da LRF deixa claro que essa competência é do Poder Executivo:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

44. Assim, entende-se que a delegação de competência expressa e específica pleiteada pela STN na forma da minuta de decreto à peça 56, p. 22, pode conferir maior segurança jurídica aos atos administrativos que vêm sendo praticados pelos agentes do Poder Executivo federal no âmbito do Siconfi. Contudo, tal delegação não seria absolutamente indispensável. Isso porque já existe farto amparo legal que suporta a atuação do secretário do Tesouro Nacional e das instâncias a ele subordinadas nesse mister, consoante o disposto na Lei Complementar 101/2000 (art. 48, § 2º), na Lei 10.180/2001 (art. 17, inciso I), no Decreto 6.976/2009 (art. 7º, inciso VII), no Decreto 9.745/2019 (Anexo I, art. 49, inciso XXV, e art. 51, inciso X) e na Portaria-STN 642/2019 (art. 12, § 1º, inciso I, alínea “a”, inciso II, alínea “a”, e inciso III, alínea “a”).

## V. DESPESAS COM PESSOAL

45. 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 Considerações Preliminares

46. Importa preliminarmente registrar que a análise empreendida levou em conta as mudanças na classificação contábil da despesa orçamentária com benefícios previdenciários, alterações essas decorrentes da promulgação da Emenda Constitucional (EC) 103, de 12/11/2019 — a chamada Reforma da Previdência.

47. De fato, a última versão (fevereiro/2020) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), válida para o exercício de 2020, que orienta e norteia a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, não incorporou as mudanças trazidas pela EC 103/2019, razão pela qual o Ministério da Economia, por intermédio da Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação da Secretaria do Tesouro Nacional (Cconf/Sucon/STN-ME), elaborou e divulgou a Nota Técnica SEI 193/2020/ME, de 3/1/2020 (peça 77), para tratar especificamente dos impactos causados pelas ECs 103 e 105, ambas de 2019, na contabilidade e na elaboração dos demonstrativos fiscais exigidos pela LRF.

48. A equipe de fiscalização, ao identificar aparente discrepância entre as disposições do MDF e as orientações apresentadas pela NT 193/2020/ME, buscou, junto à Secretaria do Tesouro Nacional,

o esclarecimento de algumas questões atinentes à apuração e à elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal para o período referente ao 1º quadrimestre de 2020. As respostas às questões suscitadas pela equipe foram respondidas pela Cconf (peça 78), cujos principais pontos são resumidos nos enunciados abaixo:

- a) A apuração e elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal deve seguir as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais, acompanhadas das orientações constantes da Nota Técnica 193/2020/ME, para todo o exercício de 2020, ou até que nova edição do MDF, incorporando as orientações dessa Nota Técnica, seja publicada;
- b) Foi excluído da classificação orçamentária da despesa o Elemento de Despesa (ED) 05 – Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar, que era utilizado para registro de benefícios de natureza previdenciária, exclusive aposentadorias, reformas e pensões, tais como o auxílio-reclusão, o salário-família e o auxílio-doença, não devendo-se mais utilizar esse ED a partir do exercício de 2020. Também não serão necessários quaisquer ajustes contábeis em relação a lançamentos realizados em 2019;
- c) Com a exclusão do ED 05, os benefícios referentes ao auxílio-reclusão e ao salário-família passaram a ser registrados no código de natureza de despesa 339008, por terem adquirido uma natureza de benefício assistencial, ao passo que o auxílio-doença e o salário maternidade, no código de natureza da despesa 319011, sendo estes dois últimos ainda considerados na despesa bruta com pessoal, enquanto os dois primeiros, não mais.

49. Ciente dos impactos provocados pela EC 103/2019 na contabilização da despesa com pessoal e, por consequência, na elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, encaminhou-se, em 21/5/2020, as instruções de elaboração e publicação dos demonstrativos que integram o RGF do 1º quadrimestre de 2020 (peça 79) aos órgãos jurisdicionados referidos no art. 20 da LRF, incorporando as orientações constantes da Nota Técnica 193/2020/ME e os esclarecimentos prestados pela Cconf/Sucon/STN-ME.

## V.2 Conformidade da Despesa com Pessoal

50. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos 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 – Terceirizações em Substituição de Servidor ou Empregado Público do GND 3 – Outras Despesas Correntes. A Tabela 3 apresenta as despesas de pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

**Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 1º Quadrimestre de 2020**

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 879.152.902.005 (Portaria-STN 284/2020)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal <sup>1</sup> (DLP)	DLP/RCL (A)	Limite Máximo (B)	Limite Prudencial <sup>2</sup> (95% x B)	Limite Alerta TCU <sup>3</sup> (90% x B)	Realizado/	Realizado/	Realizado/
						Limite Máximo (A/B)	Limite Prudencial (A/C)	Limite Alerta TCU (A/D)
<b>I. Total do Poder Executivo</b>	<b>239.448.543.948</b>	<b>27,236280%</b>	<b>40,900000%</b>	<b>38,855000%</b>	<b>36,810000%</b>	<b>66,592371%</b>	<b>70,097233%</b>	<b>73,991523%</b>
1.1 Poder Executivo Federal	224.519.258.110	25,538135%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	67,382943%	70,929414%	74,869937%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	14.929.285.839	1,698144%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	56,604814%	59,584014%	62,894237%
1.2.1 Amapá	237.773.647	0,027046%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	16,003413%	16,845697%	17,781569%
1.2.2 Roraima	173.912.533	0,019782%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	19,981647%	21,033312%	22,201829%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	11.791.233.697	1,341204%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	60,963817%	64,172439%	67,737575%

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal <sup>1</sup> (DLP)	DLP/RCL (A)	Limite Máximo (B)	Limite Prudencial <sup>2</sup> (95% x B)	Limite Alerta TCU <sup>3</sup> (90% x B)	Realizado/ Limite	Realizado/ Limite	Realizado/ Limite
						Máximo (A/B)	Prudencial (A/C)	Alerta TCU (A/D)
1.2.4 MPDFT <sup>4</sup>	715.659.482	0,081403%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	61,205489%	64,426831%	68,006099%
1.2.5 TJDFT <sup>5</sup>	2.010.706.480	0,228710%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	57,320684%	60,337563%	63,689649%
<b>2. Total do Poder Legislativo</b>	<b>9.165.930.997</b>	<b>1,042587%</b>	<b>2,500000%</b>	<b>2,375000%</b>	<b>2,250000%</b>	<b>41,703467%</b>	<b>43,898386%</b>	<b>46,337185%</b>
2.1 Câmara dos Deputados	4.254.410.369	0,483922%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	39,993517%	42,098439%	44,437241%
2.2 Senado Federal	3.329.505.760	0,378717%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	44,036917%	46,354649%	48,929908%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.582.014.868	0,179948%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	41,848288%	44,050829%	46,498097%
<b>3. Total do Poder Judiciário</b>	<b>29.203.414.740</b>	<b>3,321767%</b>	<b>6,000000%</b>	<b>5,700000%</b>	<b>5,400000%</b>	<b>55,362790%</b>	<b>58,276622%</b>	<b>61,514212%</b>
3.1 Supremo Tribunal Federal	367.505.026	0,509332%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	84,888614%	89,356436%	94,320682%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	80.821.454	32,109966%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	64,219931%	67,599927%	71,355479%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	932.225.450	0,106037%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	47,378248%	49,871840%	52,642497%
3.4 Justiça Militar	336.869.613	0,038318%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	47,554511%	50,057380%	52,838345%
3.5 Justiça Federal	8.796.221.987	1,000534%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	61,422536%	64,655301%	68,247263%
3.6 Justiça Eleitoral	4.541.722.648	0,516602%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	55,990642%	58,937517%	62,211824%
3.7. Justiça do Trabalho	14.148.048.564	1,609282%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	52,706401%	55,480422%	58,562668%
<b>4. Total do Ministério Público</b>	<b>4.477.804.291</b>	<b>0,509332%</b>	<b>0,600000%</b>	<b>0,570000%</b>	<b>0,540000%</b>	<b>84,888614%</b>	<b>89,356436%</b>	<b>94,320682%</b>
<b>Total da União</b>	<b>282.295.693.976</b>	<b>32,109966%</b>	<b>50,000000%</b>	<b>47,500000%</b>	<b>45,000000%</b>	<b>64,219931%</b>	<b>67,599927%</b>	<b>71,355479%</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2020.

Notas:

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

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

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

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

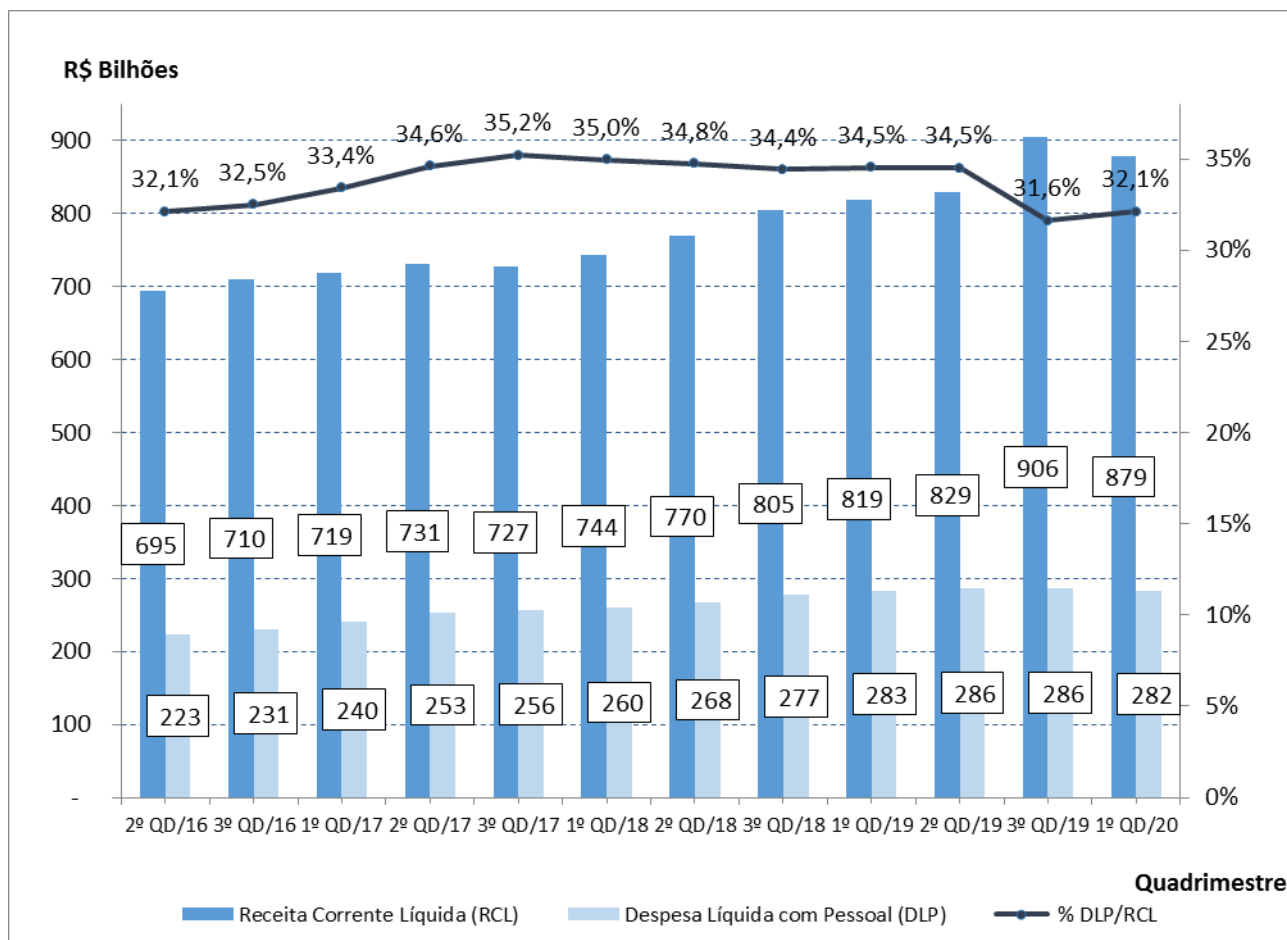
<sup>5</sup> Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

51. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as eventuais alterações promovidas por atos infralegais, todas homologadas por esta Corte de Contas. Para os órgãos da Justiça do Trabalho, porém, considerou-se os limites estabelecidos pelo Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, cujo mérito encontra-se em análise no âmbito do processo TC 036.541/2018-4, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

52. Dos montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Anexo II) e consolidados na tabela anterior, tem-se que os limites prudencial (art. 22), máximo (art. 20) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, referentes às despesas com pessoal, foram cumpridos no 1º quadrimestre de 2020 por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

53. A despesa líquida com pessoal da União, em termos nominais, cresceu, em média, 2,2% a cada quadrimestre entre o 2º quadrimestre de 2016 e o 1º quadrimestre de 2020. No período em análise, houve uma redução nominal de 1,5% em relação ao período anterior. A relação DLP/RCL, parâmetro adotado pela LRF como forma de controle, que vinha oscilando, entre o 2º quadrimestre de 2017 e o 2º quadrimestre de 2019, em torno de 35%, alcançou, no 3º quadrimestre de 2019, o valor percentual de 31,6%, redução essa decorrente do aumento desproporcional da RCL em relação à DLP. Para o presente período de apuração, a relação DLP/RCL foi de 32,1%.

54. O Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos doze quadrimestres.

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


Fontes: Despesas de Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2020 e anteriores; e RCL: STN.

55. 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.

56. 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. Algumas ocorrências observadas nessa conferência, no entanto, merecem ser evidenciadas no presente relatório, apenas para fins de registro.

57. Alguns órgãos — a exemplo do Senado Federal e dos Tribunais Regionais do Trabalho das 11ª e 12ª Regiões (peças 86 a 88) —, por ocasião da elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal, estão adotando um critério não uniforme para registrar como despesas que não devem ser computadas na apuração da despesa líquida com pessoal aquelas com inativos/pensionistas referentes a exercícios anteriores ao período de apuração, liquidadas com recursos de fontes vinculadas: ora registram como “Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da Apuração” (Elemento de Despesa 92), ora como “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” (Elemento de Despesa 92, liquidadas com recursos das Fontes 23, 56 ou 69).

58. A 10ª edição do MDF traz as seguintes orientações de preenchimento para esses itens de

despesas que não devem ser computadas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal:

**Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração:** Registra os valores, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, das despesas de exercícios anteriores, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, da competência de período anterior aos últimos doze meses. **Excetuam-se aquelas despesas relativas a inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados que estiverem consideradas na linha Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados**, e as despesas decorrentes de decisão judicial que deverão integrar o item de dedução específico citado anteriormente. Para mais informações sobre esse assunto, consultar no tópico de conceito de despesa com pessoal o item “Despesas de Exercícios Anteriores”. (grifo nosso)

**Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados:** Registra os valores, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, das despesas com benefícios previdenciários, **custeadas com recursos vinculados ao RPPS**, ou seja, provenientes de receitas que financiam a previdência social dos servidores inativos e pensionistas. [...] Essas despesas com recursos vinculados serão identificadas pelos seguintes elementos de despesa, relativos a **inativos e pensionistas devidamente registrados na contabilidade**, no nível de subitem:

01 – Aposentadorias e Reformas;

03 – Pensões concedidas a inativos e pensionistas;

05 – Outros Benefícios Previdenciários;

91 – Sentenças Judiciais;

**92 – Despesas de Exercícios Anteriores;**

94 – Indenizações Trabalhistas. (grifo nosso)

59. A redação do MDF não esclarece, de forma direta e inequívoca, se as despesas com inativos/pensionistas registradas no ED 92, liquidadas com recursos de fontes vinculadas ao pagamento de inativos, devem ser registradas como “Despesas com Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração” ou como “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”. Ocorre, porém, que o próprio Manual de Demonstrativos Fiscais oferece ao leitor mais atento a resposta para essa questão.

60. Com efeito, o Manual, ao consignar que devem excetuar-se dos valores registrados em Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) de período anterior ao da apuração aquelas despesas relativas a inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, exclui, daquele item de dedução, as despesas com inativos e pensionistas liquidadas com recursos de fontes vinculadas, mesmo que registradas no Elemento de Despesa 92, devendo essa orientação ser seguida por ocasião da elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal.

61. Dessa forma, entende-se que as despesas com pessoal inativo e pensionistas registradas no Elemento de Despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, liquidadas no período de apuração com recursos de fontes vinculadas, devem ser consideradas como despesas não computadas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, mediante classificação no grupo “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”.

62. Depreende-se, por analogia, que todos os demais grupos de despesa que não devem ser considerados no cômputo da despesa líquida com pessoal não devem contemplar gastos com inativos com recursos vinculados a essa finalidade, contanto que esses gastos já tenham sido considerados no grupo de dedução “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”.

63. Propõe-se, assim, dar ciência, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, às unidades setoriais de finanças e contabilidade dos Poderes e órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF, acerca da necessária observância das orientações do Manual

de Demonstrativos Fiscais para elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal, especialmente quanto à correta classificação, naquele demonstrativo, das despesas que não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento do limite definido no art. 20 da LRF.

64. A equipe de fiscalização também constatou que alguns órgãos — entre eles os da Justiça Eleitoral —, em seus demonstrativos da despesa com pessoal, estão deduzindo as DEA de período anterior ao de apuração, liquidadas nos dois primeiros quadrimestres do exercício (janeiro a agosto), somente no último quadrimestre do exercício.

65. A justificativa, segundo a setorial contábil da Justiça Eleitoral (peça 80), é a impossibilidade operacional de verificar a que exercício (competência) se refere a despesa, evitando controles paralelos especificamente para essa finalidade, e a adoção da orientação consignada no Manual de Demonstrativos Fiscais (10ª edição, versão de 26/2/2020), p. 547, abaixo transcrita:

Caso haja **dificuldade operacional** para separar a competência das sentenças judiciais na base móvel de 12 meses, em virtude de os dados orçamentários serem anuais, **não deverão ser realizadas exclusões de despesas de exercícios anteriores ao longo do exercício, mas apenas no último quadrimestre, quando houver certeza de que foi excluída apenas a parcela que não é da competência do período de referência.** (grifou-se)

66. A equipe de fiscalização entende que o critério utilizado pela Justiça Eleitoral, apesar de respaldado em orientação do MDF, não representa a melhor prática, pois o § 1º, inciso IV, do art. 19 da LRF é claro ao estabelecer que não devem ser computadas, na verificação do cumprimento dos limites, as despesas decorrentes de decisão judicial e da **competência de período anterior ao da apuração**. Pela literalidade da norma, portanto, os órgãos devem deduzir, em cada período de apuração, as despesas de exercícios anteriores de competência anterior a esse período.

67. Em verdade, a orientação do MDF trata de situações em que o órgão, por dificuldades operacionais, não tem um controle que permita identificar a competência a que se refere as DEA liquidadas no período de apuração.

68. A equipe de fiscalização, por outro lado, mesmo ciente das dificuldades e da realidade operacional dos órgãos obrigados a elaborar e publicar o RGF, entende que deve haver um esforço no sentido de que a apuração da despesa com pessoal seja a mais aderente possível às regras postas pela legislação fiscal.

69. Dessa forma, propõe-se dar ciência, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, às unidades setoriais de contabilidade e finanças dos Poderes e órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF, quanto à necessidade de adotarem, na medida do possível, o máximo de acurácia no controle da competência das despesas que não devem ser computadas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, sejam elas classificadas como DEA ou aquelas decorrentes de decisão judicial, ambas de período anterior ao da apuração, nos termos do art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF.

70. Foram observadas, ainda, divergências pontuais na apuração da despesa com pessoal publicada pelo Senado Federal e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT 16), ambas merecedoras de solicitação de esclarecimentos (peças 81 e 82). Em ambas as situações, a equipe de fiscalização considerou satisfatórias as explicações oferecidas.

## VI. ENVIDAMENTO PÚBLICO

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

72. O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, merecendo destaque o Relatório de Gestão Fiscal, assim como o sistema eletrônico centralizado que deve manter atualizadas

as 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 do endividamento — para acompanhamento por parte do cidadão e dos órgãos de controle (art. 32, § 4º, da LRF).

73. No exercício de sua competência constitucional, o Senado Federal estabeleceu os limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito e para o saldo total de garantias concedidas pela União. Carece de regulamentação, todavia, a fixação dos limites das dívidas consolidada e mobiliária federal, o primeiro de competência do Senado Federal e o segundo, do Congresso Nacional.

74. 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 2020. Tais demonstrativos estão previstos no art. 54 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como o controle pelos órgãos competentes nos termos do art. 59 do mesmo diploma legal. De acordo com o inciso III do § 1º deste artigo, 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.

75. De forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo Federal, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores são conferidos, utilizando-se os dados extraídos do Siafi por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com a metodologia divulgada pela STN.

76. De todo modo, conforme foi abordado na Seção I.1 deste relatório, o cumprimento dos referidos limites está suspenso, tendo em vista a inclusão do § 1º no art. 65 da LRF e em decorrência do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo 6/2020).

## **VI.1 Dívida Consolidada**

77. A dívida pública consolidada pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, no caso da União, a primeira é o item majoritário da dívida consolidada. A dívida consolidada de um ente federativo inclui, 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.

78. A dívida mobiliária é apurada em valores brutos, o que justifica a proposição de um limite consideravelmente superior ao aplicado à dívida consolidada líquida, pois para o cálculo desta são deduzidos valores em ativo disponível e haveres financeiros. De certo modo, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, a dívida consolidada líquida representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, tendo em vista que a manutenção de recursos em caixa, a exemplo do “colchão da dívida”, possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido à uma menor percepção de risco, por exemplo).

79. O estabelecimento do limite para a dívida consolidada é competência do Senado Federal, conforme inciso VI do art. 52 da Constituição Federal, e do limite para a dívida mobiliária é competência do Congresso Nacional, conforme inciso XIV do art. 48 da Carta Magna.

80. O art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição, pelo Presidente da República, desses limites e de suas alterações. Por meio da Mensagem 1.069/2000 foi proposto para a Dívida Consolidada Líquida da União o limite de 350% da Receita Corrente Líquida. Esta 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 definição.

81. Do mesmo modo, foi proposto pelo Poder Executivo o limite de 650% da RCL para a

Dívida Mobiliária Federal, por meio da Mensagem 1.070/2000. No Senado Federal, a proposta tramitou como Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial nesta casa legislativa. Este limite também carece de definição, pois a proposta foi arquivada ao final da 54ª Legislatura, em 2014.

82. A definição destes limites é importante para que o endividamento federal se pautе pelas balizas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal 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. Ressalte-se que no caso dos estados e municípios o limite para a DCL foi estabelecido por meio da Resolução do Senado Federal 40/2001.

83. Como consignado nos votos dos Acórdãos 969/2019-TCU-Plenário e 973/2019-TCU-Plenário, de relatoria da ministra 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 recentemente manifestado pelo ministro-relator Bruno Dantas quando da apreciação do acompanhamento do RGF do 3º quadrimestre de 2019, no sentido de que (Voto condutor do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário):

(...) 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 (...)

84. 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.

85. A Tabela 3 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 1º Quadrimestre de 2020 e dos três quadrimestres do exercício anterior, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

**Tabela 3 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida**

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

ESPECIFICAÇÃO	Até o 1º Quadr/2019	Até o 2º Quadr/2019	Até o 3º Quadr/2019	Até o 1º Quadr/2020	R\$ milhares	
					Var Perc Quadr.	Var Perc 12 meses
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	5.781.968.233	5.943.381.534	6.200.607.290	<b>6.167.644.972</b>	<b>-0,53</b>	+6,67
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	5.735.956.128	5.893.481.036	6.146.316.245	<b>6.085.877.876</b>	<b>-0,98</b>	+6,10
Oper. de Eq. Cambial - Rel TN/ BCB (Lei nº 11.803/08)	1.049.927	5.618.827	6.705.687	<b>0</b>	<b>-100,00</b>	-100,00
Dívida Contratual	38.409.100	38.450.968	40.492.803	<b>42.001.077</b>	<b>+3,72</b>	+9,35
Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	2.614.105	1.963.128	557.030	<b>35.347.167</b>	<b>+6,245</b>	+1,252
Dívida Assumida pela União (Lei nº 8727/93)	1.882.411	1.958.628	2.618.374	<b>2.508.867</b>	<b>-4,18</b>	+33,28
Passivos reconhecidos por insuf. de créditos/recursos	2.056.561	1.908.947	3.917.151	<b>1.909.985</b>	<b>-51,24</b>	-7,13
DEDUÇÕES (II)	2.470.513.842	2.455.648.283	2.616.523.454	<b>2.396.608.817</b>	<b>-8,40</b>	-2,99
Ativo Disponível	1.173.014.572	1.217.631.121	1.438.785.413	<b>1.118.068.921</b>	<b>-22,29</b>	-4,68
Haveres Financeiros	1.363.218.516	1.323.652.077	1.251.837.095	<b>1.373.554.967</b>	<b>+9,72</b>	+0,76
(-) Restos a Pagar Processados <sup>1</sup>	-65.719.246	-85.634.915	-74.099.054	<b>-95.015.072</b>	<b>+28,23</b>	+44,58
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (III) = (I - II)</b>	<b>3.311.454.391</b>	<b>3.487.733.251</b>	<b>3.584.083.836</b>	<b>3.771.036.155</b>	<b>+5,22</b>	+13,88
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL</b>	<b>818.616.620</b>	<b>829.157.292</b>	<b>905.658.590</b>	<b>879.152.902</b>	<b>-2,93</b>	+7,39
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	706,31%	716,80%	684,65%	<b>701,54%</b>	<b>+2,47</b>	-0,67
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	404,52%	420,64%	395,74%	<b>428,94%</b>	<b>+8,39</b>	+6,04
% da DM sobre a RCL (DM/ RCL)	700,69%	710,78%	678,66%	<b>692,24%</b>	<b>+2,00</b>	-1,21

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2019 e do 1º Quadrimestre de 2020.

86. Os valores da tabela demonstram a magnitude da Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional

na composição da Dívida Consolidada da União, tendo em vista que, mesmo com uma leve redução proporcional no quadrimestre em análise (1º quadrimestre de 2020), a Dívida Mobiliária continua representando em torno de 99% da Dívida Consolidada, ambas em montantes superiores a R\$ 6 trilhões.

87. A Dívida Mobiliária Interna “Em Mercado” representa quase dois terços da Dívida Mobiliária, e teve uma redução no quadrimestre de 3,43% (R\$ 140 bilhões). Essa significativa redução deve-se ao impacto na gestão da dívida da calamidade pública decorrente da Covid-19, tendo em vista a redução no montante de títulos públicos emitidos, e, desta maneira, o volume de resgates (vencimentos) no período superou bastante o das emissões.

88. De forma geral, a redução da Dívida Mobiliária foi inferior a 1%, haja vista o aumento de quase 31% no saldo da Dívida Mobiliária Externa (crescimento de R\$ 46,7 bilhões no quadrimestre), e o crescimento de quase R\$ 34 bilhões no montante de títulos em carteira no Banco Central (aumento de 1,79%), os quais representam quase um terço da Dívida Mobiliária e são um dos instrumentos para a operacionalização da política monetária.

89. O limite da Dívida Mobiliária proposto ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo foi de seis vezes e meia a Receita Corrente Líquida (650%). Este parâmetro, mesmo que ainda não estabelecido, precisa ser acompanhado. No 1º quadrimestre de 2020, em especial, nos meses de março e abril, houve uma redução significativa na arrecadação federal, conforme dados consignados no presente RGF e já analisados no Capítulo III deste relatório. Deste modo, a RCL da União dos últimos doze meses, principal parâmetro de avaliação dos indicadores fiscais, teve uma redução nominal de 2,93% em relação ao apurado ao final de 2019.

90. Tendo em vista a redução na Dívida Mobiliária, a redução na RCL foi o principal fator para que o índice de 678,66%, atingido ao final do quadrimestre anterior, subisse para 692,24%, ao final do 1º quadrimestre de 2020, patamar este que ainda estaria muito acima do limite de alerta de 585%, caso este estivesse vigente. Ressalte-se, todavia, que, ao contrário do que ocorreu neste quadrimestre, é de se esperar que o montante da Dívida Mobiliária sofra acréscimos nos próximos quadrimestres, e, portanto, o respectivo índice provavelmente aumentará significativamente.

91. Dentre os demais itens que compuseram o saldo da Dívida Consolidada ao final do 1º quadrimestre de 2020, convém ressaltar o elevado montante registrado em precatórios a pagar (R\$ 35,3 bilhões), decorrente, principalmente, da ínfima realização de pagamentos neste 1º quadrimestre (fato este que não ocorreu nos primeiros quadrimestres de 2019 e de 2018).

92. Por outro lado, houve a quitação de R\$ 6,7 bilhões em passivos relativos às “Operações de Equalização Cambial”, ou seja, passivos decorrentes de resultados negativos em operações realizadas pelo Banco Central com reservas e derivativos cambiais, resultados que eram cobertos em sistemática estabelecida pela Lei 11.803/2008. Em decorrência das alterações realizadas no relacionamento da União com o Banco Central, promovidas pela Lei 13.820/2019, o resultado negativo das operações com reservas e derivativos cambiais passará a ter cobertura realizada apenas em situações excepcionais, em que a reversão da reserva de resultado anteriormente constituída, ou mesmo o patrimônio do Banco Central (até certo limite), não sejam suficientes.

93. Conforme dito anteriormente, a Dívida Consolidada Líquida representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, por incluir no cálculo o ativo disponível e os haveres financeiros, e, por consequência, as suas variações. No período em análise, tal diferença é notória, pois, assim como a Dívida Mobiliária, a Dívida Consolidada também diminuiu (0,53%, aproximadamente R\$ 33 bilhões), enquanto a Dívida Consolidada Líquida cresceu quase R\$ 187 bilhões, um avanço de 5,22% em apenas quatro meses.

94. Relacionado a este resultado, verifica-se que houve uma significativa redução no Ativo Disponível, redução esta no montante de R\$ 321 bilhões (equivalente a 22,3% do saldo existente ao

final de 2019), devido à redução no saldo de depósitos do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, movimento este contrário ao que ocorreu no 3º quadrimestre de 2019 (em que houve o aumento em mais de R\$ 220 bilhões). Em valores nominais, o recuo atual levou o montante do Ativo Disponível ao menor patamar dos últimos cinco quadrimestres, recuo este que seria ainda maior caso os valores fossem atualizados. Ademais, juntou-se “negativamente” a este fato o acréscimo de quase R\$ 21 bilhões ao saldo de Restos a Pagar Processados.

95. Por outro lado, o saldo de Haveres Financeiros aumentou quase R\$ 122 bilhões (9,72%), voltando a ser maior que o saldo do Ativo Disponível, conforme padrão histórico (quebrado apenas no quadrimestre anterior).

96. Em resumo, enquanto a Dívida Consolidada diminuiu quase R\$ 33 bilhões no quadrimestre, o saldo das Deduções para o cálculo da DCL (ativo disponível, haveres financeiros e restos a pagar processados) recuou R\$ 220 bilhões, gerando o significativo acréscimo à DCL. Ressalte-se que, em valores nominais, a Dívida Consolidada Líquida cresceu 13,9% (quase R\$ 460 bilhões) no período de doze meses (entre abril de 2019 e abril de 2020).

97. Do mesmo modo que para a Dívida Mobiliária, mesmo que o limite proposto de 350% para a relação DCL/RCL não tenha sido fixado, torna-se fundamental o seu acompanhamento. Ressalte-se, novamente, que a frustração da RCL ocorrida no quadrimestre em análise favoreceu ainda mais a deterioração do índice (pois, neste caso, houve crescimento da dívida), o qual saiu de 395,74%, ao final do quadrimestre anterior, para 428,94% ao final do primeiro quadrimestre de 2020. Trata-se de um percentual recorde, desde a criação do RGF pela LRF, e ainda com expectativa de significativo crescimento no próximo quadrimestre, tanto pela provável redução do denominador (RCL), quanto pelo crescimento da DCL.

98. 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 das dívidas consolidada líquida e mobiliária alcançaram, no 1º quadrimestre de 2020, respectivamente, 428,94% e 692,24% da Receita Corrente Líquida.

#### **VI.1.1 Ajustes para Perdas em Dívidas dos Entes da Federação (Haveres Financeiros)**

99. Quanto à análise da composição das deduções utilizadas na apuração da Dívida Consolidada Líquida, quase metade do montante de Haveres Financeiros diz respeito ao saldo das dívidas dos entes subnacionais com a União, as quais atingiram o montante de R\$ 654 bilhões ao final do 1º quadrimestre de 2020, e, portanto, mais de um quarto do valor total das deduções da Dívida Consolidada.

100. De modo a representar melhor a expectativa de recebimento dessas dívidas, são feitos “Ajustes para Perdas”. Em 2019, este ajuste contábil teve um incremento de 63,3% (R\$ 15,2 bilhões), deduzindo, ao final do exercício, R\$ 39,2 bilhões daquele montante (6,1%). No 1º quadrimestre de 2020, o referido ajuste teve um crescimento de 14,3% (com o acréscimo de mais R\$ 5,6 bilhões ao ajuste), passando a estimar uma perda potencial de 6,84% das dívidas dos entes subnacionais com a União. Em doze meses, o ajuste para perdas teve um crescimento nominal de 69% enquanto o saldo das dívidas dos entes subnacionais com a União cresceu 5,3%.

101. É de se registrar a relevância que tal ajuste tem adquirido em relação ao montante da Dívida Consolidada Líquida, tendo em vista que o valor atual estimado das perdas (quase R\$ 45 bilhões), proporciona, sozinho, uma expansão de 1,2% ao montante da DCL. No caso daquele indicador (DCL/RCL), tal relevância é ainda mais notória, pois o referido valor representa 5,1% da RCL apurada para o quadrimestre em análise, e, portanto, caso a realização de tal ajuste não fosse necessária, o referido índice cairia de 428,94% para 423,85%.

102. Neste contexto, convém registrar que a incorporação dessa rubrica retificadora (Ajuste para Perdas das Dívidas dos Entes Subnacionais) no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida deveu-se à recomendação proferida por este Tribunal no subitem 9.4.1 do Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), cujo atendimento se deu a partir da publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2015 conforme atestado em monitoramento (Acórdão 1.407/2019-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas).

103. Devido à sua significativa materialidade e apesar das limitações para o trabalho, a contabilização dos Ajustes para Perdas em Créditos de Longo Prazo foi selecionada para análise no âmbito da auditoria financeira sobre o Balanço Geral da União do exercício de 2019 (TC 033.588/2019-8, rel. min. Bruno Dantas).

104. Apesar dos acréscimos no saldo total dos referidos ajustes, a fiscalização constatou a ausência de constituição de ajuste para perdas sobre valores devidos à União pelo estado do Rio de Janeiro (sendo que esta é uma das unidades federativas que mais possuem débitos para com a União). Adicionalmente, a análise concluiu pela inexistência de critérios formais para a constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos, o que foi apontado dentre as deficiências nos controles internos contábeis.

105. As conclusões e encaminhamentos propostos na fiscalização foram incorporadas ao Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas), por meio do qual o Plenário desta Corte de Contas formalizou as seguintes recomendações, por meio do item a seguir transcrito:

3.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:

a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e

b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas. (seção 5.3.1.2);

106. Deste modo, convém acompanhar a tomada de providências pelos órgãos envolvidos e o monitoramento dessas deliberações, de modo a verificar os impactos das possíveis alterações na contabilização dos ajustes para perdas no cálculo da Dívida Consolidada Líquida.

107. No entanto, convém ressaltar que a STN, em seus comentários sobre as propostas de recomendação transcritas, defendeu a não contabilização de ajustes para perdas sobre os créditos decorrentes de avais honrados para entes federativos que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar 157/2017), o que, por enquanto, se restringe ao estado do Rio de Janeiro.

108. Por outro lado, no caso dos créditos dos outros entes federativos, decorrentes de avais honrados e cuja recuperação dos valores (execução de contragarantias) não foi permitida em virtude de decisões judiciais liminares, o ajuste para perdas tem sido realizado pela integralidade do montante atualizado (após decorridos 180 dias nesta situação), sendo que, segundo a STN, judicialmente há apenas a solicitação de postergação do ressarcimento dos valores honrados pela União, e não a contestação dos valores devidos (TC 033.588/2019-8, peça 43, p. 10).

**VI.2 Operações de Crédito**

109. 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 da dívida), esse controle é realizado sobre o fluxo das contratações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

110. 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 2020, incluindo tanto as contratações internas quanto externas.

111. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, em especial, 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 características de um limite apenas para a contratação de novas operações.

112. Deste modo, a forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente nos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º e do 2º quadrimestres, pois enquanto o numerador (operações de crédito) é resultado das operações realizadas durante o 1º quadrimestre do exercício ou até o 2º quadrimestre do exercício de referência, o denominador apresentado é composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos doze meses. Deste modo, o denominador, no caso deste 1º quadrimestre, é composto principalmente por valores de RCL referentes ao exercício anterior.

113. De todo modo, em que pese o risco de um eventual descumprimento do limite seja maior nos próximos quadrimestres do exercício, caso houvesse o atingimento do limite estabelecido já no 1º quadrimestre (ou no 2º), a União estaria proibida de realizar novas operações até o final do exercício (com exceção do refinanciamento do valor do principal atualizado da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF (§ 1º c/c o § 5º).

114. Feita essa contextualização preliminar, apresenta-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 1º quadrimestre de 2020.

**Tabela 4 – Demonstrativo das Operações de Crédito**  
(LRF, art. 55, inciso I, alínea "d")

OPERAÇÕES DE CRÉDITO	VALOR	
	No 1º Quadrimestre (A)	Até o 1º Quadrimestre (B)
OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)	279.408.234	279.408.234
Mobiliária	279.199.804	279.199.804
Interna	279.199.804	279.199.804
Externa	0	0
Contratual	208.430	208.430
Externa	208.430	208.430
<b>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES</b>	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	879.152.902	–
OPERAÇÕES VEDADAS (II)	0	–
OUTRAS OPERAÇÕES DEDUZIDAS DO LIMITE (III)	425.742.067	48,43%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	425.665.924	48,42%
Cancelamento de títulos aceitos em leilões de trocas	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	76.144	0,01%
Concessão de Garantias	0	0,00%
TOTAL CONSIDERADO P/APURAÇÃO DO CUMPR DO LIMITE (IV) = (I.B) + (II) – (III)	0	0,00%
LIMITE GERAL DEF P/RESOL DO SENADO FEDERAL P/OPER DE CRÉD EXT E INT	527.491.741	60,00%

Fonte: RGF do Poder Executivo Federal do 1º quadrimestre de 2020.

115. Conforme evidenciado na Tabela 4, no 1º quadrimestre de 2020 o valor das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 279,4 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, inclusive para o seu refinanciamento, que atingiram quase R\$ 426 bilhões no período. Deste modo, considerando que o montante das deduções superou o das operações de crédito, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite é zero e, portanto, o limite restaria cumprido.

116. Cabe ressaltar, no entanto, conforme abordado na Seção I.1 deste relatório, que a União está dispensada de cumprir o referido limite, tendo em vista o estado de calamidade pública vigente. Não obstante, propõe-se informar às instâncias dos Poderes Executivo e Legislativo o patamar do montante de operações de crédito atingido no período de referência.

### VI.3 Garantias Concedidas

117. O outro importante mecanismo para controle do potencial endividamento da União diz respeito ao controle do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo, o qual não poderá ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida, conforme estabelece o art. 9º da RSF 48/2007. Em que pese o valor deste limite seja o mesmo do item anterior (60% da RCL), trata-se de um controle do estoque ao final de cada quadrimestre (e não do fluxo no período), e deve retratar o saldo devedor atualizado das obrigações financeiras garantidas.

118. 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.

119. É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os Poderes e órgãos autônomos dos entes beneficiários (estados, Distrito Federal e municípios) comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal.

120. Dentre estas condicionantes está, além do oferecimento de contragarantia (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida), a adimplência dos Poderes, órgãos e entidades do ente da Federação que a pleitear, relativamente às suas obrigações junto ao garantidor, bem como às entidades por este controladas.

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

122. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 1º quadrimestre de 2020 e dos três quadrimestres do exercício anterior, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

**Tabela 5 – 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 2019 (A)	Quadr. de 2019 (B)	Quadr. de 2019 (C)	Quadr. de 2020 (D)	Quadr. (D/C)	12 Meses (D/A)
AOS ESTADOS (I)	197.113.572	203.182.735	200.463.490	<b>245.203.855</b>	<b>+22,32</b>	+24,40
AOS MUNICÍPIOS (II)	17.279.045	18.215.762	19.455.577	<b>25.232.312</b>	<b>+29,69</b>	+46,03
ÀS ENTIDADES CONTROLADAS (III)	40.600.834	40.137.918	35.912.373	<b>41.981.286</b>	<b>+16,90</b>	+3,40
POR MEIO DE FUNDOS E PROGRAMAS (IV)	22.902.323	22.893.464	23.674.573	<b>23.885.409</b>	<b>+0,89</b>	+4,29

<b>TOTAL GARANTIAS CONCED. (V) = (I + II + III + IV)</b>	<b>277.895.773</b>	<b>284.429.879</b>	<b>279.506.012</b>	<b>336.302.862</b>	<b>+20,32</b>	<b>+21,02</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (VI)	818.616.620	829.157.292	905.658.590	<b>879.152.902</b>	<b>-2,93</b>	+7,39
% do TOTAL DAS GARANTIAS SOBRE A RCL	33,95%	34,30%	30,86%	<b>38,25%</b>	<b>+23,95</b>	+12,68
LIMITE DEFINIDO POR RES. DO SENADO FED. - 60%	491.169.972	497.494.375	543.395.154	<b>527.491.741</b>	<b>-2,93</b>	+7,39
LIM. DE ALERTA (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	442.052.975	447.744.938	489.055.638	<b>474.742.567</b>	<b>-2,93</b>	+7,39
<b>CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS</b>	<b>Até o 1º Quadr. de 2019</b>	<b>Até o 2º Quadr. de 2019</b>	<b>Até o 3º Quadr. de 2019</b>	<b>Até o 1º Quadr. de 2020</b>	<b>Var. % Quadr.</b>	<b>Var. % 12 Meses</b>
DOS ESTADOS (VII)	197.113.572	203.182.735	200.463.490	<b>245.203.855</b>	<b>+22,32</b>	+24,40
DOS MUNICÍPIOS (VIII)	17.279.045	18.215.762	19.455.577	<b>25.232.312</b>	<b>+29,69</b>	+46,03
DAS ENTIDADES CONTROLADAS (IX)	16.203.156	16.122.785	15.550.349	<b>17.921.453</b>	<b>+15,25</b>	+10,60
EM GARANTIAS POR MEIO DE FUNDOS E PROGR. (X)	0	0	0	<b>0</b>	<b>0</b>	0
<b>TOTAL CONTRAGAR. RECEB. (XI) = (VII + VIII + IX + X)</b>	<b>230.595.773</b>	<b>237.521.282</b>	<b>235.469.416</b>	<b>288.357.621</b>	<b>+22,46</b>	+25,05

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º Quadrimestre de 2020 e do 3º Quadrimestre de 2019.

Nota: Os valores das contragarantias do 1º quadrimestre de 2019 são os constantes da Metodologia de Elaboração dos Demonstrativos (de qualquer um dos Relatórios de Gestão Fiscal de 2019), os quais são informados pela Codiv, a qual agregou registros do Siafi realizados em data posterior ao fechamento do quadrimestre, e, neste caso, os valores das contragarantias informados para o 1º quadrimestre de 2019 estavam compatíveis com os valores das garantias. Conforme a nota do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do RGF do 1º quadrimestre de 2019 (elaborado pela Ccont), este “leva em consideração exatamente os saldos no sistema até o fechamento do quadrimestre”, e, por este motivo, apresentou divergências entre aqueles valores.

123. Ao contrário do que vinha ocorrendo nos últimos quadrimestres, nos quais houve razoável estabilidade no saldo total das garantias concedidas pela União, no 1º quadrimestre de 2020 houve uma variação significativa, com o aumento de quase R\$ 57 bilhões ao saldo (crescimento de 20,3%) em apenas quatro meses, o qual saiu de um montante de R\$ 279,5 bilhões para R\$ 336,3 bilhões.

124. Tal variação se deve, principalmente, à grande variação cambial ocorrida neste 1º quadrimestre de 2020. A título de exemplo, de acordo com a cotação publicada pelo Banco Central, o dólar americano (moeda utilizada em grande parcela das operações de crédito externas) teve, no quadrimestre em análise, uma valorização de quase 35% (saindo do valor unitário de R\$ 4,03, ao final de 2019, para R\$ 5,43, ao final de abril). Note-se, deste modo, que a maior parte das operações de crédito garantidas são afetadas diretamente pelas variações cambiais (o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas).

125. Neste contexto, as garantias concedidas atingiram 38,25% da Receita Corrente Líquida (ante 30,86% no período anterior), abaixo, portanto, do limite de 60% estabelecido pelo Senado Federal. Veja-se que, no quadrimestre, o aumento relativo neste indicador foi ainda maior do que a do saldo das garantias, haja vista a ocorrência de redução da RCL (em movimento inverso ao que ocorre habitualmente e, especialmente, ao que ocorreu no quadrimestre anterior).

126. Quanto ao saldo das contragarantias, este atingiu quase 86% das garantias concedidas (totalizando R\$ 288 bilhões), proporção levemente superior à do período anterior. De acordo com as informações constantes da Metodologia de Elaboração dos Demonstrativos do RGF do 1º quadrimestre de 2020, o montante da dispensa de contragarantias das estatais federais subiu para R\$ 24 bilhões (ante o saldo de R\$ 20,3 bilhões no quadrimestre anterior), sendo que o montante referente às operações de crédito externas passou a representar 72% do total (ante 65% no quadrimestre anterior). O restante do montante sem a contabilização de contrapartida de contragarantias (outros R\$ 24 bilhões) diz respeito às garantias concedidas por meio de fundos e programas.

127. Em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de intralimite anual para a concessão de garantias pela União, com requisitos a serem observados na sua proposição. Este novo limite foi aprovado pela primeira vez pela RSF 38/2019, que fixou em R\$ 22,5 bilhões, para o exercício de 2019, o montante total para a concessão de garantias em operações de crédito internas e externas dos estados, DF e municípios. Para 2020 ainda não houve, e muito provavelmente não haverá, o estabelecimento deste limite específico. Porém, é de se ressaltar que, mesmo no caso anterior, a referida RSF foi aprovada quase ao final do exercício (publicada em 4/11/2019).

128. De todo modo, conforme foi abordado na Seção I.1 deste relatório, o cumprimento dos limites para a concessão de garantias está suspenso, tendo em vista a inclusão do § 1º no art. 65 da

LRF e em decorrência do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional. Não obstante, propõe-se informar às instâncias dos Poderes Executivo e Legislativo o patamar das garantias concedidas atingido no período de referência.

129. Por outro lado, convém informar que estão vigentes, durante esta situação transitória, regras mais flexíveis para o aditamento contratual das operações de crédito atualmente garantidas, o que, muito provavelmente, resultará na elevação dos montantes apurados. Trata-se do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), estabelecido por meio da Lei Complementar 173/2020, e regulamentado por meio da Resolução do Senado Federal 5/2020 (peça 70) e da Portaria-STN 429/2020 (peça 85), por exemplo.

### VI.3.1 Recuperação de Valores de Garantias Honradas pela União

130. No recente Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, foram apresentados elementos a respeito dos “riscos fiscais para a União relacionados à concessão de garantias a entes subnacionais com baixa capacidade de pagamento e à suspensão da execução de contragarantias”, onde consta também um breve histórico da atuação desta Corte de Contas em relação a esses dois temas (seção 4.1.2.6, constante do Relatório do Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário).

131. A referida análise apresenta o significativo crescimento ocorrido no saldo das garantias concedidas pela União na última década, o qual saiu de um patamar de 0,5% do PIB ao final de 2010 para 3,5% do PIB no encerramento de 2015, sendo que este novo patamar se manteve razoavelmente estável desde então, encerrando o exercício de 2019 em 3% do PIB.

132. Ademais, apresenta a evolução das honras de garantias pela União, as quais voltaram a ocorrer a partir de 2016 (o que não ocorria há mais de dez anos até então), e, mais especificamente, a situação do estado do Rio de Janeiro que, desde 2017, passou a não ter a retenção de valores para o ressarcimento dos pagamentos honrados (execução de contragarantias), seja pela obtenção de decisões liminares favoráveis no Supremo Tribunal Federal (STF), seja pela posterior adesão ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF (ocorrida ainda em 2017, poucos meses após a criação do RRF).

133. Por fim, relata que em 2019 outros quatro estados (Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Norte e Amapá) passaram a também não ter suas contragarantias executadas (retenção de transferências obrigatórias), devido a concessões de liminares pelo STF, o que reforçou o risco fiscal de tal situação.

134. Registre-se que, dentre os eventos e medidas relacionadas com a pandemia de Covid-19, é de se esperar a continuidade do crescimento dos saldos das operações de crédito garantidas pela União (conforme já verificado neste 1º quadrimestre), e, considerando as projeções de retração do PIB brasileiro em 2020, é razoável projetar que aquele indicador atingirá cerca de 4% do PIB neste exercício.

135. Por outra perspectiva, a auditoria financeira realizada sobre o Balanço Geral da União do exercício de 2019 (TC 033.588/2019-8, relatoria do ministro Bruno Dantas), que também foi incorporada ao referido Relatório sobre as Contas do Presidente da República, concluiu, em uma das análises (seção 5.3.1.1), pela insuficiente provisão de recursos para o pagamento das prováveis obrigações da União com honras de garantias (decorrentes dos fatos há pouco descritos).

136. A referida análise apresenta diversas tabelas detalhadas com análises contábeis dos registros das honras de garantias e da realização, ou não, dos respectivos ressarcimentos. Para melhor entendimento, convém reproduzir parte da tabela constante da referida análise (não está reproduzida a parte referente aos estados ou municípios sem a suspensão do ressarcimento de valores).

**Tabela 6 – Fluxo de Pagamento e Recebimento das Operações de Crédito (Honras de Garantias)**

Estado	2018	2019	R\$
--------	------	------	-----

	Honrado	Recuperado	A Recuperar	Honrado	Recuperado	A Recuperar
AP				90.179.380		91.022.283
GO	33.593.465	33.608.623		770.147.862		782.978.919
MG	553.154.733	554.285.098		3.178.250.066		3.414.258.501
RJ	4.027.894.111	6.396.584	8.375.077.663	4.172.251.199		13.293.226.012
RN				139.409.140	11.099.399	129.833.025
<b>Subtotal 1</b>	<b>4.614.642.309</b>	<b>594.290.306</b>	<b>8.375.077.663</b>	<b>8.350.237.650</b>	<b>11.099.399</b>	<b>17.711.318.741</b>

Fonte: Relatório sobre as Contas do Presidente da República Relativas ao Exercício de 2019.

Nota: A coluna "A Recuperar" apresenta o saldo total acumulado a ser ressarcido à União e não apenas a diferença entre os valores honrados e recuperados no exercício (2018 ou 2019).

137. Deste modo, cabe ressaltar que os haveres financeiros da União, referentes aos pagamentos honrados em nome do estado do RJ (e não ressarcidos) totalizavam, ao final de 2018, R\$ 8,4 bilhões, e ao final de 2019, o montante dos haveres financeiros daqueles cinco estados (RJ, MG, GO, RN e AP) referente às honras de garantias alcançara R\$ 17,7 bilhões.

138. Para 2020, as parcelas vincendas do estado do RJ superam o montante dos últimos anos (cerca de R\$ 4 bilhões anuais) totalizando R\$ 7,6 bilhões, e em conjunto com os outros quatro estados, o provável desembolso que será realizado pela União neste exercício, devido apenas às prováveis inadimplências destas cinco unidades federativas, poderá chegar a R\$ 12 bilhões. Ademais, caso não haja alteração da situação descrita, também é previsto, para os quatro exercícios seguintes, um desembolso anual superior a R\$ 7 bilhões, referente às parcelas vincendas das respectivas operações de crédito garantidas pela União daqueles cinco estados.

139. Neste contexto, as conclusões e encaminhamentos propostos na fiscalização foram incorporadas ao Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, relatoria do ministro Bruno Dantas), por meio do qual o Plenário desta Corte de Contas formalizou as seguintes recomendações:

3.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:

a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;

b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e

**c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados (seção 5.3.1.1); (grifo nosso)**

140. Quanto a esta última recomendação, convém ressaltar que, por meio das notas explicativas (Metodologia de Elaboração) dos Relatórios de Gestão Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional tem informado, a cada quadrimestre, além dos saldos atualizados das operações de crédito internas e externas garantidas, a relação dos novos contratos de operações de crédito externas firmados no período do quadrimestre (conforme determina o art. 4º da Instrução Normativa-TCU 59/2009, que trata especificamente das operações de crédito externas, as quais são condicionadas à autorização do Senado Federal).

141. Têm sido informados também, os montantes devidos por mutuário (ente subnacional), referentes às garantias honradas pela União (sem distinção entre operações de crédito internas e

externas). Tais informações são idênticas às publicadas mensalmente por meio dos Relatórios de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (também denominado Relatório Mensal de Garantias Honradas - RMGH), os quais, em 2016 e 2017, apresentaram informações a respeito da recuperação dos valores (inclusive com o cálculo da quantidade média de dias transcorridos entre a honra e o ressarcimento).

142. Verifica-se que as informações dos Relatórios Mensais de Garantias Honradas dos meses de abril, agosto e dezembro também são reproduzidas no Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG), o qual apresenta um estudo mais detalhado sobre as características dessas operações (credores, mutuários, vencimentos, vida média, custo médio, etc).

143. De todo modo, confirma-se que, desde 2018, a STN deixou de divulgar, por meio dessas publicações, informações mais claras e detalhadas a respeito da recuperação ou não dos valores despendidos em honras de garantias. Atualmente, limita-se a informar genericamente que a União está impedida de executar as contragarantias de diversos estados que obtiveram liminares no STF, suspendendo a execução das contragarantias (ou por conta do RRF, no caso do estado do RJ).

144. No entanto, essa informação, além de genérica, não reflete a realidade. Conforme pode ser verificado na tabela anterior, em 2019 o estado do Rio Grande do Norte ressarciu R\$ 11,1 milhões dos R\$ 139,4 milhões pagos pela União e em 2018 o estado do Rio de Janeiro ressarciu R\$ 6,4 milhões, sendo que, neste caso, o montante é quase insignificante, ante a magnitude dos valores devidos por essa unidade federativa (que, ao final do 1º quadrimestre de 2020, já devia mais de R\$ 50 bilhões, apenas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal).

145. Formalmente, a recomendação citada trata apenas das informações publicadas por meio do Balanço Geral da União, o qual, devido à sua complexidade e amplitude, possui um prazo de elaboração e publicação superior a outros instrumentos de transparência da gestão fiscal, a exemplo do RGF. Deste modo, considera-se pertinente a proposição de recomendação semelhante, visando ampliar a divulgação de informações a respeito dos valores recuperados e a recuperar naqueles outros instrumentos de transparência (RMGH, RQG e RGF).

146. Considerando, no entanto, que trata-se de recomendação recentemente comunicada à Secretaria do Tesouro Nacional (apenas em 6/8/2020, peça 26 do citado processo), que será necessária a troca de informações com a STN no respectivo monitoramento (cujas tratativas podem tornar desnecessária a formalização de deliberação específica) e que a recente Resolução-TCU 315/2020 estabelece que, mesmo no caso de recomendações, faz-se necessário oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas, deixa-se de realizar proposta de encaminhamento específica no âmbito deste processo de acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2020.

147. Ademais, convém registrar que a STN vem informando regularmente a esta Corte de Contas os valores recuperados, relativos às honras de garantias realizadas, a exemplo das peças 67 a 69 deste processo. Entende-se, no entanto, que é papel do referido órgão executivo, fonte original da informação, promover a devida publicidade para a sociedade em geral.

148. Por fim, cabe ressaltar que, conforme os dados do 1º quadrimestre de 2020 (consignados no RGF, RMGH ou RQG), além dos cinco estados anteriormente citados (RJ, MG, GO, RN e AP), outros seis estados também tiveram garantias honradas no período (Bahia, Pernambuco, Piauí, Mato Grosso do Sul, Roraima e Paraíba), a maior parte de forma inédita (à exceção de RR), sendo que, no caso desses, houve a recuperação integral dos valores, conforme se conclui do somatório dos valores informados na peça 68.

149. Houve também a realização de pagamentos em nome de quatro municípios (Goiânia/GO, Novo Hamburgo/RS, Belford Roxo/RJ e Rio Grande/RS), os quais também foram recuperados mesmo que em quadrimestre posterior (peça 69). E, neste caso, convém ressaltar novas recuperações parciais

referentes a valores honrados em nome do estado do Rio Grande do Norte.

## VII. MONITORAMENTO DE PROPOSIÇÕES E DE ACÓRDÃOS ANTERIORES

### VII.1 Verificação do Cumprimento do Subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário

150. Na análise das despesas de pessoal do 2º quadrimestre de 2015 (TC 026.476/2015-0, rel. min. José Mucio), constatou-se que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), por intermédio do Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, alterou os limites da despesa com pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho, o que, de acordo com a Constituição Federal, é matéria reservada à lei complementar. A Semag, naquela oportunidade, propôs ao Tribunal de Contas da União determinar ao CSJT que adotasse medidas com vistas à anulação do referido ato.

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

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

9.5 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo a abertura de processo para verificação e discussão sobre o cumprimento dos limites de despesa de pessoal no âmbito do Poder Judiciário, fixados na forma prescrita na Lei Complementar 101/2000, ouvindo-se os conselhos, tribunais e demais órgãos federais pertinentes, entre eles o Ministério da Fazenda (ao qual compete examinar o cumprimento dos requisitos e restrições a serem observados para a celebração de operações de crédito pela União);

152. As orientações a respeito do cumprimento da determinação constante do subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário, para o corrente período de apuração, foram encaminhadas pela Semag em 21/5/2020 (peça 83), nos moldes autorizados pelo ministro José Mucio (peça 107 do TC 026.476/2015-0), acompanhadas do modelo denominado “Demonstrativo dos Limites da Despesa com Pessoal em Cumprimento ao Acórdão 553/2017-TCU-Plenário. Item 9.4” que, desde o 3º quadrimestre de 2017, vem sendo elaborado e publicado junto com o Relatório de Gestão Fiscal.

153. No 1º quadrimestre de 2020, todos os 63 órgãos compreendidos no limite da despesa com pessoal do Poder Judiciário encaminharam e publicaram o “Demonstrativo dos Limites da Despesa com Pessoal em Cumprimento ao Acórdão 553/2017-TCU-Plenário. Item 9.4”.

154. A análise dos demonstrativos dos limites da despesa com pessoal foi feita mediante a compilação das informações recebidas em um demonstrativo consolidado, que, além de reunir os limites da despesa de pessoal divulgados, evidencia os órgãos que, no corrente período de apuração, apresentam limite de gasto com pessoal superior a um dos parâmetros de acompanhamento definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (limites máximo, prudencial ou de alerta). A consolidação dos demonstrativos encaminhados encontra-se no Anexo III deste relatório.

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

156. Cabe ressaltar que, dada a sua relevância para uma ação planejada e transparente da gestão fiscal, considerou-se também, na referida análise, os limites históricos da despesa com pessoal, considerados esses como aqueles não mais vigentes. Nesse sentido, propõe-se informar os achados

relevantes aos dirigentes máximos dos respectivos órgãos.

157. Observando o Anexo III, onde se encontram discriminados os percentuais dos limites da despesa com pessoal em relação aos limites fixados pela LRF ou pelas resoluções do CNJ, merecem destaque aqueles apresentados pelo CNJ e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região (TRT 18).

158. Tomando por referência a despesa líquida com pessoal (DLP) do Conselho Nacional de Justiça no 1º quadrimestre de 2020, verifica-se que esse Conselho extrapolou os limites máximos fixados pelas Resoluções-CNJ 5/2005 e 26/2006, alcançando 153,2% desses limites, conforme a Tabela 7 a seguir. No entanto, não houve consequências, pois o Conselho, prevendo um significativo aumento de gastos, editou Resolução, em agosto de 2013, quase triplicando o limite que havia estabelecido inicialmente para si próprio.

159. Interessante observar, ainda, que a despesa de pessoal do CNJ poderia ser incorporada à do Supremo Tribunal Federal, sem que essa Suprema Corte incorresse em descumprimento de quaisquer dos limites previstos na legislação fiscal vigente.

**Tabela 7 – DLP/RCL em Relação aos Limites – Tribunais Superiores<sup>1</sup> e CNJ**  
1º Quadrimestre de 2020

ÓRGÃO	DLP (R\$) <sup>2</sup>	DLP/RCL (I) <sup>3</sup>	LIMITES				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS LIMITES			
			LRF (II)	Res CNJ 5/2005 / Port STF 82/2005 (III)	Res CNJ 26/2006 / Port STF 82/2005 (IV)	Res CNJ 177/2013 / Port STF 82/2005 (V)	(I) / (II)	(I) / (III)	(I) / (IV)	(I) / (V)
STF	367.505.025,58	0,041802%	0,073800%	0,073726%	0,073726%	0,073726%	56,6%	56,7%	56,7%	56,7%
CNJ <sup>4</sup>	80.821.453,50	0,009193%	N/A	0,006000%	0,006000%	0,017000%	N/A	153,2%	153,2%	54,1%
STJ	932.225.449,93	0,106037%	0,224450%	0,224276%	0,224226%	0,223809%	47,2%	47,3%	47,3%	47,4%
STM	336.869.612,86	0,038318%	0,101900%	0,101798%	0,080726%	0,080576%	37,6%	37,6%	47,5%	47,6%

<sup>1</sup> Exceto Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Superior do Trabalho.

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

<sup>3</sup> RCL do 1º quadrimestre de 2020 de R\$ 879.152.902.004,53 publicada pela Portaria-STN 284/2020.

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

160. Em situação peculiar encontra-se o Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região (TRT 18). Os gastos com pessoal desse órgão realizados no 1º quadrimestre de 2020 conformam-se aos limites originalmente fixados pela LRF e pela Res. CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005. Observa-se, porém, que o TRT 18 perde a situação de enquadramento quando se tomam os limites fixados pela Res. CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Res. CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013.

161. De fato, o TRT 18 ultrapassaria o limite de alerta previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, definido como 90% do limite máximo fixado pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 (94,9%), e extrapolaria o limite prudencial, estabelecido pelo art. 22, parágrafo único, da LRF, como 95% do limite máximo fixado pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013 (95,1%), conforme evidenciado na Tabela 8 a seguir.

**Tabela 8 – DLP/RCL em Relação aos Limites – Justiça do Trabalho**  
 1º Quadrimestre de 2020

ÓRGÃO	DLP (R\$) <sup>1</sup>	DLP/RCL (I) <sup>2</sup>	LIMITES					PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS LIMITES				
			LRF (II)	RES CNJ 5/2005 (III) <sup>3</sup>	RES CNJ 26/2006 (IV) <sup>4</sup>	RES CNJ 177/2013 (V) <sup>5</sup>	ATO CONJ TST/CSJT 12/2015 (VI)	(I) / (II)	(I) / (III)	(I) / (IV)	(I) / (V)	(I) / (VI)
TST	612.172.563,38	0,069632%	0,206935%	0,206896%	0,182102%	0,181764%	0,181764%	33,6%	33,7%	38,2%	38,3%	38,3%
TRT 1	1.321.631.110,69	0,150330%	0,372658%	0,372550%	0,327940%	0,327331%	0,294541%	40,3%	40,4%	45,8%	45,9%	51,0%
TRT 2	1.869.072.665,41	0,212599%	0,414905%	0,414784%	0,365117%	0,364439%	0,366147%	51,2%	51,3%	58,2%	58,3%	58,1%
TRT 3	1.310.680.317,62	0,149084%	0,380315%	0,380204%	0,334678%	0,334056%	0,304548%	39,2%	39,2%	44,5%	44,6%	49,0%
TRT 4	1.171.953.165,34	0,133305%	0,271745%	0,271666%	0,239136%	0,238692%	0,221065%	49,1%	49,1%	55,7%	55,8%	60,3%
TRT 5	801.854.416,78	0,091208%	0,235301%	0,235233%	0,207065%	0,206680%	0,184667%	38,8%	38,8%	44,0%	44,1%	49,4%
TRT 6	594.512.150,60	0,067623%	0,173432%	0,173382%	0,152620%	0,152336%	0,136461%	39,0%	39,0%	44,3%	44,4%	49,6%
TRT 7	312.612.490,73	0,035558%	0,087418%	0,087393%	0,076928%	0,076785%	0,069410%	40,7%	40,7%	46,2%	46,3%	51,2%
TRT 8	435.489.309,52	0,049535%	0,115213%	0,115180%	0,101388%	0,101200%	0,091173%	43,0%	43,0%	48,9%	48,9%	54,3%
TRT 9	770.000.684,64	0,087584%	0,131673%	0,131635%	0,115872%	0,115657%	0,150370%	66,5%	66,5%	75,6%	75,7%	58,2%
TRT 10	418.880.915,94	0,047646%	0,118556%	0,118521%	0,104329%	0,104135%	0,094278%	40,2%	40,2%	45,7%	45,8%	50,5%
TRT 11	329.934.539,90	0,037529%	0,080659%	0,080636%	0,070980%	0,070848%	0,066021%	46,5%	46,5%	52,9%	53,0%	56,8%
TRT 12	525.843.555,13	0,059813%	0,142164%	0,142123%	0,125105%	0,124872%	0,114128%	42,1%	42,1%	47,8%	47,9%	52,4%
TRT 13	321.133.157,67	0,036528%	0,076936%	0,076936%	0,076914%	0,067578%	0,067578%	47,5%	47,5%	47,5%	54,1%	54,1%
TRT 14	253.264.336,10	0,028808%	0,071770%	0,071749%	0,063158%	0,063041%	0,057479%	40,1%	40,2%	45,6%	45,7%	50,1%
TRT 15	1.173.781.208,16	0,133513%	0,249272%	0,249200%	0,219360%	0,218952%	0,255194%	53,6%	53,6%	60,9%	61,0%	52,3%
TRT 16	176.500.430,62	0,020076%	0,029946%	0,029937%	0,026353%	0,026304%	0,042882%	67,0%	67,1%	76,2%	76,3%	46,8%
TRT 17	236.934.115,20	0,026950%	0,042817%	0,042805%	0,037679%	0,037609%	0,049317%	62,9%	63,0%	71,5%	71,7%	54,6%
TRT 18	414.393.711,89	0,047136%	0,056455%	0,056439%	0,049680%	0,049588%	0,077174%	83,5%	83,5%	94,9%	95,1%	61,1%
TRT 19	179.019.114,95	0,020363%	0,042869%	0,042857%	0,037725%	0,037655%	0,034738%	47,5%	47,5%	54,0%	54,1%	58,6%
TRT 20	139.637.068,47	0,015883%	0,030556%	0,030547%	0,026889%	0,026839%	0,029098%	52,0%	52,0%	59,1%	59,2%	54,6%
TRT 21	211.393.998,34	0,024045%	0,044093%	0,044080%	0,038802%	0,038730%	0,041892%	54,5%	54,5%	62,0%	62,1%	57,4%
TRT 22	121.640.002,04	0,013836%	0,019608%	0,019602%	0,017255%	0,017223%	0,029751%	70,6%	70,6%	80,2%	80,3%	46,5%
TRT 23	254.765.131,47	0,028978%	0,038991%	0,038980%	0,034312%	0,034248%	0,049215%	74,3%	74,3%	84,5%	84,6%	58,9%
TRT 24	190.948.702,99	0,021720%	0,041820%	0,041808%	0,036802%	0,036733%	0,044404%	51,9%	52,0%	59,0%	59,1%	48,9%

<sup>1</sup> DLP = Despesa Líquida com Pessoal.

<sup>2</sup> RCL do 1º quadrimestre de 2020 de R\$ 879.152.902.004,53 publicada pela Portaria-STN 284/2020.

<sup>3</sup> ATO SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005.

<sup>4</sup> ATO CONJ TST/CSJT 1/2007.

<sup>5</sup> ATO CONJ TST/CSJT 30/2013.

162. A despeito de a despesa com pessoal do TRT 18, apurada no 1º quadrimestre de 2020, ter superado 90% e 95% do limite máximo fixado, respectivamente, pela Res. CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Res. CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013, não houve quaisquer implicações jurídicas ao órgão ou aos gestores. Isso porque o Tribunal de Contas da União ainda não deliberou acerca da legalidade do Ato Conjunto TST/CSJT 12, de 1º/7/2015, que redistribuiu os limites da despesa com pessoal da Justiça do Trabalho entre seus tribunais regionais, conferindo maior limite para aqueles com dificuldade e reduzindo os daqueles com maior folga.

163. Convém lembrar que o parágrafo único do art. 22 da LRF impõe as seguintes vedações ao Poder ou órgão que ultrapassar o limite prudencial:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

164. A propósito, a matéria é analisada no bojo do processo TC 036.541/2018-4 (rel. min. Raimundo Carreiro), com vistas a verificar e discutir o cumprimento dos limites da despesa com pessoal no âmbito do Poder Judiciário, consoante determinação expressa do subitem 9.5 do Acórdão

553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro).

165. Cumpre reforçar que a realocação dos limites entre os Tribunais Regionais do Trabalho ignorou o critério fixado no § 1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, subvertendo a lógica estabelecida pela lei para limitar os gastos com pessoal no setor público, segundo a qual o parâmetro legal limita a despesa, e não o limite se amolda à despesa.

166. Os órgãos da Justiça Federal e os da Justiça Eleitoral, por sua vez, não extrapolaram nenhum dos limites da despesa de pessoal previstos na LRF. Observando o Anexo III deste relatório, pode-se facilmente constatar o enquadramento desses órgãos do Poder Judiciário quando se considera a despesa líquida de pessoal do 1º quadrimestre de 2020 em relação aos limites fixados tanto na LRF, quanto nos normativos infralegais expedidos pelo CNJ, Conselho da Justiça Federal (CJF) ou Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

167. Em síntese, os dados apresentados pelos 63 órgãos que integram o Poder Judiciário permitem concluir que, considerando os limites definidos conforme os critérios estabelecidos na LRF e nas resoluções do CNJ para as despesas com pessoal do período alusivo ao 1º quadrimestre de 2020, o Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região ultrapassaria o limite de alerta (90% do limite legal) estabelecido em relação ao limite máximo fixado pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 (94,9%) e extrapolaria o limite prudencial (95% do limite legal) fixado pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013 (95,1%), ambas referendadas pelo TCU (Acórdão 289/2008-TCU-Plenário, rel. min. Ubiratan Aguiar, e Acórdão 542/2014-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro).

168. Há, além disso, a situação peculiar do CNJ: criado após a edição da LRF, por força da Emenda Constitucional 45/2004, esse Conselho, mediante resolução, fixou um limite para si próprio e, posteriormente, por outra resolução, triplicou seu limite inicial. Nota-se, por oportuno, que as despesas de pessoal do CNJ seriam facilmente absorvidas pelo limite do Supremo Tribunal Federal.

169. Enfim, essas recorrentes alterações dos limites da despesa de pessoal, promovidas por atos infralegais, ao arripio da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal, acabaram por, repise-se, subverter a lógica estabelecida pela Lei para limitar os gastos de pessoal no setor público, segundo a qual a despesa deve se amoldar ao limite, e não o limite à despesa.

## VIII. CONCLUSÃO

170. Todos os Poderes e órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2020, em atendimento aos arts. 54 e 55 da LRF e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 14 e 15 deste relatório)

171. A receita corrente líquida calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 284/2020) alcançou, no 1º quadrimestre de 2020, o montante de R\$ 879,1 bilhões. A preços de abril de 2020, esse valor equivale a R\$ 888 bilhões, representando uma redução real de 4% em relação ao valor apurado no 3º quadrimestre de 2019 (R\$ 926 bilhões), mas mantendo, mesmo assim, um ganho real de 3,8% em relação ao mesmo período do exercício anterior. (itens 18 e 23)

172. O montante das transferências constitucionais e legais deduzidas para fins de apuração da receita corrente líquida, conforme art. 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, compreendeu a ação orçamentária 00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação. A análise de conformidade da inclusão dessa ação na metodologia de apuração da RCL às disposições da LRF e à jurisprudência do TCU deixou de ser realizada em razão da autuação de processo específico (TC 024.304/2020-4, rel. min. Bruno Dantas) para analisar a natureza jurídica dos repasses federais a título de auxílio financeiro e apoio financeiro aos entes subnacionais, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes da pandemia causada pelo novo coronavírus, ocasião em que será

analisada, entre outras transferências, a promovida por meio da mencionada ação orçamentária. (itens 25 a 30)

173. A constatação de que alguns órgãos estão adotando critério não uniforme para classificar, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, as despesas que não devem ser computadas para fins de cálculo da despesa líquida com pessoal, especialmente as de competência de período anterior ao de apuração (DEA) e as com inativos e pensionistas custeadas com recursos de fontes vinculadas, ensejou proposta de ciência a todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF para que:

a) observem as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais para elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal, especialmente quanto à correta classificação, naquele demonstrativo, das despesas que não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento do limite definido no art. 20 da LRF, a exemplo das despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados registradas no Elemento de Despesa 92 e das demais despesas de competência de período anterior ao de apuração (DEA); (itens 57 a 63)

b) adotem, na medida do possível, o máximo de acurácia no controle da competência das despesas que não devem ser computadas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, sejam elas classificadas como DEA ou aquelas decorrentes de decisão judicial, ambas de competência de período anterior ao da apuração, nos termos do art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF. (itens 64 a 69)

174. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 136 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020). A comparação entre os demonstrativos da despesa com pessoal publicados no Diário Oficial da União, os encaminhados a este Tribunal e aqueles declarados no Siconfi revelou divergências nos demonstrativos da despesa com pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Norte, que foram prontamente sanadas após solicitação da equipe de fiscalização. (itens 32 e 36)

175. O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida disponibilizado no Siconfi passou a informar os valores dos “Passivos reconhecidos com insuficiência de créditos/recursos” como “Demais dívidas”, divergindo do demonstrativo publicado na imprensa oficial. A STN, ao ser questionada, ofereceu resposta que, apesar de confirmar a divergência, não apresenta as razões para a alteração do modelo daquele demonstrativo no referido sistema. Uma análise conclusiva a respeito será efetivada no próximo acompanhamento do RGF. (item 37)

176. Apesar de conferir maior segurança jurídica aos atos administrativos praticados por agentes públicos, uma eventual delegação de competência à STN, expressa e específica, para fins de disponibilização e homologação de informações contábeis, orçamentárias e fiscais do Poder Executivo federal no Siconfi, é dispensável, porquanto já haver amparo legal ao secretário do Tesouro Nacional e às instâncias a ele subordinadas para o desempenho dessa tarefa, a exemplo do disposto na Lei Complementar 101/2000 (art. 48, § 2º), na Lei 10.180/2001 (art. 17, inciso I), no Decreto 6.976/2009 (art. 7º, inciso VII), no Decreto 9.745/2019 (Anexo I, art. 49, inciso XXV, e art. 51, inciso X) e na Portaria-STN 642/2019 (art. 12, § 1º, inciso I, alínea “a”, inciso II, alínea “a”, e inciso III, alínea “a”). (itens 38 a 44)

177. Após a análise das despesas com pessoal, realizada no Capítulo V, verificou-se que não houve, na esfera federal, nenhum órgão que tenha infringido os limites vigentes previstos no § 1º do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se que foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho aqueles fixados no Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, cujo mérito é analisado no bojo do processo TC 036.541/2018-4. (itens 51 a 52 e 164)

178. A Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional permanece representando 99% da Dívida Consolidada da União, sendo que, ainda ao final de 2019, ambas ultrapassaram o patamar de R\$ 6 trilhões. Em relação ao quadrimestre anterior, a DM diminuiu quase 1%. Essa redução, no entanto, é temporária, causada pelo impacto na gestão da dívida da calamidade pública decorrente da Covid-19,

havendo redução no montante de títulos públicos emitidos no período, e, por consequência, o volume de resgastes (vencimentos) superou bastante o das emissões. Apesar disso, tendo em vista que a redução na RCL da União (principal parâmetro de avaliação dos indicadores fiscais) foi ainda maior, a relação DM/RCL saiu de 678,66% ao final de 2019 (quadrimestre anterior) para 692,24% no 1º quadrimestre de 2020 e com expectativa de significativo aumento para o próximo quadrimestre. (itens 86 a 90)

179. Já a expansão da Dívida Consolidada Líquida neste quadrimestre foi significativa, com crescimento de 5,22% (R\$ 187 bilhões), motivada principalmente pela redução do Ativo Disponível em R\$ 321 bilhões (equivalente a 22,3% do saldo existente ao final de 2019). A relação DCL/RCL, impactada também pela redução na RCL, saiu de 395,74% para 428,94%, estabelecendo um novo recorde já no 1º quadrimestre de 2020 (desde a criação do RGF), e também com expectativa de crescimento para o próximo quadrimestre. As expressivas magnitudes do endividamento federal motivaram propostas de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 91 a 98 e 116 a 128)

180. Registra-se que no cálculo da DCL o aumento no volume de “Ajustes para Perdas” nas Dívidas dos Entes da Federação vem ganhando relevância (por diminuir o montante dos Haveres Financeiros), e, caso tal ajuste não fosse necessário, aquele indicador cairia para 423,85%. No âmbito da auditoria financeira sobre o Balanço Geral da União de 2019 foram recomendadas providências com o intuito de aprimorar a realização do referido ajuste contábil. (itens 99 a 108)

181. As operações de crédito da União realizadas no 1º quadrimestre não superaram as deduções permitidas no cálculo (amortização/refinanciamento do principal da dívida) e o saldo das garantias concedidas pela União atingiu R\$ 336,3 bilhões, o que representou 38,25% da RCL, com crescimento relevante devido à significativa variação cambial ocorrida no quadrimestre. De todo modo, ambos os limites estabelecidos pelo Senado Federal (temporariamente suspensos) estariam cumpridos, sendo que não foi estabelecido intralimite anual para a concessão de garantias em 2020. (itens 115 a 116 e 123 a 129)

182. O risco fiscal para a União decorrente da concessão de garantias a entes subnacionais tem crescido (haja vista a elevação dos montantes honrados pela União), e, principalmente, pelo crescimento e expectativa de crescimento no montante de honra de garantias a recuperar, causada pela suspensão da execução de contragarantias dos estados do RJ, MG, GO, RN e AP (no caso do RJ, devido ao Regime de Recuperação Fiscal, e no caso dos demais, devido à concessão de liminares pelo STF). Existe oportunidade de melhoria quanto à divulgação pela STN dos valores a recuperar, situação que está sendo acompanhada por esta Corte de Contas. (itens 130 a 149)

183. Em cumprimento à determinação do subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro), no 1º quadrimestre de 2020, todos os 63 órgãos compreendidos no limite da despesa com pessoal do Poder Judiciário encaminharam e publicaram o “Demonstrativo dos Limites da Despesa com Pessoal em Cumprimento ao Acórdão 553/2017-TCU-Plenário. Item 9.4”. (item 153)

184. Na análise dos demonstrativos recepcionados em atendimento ao Acórdão 553/2017-TCU-Plenário, considerou-se tanto os limites originalmente definidos segundo os critérios da Lei Complementar 101/2000, quanto aqueles resultantes das alterações promovidas por atos do Conselho Nacional de Justiça e da Justiça do Trabalho, denominando-se limites históricos da despesa com pessoal aqueles não mais em vigor. O estudo desses limites é relevante para uma ação planejada e transparente da gestão fiscal; nesse sentido, foi proposto informar os achados relevantes aos dirigentes máximos dos respectivos órgãos do Poder Judiciário. (itens 155 a 156)

185. Considerando a despesa líquida de pessoal dos órgãos do Poder Judiciário no 1º quadrimestre de 2020, o Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região ultrapassaria o limite de alerta, estabelecido pelo art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, definido como 90% do limite máximo fixado pela

Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 (94,9%) e extrapolaria o limite prudencial, definido como 95% (art. 22, parágrafo único, da LRF) do limite máximo estabelecido pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013 (95,1%). Já o CNJ excederia o limite máximo por ele mesmo fixado em 2005 por ocasião de sua criação. (itens 158 a 161)

## IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

186. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal em exame, 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 as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2020, 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) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2020 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;

c) considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2020, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, ressalvando que foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho aqueles fixados no Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, cujo mérito encontra-se em análise no bojo do processo TC 036.541/2018-4 (rel. min. Raimundo Carreiro);

d) dar ciência, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, às unidades setoriais de finanças, orçamento e contabilidade do Poder Executivo federal, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, bem como às unidades setoriais de finanças, orçamento e contabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União, da Defensoria Pública da União, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Militar, por intermédio do Superior Tribunal Militar, da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por intermédio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, da Justiça Federal, por intermédio do Conselho da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, por intermédio do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral, no que se refere à elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000):

d.1) acerca da necessária observância das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais para elaboração desse demonstrativo, especialmente quanto à correta classificação das despesas que não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento do limite definido no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, a exemplo das Despesas de Exercícios Anteriores e das despesas decorrentes de sentenças judiciais da competência de período anterior ao da apuração, referentes a despesas com inativos e pensionistas custeadas com fontes de recursos vinculadas;

d.2) quanto à necessidade de adotarem, na medida do possível, o máximo de acurácia no controle da competência das despesas que não devem ser computadas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, sejam elas classificadas como Despesas de Exercícios Anteriores ou como despesas decorrentes de decisão judicial, ambas de período anterior ao da apuração, nos termos do art. 19, § 1º, inciso IV, 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:

e.1) os montantes das dívidas consolidada e mobiliária ultrapassaram os limites anteriormente propostos pelo Poder Executivo, visto que, no 1º quadrimestre de 2020, a dívida consolidada líquida correspondeu a 428,94% da RCL e a dívida mobiliária a 692,24% da RCL;

e.2) os montantes de operações de crédito realizadas no exercício e de garantias concedidas pela União atendem aos limites de 60% da receita corrente líquida fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, embora estes limites estejam temporariamente suspensos devido à calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, sendo que o montante das operações de crédito foi inferior ao das deduções permitidas e o montante das garantias concedidas alcançou 38,25% da receita corrente líquida;

f) atestar a publicação e o recebimento dos demonstrativos dos limites da despesa com pessoal relativos ao 1º quadrimestre de 2020, conforme determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário;

g) informar, considerando a despesa com pessoal realizada no 1º quadrimestre de 2020 em relação aos limites históricos da despesa com pessoal, e a sua relevância para uma ação planejada e transparente da gestão fiscal:

g.1) ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho excederia o limite de alerta definido com 90% do limite máximo estabelecido pela Resolução-CNJ 26/2006, c/c o Ato Conjunto-TST/CSJT 1/2007 (94,9%), e ultrapassaria o limite prudencial definido como 95% dos limite máximo fixado pela Resolução-CNJ 177/2013, c/c o Ato Conjunto-TST/CSJT 30/2013 (95,1%);

g.2) ao presidente do Conselho Nacional de Justiça que esse Conselho ultrapassaria os limites máximos fixados nas Resoluções-CNJ 5/2005 e 26/2006, mas que as despesas de pessoal desse Conselho podem ser absorvidas pelo limite da despesa com pessoal do Supremo Tribunal Federal, sem que essa Corte Suprema incorra em violações aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 atinentes aos limites das despesas com pessoal;

h) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, 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, bem como à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal, à Controladoria-Geral da União, ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Supremo Tribunal Federal;

i) autorizar o encerramento do presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

## VOTO

Trata-se do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) referentes ao 1º quadrimestre de 2020 publicados pela Presidência da República, Ministério Público da União, Defensoria Pública da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho.

A análise empreendida buscou verificar a aderência dos relatórios aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

Foram avaliados os parâmetros receita corrente líquida, despesa com pessoal, montantes da dívida pública, operações de crédito e garantias concedidas e contragarantias recebidas.

De acordo com a Secretaria de Macroavaliação Governamental, todos os Poderes e órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2020, bem como os publicaram no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A unidade técnica verificou, de forma geral, o atendimento aos limites previstos na LRF e a ocorrências de algumas inconsistências, ensejadoras de ciências aos órgãos competentes para adoção de providências saneadoras nos próximos relatórios. Demonstrou o crescimento da dívida pública e a ausência dos limites, que devem ser fixados pelo Senado Federal e Congresso Nacional.

Acolho a precuciente análise empreendida pela Semag, sem prejuízo das observações a seguir.

Este processo trata da primeira análise dos relatórios de gestão fiscal do exercício de 2020, cujos dados refletem, em sua maioria, resultados de maio de 2019 a abril de 2020 (últimos 12 meses). Os valores informados, portanto, apenas começaram a sinalizar o forte agravamento do cenário fiscal ocorrido no Brasil, em virtude, principalmente, da pandemia de Covid-19.

Nesse contexto, em que pese o estado de calamidade pública decretado ter suspenso o cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e os alertas a serem emitidos por esta Corte de Contas, a verificação, análise e divulgação dos dados relativos à situação fiscal são relevantes para que os órgãos competentes sejam informados e busquem adotar, de forma tempestiva, soluções possíveis para mitigar os graves efeitos da pandemia sobre o equilíbrio das contas públicas.

A **receita corrente líquida (RCL)**, principal denominador dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e que apresentava trajetória ascendente, tanto em valores nominais quanto reais, desde 2017, ficou 4% abaixo da apurada no 3º quadrimestre de 2019.

Conforme bem observado pelo E. Min. Bruno Dantas, relator do Acórdão 2196/2020 - Plenário, o período anterior apresentou crescimento extraordinário desse parâmetro, em virtude do aumento de receitas patrimoniais e da distribuição de dividendos. Dessa forma, infere-se que o valor da RCL apurado no 1º quadrimestre de 2020 ainda não reflete os efeitos deletérios da pandemia sobre a arrecadação. Os próximos RGFs devem demonstrar queda expressiva do agregado e, por consequência, piores relações de endividamento e despesas de pessoal.

Quanto à metodologia de apuração, foram deduzidos dos montantes da Receita Corrente, como transferências constitucionais e legais, os valores da ação orçamentária 00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal

Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação, criada para apoiar Estados e Municípios no enfrentamento da pandemia (MP 938/2020 e Lei 14.041/2020).

A inclusão dessa ação como transferência constitucional e legal, na metodologia de apuração da RCL, está sendo realizada no TC 024.304/2020-4, que trata da natureza jurídica dos repasses federais para auxílio e apoio financeiro aos entes subnacionais, criados com o objetivo de mitigar as dificuldades causadas pela pandemia. Por isso, deixo de emitir considerações e formular deliberações sobre o procedimento.

Todos os órgãos e Poderes cumpriram os limites prudencial e máximo vigentes para as **despesas com pessoal**. Para a Justiça do Trabalho, foram considerados os valores fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, que redistribuiu os limites da despesa de pessoal entre seus órgãos. A regularidade de tal ato está sendo analisada no TC 036.541/2018-4, por determinação do subitem 9.5. do Acórdão 553/2017-Plenário.

A despesa líquida com pessoal da União (DLP) apresentou redução nominal de 1,5% em relação ao período anterior. A relação DLP/RCL ficou em 32,1%, inferior aos percentuais verificados entre 2017 e o 2º quadrimestre de 2019, próximos de 35%. Isso se explica mais em razão das variações positivas da receita (apesar da diminuição no período em análise, em relação ao 3º quadrimestre de 2019), do que em virtude da despesa, que se manteve, praticamente, estável.

Alguns órgãos incorreram em desconformidades na classificação de despesas com pessoal inativo e pensionistas com recursos de fontes vinculadas e no quadrimestre de dedução das despesas de exercícios anteriores. Apesar de não terem prejudicado as análises empreendidas ou alterado as conclusões sobre atendimento aos limites impostos, cabe dar ciência aos órgãos sobre a necessidade de observarem com zelo e acurácia as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais na elaboração dos próximos relatórios.

Ainda sobre as despesas de pessoal, cabe registrar, que todos os 63 órgãos do Poder Judiciário encaminharam e publicaram o “Demonstrativo dos Limites da Despesa com Pessoal”, segundo os termos estabelecidos pelo subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário, demonstrando suas situações em relação aos limites impostos pela LRF e aos limites alterados por normativos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Todos os órgãos do Poder Judiciário, no 1º quadrimestre de 2020, cumpriram os limites previstos, considerando as alterações promovidas e os limites originais previstos na LRF.

Importante observar que o TRT 18 teria ultrapassado os limites de alerta e o limite prudencial caso fossem consideradas as Resoluções CNJ 26/2006 e 177/2013, referendadas pelo TCU. Ficou, no entanto, com apenas 61,1% de utilização do limite previsto no último ato de alteração, o Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, ainda em análise no âmbito do TC 036.541/2018-4.

Já o Conselho Nacional de Justiça também extrapolaria limites impostos pela Resoluções CNJ 5/2005 e 26/2006. Contudo, alterou seus limites mediante Resolução CNJ 177/2013.

Como bem observado em relatórios de quadrimestres anteriores e pela unidade técnica, essa situação merece especial atenção do TCU, pois os demonstrativos em comento denotam alterações dos limites ao longo do tempo, mediante atos administrativos, para abrigar as despesas incorridas, subvertendo a lógica estabelecida pela LRF, segundo a qual os dispêndios devem se conformar aos limites.

Por isso, apesar dos citados atos serem objeto de processos específicos, dando continuidade às deliberações relativas a quadrimestres anteriores, pertinente informar os órgãos envolvidos sobre essas conclusões, de modo que se mantenham atentos quanto à observância dos requisitos de boa gestão fiscal.

Passo a tratar do **endividamento público** verificado no RGF do 1º quadrimestre de 2020.

Os limites de endividamento, em proporção da RCL, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser estabelecidos pelo Senado Federal (dívida consolidada) e Congresso Nacional (dívida mobiliária). Contudo, projetos de resolução que tramitavam nas casas legislativas foram arquivados. Assim, nos termos dos Acórdãos 969/2019-Plenário e 973/2019-Plenário, não é possível, ao Tribunal, avaliar o atendimento aos limites e emitir os alertas previstos no artigo 59 da LRF.

Alinho-me, em que pese esse fato, ao entendimento consignado no Acórdão 2.196/2019-Plenário (E. Min. Bruno Dantas), de acordo com o qual não restam impedidas a análise da correção das apurações e a possibilidade de informar aos órgãos competentes as conclusões obtidas, com o objetivo de contribuir para a prevenção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A dívida pública consolidada é constituída pelas dívidas mobiliária (proveniente da emissão de títulos) e contratual. No caso da União, a primeira é o item preponderante e perfaz, aproximadamente, 99% do endividamento, com valor acima de R\$ 6 trilhões.

Em decorrência da pandemia de Covid-19, ocorreu redução no montante de títulos públicos emitidos, fazendo o volume de resgates superar o das emissões e a dívida mobiliária ficar quase 1% menor do que a apurada no quadrimestre anterior.

A relação Dívida Mobiliária/Receita Corrente Líquida (DM/RCL), principal parâmetro de avaliação dos indicadores fiscais, aumentou de 678,66% ao final de 2019 para 692,24% no 1º quadrimestre de 2020, com expectativa de significativo crescimento nos próximos períodos, em decorrência dos impactos da pandemia sobre a Receita Corrente Líquida.

O cenário é grave, tendo em vista que, além da queda de receita provocada pelo arrefecimento da economia, as medidas de combate à pandemia podem exigir maior volume de emissão de títulos. Como resultado, serão necessários grandes esforços para controle e correção de rumos, afetando a consecução de políticas públicas importantes para a sociedade.

Embora arquivado, lembro que o projeto de resolução do Senado Federal previa limite de 650% da RCL para a dívida mobiliária, em razão de proposta formulada pelo próprio Poder Executivo. Esse valor foi ultrapassado de forma significativa, com perspectivas de considerável piora.

A Dívida Consolidada Líquida, que representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, por deduzir do valor bruto o ativo disponível e os haveres financeiros, sofreu expansão de 5,22% no quadrimestre e a relação DCL/RCL apresentou aumento recorde desde a criação do RGF, saindo de 395,74% para 428,94%.

O ativo disponível sofreu queda de 22,3% (R\$ 321 bilhões) em relação ao saldo verificado no final de 2019. Destacou-se, ainda, elevado valor de precatórios que não foram pagos (R\$ 35 bilhões), ocorrência diversa da situação analisada no quadrimestre anterior.

Assim como para a dívida mobiliária, as perspectivas são de agravamento do percentual DCL/RCL, que já se encontra muito acima do limite proposto pelo Poder Executivo após a edição da LRF, de 350%.

Pertinente, portanto, informar aos Poderes Executivo e Legislativo sobre os elevados percentuais alcançados.

Os limites de operações de crédito e concessão de garantias estabelecidos pelo Senado Federal, mediante Resolução 48/2007, embora suspensos em razão do estado de calamidade pública vigente, foram cumpridos.

No 1º quadrimestre de 2020 o valor das operações de crédito contratadas ficou em R\$ 279,4 bilhões, sendo a quase totalidade referente a operações mobiliárias internas.

Em decorrência da significativa variação cambial observada no 1º quadrimestre de 2020, houve crescimento de 20,3% (57 bilhões) no saldo total das garantias concedidas pela União, que se apresentava estável nos períodos anteriores. O montante de garantias saltou de R\$ 279,5 bilhões para R\$ 336,3 bilhões.

Ainda assim, a relação do parâmetro com a RCL ficou em 38,25%, abaixo do limite previsto, de 60% da RCL.

O Acórdão 1.437/2020-Plenário, que apreciou as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, demonstrou que a elevação dos montantes honrados pela União, decorrentes da concessão de garantias a entes subnacionais com baixa capacidade de pagamento e da suspensão da execução de contragarantias, por determinação judicial ou adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (Estado do Rio de Janeiro), tem aumentado o risco fiscal da União.

O saldo das garantias concedidas pela União passou de 0,5% do PIB ao final de 2010 para 3,5% do PIB no encerramento de 2015, mantendo-se estável desde então.

Esse cenário pode se deteriorar ainda mais em razão da pandemia de Covid-19, tendo em vista o aumento de garantias concedidas pela União e a séria retração do PIB que o Brasil vivencia.

Feitas essas observações, acompanho a proposta da Semag e voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de dezembro de 2020.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 3241/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.238/2020-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público (excluído); Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 1º quadrimestre de 2020, quanto ao cumprimento das determinações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e outros dispositivos legais;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar atendidas as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2020, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2020 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;

9.3. considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2020, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, tendo sido considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho os fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cujo mérito está sendo analisado no TC 036.541/2018-4;

9.4. dar ciência, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, às unidades setoriais de finanças, orçamento e contabilidade do Poder Executivo federal, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, bem como às unidades setoriais de finanças, orçamento e contabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União, da Defensoria Pública da União, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Militar, por intermédio do Superior Tribunal Militar, da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, por intermédio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, da Justiça Federal, por intermédio do Conselho da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, por intermédio do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral, no que se refere à elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000):

9.4.1 da necessária observância das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, especialmente quanto à correta classificação das despesas que não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento do limite definido no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, a exemplo

das Despesas de Exercícios Anteriores e das despesas decorrentes de sentenças judiciais da competência de período anterior ao da apuração, referentes a despesas com inativos e pensionistas custeadas com fontes de recursos vinculadas;

9.4.2. do necessário controle da competência das despesas que não devem ser computadas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, conforme art. 19, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, sejam elas classificadas como Despesas de Exercícios Anteriores ou como despesas decorrentes de decisão judicial, ambas de período anterior ao da apuração;

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:

9.5.1. os montantes das dívidas consolidada e mobiliária ultrapassaram os limites anteriormente propostos pelo Poder Executivo, visto que, no 1º quadrimestre de 2020, a dívida consolidada líquida correspondeu a 428,94% da RCL e a dívida mobiliária a 692,24% da RCL;

9.5.2 os montantes de operações de crédito realizadas no exercício e de garantias concedidas pela União atenderam aos limites de 60% da receita corrente líquida fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, embora estes limites estejam temporariamente suspensos devido à calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, sendo que o montante das operações de crédito foi inferior ao das deduções permitidas e o montante das garantias concedidas alcançou 38,25% da receita corrente líquida;

9.6. considerar cumprida a determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário, atinente à publicação e ao recebimento dos demonstrativos dos limites da despesa com pessoal relativos ao 1º quadrimestre de 2020;

9.7. informar, considerando a despesa com pessoal realizada no 1º quadrimestre de 2020 em relação aos limites históricos da despesa com pessoal, e a sua relevância para uma ação planejada e transparente da gestão fiscal:

9.7.1. ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho excederia o limite de alerta definido com 90% do limite máximo estabelecido pela Resolução-CNJ 26/2006, c/c o Ato Conjunto-TST/CSJT 1/2007 (94,9%), e ultrapassaria o limite prudencial definido como 95% dos limite máximo fixado pela Resolução-CNJ 177/2013, c/c o Ato Conjunto-TST/CSJT 30/2013 (95,1%);

9.7.2. ao presidente do Conselho Nacional de Justiça que esse Conselho ultrapassaria os limites máximos fixados nas Resoluções-CNJ 5/2005 e 26/2006, mas que as despesas de pessoal desse Conselho podem ser absorvidas pelo limite da despesa com pessoal do Supremo Tribunal Federal, sem que essa Corte Suprema incorra em violações aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 atinentes aos limites das despesas com pessoal;

9.8. encaminhar esta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, ao Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça.

10. Ata nº 46/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/12/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3241-46/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral