

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.182/2021-2

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; 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 3º QUADRIMESTRE DE 2020. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES FIXADOS E DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS, SOB RESSALVAS. ALERTAS. CIÊNCIAS

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e os pronunciamentos dos titulares da unidade técnica e do MPTCU:

### I. INTRODUÇÃO

1. *A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 3º quadrimestre, encerra-se em 30 de janeiro do exercício subsequente.*

2. *Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 3º quadrimestre de 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.*

#### 1.1 Regime Fiscal Diferenciado para Enfrentamento da Pandemia de Covid-19

3. *Importante enfatizar, preliminarmente, que no período-base de apuração a ser examinado no presente acompanhamento foi suspensa a exigibilidade de determinadas regras presentes na LRF.*

4. *Com efeito, a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao novo coronavírus (Sars-Cov-2) 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 173/2020:*

*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 6/2020, 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 93/2020, fixando em 31/12/2020 o término da produção de seus efeitos.*

8. *Os prazos e disposições, cuja exigibilidade foi suspensa, estão previstos nos arts. 23, 31 e 70 da LRF, que 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 3º 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 3º quadrimestre de 2020, até 30 de janeiro 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 da despesa 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 660, de 22/1/2021 (peça 92), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada no período de doze meses findos no 3º quadrimestre de 2020. No período compreendido entre janeiro e dezembro de 2020, a RCL alcançou o montante de R\$ 651,9 bilhões, apresentando um decréscimo nominal de 28% em relação ao mesmo período de 2019, cujo montante foi de R\$ 905,6 bilhões.

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

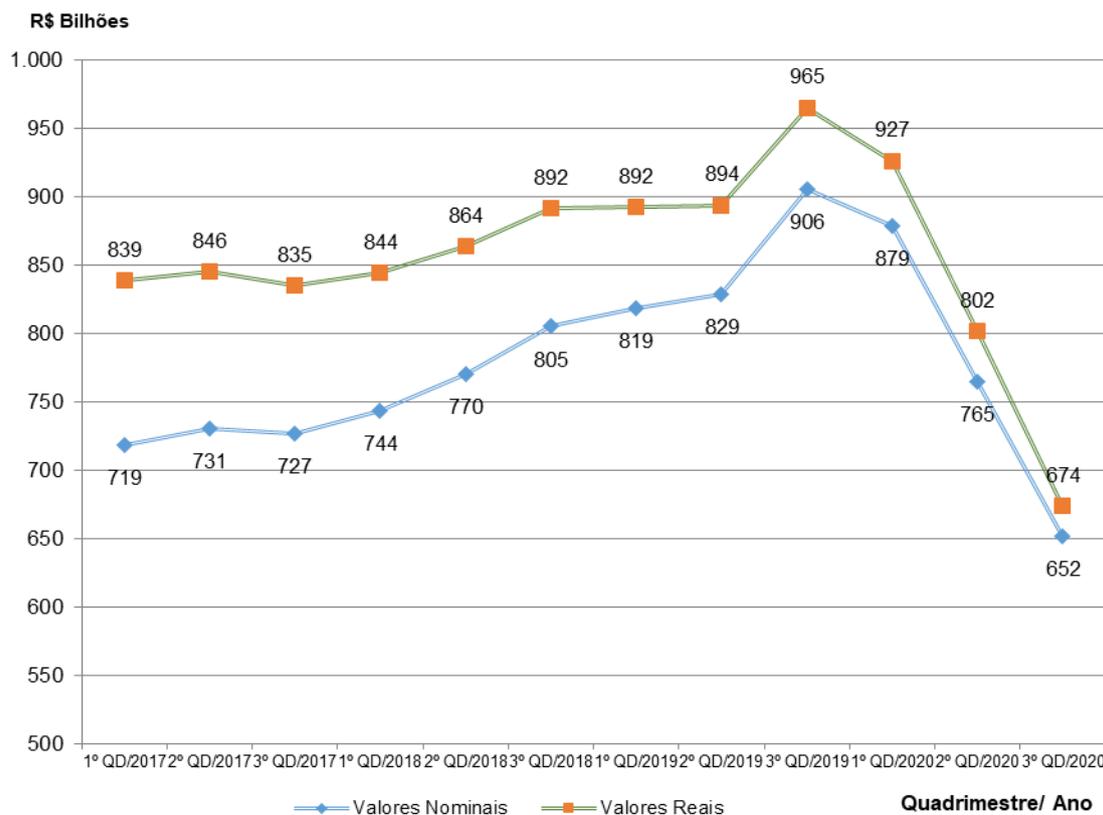
**Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração**

R\$ milhões

Especificação	1º QD/2018	2º QD/2018	3º QD/2018	1º QD/2019	2º QD/2019	3º QD/2019	1º QD/2020	2º QD/2020	3º QD/2020
<b>Receita Corrente (I)</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>	<b>1.558.708</b>	<b>1.513.687</b>
Receita Tributária	479.974	490.796	507.174	523.502	535.402	545.809	537.522	506.856	516.831
Receita de Contribuições	824.510	851.800	844.484	848.813	859.244	853.404	832.269	779.007	825.602
Receita Patrimonial	102.939	118.346	111.846	118.615	113.842	202.456	199.349	186.943	94.502
Receita Agropecuária	18	18	21	23	22	22	19	21	21
Receita Industrial	909	1.057	2.056	2.173	1.974	1.606	1.579	1.971	1.592
Receita de Serviços	39.757	41.053	42.482	45.821	52.634	56.703	52.431	41.972	36.260
Transferências Correntes	1.490	1.448	1.235	1.153	1.320	1.258	1.018	735	574
Receitas Correntes a Classificar	-35.306	-39.556	0	-0	0	0	0	0	0
Outras Receitas Correntes	28.364	22.933	26.366	24.079	23.615	29.755	30.081	41.204	38.304
<b>Deduções (II)</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>	<b>793.596</b>	<b>861.743</b>
Transf. Constitucionais e Legais	248.650	259.476	266.521	272.994	276.765	298.260	297.708	336.585	378.406
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	367.178	371.275	380.190	389.428	398.520	404.528	395.808	378.088	396.052
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	13.871	13.784	13.736	13.810	13.873	13.925	14.460	15.726	17.397
Compensação Financeira RGPS/RPPS	26	34	52	51	45	29	17	31	262
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	3.433	3.519	3.635	3.693	3.769	3.818	4.277	5.575	7.012
Contribuição p/ PIS/Pasep	65.863	69.456	66.180	65.586	65.924	64.792	62.844	57.591	62.614
<b>Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)</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>	<b>765.112</b>	<b>651.943</b>

Fonte: 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 dezembro 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\\_Serie\\_Hist.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Preços_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA/Serie_Historica/ipca_Serie_Hist.zip); acesso em 3/2/2021).

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


Fontes:

STN / IBGE (Série IPCA).

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

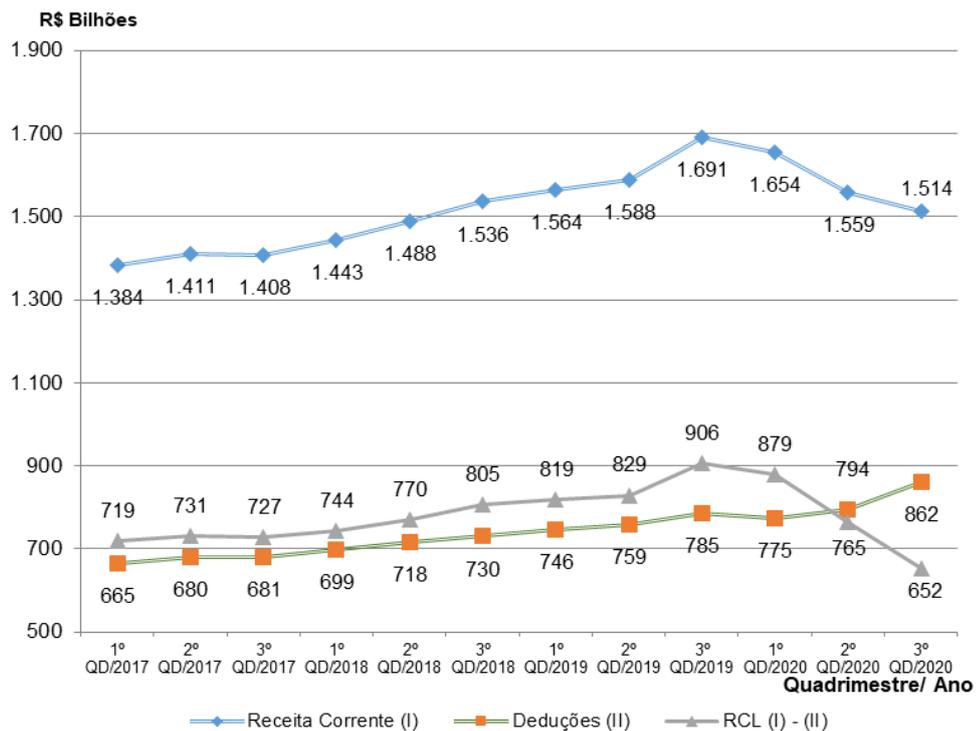
21. A RCL do 3º quadrimestre de 2020 foi de R\$ 652 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, essa mesma grandeza, em valores reais, chegou a R\$ 674 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente deflacionados para preços de dezembro de 2020 e depois somados de forma a compor a RCL deflacionada do período.

22. Pelo Gráfico 1, observa-se que a RCL da União, em valores nominais, apresentou uma trajetória ascendente, saltando de R\$ 719 bilhões no 1º quadrimestre de 2017 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 atípico da RCL, de 9,2%, observado entre o 2º (R\$ 829 bilhões) e o 3º quadrimestres de 2019 (R\$ 906 bilhões), deveu-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.

23. A RCL do 3º quadrimestre de 2020 sofreu um decréscimo nominal de 14,8% em relação ao quadrimestre anterior. Esse significativo decréscimo da RCL foi ocasionado essencialmente por dois fatores. Em primeiro lugar, diante da redução da atividade econômica, houve, no período em análise, uma redução de 3% da receita corrente (R\$ 45 bilhões, em valores nominais). Em segundo lugar, houve um aumento de R\$ 68 bilhões (8,5%) nas deduções da receita, sendo esse incremento preponderantemente representado por R\$ 42 bilhões (12%) em Transferências Constitucionais e Legais e R\$ 18 bilhões (5%) em Contribuições dos Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social.

24. O aumento observado na rubrica *Transf. Constitucionais e Legais* ocorreu devido à inclusão, nesse conjunto, dos valores referentes a transferências de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios a título de auxílio no combate à pandemia da Covid-19, tema que será referenciado no tópico seguinte. O Gráfico 2 demonstra, em valores nominais, a evolução da receita corrente, das deduções da receita corrente, bem como a Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos doze últimos períodos de apuração.

**Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União**



Fonte: STN.

25. A RCL em valores reais (preços de dezembro de 2020), por outro lado, apresentou, para o mesmo período de análise, uma trajetória de relativa estabilidade entre o 1º quadrimestre de 2017 e o 1º quadrimestre de 2018, ocasião em que a RCL assumiu uma trajetória levemente ascendente até alcançar, no 3º quadrimestre de 2018, o valor de R\$ 892 bilhões. A partir de então, e até o 2º quadrimestre de 2019, não se observou crescimento real da RCL. No quadrimestre seguinte, por outro lado, verificou-se um crescimento real atípico de 8%, justificado pelas receitas extraordinárias indicadas no parágrafo 22 supra. A RCL apurada no 3º quadrimestre de 2020, em valores reais, foi de R\$ 674 bilhões, representando um decréscimo real de 16% em relação ao apurado no quadrimestre anterior, que foi de R\$ 802 bilhões, e uma redução real de 30% em relação ao período correspondente ao 3º quadrimestre de 2019.

26. 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.

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

27. Também foi averiguado se a metodologia de cálculo da RCL da União está em conformidade com os ditames da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os

Acórdãos 476/2003 (rel. Min. Ubiratan Aguiar) e 667/2008 (rel. Min. Valmir Campelo), ambos do Plenário do TCU.

28. A análise revelou que as deduções da receita corrente realizadas sob a forma de Transferências Constitucionais e Legais compreendeu as ações orçamentárias 00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação, 00S7 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, 00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Apoio Emergencial do Setor Cultural devido à Pandemia da Covid-19 e 00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios (Lei Complementar 176/2020), cujos recursos executados no período em análise foram da ordem de R\$ 15 bilhões, R\$ 60,1 bilhões, R\$ 3 bilhões e R\$ 4 bilhões, respectivamente, conforme discriminado no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 – Transferências aos Entes Federativos Computadas na Receita Corrente Líquida da União – Ações Orçamentárias 00S3, 00S7, 00S8 e 00SE**

<b>Ação Orçamentária</b>	<b>Descrição</b>	<b>Base Legal</b>	<b>Valor Executado (até dezembro/2020) R\$</b>
00S3	<i>Prestação de apoio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal nos meses de março a novembro do exercício de 2020 em relação ao mesmo período de 2019, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, com vistas a assegurar, durante a crise da Covid-19, que Estados e Municípios não serão prejudicados por eventuais perdas de arrecadação do governo federal, com o mesmo patamar nominal de recursos disponibilizados em igual período do ano anterior.</i>	<i>Medida Provisória 938, de 2/4/2020, convertida na Lei 14.041, de 14/8/2020</i>	15.098.275.136,18
00S7	<i>Auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.</i>	<i>Art. 5º da Lei Complementar 173, de 27/5/2020</i>	60.148.914.730,32
00S8	<i>Distribuição de renda emergencial mensal aos trabalhadores da cultura e de subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram as suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social impostas pela pandemia da Covid-19.</i>	<i>Lei 14.017, de 29/6/2020</i>	3.000.000.000,00
00SE	<i>Transferência obrigatória decorrente do acordo firmado entre os governadores e a União e já referendado pelo Plenário do STF, implementado pela Lei Complementar 176/2020, que instituiu transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por prazo ou fato determinado, e declara atendida a regra de cessação contida no § 2º no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.</i>	<i>Lei Complementar 176, de 29/12/2020</i>	4.000.000.000,00

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) / Tesouro Gerencial.

29. As ações 00S3, 00S7 e 00S8 foram criadas para operar a transferência de recursos do orçamento da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando ao enfrentamento

da pandemia causada pelo novo coronavírus e a mitigação dos efeitos econômicos e financeiros dela decorrentes.

30. No acompanhamento dos RGFs do 2º quadrimestre de 2020 (processo TC 035.391/2020-0, rel. min. Walton Alencar Rodrigues), a equipe de fiscalização, ao constatar que as ações referidas no parágrafo anterior constavam da metodologia de apuração da RCL da União, solicitou que a Secretaria do Tesouro Nacional, em complemento às informações anteriormente prestadas por meio das Notas Técnicas SEI 21/2018/Ccont/Sucon/STN-MF, 32589/2020/ME e 25829/2020/ME (peças 93, 94 e 95), informasse os eventuais fundamentos e justificativas legais e regulamentares que ensejaram a inclusão dos valores executados por meio das ações 00S3, 00S7 e 00S8 entre as transferências constitucionais e legais deduzidas no cálculo da RCL federal.

31. Em resposta, a STN, por meio do Ofício SEI 261192/2020/ME, de 16/10/2020 (peça 96, p. 3), encaminhou o Parecer SEI 12555/2020/ME (peça 96, p. 5-15), emitido 11/8/2020, o qual forneceria os fundamentos legais adotados por aquela secretaria do Ministério da Economia para considerar no cômputo das deduções da RCL da União as transferências legais correspondentes às ações 00S3, 00S7 e 00S8.

32. O supramencionado parecer foi elaborado em resposta ao pedido de manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), realizado em sede de oitiva promovida nos autos da representação objeto do processo TC 024.304/2020-4 (rel. min. Bruno Dantas), que, entre outros temas, questiona a legalidade da dedução de certas transferências no cálculo da Receita Corrente Líquida da União. Em resumo, a PGFN conclui que:

- a) as transferências trazidas na LC nº 173 e na MP nº 938 constituem transferência obrigatória;
- b) presumindo-se a constitucionalidade do art. 6º, § 1º, da Lei nº 4.320, uma vez transferidos, os recursos previstos na LC nº 173 e na MP nº 938 têm evidente natureza subnacional, e as eventuais despesas efetuadas pelos entes - bem como a decisão política do gasto per se - possuem igualmente caráter subnacional;
- c) eventual presunção de que os entes subnacionais estivessem por atuar como meros delegatários da União - notadamente se o patrimônio já ingressou em sua titularidade - seria evidentemente contrária à forma federativa adotada pela Constituição da República;
- d) à guisa das decisões proferidas no âmbito do MS nº 33.079/DF, os recursos destinados ao SUS são federais por determinação constitucional (art. 198, §2º, inciso I, e §3º, inciso II, da Constituição e art. 77 do ADCT) e legal (LC nº 141);
- e) por força do art. 2º, inciso IV, alínea 'a', da LRF, as transferências da LC nº 173 e da MP nº 938 devem seguir sendo deduzidas da RCL da União, considerando que elas efetivamente saem do patrimônio do ente nacional e ingressam no dos entes subnacionais;
- f) seja no mérito da titularidade dos recursos, ou seja, no mérito da RCL, o regime aplicável aos repasses para o SUS é excepcional e não se estende, por falta de comando normativo, às transferências da LC nº 173 e da MP nº 938.

33. Registra-se, a propósito, que o referido TC 024.304/2020-4 cuida de representação originada da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) 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.

34. *A aludida representação foi apreciada pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Plenária Telepresencial de 8/12/2020, oportunidade em que exarou o Acórdão 4.047/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas). Por meio do subitem 9.2 dessa decisão, esta Corte de Contas fixou o seguinte entendimento em relação ao tema:*

*9.2.1. os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem:*

*9.2.1.1. despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, devendo o Ministério da Economia se abster de considerar tais despesas no rol de deduções para fins de cálculo da receita corrente líquida federal;*

*9.2.1.2. obrigação incondicional da União para concretizar os objetivos da Emenda Constitucional 106/2020, mantida a natureza federal da transferência obrigatória, que se sujeita à fiscalização e ao controle dos órgãos federais, incluindo o Tribunal de Contas da União, aplicando-se, subsidiariamente, para os repasses vinculados ou destinados a ações e serviços públicos de saúde, a solidariedade ativa dos órgãos de controle presente no art. 27 da Lei Complementar 141/2012, consoante a tese constante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 33.079;*

*9.2.2. para fins do disposto na alínea “a” do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o teor do item 9.2.1.1 do Acórdão 476/2003-TCU-Plenário deve se restringir aos valores transferidos ou repassados pela União a estados, ao Distrito Federal e a municípios decorrentes da repartição de receita corrente originária do produto da efetiva arrecadação de tributo federais ou de outros ingressos públicos, repartição essa resultante de determinação constitucional ou legal que estabeleça a distribuição de cota ou percentual incidente sobre a respectiva receita corrente;*

*9.3. modular os efeitos do entendimento contido no item 9.2.1.1 deste acórdão para fins de cálculo da receita corrente líquida da União, de maneira que passe a vigorar a partir do 2º bimestre de 2020, com fundamento no § 4º do art. 927 do Código de Processo Civil; (grifo nosso)*

35. *A União (Ministério da Economia), porém, representada pela Advocacia-Geral da União (AGU), opôs embargos de declaração contra o Acórdão 4.047/2020-TCU-Plenário. Os embargos, apesar de conhecidos, foram rejeitados pela composição Plena desta Corte de Contas – Acórdão 561/2021-TCU (rel. min. Bruno Dantas), sob o fundamento de inexistirem as omissões e contradições alegadas pelo embargante, bem como pela impossibilidade de rediscussão do mérito da matéria por meio de embargos declaratórios.*

36. *Ainda irresignada com a decisão adotada por este Tribunal no âmbito do TC 024.304/2020-4, a União (Ministério da Economia), por intermédio da AGU, interpôs, com fundamento no art. 48 da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), Pedido de Reexame com o fito de reformar o entendimento fixado por este Tribunal no Acórdão 4.047/2020-TCU-Plenário. Esse último recurso encontra-se pendente de análise e apreciação por esta Corte de Contas.*

37. *Assim, tendo em vista que a espécie recursal escolhida pela AGU — Pedido de Reexame — suspende os efeitos da decisão adotada nos autos da representação objeto do TC 024.304/2020-4, deixa-se de incorporar à presente análise o entendimento emanado no subitem 9.2.1.1 da decisão recorrida — no sentido de considerar incompatíveis com a LRF e com a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, para fins de cálculo da RCL, as deduções da receita corrente, referentes às transferências realizadas pela União aos demais entes federativos, por intermédio das ações orçamentárias 00S3, 00S7 e 00S8.*

38. *Desse modo, a análise de mérito acerca da conformidade da dedução, para fins de apuração da RCL, dos valores executados nas ações orçamentárias 00S3, 00S7 e 00S8 será realizada no bojo dos futuros acompanhamentos quadrimestrais dos RGFs, por ocasião do trânsito em julgado do acórdão recorrido.*

39. *Registra-se, por oportuno, que o subitem 9.9 do Acórdão 315/2021-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues) exarado no Acompanhamento dos RGFs referentes ao 2º quadrimestre de 2020, orientou a Semag a acompanhar “o deslinde dos recursos apresentados contra o Acórdão 4074/2020-Plenário a fim de que sejam adotadas, pelo Ministério da Economia e por este Tribunal, se for o caso, as medidas necessárias para correção do cálculo da receita corrente líquida nos relatórios de gestão fiscal relativos aos períodos a partir do 1º quadrimestre de 2020”.*

40. *A ação orçamentária 00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios (LC 176/2020), por sua vez, porquanto destinada a finalidade diversa das ações anteriormente mencionadas, justifica uma análise específica, realizada a seguir.*

41. *A equipe de fiscalização, a fim de colher elementos que pudessem subsidiar a análise, expediu o Ofício de Requisição 1-14/2021-TCU/Semag, de 9/2/2021 (peça 53), solicitando à STN que fossem informados os fundamentos e as justificativas legais e regulamentares utilizados por essa Secretaria para considerar as despesas realizadas por intermédio da ação orçamentária “00SE” como Transferências Constitucionais e Legais passíveis de dedução para fins de apuração da Receita Corrente Líquida da União.*

42. *Em resposta, a STN, por meio do Ofício SEI 39891/2021/ME, de 19/2/2021 (peça 59), encaminhou a Nota Técnica SEI 7363/2021/ME, de 18/2/2021 (peça 60), emitida pela Coordenação-Geral de Contabilidade da União (Ccont). Referida nota informou, em essência, que a classificação da ação 00SE como transferência constitucional ou legal, para fins de apuração da RCL, seguiu o mesmo critério adotado para casos análogos já submetidos à apreciação deste Tribunal — a exemplo dos tratados nos Acórdãos do Plenário do TCU 476/2003, 667/2008 e 969/2019. Ou seja, realizou-se o cômputo da ação orçamentária 00SE na apuração da RCL da União por se tratar de auxílio financeiro a outros entes federativos, de natureza obrigatória definida em lei complementar.*

43. *Por motivos diversos dos elencados pela Ccont/STN, entende-se que o cômputo na RCL dos valores executados por intermédio da ação orçamentária 00SE, mediante a inclusão, desses mesmos valores, nas deduções realizadas a título de Transferências Constitucionais e Legais, guarda conformidade com os preceitos da LRF e com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, pelas razões a seguir explicitadas.*

44. *A ação 00SE operacionaliza o acordo firmado entre os estados, o Distrito Federal e a União, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25, segundo o qual a União repassará recursos financeiros aos demais entes federativos, com o objetivo de compensar as perdas de arrecadação em decorrência da desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações. Esses repasses serão efetivados por período certo e já definido na Lei Complementar 176/2020, que instituiu a regra transitória de transferência de recursos da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios.*

45. *O julgamento da ADO 25, realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em novembro de 2016, importou no reconhecimento de inconstitucionalidade por omissão do Congresso Nacional, porquanto constatado o não cumprimento da determinação constitucional prevista na Emenda Constitucional (EC) 42/2013, no sentido de editar lei complementar para fixar critérios, prazos e condições em que se dará a compensação aos estados e ao Distrito Federal da isenção de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados. O art. 3º da EC 42/2003 adicionou o art. 91 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, abaixo transcrito.*

*Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as*

importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º **Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o caput, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.**

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior. (os grifos são nossos)

46. O art. 31 e Anexo da Lei Complementar 87/1996, a chamada Lei Kandir, com a redação dada pela Lei Complementar 115/2002, assim dispõe sobre a entrega de recursos da União aos estados e aos seus municípios:

Art. 31. Nos exercícios financeiros de 2003 a 2006, a União entregará mensalmente recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos os montantes, os critérios, os prazos e as demais condições fixadas no Anexo desta Lei Complementar. (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

§ 1º Do montante de recursos que couber a cada Estado, a União entregará, diretamente: (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

I - setenta e cinco por cento ao próprio Estado; e

II - vinte e cinco por cento aos respectivos Municípios, de acordo com os critérios previstos no parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.

§ 2º Para atender ao disposto no caput, os recursos do Tesouro Nacional serão provenientes: (Redação dada pela LCP nº 115, de 26.12.2002)

I - da emissão de títulos de sua responsabilidade, ficando autorizada, desde já, a inclusão nas leis orçamentárias anuais de estimativa de receita decorrente dessas emissões, bem como de dotação até os montantes anuais previstos no Anexo, não se aplicando neste caso, desde que atendidas as condições e os limites globais fixados pelo Senado Federal, quaisquer restrições ao acréscimo que acarretará no endividamento da União;

II - de outras fontes de recursos.

[...] (os grifos são nossos)

47. Convém reproduzir, por pertinente, os dispositivos da LRF que tratam da RCL.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) **na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal**, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) **na União**, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º **Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19. (os grifos são nossos)

48. O TCU, no âmbito da representação objeto do processo TC 014.646/2002-0, analisou a metodologia à época adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional para a apuração da Receita Corrente Líquida da União, de modo a verificar a conformidade desses critérios aos preceitos da LRF. A análise à época empreendida utilizou a RCL apurada no exercício de 2001 e entre as conclusões incorporadas ao Acórdão 476/2003-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar), destaca-se o seguinte excerto:

[...]

9.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que adote providências para que:

9.2.1. relativamente às transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios que devam ser deduzidas para fins de apuração da RCL, **somente sejam admitidas:**

9.2.1.1. **as repartições de receitas decorrentes de disposição constitucional ou legal, com base na alínea a do inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;**

9.2.1.2. **as transferências relativas à complementação do FUNDEF e à compensação pela desoneração do ICMS nas exportações, com base no §1º do art. 2º da LRF (Lei Complementar nº 87/1996);**

[...]

9.2.7. **seja deduzido da receita corrente líquida o valor das transferências realizadas em decorrência da Lei Complementar nº 87/1996, independente de a fonte utilizada para tal ser oriunda de emissão de títulos, com vistas a dar cumprimento ao disposto no § 1º do art. 2º da LRF, quer referida transferência tenha ocorrido no âmbito da atividade “0426 - Transferência a Estados, DF e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores” quer no âmbito da atividade “0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF”;**

[...] (destaques nossos)

49. Posteriormente, o TCU, por meio do Acórdão 667/2008-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo) — proferido no processo TC 012.764/2004-1, que tratou de monitoramento das determinações constantes do Acórdão 476/2003 —, ratificou e considerou que “os entendimentos, determinações e recomendações firmados pelos subitens 9.1.1., 9.1.2., 9.2.1.1., 9.2.1.2., 9.2.3., 9.2.6., 9.2.7. e 9.3 do Acórdão n. 476/2003-TCU-Plenário” estavam sendo observados corretamente, consolidando, assim um entendimento que até o momento presente é considerado paradigma nos trabalhos envolvendo a análise da metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida da União.

50. No presente caso, cuida-se de dedução, para fins de apuração da RCL, dos valores executados por intermédio da ação orçamentária 00SE, cujo propósito, como já mencionado, é operar a transferência de recursos aos estados e ao Distrito Federal, para compensar as perdas de arrecadação decorrentes da regra de não incidência tributária do ICMS sobre a exportação de mercadorias ou serviços, regra essa instituída pela Emenda Constitucional 42/2003.

51. Além de criar uma hipótese de não incidência do ICMS, o legislador constitucional derivado previu, no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que o montante a ser entregue aos estados e ao Distrito Federal, assim como os critérios, prazos e condições de sua distribuição, seriam definidos em lei complementar. E estabeleceu que, enquanto não editado esse diploma legal, vigeria a regra de distribuição prevista no art. 31 e Anexo da LC 87/1996, com a redação dada pela LC 115/2002 (§ 2º do art. 91 do ADCT).

52. Sobreveio, então, a Lei Complementar 176, de 29/12/2020, que foi editada tanto para dar cumprimento ao disposto do art. 91 do ADCT, como para honrar o acordo firmado entre os estados, o Distrito Federal e a União, homologado pelo STF no âmbito da ADO 25.

53. As transferências obrigatórias instituídas pela LC 176/2020 objetivam, portanto, implementar regra transitória de compensação aos estados e ao Distrito Federal, em substituição àquela prevista no art. 31 da LC 87/1996.

54. Em relação à possibilidade de dedução da receita corrente das transferências aqui examinadas, tem-se que o art. 2º, § 1º, da LRF elucida com clareza a questão, visto que esse dispositivo determina que os valores pagos ou recebidos em decorrência da Lei Complementar 87/1996 devem ser computados na RCL.

55. No caso da União, e tendo em vista o entendimento perfilado pelo Acórdão 476/2003-TCU-Plenário, as transferências alusivas à compensação pela desoneração do ICMS nas exportações devem ser consideradas na apuração da RCL como deduções a título de transferências constitucionais ou legais.

56. Desse modo, considera-se que a inclusão dos valores executados por meio da ação orçamentária 00SE nas transferências constitucionais e legais, para fins de apuração da Receita Corrente Líquida da União, está conforme os preceitos da LRF e a jurisprudência deste Tribunal.

57. Registra-se, por fim, que a análise realizada no presente capítulo referente à Receita Corrente Líquida da União para o 3º quadrimestre de 2020 levou em conta a dedução dos valores executados nas ações orçamentárias supramencionadas.

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

58. 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.

59. 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.

60. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 10/2/2021 (peça 97), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 136 da LDO 2020.

61. 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 formato de planilha eletrônica.

62. A conferência dos dados evidenciou divergências nos demonstrativos da despesa com pessoal do Superior Tribunal Militar (STM), do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e da Defensoria Pública da União (DPU). Informados acerca das

*divergências encontradas (peças 98, 99 e 100, respectivamente), o STM providenciou o reencaminhamento do demonstrativo de pessoal encaminhado ao TCU no formato de planilha eletrônica (peça 101), pois que constatadas divergências em algumas das totalizações desse demonstrativo, ao passo que o TJDFT informou que providenciaria a retificação do RGF declarado no Siconfi (peça 102).*

63. *A DPU, por sua vez, além de republicar o RGF no Diário Oficial da União (peça 103), procedeu à retificação desse relatório no Siconfi (peça 104), bem como ao reencaminhamento do demonstrativo da despesa com pessoal para o TCU (peça 105).*

64. *Registra-se, em acréscimo, que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1) informou ter detectado um equívoco no Demonstrativo da Despesa com Pessoal — Anexo I de seu RGF, ocasionado pela não dedução das Despesas de Exercícios Anteriores pertencentes a período anterior ao de apuração (peça 114, p. 2). Orientado pela equipe de fiscalização, o TRF 1, além de republicar seu RGF no DOU (peça 115, p. 2-3), retificou-o no Siconfi (peça 116, p. 3) e o reencaminhou a este Tribunal (peça 115, p. 1).*

#### V. DESPESAS COM PESSOAL

65. *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

66. *Inicialmente, convém rememorar que, em razão das novas regras introduzidas pela EC 103/2019 — a chamada Reforma da Previdência —, foram realizadas mudanças na classificação contábil da despesa orçamentária com benefícios previdenciários.*

67. *A propósito, 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 — Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal, 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 106), 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.*

68. *Diante de aparente discrepância entre as orientações do MDF e as considerações realizadas pela NT 193/2020/ME, buscou-se em 19/5/2020, 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 de apuração referente ao 1º quadrimestre de 2020.*

69. *As questões suscitadas pela equipe de fiscalização foram respondidas pela Cconf (peça 107), 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 esses dois últimos ainda considerados na despesa bruta com pessoal, enquanto os dois primeiros, não mais.

70. 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 7/1/2021, as instruções de elaboração e publicação dos demonstrativos que integram o RGF do 3º quadrimestre de 2020 (peça 108) 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.

71. A exemplo do adotado nos acompanhamentos dos RGFs relativos ao 1º e ao 2º quadrimestres de 2020, a análise de conformidade da despesa com pessoal empreendida no presente acompanhamento levou em conta as alterações promovidas no registro contábil das despesas com benefícios previdenciários.

## V.2 Conformidade da Despesa com Pessoal

72. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos e Poderes da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 – Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 – Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas de pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

**Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 3º Quadrimestre de 2020**  
 Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 651.943.266.031 (Portaria-STN 660/2021)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal <sup>1</sup> (DLP)	DLP/RCL (A)	Limite Máximo (B)	Limite Prudencial <sup>2</sup>	Limite Alerta TCU <sup>3</sup>	Realizado/Limite Máximo	Realizado/Limite Prudencial	Realizado/Limite Alerta TCU
				(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
<b>1. TOTAL DO PODER EXECUTIVO</b>	<b>242.835.809.241</b>	<b>37,247997%</b>	<b>40,900000%</b>	<b>38,855000%</b>	<b>36,810000%</b>	<b>91,070898%</b>	<b>95,864103%</b>	<b>101,189886%</b>
1.1 Poder Executivo Federal	227.885.682.045	34,954833%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	92,229112%	97,083275%	102,476791%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	14.950.127.196	2,293164%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	76,438794%	80,461889%	84,931994%
1.2.1 Amapá	90.602.463	0,013897%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	8,223250%	8,656053%	9,136944%
1.2.2 Roraima	39.703.654	0,006090%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	6,151563%	6,475329%	6,835070%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	12.048.110.183	1,848030%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	84,001385%	88,422510%	93,334872%
1.2.4 MPDFT <sup>4</sup>	732.823.083	0,112406%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	84,515759%	88,963957%	93,906399%
1.2.5 TJDF <sup>5</sup>	2.038.887.813	0,312740%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	78,380969%	82,506284%	87,089966%
<b>2. TOTAL DO PODER LEGISLATIVO</b>	<b>9.290.678.808</b>	<b>1,425075%</b>	<b>2,500000%</b>	<b>2,375000%</b>	<b>2,250000%</b>	<b>57,002990%</b>	<b>60,003147%</b>	<b>63,336655%</b>
2.1 Câmara dos Deputados	4.313.727.460	0,661672%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	54,683654%	57,561741%	60,759616%
2.2 Senado Federal	3.398.073.696	0,521222%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	60,607244%	63,797099%	67,341383%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.578.877.652	0,242180%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	56,320982%	59,285244%	62,578869%
<b>3. TOTAL DO PODER</b>	<b>28.578.143.348</b>	<b>4,383532%</b>	<b>6,000000%</b>	<b>5,700000%</b>	<b>5,400000%</b>	<b>73,058871%</b>	<b>76,904075%</b>	<b>81,176523%</b>

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal <sup>1</sup> (DLP)	DLP/RCL (A)	Limite Máximo (B)	Limite Prudencial <sup>2</sup>	Limite Alerta TCU <sup>3</sup>	Realizado/Limite Máximo	Realizado/Limite Prudencial	Realizado/Limite Alerta TCU
				(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
<b>JUDICIÁRIO</b>								
3.1 Supremo Tribunal Federal	337.216.730	0,051725%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	70,158232%	73,850771%	77,953591%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	83.661.323	0,012833%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	75,485929%	79,458872%	83,873254%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	804.955.473	0,123470%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	55,167653%	58,071213%	61,297392%
3.4 Justiça Militar	239.797.633	0,036782%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	45,648802%	48,051371%	50,720891%
3.5 Justiça Federal	8.820.177.138	1,352906%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	83,054560%	87,425853%	92,282844%
3.6 Justiça Eleitoral	4.772.212.439	0,731998%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	79,335801%	83,511370%	88,150890%
3.7. Justiça do Trabalho	13.520.122.613	2,073819%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	67,920685%	71,495458%	75,467428%
<b>4. TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	<b>4.607.166.164</b>	<b>0,706682%</b>	<b>0,600000%</b>	<b>0,570000%</b>	<b>0,540000%</b>	<b>117,780345%</b>	<b>123,979310%</b>	<b>130,867050%</b>
<b>TOTAL DA UNIÃO</b>	<b>285.311.797.561</b>	<b>43,763286%</b>	<b>50,000000%</b>	<b>47,500000%</b>	<b>45,000000%</b>	<b>87,526572%</b>	<b>92,133234%</b>	<b>97,251747%</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 3º quadrimestre de 2020.

Notas:

1 Art. 20 da LRF.

2 Parágrafo único do art. 22 da LRF.

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

4 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

5 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

73. 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.

74. Dos montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Anexo II) e consolidados na Tabela 2 acima, tem-se que os limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta pelo TCU (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, referentes às despesas com pessoal, foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2020 pelos órgãos dos três Poderes da União, à exceção daqueles discriminados na Tabela 3, que excederam, respectivamente, um dos limites abaixo indicados.

**Tabela 3 – Órgãos / Poderes Desenquadrados em Relação aos Limites da Despesa com Pessoal – 3º Quadrimestre de 2020**

Poder / Órgão	Limite Máximo (a) <sup>1</sup>	DLP/RCL (b)	Realizado / Limite Máximo (b)/(a)	Desenquadramento
Tribunal Regional Eleitoral - GO	0,023358%	0,024172%	103,48%	limite máximo (legal), art. 20 da LRF
Tribunal Regional Eleitoral - MG	0,075975%	0,077001%	101,35%	
<b>Ministério Público da União</b> <sup>2</sup>	0,60%	0,706682%	117,78%	
Tribunal Regional Eleitoral - PR	0,041926%	0,040191%	95,86%	limite prudencial, art. 22, parágrafo único, da LRF
<b>Poder Executivo</b>	40,90%	37,247997%	91,07%	limite de alerta pelo TCU, art. 59, § 1º, II, da LRF
Poder Executivo Federal (Governo Federal)	37,90%	34,954833%	92,23%	
Tribunal Superior Eleitoral	0,043887%	0,040833%	93,04%	
Tribunal Regional Eleitoral - AM	0,016665%	0,015827%	94,97%	
Tribunal Regional Eleitoral - RR	0,007387%	0,006908%	93,52%	

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos dos RGFs do 3º quadrimestre de 2020.

1 Art. 20, inciso I, da LRF, Resolução-CNJ 177/2013 e Portaria-TSE 385/2013

2 Não inclui o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, cujo limite encontra-se compreendido no limite global do Poder Executivo.

75. O cumprimento dos limites da despesa com pessoal é verificado, em cada período de apuração, por intermédio da aferição da despesa realizada pelo órgão ou Poder em relação à RCL do período. Desse modo, uma eventual extrapolação do limite pode ter origem tanto no aumento da despesa quanto na redução da RCL apurada — ou até mesmo na conjunção desses fatores.

76. Assim, para se esclarecer os motivos que levaram os órgãos e Poderes a extrapolar, no período em análise, o limite com pessoal a eles imposto, deve-se analisar tanto um aspecto — crescimento da despesa — como o outro — queda da receita. Quanto à RCL da União, já se observou, no capítulo III deste relatório, uma redução real significativa ocorrida no exercício de 2020 em relação ao de 2019. Na presente seção, será feita a análise do comportamento da despesa.

77. A evolução da despesa com pessoal, em valores reais, realizada pelos órgãos e Poderes relacionados na Tabela 3, bem como pelo conjunto de órgãos federais que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), é apresentada nas Tabelas 4 e 5. Os valores foram extraídos dos RGFs do 3º quadrimestre dos exercícios de 2012 a 2020. A esses valores agregados foi aplicado um fator de atualização calculado pelo IPCA, a preços de dezembro de 2020, e aferiu-se a variação real em todo o período analisado, a variação real entre um exercício e outro, bem como a variação média real anual.

**Tabela 4 – Despesa Líquida com Pessoal – Valores Reais (preços dez/2020) <sup>1</sup>**

Ano	MPU <sup>12</sup>		Poder Executivo		OFSS <sup>13</sup>	
	R\$ Milhões	Δ Anual <sup>14</sup>	R\$ Milhões	Δ Anual <sup>14</sup>	R\$ Milhões	Δ Anual <sup>14</sup>
2012	3.296,9	—	222.579,8	—	261.632,4	—
2013	3.566,7	8,2%	235.956,0	6,0%	276.431,6	5,7%
2014	3.765,3	5,6%	237.484,6	0,6%	278.163,7	0,6%
2015	3.926,8	4,3%	236.155,4	-0,6%	277.129,9	-0,4%
2016	3.924,4	-0,1%	228.103,5	-3,4%	268.630,6	-3,1%
2017	4.283,3	9,1%	247.414,5	8,5%	289.643,8	7,8%
2018	4.277,7	-0,1%	258.735,8	4,6%	302.201,2	4,3%
2019	4.667,6	9,1%	254.027,5	-1,8%	299.394,0	-0,9%
2020	4.607,2	-1,3%	242.835,8	-4,4%	285.366,6	-4,7%
<b>Δ Média Anual <sup>15</sup></b>		<b>4,3%</b>		<b>1,1%</b>		<b>1,1%</b>
<b>Δ 2012-2020 <sup>16</sup></b>		<b>39,7%</b>		<b>9,1%</b>		<b>9,1%</b>

Fonte: elaboração própria com dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais dos 3ºs quadrimestres.

Notas:

<sup>1</sup> Valores nominais atualizados a preços de dezembro de 2020, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>2</sup> Não inclui o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, cujo limite encontra-se compreendido no limite global do Poder Executivo.

<sup>3</sup> OFSS = órgãos e Poderes que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

<sup>4</sup> Δ Anual = variação real anual.

<sup>5</sup> Variação média real anual.

<sup>6</sup> Variação real de 2012 a 2020.

**Tabela 5 – Despesa Líquida com Pessoal – Valores Reais (preços dez/2020) <sup>1</sup>**

Ano	TRE GO		TRE MG		TRE AM		TRE PR		TRE RR		TSE		Justiça Eleitoral <sup>12</sup>	
	R\$ Milhões	Δ Anual <sup>13</sup>	R\$ Milhões	Δ Anual <sup>13</sup>										
2012	139,3	-	434,7	-	96,5	-	213,9	-	44,9	-	215,1	-	4.147,0	-
2013	135,8	-2,5%	402,1	-7,5%	86,6	-10,2%	209,4	-2,1%	40,3	-10,1%	199,0	-7,5%	3.988,2	-3,8%
2014	145,9	7,5%	439,3	9,2%	98,8	14,1%	227,5	8,6%	44,5	10,3%	215,9	8,5%	4.316,7	8,2%
2015	132,8	-9,0%	406,1	-7,6%	90,5	-8,5%	210,8	-7,4%	36,8	-17,2%	191,8	-11,2%	3.964,7	-8,2%
2016	147,1	10,7%	453,4	11,7%	104,1	15,1%	233,8	10,9%	43,9	19,1%	229,7	19,7%	4.352,1	9,8%
2017	151,8	3,2%	471,4	4,0%	107,1	2,9%	240,7	3,0%	43,0	-2,1%	242,9	5,7%	4.516,5	3,8%
2018	159,7	5,3%	515,5	9,3%	104,4	-2,6%	252,8	5,0%	45,0	4,8%	262,9	8,3%	4.843,4	7,2%
2019	156,8	-1,9%	505,7	-1,9%	99,8	-4,4%	251,7	-0,4%	41,1	-8,7%	254,1	-3,4%	4.728,7	-2,4%
2020	157,6	0,5%	502,0	-0,7%	103,2	3,4%	262,0	4,1%	45,0	9,5%	266,2	4,8%	4.772,2	0,9%
<b>Δ Média Anual <sup>14</sup></b>		<b>1,6%</b>		<b>1,8%</b>		<b>0,8%</b>		<b>2,6%</b>		<b>0,1%</b>		<b>2,7%</b>		<b>1,8%</b>
<b>Δ 2012-2020 <sup>15</sup></b>		<b>13,1%</b>		<b>15,5%</b>		<b>6,9%</b>		<b>22,5%</b>		<b>0,4%</b>		<b>23,7%</b>		<b>15,1%</b>

Fonte: elaboração própria com dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais dos 3ºs quadrimestres.

Notas:

<sup>1</sup> Valores nominais atualizados a preços de dezembro de 2020, utilizando-se o IPCA, calculado e divulgado pelo IBGE.

<sup>2</sup> Inclui o TSE e os 27 TREs.

<sup>3</sup> Δ Anual = variação real anual.

<sup>4</sup> Variação média real anual.

<sup>5</sup> Variação real de 2012 a 2020.

78. Os dados evolutivos da despesa com pessoal ora demonstrados permitem afirmar que os órgãos da Justiça Eleitoral que ultrapassaram pelo menos um dos limites da LRF — incluindo-se aí os TREs de GO (1,6%) e de MG (1,8%), que excederam o limite legal (máximo) — apresentaram crescimento médio real compatível com o observado para o conjunto de órgãos da Justiça Eleitoral (1,8%). A despesa do conjunto de tribunais eleitorais, por sua vez, revelou-se levemente superior ao crescimento médio real apresentado pela União (1,1%).

79. Pode-se concluir, além disso, que o crescimento médio real da despesa com pessoal do Poder Executivo (1,1%), incluídas as despesas com pessoal do MPDFT, do TJDFT, dos servidores dos extintos territórios de Roraima e do Amapá e das forças de segurança pública e de salvamento do Distrito Federal, equivale à variação média real positiva observada para a despesa com pessoal da União como um todo (OFSS).

80. A evolução da despesa com pessoal do Ministério Público da União, por outro lado, apresenta-se acima da média observada para os demais órgãos e Poderes. De fato, conforme demonstrado na Tabela 4, a despesa com pessoal do MPU cresceu aproximadamente 40% em termos reais, no período de 2012 a 2020, face a um crescimento real de 9% da despesa com pessoal da União. No mesmo período, a despeito da redução real de 1,3% de 2019 para 2020, a despesa com pessoal do MPU cresceu em média 4,3% ao ano, ao passo que a despesa global com pessoal da União (OFSS) cresceu em média 1,1% ao ano.

81. O excesso da despesa com pessoal do MPU observado no 3º quadrimestre de 2020 é, em verdade, um agravamento da situação verificada no Acompanhamento dos RGFs do 2º quadrimestre de 2020 (processo TC 035.391/2020-0, rel. min. Walton Alencar Rodrigues), porquanto constatado, naquela oportunidade, o desenquadramento do MPU em relação ao limite prudencial.

82. Pode-se afirmar, dessa forma, que, à exceção do MPU, o desenquadramento dos órgãos e Poderes listados no Quadro 2 em relação aos limites da despesa com pessoal deu-se, preponderantemente, em decorrência da expressiva queda da Receita Corrente Líquida da União verificada para o período em análise.

83. O desenquadramento do MPU em relação ao limite máximo permitido pela LRF origina-se, por outro lado, tanto em razão da redução da Receita Corrente Líquida da União quanto em decorrência do crescimento real da despesa desse órgão ao longo dos últimos exercícios, acentuadamente nos períodos 2012/2015, 2016/2017 e 2018/2019, conforme demonstrado na Tabela 4.

84. É importante salientar que os órgãos e Poderes que extrapolaram o limite máximo da despesa com pessoal, no período em análise, não se sujeitarão ao comando do art. 23 da LRF, uma vez que, conforme disposto no inciso I do art. 65 da LRF, a exigibilidade do cumprimento dos prazos e das disposições previstos nesse dispositivo está suspensa em razão do reconhecimento, pelo Congresso Nacional, do estado de calamidade decorrente da emergência de saúde pública internacional relacionada à pandemia da Covid-19 até 31/12/2020 — data-limite da vigência do estado de calamidade, nos termos do art. 1º do Decreto Legislativo 6/2020, e data de encerramento do 3º quadrimestre de 2020.

85. Do mesmo modo, os órgãos e Poderes que ultrapassaram, no presente período de apuração, o limite prudencial da despesa com pessoal — 95% do limite máximo —, não sofrerão os efeitos das vedações impostas pelo parágrafo único do art. 22 da LRF, visto que o art. 8º da Lei Complementar 173/2020 — Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 — impôs, até 31/12/2021, praticamente as mesmas vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF a todos os órgãos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, independentemente de um eventual descumprimento do limite.

86. *Aos órgãos e Poderes que tenham, por seu turno, excedido 90% do limite máximo da despesa com pessoal, cabe, por expressa determinação do § 1º, inciso II, do art. 59 da LRF, a emissão de alerta pelo Tribunal de Contas da União. No presente período de apuração, constatou-se estarem nessa situação o Poder Executivo, o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima.*

87. *A situação do Poder Executivo foi tratada no Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020 (processo TC 014.922/2021-5, rel. min. Walton Alencar Rodrigues), oportunidade em que se propôs alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da LRF, o montante das despesas com pessoal desse Poder no 3º quadrimestre de 2020 ultrapassou 90% do limite de que trata o art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF.*

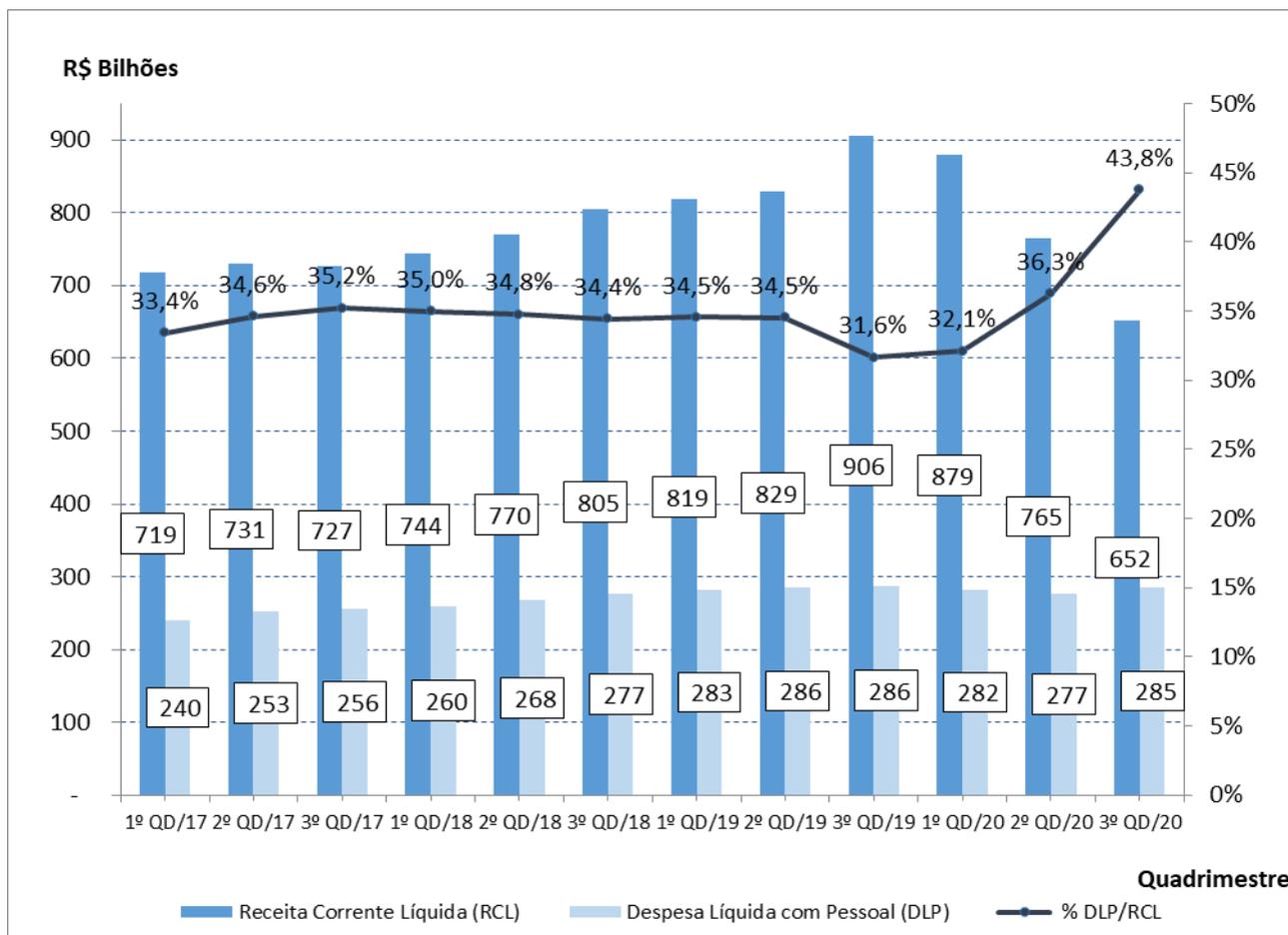
88. *Uma vez já encaminhada proposta de alerta ao Poder Executivo no relatório suprarreferido, propõe-se a este Tribunal alertar, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, e no art. 1º, inciso II, “b”, da Resolução-TCU 142/2001, o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da LRF, as despesas com pessoal desses tribunais, apuradas no 3º quadrimestre de 2020, excederam 90% dos limites estabelecidos pela Portaria-TSE 385/2013, fixados em consonância com a Resolução-CNJ 177/2013, e com o art. 20, inciso I, alínea “b”, da LRF.*

89. *Isso posto, cumpre informar que a Despesa Líquida com Pessoal da União, em termos nominais, cresceu, em média, 1,6% a cada quadrimestre entre o 1º quadrimestre de 2017 e o 3º quadrimestre de 2020. No período em análise, houve um crescimento nominal de 2,9% em relação ao período anterior.*

90. *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 índice de 31,6%, redução essa decorrente do significativo e pontual crescimento da RCL no período, tema tratado no capítulo III deste relatório.*

91. *A expressiva queda da RCL observada no exercício de 2020 levou a relação DLP/RCL a assumir uma trajetória de elevação, alcançando o patamar de 32,1% no 1º quadrimestre de 2020, 36,3% no 2º e 43,8% no 3º quadrimestre de 2020 — uma variação aproximada de doze pontos percentuais de 2019 para 2020.*

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

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


Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais dos exercícios de 2017 a 2020; RCL: Demonstrativos da RCL dos exercícios de 2017 a 2020, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

93. 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.

94. 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.

95. A verificação do cálculo da despesa com pessoal apurada e do cumprimento dos limites impostos pela legislação fiscal evidenciou divergências no demonstrativo de pessoal de alguns órgãos. Porém, durante o processo de averiguação, todas foram devidamente esclarecidas ou tempestivamente sanadas, seja por meio de um exame analítico-comparativo do demonstrativo publicado, seja por meio de informações prestadas pelos órgãos envolvidos, ou até retificação ou republicação de seus demonstrativos.

96. Por fim, dadas a relevância e a pertinência ao tema ora em análise, importa registrar que encontra-se em tramitação neste Tribunal processo do tipo consulta (TC 036.973/2020-3, rel. min. Bruno Dantas) apresentada pelo Ministério Público da União para indagar a respeito da

*natureza indenizatória de determinadas verbas (licença-prêmio convertida em pecúnia, férias não gozadas, abono constitucional de férias, abono pecuniário de férias e abono permanência) e a sua consequente exclusão no cômputo da despesa com pessoal para fins de cumprimento do limite previsto no art. 20 da LRF. O consulente solicitou que esta Corte emitisse um posicionamento sobre os questionamentos formulados, inclusive mediante decisão liminar.*

97. *O relator do feito, mediante despacho, além de conhecer da consulta, concedeu, liminarmente, a tutela de urgência pleiteada pelo MPU para:*

*45.2.1. suspender, em relação ao Ministério Público da União, os efeitos práticos do art. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) decorrentes de apuração do limite com despesas de pessoal que leve em conta as despesas de caráter indenizatório mencionadas neste processo, até o seu julgamento de mérito;*

*45.2.2. declarar que, até o julgamento de mérito deste feito, os dirigentes do MPU não poderão ser responsabilizados por adoção de medidas vedadas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso tenham atingido o limite prudencial de despesa com pessoal, ou por não terem tomado as ações previstas no art. 23 da mesma lei, caso tenham atingido o limite máximo, se a extrapolação desses limites tiver ocorrido em razão do cômputo de despesas de natureza indenizatória mencionadas neste processo. [destaques nossos]*

98. *Além disso, o relator, no mesmo despacho, esclareceu que:*

*45.3.1. a tutela de urgência concedida se aplica **exclusivamente** ao Ministério Público da União (MPU) devido às peculiaridades do seu caso;*

*45.3.2. a suspensão dos efeitos dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorre apenas para o caso dos limites prudencial ou máximo serem ultrapassados em razão do cômputo de despesas indenizatórias mencionadas neste processo, ou seja, se esses limites forem ultrapassados ainda que excluídas tais despesas, os efeitos desses dispositivos devem incidir;*

*45.3.3. caso, no julgamento final, a Consulta venha a ser respondida no sentido de que devem ser computadas as despesas de natureza indenizatória para fins de apuração da despesa total com pessoal, os seus efeitos não retroagirão para responsabilizar gestores que tenham agido em conformidade com os ditames desta cautelar, mas os gestores terão que se adequar, a partir da decisão, às imposições dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal. [destaque nosso]*

99. *A cautelar deferida pelo relator foi ratificada na íntegra pelo colegiado Pleno do Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão 3.015/2020 (rel. min. Bruno Dantas), na sessão ordinária de 11/11/2020.*

100. *A Semag, no mérito, propôs, além de revogar a medida cautelar deferida, responder ao consulente que:*

*98.1 as despesas que **não** tenham por objetivo promover a recomposição patrimonial do servidor em face de eventuais gastos assumidos ou por ele realizados, no desempenho de suas atribuições funcionais — a exemplo da “licença-prêmio convertida em pecúnia”, “férias não gozadas”, “abono constitucional de férias”, “abono pecuniário de férias” e “abono permanência” —, devem ser computadas no total das despesas com pessoal para todos os fins da Lei Complementar 101/2000; e*

*98.2 as despesas de natureza indenizatória que **não** possuam a natureza típica de recomposição patrimonial devem ser computadas no total das despesas com pessoal para todos os fins da Lei Complementar 101/2000.*

101. *No mesmo encaminhamento, a Semag propôs que este Tribunal fixe entendimento no sentido de que, em relação ao cômputo das despesas de pessoal conforme estabelecido nos arts. 18 e 19 da LRF, as despesas de caráter indenizatório que não devem ser computadas restringem-se*

àquelas cujo objetivo seja promover a recomposição patrimonial do servidor em face de eventuais gastos assumidos ou realizados por ele no desempenho de suas atribuições funcionais.

102. Até o término deste relatório, o min. Bruno Dantas, relator da consulta, não havia submetido o tema à apreciação do Colegiado Pleno desta Corte de Contas.

103. O assunto, por sua importância, também foi mencionado no Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020 (TC 014.922/2021-5, rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

104. Na oportunidade, registrou-se que uma eventual decisão do Tribunal de Contas da União no sentido de manifestar-se pela natureza indenizatória — em vez de remuneratória — de determinadas verbas de pessoal, na forma pretendida pelo MPU, servirá de parâmetro norteador para outros órgãos e entes da administração pública, com potencial impacto fiscal negativo nas contas públicas.

105. Afirmou-se, além disso, que em 2020, o MPU executou R\$ 316,9 milhões em despesas que alega serem indenizatórias. No âmbito dos OFSS, esse conjunto de verbas cuja natureza se está questionando alcançou o montante líquido aproximado de R\$ 5,5 bilhões, conforme demonstrado na tabela abaixo reproduzida.

**Tabela 6 – Despesa Líquida com Pessoal - Verbas Computadas na Apuração dos Limites da LRF – 2020<sup>1</sup>**

<i>Natureza da Despesa</i>	<i>MPU</i>	<i>OFSS</i>
<i>Férias Vencidas &amp; Proporcionais<sup>2</sup></i>	1.817.722,40	195.903.989,42
<i>Licença-prêmio<sup>3</sup></i>	133.804.051,06	210.823.854,50
<i>Abono de Permanência</i>	35.882.275,03	1.802.882.490,00
<i>Férias - Abono Pecuniário</i>	45.679.048,34	230.739.447,70
<i>Férias - 1/3 Constitucional</i>	99.716.471,02	3.011.026.833,95
<b>Total</b>	<b>316.899.567,85</b>	<b>5.451.376.615,56</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Tesouro Gerencial.

Notas:

<sup>1</sup> Verbas questionadas como indenizatórias para fins de cumprimento dos limites da LRF (TC 036.973/2020-3).

<sup>2</sup> Códigos de natureza de despesa 3.1.90.01.07 e 3.1.90.11.42.

<sup>3</sup> Códigos de natureza de despesa 3.1.90.01.18, 3.1.90.03.06 e 3.1.90.11.47.

106. A relevância do tema tratado na consulta objeto do TC 036.973/2020-3 será acompanhada e devidamente abordada nos próximos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal.

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

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

108. Até o exercício de 2014, os Manuais de Demonstrativos Fiscais (MDFs) estabeleciam a elaboração de demonstrativos distintos para Disponibilidade de Caixa e para Restos a Pagar. A partir da 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, os dois quadros foram consolidados em um único demonstrativo, denominado “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar”.

109. Para o exercício de 2020, a 10ª edição do MDF, aprovada pela Portaria-STN 286/2019, manteve nos mesmos moldes a elaboração e a publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar. Como em 2019, a identificação dos recursos é agregada em grupos fonte, subdivididos em dois grandes grupos: o dos recursos vinculados e o dos recursos não vinculados.

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

111. Dessa forma, acrescentou-se, no Demonstrativo, a informação da Fonte de Recursos, mantendo-se como totalizadores os recursos vinculados e não vinculados.

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

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

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

115. Ressalta-se que, como resultado da atuação desta Corte de Contas, quando da análise de Relatórios de Gestão Fiscal anteriores, a Secretaria do Tesouro Nacional inseriu, na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, metodologia a ser seguida de forma uniforme pelos órgãos responsáveis pela publicação dos referidos demonstrativos. Essa metodologia foi detalhada no Manual Siafi, Seção 021300, Assunto 021301. O exercício de 2013 foi o primeiro em que essa metodologia foi aplicada uniformemente a todos os órgãos.

116. A 10ª edição do Manual manteve as indicações dos manuais anteriores, orientando a adoção da metodologia constante do item '021301 – Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – RGF' do Manual Siafi, sendo que a última atualização deste item ocorreu em setembro de 2019. Na introdução do assunto, a STN ressalta, quanto às orientações apresentadas, que:

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

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

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

119. O art. 42 da LRF e o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar) estabelecem que a disponibilidade de caixa do órgão deve ser suficiente para a inscrição de restos a pagar. Com a finalidade de subsidiar a verificação do cumprimento da norma, foram consolidadas, a partir das informações dos demonstrativos, na forma do Anexo III deste relatório, as disponibilidades financeiras, em 31/12/2020, dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF. A tabela a seguir resume essas informações. Ela foi construída apurando-se a disponibilidade bruta e as obrigações de todos os órgãos relacionados no art. 20 da LRF, chegando-se ao saldo líquido das disponibilidades de caixa e a este saldo contrapostos os valores inscritos em restos a pagar não processados no final do exercício de 2020.

**Tabela 7 – Disponibilidades de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar Não Processados em 2020**

Poderes / Órgãos	R\$ milhões				
	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações*	Disponibilidade de Caixa Líquida	Inscrição de Restos a Pagar Não Processados do Exercício (RPNP)	Suficiência após a inscrição de RPNP
	(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5) = (3) - (4)
<b>Poder Executivo</b>	<b>1.545.191</b>	<b>134.844</b>	<b>1.410.348</b>	<b>115.544</b>	<b>1.294.804</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>2.218</b>	<b>60</b>	<b>2.159</b>	<b>269</b>	<b>1.890</b>
1. Câmara dos Deputados	1.470	20	1.450	106	1.345
2. Senado Federal	521	32	489	122	368
3. Tribunal de Contas da União	227	8	219	41	178
<b>Poder Judiciário</b>	<b>9.429</b>	<b>647</b>	<b>8.782</b>	<b>2.706</b>	<b>6.077</b>
1. Supremo Tribunal Federal	78	4	74	16	58
2. Conselho Nacional de Justiça	91	1	91	5	86
3. Superior Tribunal de Justiça	297	80	217	36	181
4. Superior Tribunal Militar	52	9	43	25	17
5. Justiça Federal	3.245	415	2.830	1.523	1.307
6. Justiça Eleitoral	2.024	84	1.940	928	1.012
7. Justiça do Trabalho	3.150	44	3.106	131	2.975
8. Justiça do DF e dos Territórios	493	11	482	41	441
<b>Ministério Público</b>	<b>382</b>	<b>12</b>	<b>370</b>	<b>109</b>	<b>262</b>
<b>Total Geral</b>	<b>1.557.221</b>	<b>135.562</b>	<b>1.421.659</b>	<b>118.627</b>	<b>1.303.032</b>

Fonte: Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar dos Órgãos.

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

120. Os valores publicados no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa foram objeto de verificação, utilizando-se os valores do Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN. Na análise verificou-se, para todos os órgãos, tanto a disponibilidade total, que está retratada no Anexo III, quanto a disponibilidade por fonte de recursos. No caso do Poder Executivo, essas fontes são consolidadas em grupos de destinação de recursos.

121. Não foram identificados problemas na elaboração dos demonstrativos dos órgãos pertencentes aos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como em relação ao Ministério Público e à DPU.

122. Considerando-se a soma das fontes de recursos, todos os órgãos analisados, com exceção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4), apresentaram suficiência após a inscrição de restos a pagar não processados. O TRF 4 apresentou uma disponibilidade negativa, após a inscrição de RPNP, no valor de R\$ 103.954,38. A insuficiência teve origem na fonte 100, que apresentou o saldo negativo de R\$ 116.158,92. O Demonstrativo do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (peça 109, p. 3) apresenta a seguinte nota explicativa:

Nota 4 - O valor negativo de R\$ 116.158,92 (fonte 0100) na disponibilidade líquida após a inscrição dos RPNP de 2020 foi regularizado pelo cancelamento, em janeiro/21, dos seguintes documentos: ug

090019: 2020NE000010 – 3.073,38 (2021RO000119) e ug 090020: 2019NE000008 - R\$ 5.000,00 (2021RO000210), 2019NE000010 - R\$ 1.000,00 (2021RO000211), 2019NE000009 R\$ 4.048,55 (2021RO000212), 2019NE000007 -R\$ 6.610,41 (2021RO000213), 2020NE000330 - R\$ 24.717,32 (2021RO000214), 2019NE003415 - R\$ 26.344,96 (2021RO000215), 2020NE000173 - R\$ 20.000,00 (2021RO000216), 2020NE000003 - R\$ 25.364,32 (2021RO000217) e 2020NE000333 - R\$ 20.236,54(2021RO000218).

123. Embora a insuficiência tenha sido saneada, entende-se que ainda cabe cientificar o TRF 4, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o art. 42 da LRF e o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar) estabelecem que a disponibilidade de caixa do órgão deve ser suficiente para a inscrição de restos a pagar. A pertinência dessa proposta ganha maior relevância quando se considera o fato de este Tribunal também ter apresentado disponibilidade negativa na fonte 100 no exercício de 2019. O Demonstrativo de 2019 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TC 040.300/2019-6, peça 90, p. 2) apresentou a seguinte nota explicativa:

Nota 4 - Foi cancelada parcialmente, em janeiro de 2020, a nota de empenho inscrita em Restos a Pagar Não Processados (2017NE002671) fonte 0100 da ug 090019 no valor cancelado de R\$ 5.300,00. Documento de cancelamento 2020NE000127, sendo que, dessa forma, a disponibilidade de caixa líquida na fonte 00 comporta o montante total inscrito em RPNP.

124. Em relação à suficiência nas fontes específicas de recursos, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF 5) e o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (TRE SP) apresentaram disponibilidades negativas em fontes específicas após as inscrições de RPNP.

125. O TRF 5 apresentou uma insuficiência de R\$ 1.249,02, na fonte 100, após a inscrição de RPNP. O Demonstrativo do TRF 5 (peça 110, p. 2) apresenta a seguinte nota explicativa:

3. Em relação a fonte 100 - RECURSOS ORDINÁRIOS, em 21/01/2021 foi cancelada parcialmente, na UG 090031, a nota de empenho 2020NE000002, no valor de R\$ 2.000 referente aos valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados a Liquidar do exercício de 2020, a fim de compatibilizar com o saldo da disponibilidade de caixa líquida (antes da inscrição de Restos a Pagar não processados).

126. O TRE SP apresentou uma insuficiência de R\$ 249,40, na fonte 169, após a inscrição de RPNP. O Demonstrativo do Órgão (peça 111, p. 2) apresenta a seguinte nota explicativa:

3 O valor negativo de R\$ 249,40 constante na coluna “Disponibilidade de Caixa Líquida – fonte 0169”, refere-se à inversão da fonte 0151 e não se trata de insuficiência de recursos.

127. Diante dessa Nota, a equipe de fiscalização entrou em contato com o TRE SP informando-lhe que a questão da inversão fontes foi tratada no processo TC 002.911/2017-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, referente aos RGFs do 3º quadrimestre do exercício de 2016. Nesse sentido, o Acórdão 2.844/2017-TCU-Plenário determinou aos órgãos que apresentavam fontes negativas, após a inscrição de restos a pagar não processados, que:

1.6.5. (...) em virtude do disposto no arts. 42 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no item 9.2 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário e no tópico 04.05.00 Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, aprovado pela Portaria-STN 553/2014, que analisem as fontes com suficiência negativa após a inscrição de restos a pagar não processados e, no prazo de quinze dias, adotem, conforme o caso, alguma das medidas saneadoras a seguir:

1.6.5.1. caso tenha ocorrido alguma reclassificação de despesa, sem o ajuste correspondente na disponibilidade do órgão, solicitem a correção à Coordenação-Geral de Programação Financeira (Cofin/STN) e comuniquem ao Tribunal a realização do ajuste;

1.6.5.2. caso o(s) órgão(s) já tenha(m) tomado as medidas saneadoras indicadas no item “1”, informe(m) ao TCU as medidas tomadas;

1.6.5.3. caso a disponibilidade negativa em alguma fonte se justifique pelo fato de a metodologia não incluir alguma conta contábil que compensaria esse valor negativo, apresente(m) as informações pertinentes;

1.6.5.4. caso a disponibilidade negativa não se justifique pelas situações relatadas nos itens anteriores, apresente(m) a justificativa pertinente, bem como as medidas saneadoras adotadas;

128. Enfim, em consonância com o disposto no referido acórdão, foi informada ao TRE SP a necessidade de ajuste corretivo entre as fontes. Em 20/5/2021, o órgão informou que, seguindo a orientação da setorial contábil da Justiça Eleitoral, realizou a transferência de recursos financeiros, regularizando a inversão de fonte e apresentou os documentos comprobatórios (peça 112).

129. Diante desse quadro, propõe-se, além da ciência ao TRF 4 (cujo problema já foi sanado), considerar, para os órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos.

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

130. Normalmente a disponibilidade negativa em algumas fontes de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário decorre de a metodologia da STN não abarcar alguma conta específica ou de lançamentos incompletos, em especial do cancelamento de empenhos sem a observância dos ajustes nas contas de Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR.

131. Em relação ao Poder Executivo, ocorrem também outros fatores, e de maior vulto, que levam à existência de disponibilidades negativas principalmente em relação aos grupos de recursos vinculados à Seguridade Social. A elaboração orçamentária prevê a execução de despesas já “fonteadas”, ou seja, que as receitas que custearão as despesas sejam também identificadas. Se, no decorrer do exercício, houver frustração de receitas nas fontes identificadas sem a tempestiva substituição de fontes, a execução orçamentária da despesa ocorre mesmo com a fonte invertida. Muitas vezes esses valores negativos já vêm de exercícios anteriores.

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

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

134. Essencialmente, as respostas dos ministérios chamavam atenção à crise econômica, ao excesso de vinculações e aos acórdãos deste Tribunal que dificultavam a utilização de instrumentos de desvinculação do superávit financeiro. Embora essas respostas tenham dado ensejo ao atestado de cumprimento da determinação, não se resolveu a questão das fontes negativas.

135. Diante desse quadro, o subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, além de considerar regular a inscrição de restos a pagar não processados para o Poder Executivo, determinou que esta Semag verificasse nos futuros acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal, referentes ao 3º quadrimestre, a existência de disponibilidade negativa nos grupos de recursos vinculados à Seguridade Social.

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

**Tabela 8 – Disponibilidade de Caixa – Poder Executivo – Disponibilidade por Grupos de Destinação de Recursos – 2019 e 2020**

R\$ milhões

Grupo de Destinação de Recursos	2020	2019	Varição Anual Nominal	Varição Anual Percentual
<b>Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)</b>	<b>51.290</b>	<b>91.086</b>	<b>-39.796</b>	<b>-44%</b>
<b>Total de Recursos Vinculados (II)</b>	<b>1.243.514</b>	<b>1.243.518</b>	<b>-4</b>	<b>0%</b>
1. Recursos Vinculados à Educação	10.527	14.427	-3.899	-27%
2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência e FAT)	40.087	20.774	19.313	93%
3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)	-3.245	100	-3.345	-3351%
4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)	9.191	14.305	-5.114	-36%
5. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas	27.018	96.143	-69.125	-72%
6. Recursos da Dívida Pública	820.675	750.414	70.261	9%
7. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	5.715	4.180	1.535	37%
8. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	-15.042	6.667	-21.709	-326%
9. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	328.752	304.499	24.253	8%
10. Outros Recursos Vinculados	19.767	31.945	-12.179	-38%
11. Recursos a Classificar	69	64	5	8%
<b>Total (III) = (I + II)</b>	<b>1.294.804</b>	<b>1.334.604</b>	<b>-39.800</b>	<b>-3%</b>

Fonte: RGFs do 3º Quadrimestre do Poder Executivo.

137. Os dados apresentados na Tabela 8 atestam que, ao contrário do verificado em 2019, quando as disponibilidades foram positivas em todos os grupos de destinação de recursos, em 2020, o Poder Executivo apresentou disponibilidade negativa no grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 3,2 bilhões, e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R\$ 15 bilhões. Essas insuficiências são largamente compensadas pela disponibilidade de R\$ 51 bilhões em Recursos Não Vinculados/Ordinários.

138. Enfim, diante do quadro apresentado, propõe-se considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidades negativas no Grupo “Recursos Vinculados à “Previdência Social (RPPS)”, no valor de R\$ 3,2 bilhões, e no Grupo “Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos”, no valor de R\$ 15 bilhões, face a uma disponibilidade positiva de R\$ 51 bilhões em recursos não vinculados.

139. A Semag, em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, continuará a monitorar, nos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre dos exercícios, a questão das disponibilidades negativas em grupos de destinação de recursos do Poder Executivo vinculados à Seguridade Social.

#### VI.2 Disponibilidade por Fonte/Destações de Recursos – OFSS

140. A questão da disponibilidade também é acompanhada no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República. Nesse relatório, são analisadas as disponibilidades dos OFSS por fonte/destinações de recursos.

141. A existência de fonte insuficiente (saldo negativo) indica que, no decorrer dos anos, foram realizados empenhos – tendo como origem do recurso essa fonte – em montante superior às arrecadações na respectiva fonte, tornando seu saldo insuficiente para cobertura das respectivas

*despesas. Esse descompasso histórico tem sido objeto de acompanhamento sistemático por parte deste Tribunal.*

142. *O Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, relativo à apreciação das Contas do Presidente da República de 2010, já apresentava a seguinte ressalva:*

*execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação.*

143. *Essa impropriedade foi resolvida paulatinamente nos exercícios subsequentes, mediante o aprimoramento dos mecanismos de controle de fontes/destinações. Em exercícios recentes, porém, o desequilíbrio retornou e vinha sendo gradualmente corrigido. No entanto, em 2020, o processo de contenção de fontes negativas se reverteu, sobretudo em face das medidas de ordem orçamentária e fiscal tomadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Nesse exercício, foram identificadas dez fontes com saldo negativo, totalizando R\$ 36 bilhões, quando a apuração é realizada pela conta contábil “Disponibilidade Por Destinação de Recursos”. Quando a disponibilidade é apurada essencialmente por contas patrimoniais, sete fontes estão negativadas, totalizando R\$ 22,5 bilhões. A incongruência entre esses valores é abordada no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (TC 014.922/2021-5).*

144. *Considerando que o monitoramento tempestivo das disponibilidades pode não ter sido suficiente para se evitar a inversão de fontes em 2020, dados a gravidade da crise oriunda da pandemia e o caráter inédito e imprevisível das medidas adotadas, não se propôs, no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020, uma ressalva nos moldes daquela do Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, relativo à apreciação das Contas de 2010, ficando a análise detalhada da situação encontrada e das providências saneadoras a cargo deste acompanhamento.*

145. *Com o propósito de obter informações para a referida análise, foi encaminhado à STN o Ofício de Requisição 2-14/2021-TCU/Semag (peça 68). Por ele, foram solicitadas informações sobre os fatores que levaram à existência de fontes de recursos com saldo negativo ao final do exercício de 2020, razões das discrepâncias entre as projeções de outubro de 2020 e os valores realizados e sobre as medidas programadas para o exercício de 2021 com o intuito de sanar as insuficiências das fontes que apresentaram saldo negativo ao final de 2020.*

146. *Em resposta, a STN encaminhou o Ofício 130366/2021/ME, de 18/5/2021 (peça 82). Pelo documento, ela encaminha “a manifestação das áreas técnicas desta Secretaria do Tesouro Nacional, consubstanciadas no Despacho STN-CCONT (15815085), Despacho STN-GEPLA (15823485) e Despacho STN-GEINT (15831294) e respectivos anexos”.*

147. *Em primeiro lugar, no Despacho STN-CCONT (peça 83), o Coordenador-Geral de Contabilidade da União esclarece que “as estratégias apresentadas na Nota Técnica SEI nº 43588/2020/ME (SEI nº 10989185) dependem do remanejamento de dotações orçamentárias, com vistas a evitar execução orçamentária em fonte de recursos sem suficiente disponibilidade financeira ao final de cada exercício, o que transcende as competências regimentais desta CCONT”.*

148. *Pelo Despacho STN-GEPLA (peça 84), o Coordenador-Geral de Programação Financeira enfatiza que a gestão das fontes de recursos é de competência da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), citando literalmente o inciso VIII do art. 57 do Decreto 9.745/2020. No entanto, ressalta que:*

Assim, importa esclarecer que a Secretaria do Tesouro Nacional, com vistas a dar cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas da União, constante do Acórdão nº 1406/2011, tem atuado por meio do levantamento da estimativa de suficiência financeira para a execução de fontes, sempre encaminhando seus resultados para a SOF, para que aquela Secretaria adote as providências pertinentes para coibir a ocorrência de execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira.

149. Em seguida, para responder ao questionamento sobre os fatores que levaram à existência de fontes de recursos com saldo negativo ao final do exercício de 2020, apresenta, em anexo, a Nota Técnica SEI 22917/2021/ME (peça 85), elaborada pela SOF, e complementa com informações da Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais (peça 90) sobre algumas fontes específicas.

150. A Nota Técnica SEI 22917/2021/ME, ao analisar as medidas tomadas para evitar a existência de fontes insuficientes do final do exercício, inicia apontando a expectativa de aprovação do PLP 137/2020 e as divergências metodológicas entre as suas projeções e as da STN, nos seguintes termos:

5. Inicialmente convém comentar que até o fim do exercício de 2020 havia grande expectativa da aprovação do PLP nº 137/2020, que permitiria, durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, a utilização dos saldos do superávit financeiro de diversos fundos públicos para o enfrentamento dos efeitos da pandemia e destinar tais recursos para o custeio do auxílio emergencial, dos gastos com saúde, educação e assistência social, do auxílio financeiro aos entes subnacionais, dos programas de manutenção do emprego e da renda e das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social cujas fontes apresentem frustração de arrecadação, o que acabou não ocorrendo. Esse ponto justifica o fato de as providências relativas às inversões de fontes terem sido adiadas até o último momento do exercício de 2020.

6. Como já mencionado, a metodologia adotada pela SOF e pela STN para a apuração da insuficiência das fontes é bastante similar, com a diferença que a SOF considera, na parte da receita do exercício, exclusivamente as receitas primárias apuradas no último RARDP vigente, no caso, o do 5º bimestre de 2020, a não ser que haja algum fato superveniente que justifique alterar tais estimativas. Na parte da despesa, a SOF considera em sua análise os créditos em tramitação e a ação orçamentária 00RT, a qual é abatida da dotação da despesa, dado que é uma ação não passível de ser executada, conforme preceitua o § 13º do art. 4º da Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020, Lei Orçamentária para 2020, LOA-2020. Outro ponto importante de se destacar é que a SOF não faz projeções de receitas financeiras ao longo do exercício, por essa razão, adotam-se as projeções da STN de receitas financeiras. Feitos esses comentários, passa-se aos números. (...)

151. A Tabela 6 apresenta as projeções da SOF e da STN de fontes selecionadas e os respectivos saldos em 31/12/2020. A partir dessas projeções a SOF apresenta as medidas tomadas.

**Tabela 9 – Estimativa de Suficiência Financeira – 2020 e Valores Realizados**

Fonte de Recursos	Projeções - Dez/2020		Saldo
	SOF*	STN **	31/12/2020
00 Recursos Ordinários	-15.448	-20.220	10.151
01 Imposto s/ Renda e s/ Produtos Industrializados	-10.071		-7.774
06 Contr. p/Fundo de Saúde Policiais Militares e Bombeiros Militares do DF	-1	-4	-2
23 Contribuição para o Custeio das Pensões Militares	2.856,5	987,7	2.469
15 Contribuição para os Programas Especiais (Pin e Proterra)	-116	-116	0
44 Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional	150.322	185.703	328.525
51 Contr. Social s/ o Lucro das Pessoas Jurídicas***	16.760	-3.318	18.873
53 Contribuição p/ Financiam. da Seguridade Social	20.899	-33.204	18.551
54 Contribuição dos Emp. e dos Trab. p/ Seg. Social****	-18.103	-22.092	6.372
56 Contribuição Plano Seguridade Social Servidor	-206	-206	-176
69 Contrib. Patronal p/ Plano de Segurid. Soc. Serv	-2.910	-2.283	-2.988
73 Rec. das Oper. Of. de Crédito - Ret. de OC. Est. e Mun.	-11.683	-11.683	-11.596
84 Contribuições s/ Remun. Dev. ao Trabalhador-Fgts	-3		0
97 Dividendos União	-3.842	-3.842	3.624
<b>Fontes com Saldo Negativo em 31/12/2020 e que não foram Consideradas nas Projeções:</b>			
02 Transferência Do Imposto Territorial Rural			-23

<i>Fonte de Recursos</i>	<i>Projeções - Dez/2020</i>	<i>Saldo</i>
19 Imposto Sobre Operações Financeiras - Ouro		-7

Fonte: Nota Técnica SEI 22917/2021/ME e Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal relativo ao mês de fevereiro de 2021 (RREO/FEV21).

\* Projeções da SOF posição de 18/12/2020 conforme a Nota Técnica SEI 22917/2021/ME.

\*\* Projeções da STN conforme a Nota Técnica SEI 55079/2020/ME, de 4/12/2020.

\*\*\* A Fonte de Recursos 51 apresenta a denominação "Recursos Livres da Seguridade Social" no RREO/FEV21.

\*\*\*\* A Fonte de Recursos 54 apresenta a denominação "Recursos do Regime Geral de Previd.Social" no RREO/FEV21.

152. A seguir são apresentadas as considerações da SOF referentes às fontes cujo saldo ficou negativo no final do exercício, embora na Nota haja considerações sobre todas as fontes para as quais a Secretaria projetou a inversão e, conforme o caso, a descrição das medidas tomadas para evitar a inversão; com exceção da fonte 06, que simplesmente foi omitida.

153. Em relação à fonte 01 - Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados, a SOF fez a seguinte observação:

*Em relação à fonte 01, como a análise da SOF considera posição de dotação atual na despesa, aparentemente havia um déficit de R\$ 10,1 bilhões nessa fonte. No entanto, nesse caso, como se trata de transferência por repartição de receita e, dessa forma, em regra, não se transfere mais do que se arrecada, considera-se que essa insuficiência não enseja nenhuma providência por parte desta SOF, uma vez que se trata de uma questão ligada à execução dessa despesa. No superávit publicado constatou-se uma insuficiência de R\$ 7,8 bilhões nessa fonte, o que, aparentemente, indica um empenho superior à necessidade real da transferência, o que, dessa forma, poderá ser corrigido pelo cancelamento desses empenhos feitos além da receita a ser transferida. (grifou-se)*

154. É interessante observar que as fontes 02 (Transferência do Imposto Territorial Rural) e 09 (Imposto sobre Operações Financeiras - Ouro), que também apresentaram saldo invertido no final do exercício e para as quais não havia projeção de inversão, são também repartições de receita.

155. Com relação às fontes 56 (Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público) e 59 (Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público) pertencentes ao Grupo de Destinação de Recurso 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), há as seguintes observações:

12. *Acerca das fontes 56 e 69, em dezembro, a SOF estimou déficits nessas fontes de R\$ 205,9 milhões e R\$ 2.910,1 milhões, os quais se confirmaram na publicação do superávit de 2020 em valores bem próximos, R\$ 176,3 milhões e R\$ 2.987,8 milhões, respectivamente. Em dezembro de 2020, cogitou-se publicar portaria de troca de fonte para substituir essas fontes deficitárias pela fonte 23 - Contribuição para o Custeio das Pensões Militares e complementarmente por outra fonte de livre alocação, tal como a fonte 44 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, que, naquele momento, possuíam estimativas de superávit de R\$ 2.856,5 milhões, na visão da SOF, e R\$ 185.702,7 milhões, na apuração da STN, respectivamente. No entanto, como as providências para a troca de fontes foram adiadas ao máximo na expectativa de aprovação do PLP 137/2020, que acabou não ocorrendo, constatou-se que as programações atreladas às referidas fontes deficitárias já estavam completamente executadas. E como se trata de programações extremamente pulverizadas entre 312 unidades orçamentárias, dado o custo e o risco operacional de uma eventual reclassificação no caso da publicação de uma portaria de troca de fonte, sobretudo no final do exercício financeiro, optou-se por não tomar nenhuma providência. Contudo, em 2021, propõe-se reservar o superávit efetivamente apurado na fonte 23, no valor de R\$ 2.469,0 bilhões, mais R\$ 695,1 milhões na fonte 300 para cobrir o déficit apurado nas fontes 56 e 69 em 2020, que totalizou R\$ 3.164,1 milhões, e, assim, evitar que essas fontes terminem o exercício de 2021 invertidas. (grifou-se)*

156. Cabe ainda observar, em relação à alteração de fontes, que este Tribunal tem se manifestado de forma contrária à alteração de fontes quando já realizado o respectivo pagamento de despesa.

157. Quanto à fonte 73 (Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios), que terminou o exercício com um déficit de quase R\$ 12 bilhões, a Secretaria observa que a solução para esta fonte já consta do item 42 da Nota Técnica SEI 55079/2020/ME.

158. Por fim, as conclusões da Nota são:

16. Com base no exposto nesta Nota conclui-se que as fontes 54, 56 e 69 são as únicas que ensejaram providências desta SOF para sua correção, uma vez que as outras inversões verificadas, se não puderam ser sanadas, por razões específicas discutidas nesta Nota, tinham expectativa de correção automática na virada do exercício por previsão de empenho a menor que dotação. No caso da fonte 54, a SOF publicou a Portaria de Troca de Fonte nº 25.609, de 30 de dezembro de 2020, que substituiu a fonte deficitária pela fonte 44 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional. No caso das fontes 56 e 69, optou-se por não formalizar a troca de fontes, dado os custos e riscos operacionais envolvidos na reclassificação dessa despesa caso fosse publicada uma portaria de troca de fonte, sobretudo no final do exercício financeiro, uma vez que a programação relativa a tais fontes já se encontrava totalmente executada e se trata de programação pulverizada em várias unidades orçamentárias. Desse modo, sugere-se reservar o superávit efetivamente apurado na fonte 23, no valor de R\$ 2.469,0 bilhões, mais R\$ 695,1 milhões na fonte 300 para cobrir o déficit apurado nas fontes 56 e 69 em 2020, que totalizou R\$ 3.164,1 milhões, e, assim, evitar que essas fontes terminem o exercício de 2021 invertidas.

159. No entanto, antes da elaboração dessa Nota de 2021 em que a SOF avalia sua atuação em relação às fontes invertidas, houve, no decorrer de 2020, uma troca de notas técnicas entre SOF e STN buscando se evitar a inversão de fontes. A seguir serão apresentados alguns pontos relevantes dessas notas.

160. Em relação à fonte 06 (Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal), que apresentou um saldo negativo de R\$ 1,6 milhão e não foi mencionada na nota de 2021, há a seguinte menção da SOF na Nota Técnica SEI 48187/2020/ME (peça 87), que apresenta a estimativa de suficiência das fontes em outubro de 2020:

c) Fonte 06 – Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal

i. De acordo com o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União – 2020, esta fonte é composta pelas contribuições dos policiais militares do Distrito Federal, integrando o Fundo de Saúde da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, ambos do Distrito Federal.

ii. Tratando-se de fonte vinculada, sua eventual frustração na previsão de arrecadação de recursos pode levar a um descasamento entre a dotação orçamentária e a execução financeira.

iii. Porém, no momento atual, existem R\$ 7.383,3 milhões não empenhados com a presente fonte, valor bastante superior à possível inversão. Além disso, é possível a realização de trocas de fontes a fim de impedir a inversão de saldo ao final do exercício.

161. Ainda nessa Nota (peça 87), há a seguinte observação em relação à fonte 73 (Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios):

k) Fonte 73 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios

i. A fonte é composta pelos recursos provenientes do retorno de financiamentos concedidos a Estados e Municípios, no âmbito do programa de reescalonamento, pela União, de dívidas internas e externas das administrações direta e indireta dos Estados, do DF e dos Municípios.

ii. Trata-se de fonte financeira, sob responsabilidade do Tesouro Nacional, cujas ações são destinadas ao pagamento de serviços da dívida interna e dívidas internas assumidas pela União, cuja execução cabe ao Ministério da Economia.

iii. A presente fonte apresentou uma frustração de arrecadação bastante acentuada em 2020. A LOA previa R\$ 21.972,4 milhões, enquanto que, na reavaliação realizada no 4º bimestre, a reestimativa para 2020 foi de R\$ 4.602,8 milhões, ou seja, uma previsão de frustração de R\$17.369,6 milhões.

iv. A execução da fonte 73, por outro lado, já foi totalmente empenhada e teve 99,65% de sua dotação paga. A inversão na Fonte 73, conforme exposto na Nota Técnica SEI nº 43588/2020/ME, (10989185), elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional, ocorreu devido a duas razões:

a) a projeção de receitas do programa referente à Lei nº 9.496/97, elaborada em abril/20, levou em consideração as liminares que diversos Estados obtiveram à época junto ao STF pleiteando a suspensão de pagamentos de suas dívidas com a União durante 6 meses em 2020;

b) na projeção de receitas, realizada no 3º bimestre, foi considerada outra redução nos recebimentos dos programas relativos à Lei nº 9.496/97 e à MP nº 2.185/01, decorrente da entrada em vigor da Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020, que trata do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus – Covid-19, o qual estabeleceu, em seu art. 2º, a suspensão dos pagamentos de prestações para ambos os programas no período compreendido entre março e dezembro/2020, ou seja, 10 meses, ocasionando, assim, nova queda das receitas previstas.

v. Dessa maneira, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional, junto do Ministério da Economia buscarem solução para essa inversão, a fim de que ela não se concretize ao final do exercício. Esta SOF se mantém à disposição para a realização das alterações orçamentárias que se façam necessárias para sanar a provável inversão aqui apontada.

162. A STN, por sua vez, ainda em outubro emitiu a Nota Técnica SEI 55079/2020/ME (peça 88), na qual atualizou suas projeções e fez considerações a respeito dos apontamentos feitos pela SOF, por meio das Notas Técnicas SEI 45056/2020/ME e 48187/2020/ME, além de analisar a insuficiência não só por fontes, mas também por grupos de destinação de recursos nos quais eram previstas fontes negativas. Em relação à fonte 73 há as seguintes observações:

40. Em relação à Fonte 73 – Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios, a execução da despesa autorizada na LOA já foi realizada, no entanto, não haverá o ingresso de recursos previsto no orçamento para a referida fonte. Na Nota Técnica nº 43588/2020/ME foi recomendado encaminhamento à Coordenação-Geral da Dívida Pública - CODIV para análise e eventuais providências, que foi realizado posteriormente.

41. Paralelamente, houve uma resposta da SOF por meio da Nota Técnica SEI nº 48187/2020/ME, a qual encaminhou que caberia à Secretaria do Tesouro Nacional, junto do Ministério da Economia buscarem solução para essa inversão, a fim de que ela não se concretize ao final do exercício.

42. A Coordenação-Geral da Dívida Pública – CODIV, por sua vez, respondeu por meio do Ofício SEI Nº 284566/2020/ME, informando que “manterá o montante de disponibilidades financeiras da fonte 59 em nível adequado a compensar a fonte 73, de modo que as disponibilidades financeiras do Grupo de Destinação de Recursos 5 - Recursos de Operação de Crédito e Receitas Financeiras não apresentem insuficiência ao final do exercício de 2020”. Adicionalmente, a CODIV informou que “só serão executadas novas despesas na fonte 73 após a sua recomposição ao longo do exercício de 2021”.

163. No entanto, ao analisar a situação da fonte 16 - Recursos de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos, há uma observação bastante relevante em relação à metodologia das fontes do grupo 8 - Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, que apresentou uma disponibilidade negativa de R\$ 15 bilhões:

39. Em relação à fonte 16, a despesa só é executada na medida da arrecadação realizada. Nesse sentido, procedeu-se à alteração na metodologia de estimativa de sua receita, de tal forma que a projeção de disponibilidade para 2020 ficou igual a zero. Empregou-se a mesma abordagem utilizada para a Fonte 84 e para as fontes do Grupo 8 - Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos. (grifo nosso)

164. Pelo Despacho STN-GEINT (peça 90), a Coordenação-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais apresenta informações que explicam

*os saldos negativos nas fontes 01 - Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados, 02 - Transferência do Imposto Territorial Rural e 19 - Imposto sobre Operações Financeiras - Ouro.*

*O processo de execução das transferências constitucionais e legais, sob responsabilidade desta Coordenação-Geral, ocorre de forma decendial, observando o valor de receitas arrecadadas no decêndio anterior. Dessa forma, as transferências das receitas da União relativas ao 3º decêndio de dezembro de 2020 foram realizadas no 1º decêndio de janeiro de 2021, com recursos orçamentários e financeiros do exercício anterior, uma vez que a competência da execução era 2020. Para viabilizar a execução descrita, é necessário que, anualmente, esta COINT inscreva em restos a pagar os valores referentes ao último decêndio do ano, que deverão ser transferidos aos entes subnacionais no 1º decêndio do exercício subsequente.*

*Observou-se, entretanto, que a divulgação dos valores das receitas do 3º decêndio de 2020 ocorreria apenas depois que o SIAFI já estivesse fechado, o que sujeitaria a COINT a um fator de elevada incerteza para inscrição de restos a pagar. Adicionalmente, o quadro de emergência sanitária, imposto pela pandemia de COVID-19, fomentava ainda mais a insegurança quanto ao valor a ser inscrito em restos a pagar.*

*Diante da situação exposta, esta COINT, movida pelo princípio da prudência, optou por inscrever em restos a pagar todo o valor empenhado a liquidar, minimizando o risco de não haver a devida dotação orçamentária para fazer frente às transferências executadas no 1º decêndio 2021. Em valores globais, foram inscritos em restos a pagar R\$ 22,1 bilhões, sendo que, destes, R\$ 12,0 bilhões foram pagos no 1º decêndio de janeiro de 2021 e R\$ 10,1 bilhões foram cancelados nos dias 13 e 14 de janeiro de 2021. A diferença entre o valor efetivamente arrecadado, que revelou-se menor que o previsto, e o valor inscrito em restos a pagar em 2020 por esta Coordenação-Geral resultou em saldo negativo das fontes 01 - TRANSFERENCIAS DO IR E DO IPI, 02 - TRANSFERENCIA DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL e 19 - IMPOSTO SOBRE OPERACOES FINANCEIRAS-OURO.*

*É importante ressaltar ainda, que devido à pandemia de COVID-19, houve uma queda acentuada na arrecadação tributária no exercício de 2020, quando comparada à previsão orçamentária. Esse comportamento, que impactou diretamente os valores das transferências constitucionais e legais, motivou os elevados saldos empenhados e não realizados ao final daquele ano.*

*Finalmente, informamos que a COINT planeja realizar tratativas com a CCONT/STN e com a Secretaria da Receita Federal para viabilizar um alinhamento entre a data de divulgação de receitas e a data de fechamento do SIAFI, de forma a permitir que a inscrição em restos a pagar seja realizada com valores precisos.*

*165. Por fim, cabe ainda ressaltar que não só o Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário recomendou à STN e à SOF que apresentassem estudos com soluções que visassem coibir a execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, mas o próprio decreto de programação orçamentaria e financeira do Poder Executivo de 2020, Decreto 10.249/2020, em seu art. 14, inciso III, determinou que o ministro da Economia adotasse as providências necessárias para coibir a existência de execução orçamentária com fontes de recursos sem disponibilidade financeira suficiente ao final do exercício.*

*166. Ao analisar as informações apresentadas pela STN, ficam patentes, por um lado, as dificuldades colocadas pela pandemia para o controle das insuficiências de fonte e; por outro, a necessidade de aprimoramento do acompanhamento de algumas fontes na execução da despesa, em especial daquelas referentes à repartição de receitas, pois mesmo que a despesa só seja executada na medida da arrecadação realizada, um empenho superestimado pode levar a severos desequilíbrios ao final do exercício. Ficam também evidenciadas as proposições de correção das insuficiências de fonte no decorrer de 2021.*

*167. No entanto, estas mesmas informações explicitam uma incoerência entre as agregações dos grupos de destinação de recursos e o monitoramento das insuficiências realizado por fonte, quando o saldo da fonte é apropriado em mais de um grupo de destinação de recurso. Nesses*

casos, a suficiência ou insuficiência da fonte não necessariamente se reproduz nos grupos, sendo possível uma fonte apresentar saldo positivo total e apresentar saldos negativos em determinados grupos de destinação de recursos.

168. Esta situação é exemplificada nas disponibilidades do Poder Executivo do grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos. Este grupo apresentou uma disponibilidade final negativa de R\$ 15 bilhões, essencialmente oriunda de um déficit de R\$ 7,8 bilhões da fonte 01 “Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados” e de um déficit de R\$ 7,4 bilhões na fonte 42 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos. No entanto, a fonte 42 apresentou um saldo positivo no final do exercício de R\$ 34,8 bilhões.

**Tabela 10 – Poder Executivo - Disponibilidade do Grupo 8 – “Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos” por Fonte - 31/12/2020**

<i>Fonte de Recurso</i>	<i>Saldo da Fonte no Grupo 8</i>	<i>Saldo Total da Fonte</i>
01 - Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados	-7.774,47	-7.774,47
02 - Transferência do Imposto Territorial Rural	-23,02	-23,02
11 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis	-253,84	4.385,08
13 - Contribuição do Salário-Educação	-292,66	6.395,27
18 - Receitas de Concursos de Prognósticos	16,75	3.999,36
19 - Imposto sobre Operações Financeiras -Ouro	-6,94	-6,94
29 - Recursos de Concessões e Permissões	18,63	49.086,95
34 - Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos	-93,78	1.772,27
41 - Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais	723,10	3.454,13
42 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	-7.357,67	34.795,09
86 - Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas	1,83	14.903,78
<b>Total Grupo 8</b>	<b>-15.042,06</b>	

Fonte: Siafi

169. A Tabela 10 explicita a necessidade de aprimoramento no controle dos saldos das fontes de recursos que são distribuídas em diversos grupos, seja por característica da própria fonte, seja pela existência de fontes genéricas.

170. Nesse sentido, propõe-se dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o acompanhamento da disponibilidade por fonte de recurso não é bastante para se evitar a insuficiência por grupo de destinação de recurso, quando as fontes são apropriadas em mais de um grupo.

## VII. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

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

172. 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).

173. 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.

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

175. *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.*

176. *De todo modo, conforme foi abordado na seção I.1 deste relatório, o cumprimento das determinações e vedações decorrentes de eventual descumprimento dos referidos limites esteve suspenso, conforme o disposto no art. 65 da LRF, em decorrência do reconhecimento do estado de calamidade pública realizado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo 6/2020).*

#### *VII.1 Dívida Consolidada*

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

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

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

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

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

182. 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.

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

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

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

184. 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.

185. A Tabela 11 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 3º Quadrimestre de 2020 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

**Tabela 11 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida**

(LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

ESPECIFICAÇÃO	R\$ milhares					
	Até o 3º Quadrim. de 2019	Até o 1º Quadrim. de 2020	Até o 2º Quadrim. de 2020	Até o 3º Quadrim. de 2020	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)</b>	<b>6.200.607.290</b>	<b>6.167.644.972</b>	<b>6.326.720.332</b>	<b>6.960.917.148</b>	<b>10,02</b>	<b>12,26</b>
<b>Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)</b>	<b>6.146.316.245</b>	<b>6.085.877.876</b>	<b>6.280.133.866</b>	<b>6.909.656.227</b>	<b>10,02</b>	<b>12,42</b>
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	4.092.301.702	3.952.120.418	4.181.030.115	4.760.272.452	13,85	16,32
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.738.436	-3.500.338	-3.585.760	-3.712.371	3,53	35,57
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	1.900.821.455	1.934.752.817	1.880.035.994	1.925.777.096	2,43	1,31
Dívida Securitizada	4.850.148	4.702.867	4.468.447	4.630.653	3,63	-4,53
Dívida Mobiliária Externa	151.081.377	197.802.112	218.185.069	222.688.397	2,06	47,40
Oper. de Eq. Cambial - Rel TN/ BCB (Lei nº 11.803/08)	6.705.687	0	0	0	0	-100,00
Dívida Contratual	40.492.803	42.001.077	39.505.883	44.031.240	11,45	8,74
Precatórios posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	557.030	35.347.167	2.829.088	419.072	-85,19	-24,77
Dívida Assumida pela União (Lei nº 8727/93)	2.618.374	2.508.867	2.592.709	2.750.833	6,10	5,06
Passivos reconhecidos por insuf. de créditos/recursos	3.917.151	1.909.985	1.658.786	4.059.776	144,74	3,64
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>2.616.523.454</b>	<b>2.396.608.817</b>	<b>2.371.082.317</b>	<b>2.414.035.284</b>	<b>1,81</b>	<b>-7,74</b>
Ativo Disponível	1.438.785.413	1.118.068.921	1.068.727.383	1.450.852.573	35,76	0,84
Haveres Financeiros	1.251.837.095	1.373.554.967	1.376.691.199	1.040.674.010	-24,41	-16,87
(-) Restos a Pagar Processados¹	-74.099.054	-95.015.072	-74.336.265	-77.491.299	4,24	4,58

ESPECIFICAÇÃO	Até o 3º Quadr. de 2019	Até o 1º Quadr. de 2020	Até o 2º Quadr. de 2020	Até o 3º Quadr. de 2020	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I - II)</b>	<b>3.584.083.836</b>	<b>3.771.036.155</b>	<b>3.955.638.016</b>	<b>4.546.881.864</b>	<b>14,95</b>	<b>26,86</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	905.658.590	879.152.902	765.111.520	651.943.266	-14,79	-28,01
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	684,65%	701,54%	826,90%	1.067,72%	29,12	55,95
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	395,74%	428,94%	517,00%	1.059,86%	29,12	56,17
% da DM sobre a RCL (DM/ RCL)	678,66%	692,24%	820,81%	697,44%	34,90	76,23

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2020.

<sup>1</sup>O valor evidenciado nesta linha inclui o total de Restos a Pagar inscritos como Processados que aguardam pagamento e o total de Restos a Pagar inscritos como Não-Processados que foram posteriormente liquidados e aguardam, de igual maneira, pagamento. Além disso, por representarem potenciais inscrições de Restos a Pagar em 31 de dezembro, estão somados, também, os valores das despesas liquidadas no exercício financeiro atual que não foram pagas até o 3º Quadrimestre de 2020 (nota explicativa no original).

186. Ao final de 2020, a Dívida Consolidada da União alcançou o montante de quase R\$ 7 trilhões, com um acréscimo de R\$ 760 bilhões (12,26%) em relação ao saldo apurado ao final do exercício anterior. A maior parte desse acréscimo ocorreu no 3º quadrimestre (R\$ 634 bilhões), sendo que no 1º período não houve crescimento, mas um pequeno decréscimo (de 0,53%).

187. Isto não significa que o impacto da calamidade pública (pandemia de Covid-19) na dívida pública somente se deu no 3º quadrimestre de 2020. Note-se que, em termos de dívida líquida (Dívida Consolidada Líquida), houve o crescimento de R\$ 187 bilhões já no 1º quadrimestre (crescimento de 5,22% em relação ao saldo em 2019) e de outros R\$ 185 bilhões no 2º quadrimestre (com crescimento acumulado de 10,37% nos dois períodos).

188. No 3º quadrimestre, o acréscimo na DCL foi de R\$ 591 bilhões, volume inferior, portanto, ao crescimento da Dívida Consolidada no mesmo período. Em termos relativos, no entanto, o crescimento no quadrimestre foi bastante superior (14,95% da DCL contra 10,02% da DC), acumulando-se uma elevação nominal na DCL de 26,86% no ano (R\$ 963 bilhões).

189. Diante de tal situação, torna-se necessário frisar que o crescimento maior do montante da DCL em relação à Dívida Consolidada, ocorrido tanto no 1º quadrimestre de 2020 quanto no 2º, tem relação com o fato de que a DCL também aumenta no caso de redução das disponibilidades de caixa (ou de haveres financeiros), e, neste contexto, a Dívida Consolidada Líquida representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União.

190. No 1º quadrimestre, houve uma relevante redução do Ativo Disponível de quase R\$ 321 bilhões (22,3%), causada em grande parte pelo elevado volume de resgates (vencimentos) dos títulos públicos que compõem a Dívida Mobiliária, o qual superou significativamente o volume das novas emissões (refinanciamento), em decorrência do impacto da calamidade pública na gestão da dívida. Neste contexto, naquele quadrimestre, ocorreu uma redução no montante da Dívida Mobiliária (de quase 1%) e, conseqüentemente, no montante da Dívida Consolidada (de 0,53%).

191. Já no 2º quadrimestre, em que pese tenha havido nova redução no Ativo Disponível (R\$ 49 bilhões), houve um crescimento de R\$ 194 bilhões na Dívida Mobiliária, passando-se, desde logo, a uma trajetória de crescimento em todos os montantes (DM, DC e DCL).

192. Ao final de 2020, a Dívida Consolidada Líquida atingiu R\$ 4,55 trilhões (acréscimo de R\$ 963 bilhões, ou 26,86%, em relação ao saldo contabilizado ao final de 2019). Este crescimento foi o resultado do acréscimo dos R\$ 760 bilhões ao montante da DC (passivos) e da diminuição de mais de R\$ 202 bilhões nas deduções (ativo disponível ou haveres financeiros deduzidos os restos a pagar).

193. Quanto ao detalhamento da Dívida Consolidada, convém reiterar a quase total identidade desta com a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM), pois a DM representou mais de 99% do montante da DC ao final de ambos os exercícios. A Dívida Mobiliária atingiu o valor de R\$ 6,91 trilhões em 2020, com crescimento nominal de 12,42% em relação ao saldo do exercício anterior (acréscimo de R\$ 763 bilhões – montante quase idêntico ao acrescido à Dívida Consolidada).

194. É de conhecimento geral que o significativo crescimento da Dívida Mobiliária no exercício em análise decorreu, em grande parte, da necessidade de financiamento de medidas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Ressalte-se, porém, que o crescimento da Dívida Consolidada Líquida em termos relativos (percentuais) foi mais que o dobro do crescimento da DM.

195. Tal situação decorre do fato de que o montante das deduções da Dívida Consolidada realizadas no cálculo da DCL (majoritariamente ativos) não cresceu na mesma proporção, tendo, ao contrário, sofrido redução significativa de quase 8% (R\$ 202 bilhões).

196. Convém registrar, no entanto, que o crescimento da DCL ao final de 2020 teria sido muito maior, caso o Conselho Monetário Nacional não houvesse autorizado a transferência de R\$ 325 bilhões do Banco Central para o Tesouro Nacional, montante este a ser aplicado exclusivamente no pagamento da Dívida Mobiliária (resgate dos títulos públicos, normalmente no vencimento).

197. Nestas condições, este montante, no momento do seu ingresso, ajudou a recompor o denominado “colchão da dívida”, e, portanto, ajudou a reduzir o decréscimo nas deduções (para o cálculo da DCL). Ressalte-se que o Ativo Disponível, que normalmente é o item majoritário das deduções, já havia sofrido uma redução de quase 26% (R\$ 370 bilhões) ao final do 2º quadrimestre de 2020, o que foi revertido no último período.

198. Neste contexto, sem levar em conta quaisquer outros fatores (como os efeitos nos montantes ou custos do refinanciamento da dívida), caso o Conselho Monetário Nacional não houvesse autorizado aquela transferência, a Dívida Consolidada Líquida teria atingido o montante de R\$ 4,87 trilhões ao final de 2020, com crescimento de 35,93% (quase o triplo do registrado para a Dívida Mobiliária), haja vista a manutenção da redução no Ativo Disponível (redução que, caso fosse compensada com a emissão de títulos, também aumentaria a DCL).

199. Ainda sobre este tema, convém esclarecer que, em que pese esse tipo de transferência de recursos do Banco Central para o Tesouro Nacional guarde semelhança com as “Operações de Equalização Cambial”, essa foi a primeira transferência de recursos realizada sob a égide da nova legislação (Lei 13.820/2019), a qual, ao contrário da legislação anterior (Lei 11.803/2008), não estabelece a realização deste tipo de transferência de forma sistemática, mas apenas excepcionalmente “quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa o refinanciamento” da dívida. A esse respeito, nos termos do Acórdão 2.710/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), este Tribunal acompanhou a conformidade da realização dessa operação de transferência de resultados entre Bacen e Tesouro, tendo destacado que:

9.6.3. essa transferência de resultado não resolveu questões estruturantes relacionadas às finanças públicas, mas apenas ofereceu breve fôlego ao refinanciamento da dívida pública;

(...)

9.6.6. não se mostra sustentável a utilização perenizada de resultados do Bacen em favor do Tesouro Nacional, especialmente porque esses dependem de variação positiva do câmbio e não representam resultado realizado, mas resultado contábil;

200. Ademais, cabe ressaltar que a significativa valorização das reservas cambiais (com a respectiva depreciação da moeda nacional) e a vultosa majoração da reserva de resultados do Banco Central, foi fator importante para a viabilidade da referida transferência, haja vista que a nova legislação estabelece limites, como o montante mínimo para o patrimônio líquido da autoridade monetária.

201. Reforçando este contexto, nota-se que, dentre os componentes da Dívida Mobiliária, o item que sofreu a maior variação percentual foi exatamente a Dívida Mobiliária Externa, a qual teve crescimento de 47,4% no exercício (quase R\$ 72 bilhões), atingindo R\$ 223 bilhões ao final de

2020. Por outro lado, no início de 2020 o Tesouro Nacional quitou passivo junto ao Banco Central (R\$ 6,7 bilhões) decorrente, ainda, daquelas Operações de Equalização Cambial (oriundo de situação inversa — anterior desvalorização das reservas cambiais).

202. Conforme explicitado há pouco, a redução das deduções foi fator significativo para o crescimento da DCL. Cabe deixar claro, no entanto, que o principal fator para tal redução ao final do exercício não decorreu majoritariamente da diminuição proporcional das disponibilidades financeiras (que foram razoavelmente recompostas no 3º quadrimestre), mas da significativa diminuição dos Haveres Financeiros, realizada por meio de relevante ajuste contábil.

203. Trata-se da realização do ajuste para perdas no montante relativo às dívidas dos entes federados para com a União, cuja conta redutora contabilizava R\$ 39 bilhões ao final de 2019 e passou a registrar mais de R\$ 382 bilhões ao final de 2020. Note-se que o crescimento deste ajuste, por meio do qual a estimativa de inadimplência é registrada, foi de R\$ 343 bilhões, com variação de 876% em doze meses.

204. Em 2019, o referido ajuste já havia sido majorado, tendo alcançado 6,1% do respectivo ativo (principalmente dívidas de estados). Porém, em 2020, o registro da estimativa de inadimplência saltou para 56% do montante dessas dívidas para com a União (valoradas em quase R\$ 683 bilhões ao final do exercício).

205. A subavaliação deste ajuste foi apontada como distorção relevante quando da realização, por esta Corte de Contas, da auditoria financeira do Balanço Geral da União do exercício de 2019 e fundamentou recomendação desta Corte de Contas no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República daquele exercício (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas). Veja-se:

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); (grifo nosso)

206. A implementação destas recomendações é acompanhada na auditoria financeira do BGU do exercício de 2020 (TC 034.324/2020-8, rel. min. Walton Alencar Rodrigues) e será apreciada na deliberação sobre o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (TC 014.922/2021-5, rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

207. Adicionalmente, além das alterações nos critérios para a contabilização do ajuste para perdas, convém ressaltar a alteração nos cronogramas de pagamento dessas dívidas que foram e serão decorrentes das Leis Complementares 173/2020 e 178/2021, o que, por certo, afetará essas estimativas.

208. Ressalta-se que este ajuste contábil (estimativa de perda), isoladamente considerado, representou um acréscimo de 9,2% à Dívida Consolidada Líquida (ou seja, sobre o valor hipotético da DCL de R\$ 4,16 trilhões, sem o referido ajuste). Este foi o elemento mais importante para que, ao invés de ter ocorrido crescimento no montante de Haveres Financeiros, tenha ocorrido uma redução de quase 17% (R\$ 211 bilhões) em relação ao saldo do ano anterior.

209. Quanto aos parâmetros fiscais, registra-se que o aumento no montante das dívidas (DC, DM e DCL) contrastou com o importante decréscimo de 28% da Receita Corrente Líquida, ocorrido em 2020, em decorrência, principalmente, da pandemia de Covid-19. Neste contexto, a relação DCL/RCL foi significativamente impactada de um ano para o outro, saindo de 395,74% ao final de 2019 para 697,44% ao final de 2020, resultado este que seria praticamente o dobro do limite de 350% proposto no ano 2000. Deste modo, foi atingido novo percentual recorde para o indicador (desde a edição da LRF).

210. Em relação à Dívida Mobiliária, pelas razões expostas anteriormente, a deterioração da situação foi menos intensa, partindo de um indicador de 6,7 vezes a RCL (678,66%) para 10,6 vezes (1.059,86%), o que também contrasta significativamente com o limite inicialmente proposto (de 6,5 vezes ou 650%).

211. Nesse sentido, de maneira análoga à procedida no âmbito do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), propõe-se informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF, que os montantes da Dívida Consolidada Líquida e da Dívida Mobiliária da União alcançaram, no 3º quadrimestre de 2020, respectivamente, 697,44% e 1.059,86% da Receita Corrente Líquida.

#### VII.2 Operações de Crédito

212. 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), o controle das operações é realizado sobre o fluxo das contratações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

213. 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.

214. 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.

215. A forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente no Relatório de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre (e no do 2º), pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas durante o 1º quadrimestre do exercício de referência (ou do 1º e 2º quadrimestres), o denominador é composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos doze meses (últimos três quadrimestres). Deste modo, a possibilidade de descumprimento do limite é significativamente maior com o decorrer dos períodos.

216. Caso o atingimento do limite estabelecido ocorresse em algum dos dois primeiros quadrimestres, poderia ser vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF. Para todo o exercício de 2020, no entanto, as vedações foram suspensas, nos termos do art. 65 da LRF, haja vista o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

217. Feita essa contextualização preliminar, apresenta-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal de 2020.

**Tabela 12 – Demonstrativo das Operações de Crédito**  
(LRF, art. 55, inciso I, alínea "d")

OPERAÇÕES DE CRÉDITO	R\$ milhares				
	No 1º Quadr. (A)	No 2º Quadr. (B)	No 3º Quadr. (C)	Até o 3º Quadr. (A+B+C)	% S/ RCL Até 3º Qd. / RCL
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)</b>	279.408.234	549.527.589	823.729.117	<b>1.652.664.941</b>	<b>253,50%</b>
Mobiliária	279.199.804	549.036.063	822.814.617	1.651.050.484	253,25%
Interna	279.199.804	531.931.563	809.430.746	1.620.562.113	248,57%
Externa	0	17.104.500	13.383.871	30.488.371	4,68%
Contratual	208.430	491.527	914.500	1.614.457	0,25%
Externa	208.430	491.527	914.500	1.614.457	0,25%
<b>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES</b>	<b>Até 1º Quadr. (R\$)</b>	<b>Até o 2º Quadr. (R\$)</b>	<b>Até 2º Quadr. (%)</b>	<b>Até o 3º Quadr. (R\$)</b>	<b>Até 3º Quadr. (%)</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)</b>	879.152.902	765.111.520	100,00%	<b>651.943.266</b>	<b>100,00%</b>
OPERAÇÕES VEDADAS (II)	0	0	0,00%	0	0,00%
<b>OUTRAS OPERAÇÕES DEDUZIDAS DO LIMITE (III)</b>	425.742.067	764.364.178	99,90%	<b>1.036.314.557</b>	<b>158,96%</b>
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	425.665.924	764.288.034	99,89%	1.036.066.581	158,92%
Cancelamento de títulos aceitos em leilões de trocas	0	0	0,00%	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	76.144	76.144	0,01%	247.976	0,04%
Concessão de Garantias	0	0	0,00%	0	0,00%
<b>TOTAL CONSIDERADO P/APURAÇÃO DO CUMPR DO LIMITE (IV) = (I) + (II) – (III)</b>	<b>0</b>	<b>64.571.646</b>	<b>8,44%</b>	<b>616.350.384</b>	<b>94,54%</b>
LIMITE GERAL DEF. P/ SEN. FED. P/OPER DE CRÉD EXT E INT	527.491.741	459.066.912	60,00%	391.165.960	60,00%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal de 2020.

218. Conforme evidenciado na Tabela 12, o valor das operações de crédito contratadas em 2020 foi de R\$ 1,65 trilhão, sendo que metade deste volume foi obtido no final do exercício (3º quadrimestre) e apenas R\$ 1,6 bilhão não se refere à dívida mobiliária.

219. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal foi deduzido montante superior a R\$ 1 trilhão, referente à amortização do principal da dívida, inclusive para o seu refinanciamento, o qual atingiu quase 63% do montante total das operações de crédito. Note-se que, no 1º quadrimestre, as referidas amortizações chegaram a superar o montante das operações de crédito (o que zerou o montante apurado naquele período).

220. Neste contexto, o montante de “novas operações de crédito” em 2020, a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite, foi de R\$ 616 bilhões, quase o triplo do montante contabilizado no ano anterior (R\$ 226 bilhões).

221. Tendo em vista a significativa queda na RCL, o valor atingido correspondeu a 94,54% da Receita Corrente Líquida, superando, portanto, o limite estabelecido pelo Senado Federal e o limite para o alerta desta Corte de Contas, conforme o art. 59, § 1º, inciso III, da LRF (90% do limite estabelecido, ou seja, 54% da RCL).

222. Esta situação foi tratada no Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020 (TC 014.922/2021-5, rel. min. Walton Alencar Rodrigues), oportunidade em que se propôs alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso III, da LRF, que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do art. 65, § 1º, inciso I, alínea "a", da LRF, o montante das operações de crédito desse Poder no exercício de 2020 ultrapassou 90% do limite de que trata o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, c/c os arts. 30 e 31 da LRF.

### VII.3 Garantias Concedidas

223. Importante mecanismo para o controle de potencial aumento do endividamento da União diz respeito ao acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Este montante também não poderá ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007. Em que pese o valor deste limite seja o mesmo do item anterior (limite para operações de crédito), trata-se de um controle do estoque ao final de cada quadrimestre (e não do fluxo no período), o qual deve retratar de forma atualizada os saldos devedores garantidos.

224. 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.

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

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

227. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 3º quadrimestre de 2020 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

**Tabela 13 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores**  
(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea "c")

GARANTIAS CONCEDIDAS	Até o 3º	Até o 1º	Até o 2º	Até o 3º	Var. %	Var. %
	Quadr. de 2019 (A)	Quadr. de 2020 (B)	Quadr. de 2020 (C)	Quadr. de 2020 (D)	Quadr. (D/C)	12 Meses (D/A)
AOS ESTADOS (I)	200.463.490	245.203.855	245.260.077	232.516.842	-5,20	15,99
AOS MUNICÍPIOS (II)	19.455.577	25.232.312	26.350.848	26.854.686	1,91	38,03
ÀS ENTIDADES CONTROLADAS (III)	35.912.373	41.981.286	39.521.256	36.625.848	-7,33	1,99
POR MEIO DE FUNDOS E PROGRAMAS (IV) <sup>(1)</sup>	23.674.573	23.885.409	40.522.696	37.004.736	-8,68	56,31
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) <sup>(2)</sup>	-	-	2.352.796	2.200.017	-6,49	-
Fundo de Garantia à Exportação - FGE <sup>(3)</sup>	-	-	28.416.164	25.415.284	-10,56	-
Seguro de Crédito à Exportação - SCE/IRB	1.236.620	1.236.620	1.236.620	1.236.620	0	0
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	144.601	144.601	144.601	22.650	-84,34	-84,34
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira - BB	1.056.279	1.056.279	1.056.279	771.160	-26,99	-26,99
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	21.237.073	21.447.910	3.513.942	3.600.861	2,47	-83,04
EMGEA - MP 2.155/2001 <sup>(2)</sup>	-	-	3.802.295	3.758.145	-1,16	-
<b>TOTAL GARANTIAS CONCED. (V) = (I + II + III + IV)</b>	<b>279.506.012</b>	<b>336.302.862</b>	<b>351.654.878</b>	<b>333.002.112</b>	<b>-5,30</b>	<b>+19,14</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (VI)	905.658.590	879.152.902	765.111.520	651.943.266	-14,79	-28,01
% do TOTAL DAS GARANTIAS SOBRE A RCL	30,86%	38,25%	45,96%	51,08%	+11,13	+65,50
LIMITE DEFINIDO POR RES. DO SENADO FED. - 60%	543.395.154	527.491.741	459.066.912	391.165.960	-14,79	-28,01
LIM. DE ALERTA (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	489.055.638	474.742.567	413.160.221	352.049.364	-14,79	-28,01
<b>CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS</b>	<b>Até o 3º</b>	<b>Até o 1º</b>	<b>Até o 2º</b>	<b>Até o 3º</b>	<b>Var. %</b>	<b>Var. %</b>
	<b>Quadr. de 2019</b>	<b>Quadr. de 2020</b>	<b>Quadr. de 2020</b>	<b>Quadr. de 2020</b>	<b>Quadr.</b>	<b>12 Meses</b>
DOS ESTADOS (VII)	200.463.490	245.203.855	245.260.077	232.516.842	-5,20	15,99
DOS MUNICÍPIOS (VIII)	19.455.577	25.232.312	26.350.848	26.854.686	1,91	38,03
DAS ENTIDADES CONTROLADAS (IX)	15.550.349	17.921.453	17.562.056	16.408.590	-6,57	5,52
EM GARANTIAS POR MEIO DE FUNDOS E PROGR. (X)	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL CONTRAGAR. RECEB. (XI) = (VII + VIII + IX + X)</b>	<b>235.469.416</b>	<b>288.357.621</b>	<b>289.172.981</b>	<b>275.780.118</b>	<b>-4,63</b>	<b>17,12</b>

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º Quadrimestre de 2020.

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

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

<sup>3)</sup> Os valores desta linha não fizeram parte do montante das garantias nos RGFs desde o 1º quadrimestre de 2018. De acordo com dados disponíveis no Siafi, o saldo de garantias do FGE ausentes nos respectivos períodos informados na tabela, são: 24.362.416 (3º Q. 2019) e 30.138.124 (1º Q. 2020).

228. Ao contrário do que ocorreu nas apurações ao final dos quadrimestres de 2018 e 2019, nos quais houve razoável estabilidade no saldo total das garantias concedidas pela União, no 1º e 2º quadrimestres de 2020 ocorreram variações significativas, com o aumento acumulado de quase R\$ 72 bilhões ao saldo (crescimento de 25,8%). Ao final de 2020, no entanto, houve recuo nesse

crescimento, reduzido a R\$ 53,5 bilhões de acréscimo em relação ao saldo do exercício anterior (crescimento de 19,14%).

229. Tais variações tiveram por fundamento, principalmente, a desvalorização da moeda nacional em 2020 (ocorrida desde o 1º quadrimestre), tendo em vista que a maior parte do saldo devedor das operações de crédito garantidas é afetado diretamente pelas variações cambiais (o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas). A título de exemplo (utilizando-se o “Conversor de Moedas” disponibilizado no sítio eletrônico do Banco Central), o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve uma valorização de 29% no ano (saindo do valor unitário de R\$ 4,03, ao final de 2019; para R\$ 5,43, ao final de abril de 2020; R\$ 5,47, ao final de agosto de 2020; e R\$ 5,20, ao final do ano de 2020).

230. Adicionalmente à desvalorização da moeda nacional, houve, a partir do 2º quadrimestre de 2020, um aumento expressivo no montante de garantias prestadas por meio de fundos e programas, com acréscimo de R\$ 13,3 bilhões (56%) em relação ao saldo do exercício anterior. Tal aumento, no entanto, se deu pelo acréscimo de informações anteriormente omitidas nos Relatórios de Gestão Fiscal, como a inclusão do montante de garantias prestadas por meio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), cujo valor representou 69% do saldo de garantias por meio de fundos e programas ao final de 2020.

231. No 2º quadrimestre houve, simultaneamente, redução de quase R\$ 18 bilhões (83,6%) no saldo de garantias relacionado à Lei 8.036/1990 (Risco de Operações Ativas) — até então era o principal subitem de garantias prestadas por meio de fundos e programas.

232. Também foram incluídos neste subtotal, a partir do RGF do 2º quadrimestre, valores que não estão registrados no Siafi, relacionados ao FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e à Emgea - Empresa Gestora de Ativos, com o acréscimo de aproximadamente R\$ 6 bilhões. Em resumo, ao final de 2020 o saldo de garantias concedidas por meio de fundos e programas cresceu 56,3% devido à sua melhor evidenciação.

233. Não foram esses, no entanto, os fatores preponderantes para o comprometimento recorde do limite estabelecido pela RSF 48/2007 (ressalvando-se que resultados mais elevados foram atingidos até 2004). O fator preponderante para a elevação do índice foi a redução significativa, de quase 28%, na Receita Corrente Líquida (conforme dados consignados no presente RGF e já analisados no capítulo III deste relatório).

234. Neste contexto, as garantias concedidas alcançaram a marca de 51,08% da RCL (ante 30,86% ao final de 2019), dentro, ainda, do limite de 60% estabelecido pelo Senado Federal, e abaixo também do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54%). Ressalte-se que o limite para o alerta do TCU nunca esteve tão perto de ser atingido, haja vista que o montante atingido corresponde a 94,6% deste.

235. Convém salientar que estiveram vigentes, transitoriamente, regras mais flexíveis para o aditamento contratual das operações de crédito já garantidas, o que poderá ser um fator importante na elevação dos montantes garantidos. Trata-se do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus estabelecido por meio da Lei Complementar 173/2020 (regulamentado por meio da RSF 5/2020 e outras normas, como a Portaria-STN 429/2020).

236. Ademais, o Senado Federal permanece exercendo sua competência privativa de autorizar a realização de novas operações de crédito externo do interesse dos entes federativos (inciso V do art. 52 da Constituição). A referida casa legislativa rotineiramente encaminha tais autorizações, formalizadas por meio de Resoluções do Senado Federal, a esta Corte de Contas, as quais recebem tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009.

237. No decorrer do 3º quadrimestre de 2020, o Senado Federal autorizou o prosseguimento da contratação de sete operações de crédito de entes subnacionais (quatro de estados e três de municípios). Essas autorizações foram comunicadas a esta Corte de Contas e juntadas a este processo (peças 70 a 76).

238. Por determinação do art. 4º do referido normativo, a STN tem informado, nas notas explicativas (Metodologia de Elaboração) dos RGFs, a relação dos novos contratos de operações de crédito externo firmados no período. Das sete operações autorizadas aos entes subnacionais, verifica-se que cinco foram contratadas já no mesmo quadrimestre (as operações relativas às peças 70 e 71 e 74 a 76).

239. Adicionalmente, no decorrer do 3º quadrimestre, foram formalizadas mais outras quatro operações de crédito externo de entes subnacionais (autorizadas em quadrimestres anteriores). Essas operações podem, no caso de inadimplência dos mutuários, dar causa a desembolsos pela União de até R\$ 3,6 bilhões (em valores atuais), hipótese esta que, devido à existência de contragarantias, não se converteria em prejuízo.

240. Novamente, como no 2º quadrimestre, as contratações dos entes subnacionais (com garantida da União) não alcançaram o montante da única operação realizada sob a responsabilidade de entidade federal. Trata-se do contrato BID 4672/OC-BR, firmado em 11/12/2020, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de USD 750 milhões (setecentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), autorizada por meio da RSF 16/2020 (peça 77).

241. Sobre a concessão de garantias nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual para a concessão de garantias pela União (com alguns requisitos a serem observados na proposição do limite). Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como limite para a concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Para 2020 não houve o estabelecimento desse limite.

242. Também por força do art. 4º da IN-TCU 59/2009, a STN tem informado nos Relatórios de Gestão Fiscal os montantes referentes às garantias honradas pela União, por mutuário (estados e municípios). Apesar de o referido normativo tratar apenas das operações de crédito externo, o RGF tem informado também os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno (sem distingui-los). Ademais, o referido dispositivo exige que sejam informados todos os valores desembolsados em honras de garantias, independentemente do ressarcimento.

243. Essas informações trazidas no RGF são praticamente 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), que passaram a ser publicados em 2016, quando tais honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam há mais de dez anos).

244. Até 2017, o RMGH apresentava informações específicas a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União. Porém, a partir de 2018, deixou de fazê-lo e, atualmente, o RMGH limita-se a informar, genericamente, que “diversos estados” obtiveram decisões liminares favoráveis no STF, as quais impedem a União de executar as respectivas contragarantias, e que, no caso do estado do Rio de Janeiro, tal situação decorre do Regime de Recuperação Fiscal.

245. Esta falta de transparência e publicidade foi objeto de recomendação (item 3.11) no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-

Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas), e está sendo acompanhada por esta Corte de Contas.

246. De todo modo, convém registrar que a STN tem informado a este órgão de controle externo os valores recuperados (relativos às honras de garantias realizadas), a exemplo das peças 78 e 80 juntadas a este processo.

247. Por fim, convém repisar que, conforme abordado na seção I.1 deste relatório, o cumprimento dos limites para a concessão de garantias esteve suspenso em 2020, 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 recorde atingido no período de referência (após o estabelecimento do limite pela RSF 48/2007).

## VIII. MONITORAMENTO DE PROPOSIÇÕES E DE ACÓRDÃOS ANTERIORES

### VIII.1 Acórdão 553/2017-TCU-Plenário - Subitem 9.4

248. Na análise das despesas de pessoal do 2º quadrimestre de 2015 (TC 026.476/2015-0, rel. min. José Mucio Monteiro), 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.

249. 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);

250. 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 7/1/2021 (peça 108), nos moldes autorizados pelo ministro José Mucio (peça 107 do processo 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.

251. No 3º 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”.

252. 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, apresentariam 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 IV deste relatório.

253. O Anexo IV discrimina, para todos órgãos abrangidos pelo limite da despesa com pessoal do Poder Judiciário, a Despesa Líquida com Pessoal (DLP) apurada para o 3º quadrimestre de 2020, o percentual dessa despesa em relação à RCL (DLP/RCL), os limites máximos fixados pela LRF, pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013, e pelo Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, assim como a razão DLP/RCL para o corrente período de apuração em relação a cada um desses limites.

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

255. 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.

256. Observando o Anexo IV, onde se encontram discriminados os percentuais dos limites da despesa com pessoal em relação aos limites fixados pela LRF ou pelas resoluções do CNJ, merecem destaque aqueles apresentados pelo CNJ, pelos Tribunais Regionais Federais das 1ª (TRF 1), 2ª (TRF 2), 3ª (TRF 3), 4ª (TRF 4) e 5ª Regiões (TRF 5), pelos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas (TRE AM), de Goiás (TRE GO), de Minas Gerais (TRE MG), do Paraná (TRE PR) e de Roraima (TRE RR), e pelos Tribunais Regionais do Trabalho das 9ª (TRT 9), 16ª (TRT 16), 17ª (TRT 17), 18ª (TRT 18), 22ª (TRT 22) e 23ª (TRT 23) Regiões.

257. Tomando por referência a Despesa Líquida com Pessoal (DLP) do Conselho Nacional de Justiça no 3º quadrimestre de 2020, verifica-se que esse Conselho extrapolaria os limites máximos fixados pelas Resoluções-CNJ 5/2005 e 26/2006, alcançando 213,9% desses limites, conforme a Tabela 14, 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.

258. 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 14 – DLP/RCL em Relação aos Limites – Tribunais Superiores<sup>1</sup> e CNJ**  
3º 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	337.216.729,51	0,051725%	0,073800%	0,073726%	0,073726%	0,073726%	70,1%	70,2%	70,2%	70,2%
CNJ <sup>4</sup>	83.661.322,95	0,012833%	N/A	0,006000%	0,006000%	0,017000%	N/A	213,9%	213,9%	75,5%
STJ	804.955.472,53	0,123470%	0,224450%	0,224276%	0,224226%	0,223809%	55,0%	55,1%	55,1%	55,2%
STM	239.797.633,46	0,036782%	0,101900%	0,101798%	0,080726%	0,080576%	36,1%	36,1%	45,6%	45,6%

<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 3º quadrimestre de 2020 de R\$ 651.943.266.031,15 publicada pela Portaria-STN 660, de 22/1/2021.

<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.

259. Já os Tribunais Regionais Federais das 1ª (TRF 1), 2ª (TRF 2), 3ª (TRF 3), 4ª (TRF 4) e 5ª (TRF 5) Regiões, por sua vez, tomando a despesa com pessoal apurada para o 3º quadrimestre de 2020, ultrapassariam o limite máximo previsto tanto na LRF (114,1%, 114,5%, 116,7%, 118,3%

e 104%, respectivamente), como na Resolução-CNJ 5/2005 (114,2%, 114,7%, 116,8%, 118,4% e 104,1%, respectivamente), conforme evidenciado na Tabela 15.

260. A despeito de os órgãos da Justiça Federal supraindicados, ante a despesa realizada no presente período de apuração, terem excedido os limites históricos estabelecidos pela LRF e pela Resolução-CNJ 5/2005, não lhes seriam imputados quaisquer sanções ou vedações pela legislação fiscal, tendo em vista que o Acórdão 289/2008-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar) entendeu excepcionalmente justificada a alteração dos limites previstos na LRF, afastando as consequências legais decorrentes.

**Tabela 15 – DLP/RCL em Relação aos Limites – Justiça Federal**  
3º Quadrimestre de 2020

ÓRGÃO	DLP (R\$) <sup>1</sup>	DLP/RCL (I) <sup>12</sup>	LIMITES				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS LIMITES			
			LRF (II)	Res CNJ 5/2005 (III)	Res CNJ 26/2006 / Res CJF 1/2012 (IV)	Res CNJ 177/2013 / Res CJF 250/2013 (V)	(I) / (II)	(I) / (III)	(I) / (IV)	(I) / (V)
<b>CJF</b>	59.303.129,39	0,009096%	0,018089%	0,018071%	0,024685%	0,024639%	50,3%	50,3%	36,8%	36,9%
<b>TRF 1</b>	2.498.113.150,69	0,383180%	0,335792%	0,335465%	0,458245%	0,457394%	114,1%	114,2%	83,6%	83,8%
<b>TRF 2</b>	1.407.744.316,98	0,215930%	0,188508%	0,188324%	0,257251%	0,256773%	114,5%	114,7%	83,9%	84,1%
<b>TRF 3</b>	1.984.764.061,50	0,304438%	0,260964%	0,260710%	0,356130%	0,355468%	116,7%	116,8%	85,5%	85,6%
<b>TRF 4</b>	1.731.017.268,61	0,265517%	0,224524%	0,224305%	0,306402%	0,305833%	118,3%	118,4%	86,7%	86,8%
<b>TRF 5</b>	1.139.235.210,57	0,174745%	0,167993%	0,167829%	0,229255%	0,228829%	104,0%	104,1%	76,2%	76,4%

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

<sup>12</sup> RCL do 3º quadrimestre de 2020 de R\$ 651.943.266.031,15 publicada pela Portaria-STN 660, de 22/1/2021.

261. No âmbito da Justiça Eleitoral, verificou-se que os TREs de GO e de MG excederiam os limites máximos fixados pela LRF (103,2% e 101,1%, respectivamente), pela Resolução-CNJ 5/2005 (103,3% e 101,2%, respectivamente), pela Resolução-CNJ 26/2006 (103,3% e 101,2%, respectivamente) e pela Resolução-CNJ 177/2013 (103,5% e 101,3%, respectivamente). O TRE do PR, por sua vez, ultrapassaria o limite prudencial definido como 95% (art. 22, parágrafo único, da LRF) do limite máximo estabelecido pela LRF (95,6%), pela Resolução-CNJ 5/2005 (95,7%), pela Resolução-CNJ 26/2006 (95,7%) e pela Resolução-CNJ 177/2013 (95,9%).

262. O Tribunal Superior Eleitoral e o TREs do AM e de RR, por seu turno, excederiam o limite de alerta, definido como 90% (art. 59, § 1º, inciso II, da LRF) dos limites máximos fixados pela LRF (92,8%, 94,7% e 93,3%, respectivamente), pela Resolução-CNJ 5/2005 (92,9%, 94,8% e 93,3%, respectivamente), pela Resolução-CNJ 26/2006 (92,9%, 94,8% e 93,3%, respectivamente) e pela Resolução-CNJ 177/2013 (93%, 95% e 93,5%, respectivamente). Observando a Tabela 16, pode-se facilmente constatar o desenquadramento desses órgãos da Justiça Eleitoral quando se considera a Despesa Líquida com Pessoal do 3º quadrimestre de 2020 em relação aos limites fixados tanto na LRF, quanto nos normativos infralegais expedidos pelo CNJ e pelo TSE.

**Tabela 16 – DLP/RCL em Relação aos Limites – Justiça Eleitoral**  
3º Quadrimestre de 2020

ÓRGÃO	DLP (R\$) <sup>1</sup>	DLP/RCL (I) <sup>12</sup>	LIMITES				PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS LIMITES			
			LRF (II)	RES CNJ 5/2005 (III) <sup>13</sup>	RES CNJ 26/2006 (IV)	RES CNJ 177/2013 (V) <sup>14</sup>	(I) / (II)	(I) / (III)	(I) / (IV)	(I) / (V)
<b>TSE</b>	266.209.482,86	0,040833%	0,044013%	0,043969%	0,043969%	0,043887%	92,8%	92,9%	92,9%	93,0%
<b>TRE AC</b>	39.547.229,65	0,006066%	0,008462%	0,008454%	0,008454%	0,008438%	71,7%	71,8%	71,8%	71,9%
<b>TRE AL</b>	94.976.556,51	0,014568%	0,016682%	0,016665%	0,016665%	0,016634%	87,3%	87,4%	87,4%	87,6%
<b>TRE AM</b>	103.180.015,08	0,015827%	0,016713%	0,016696%	0,016696%	0,016665%	94,7%	94,8%	94,8%	95,0%
<b>TRE AP</b>	40.183.387,36	0,006164%	0,007843%	0,007835%	0,007835%	0,007820%	78,6%	78,7%	78,7%	78,8%
<b>TRE BA</b>	283.061.559,84	0,043418%	0,054961%	0,054906%	0,054906%	0,054804%	79,0%	79,1%	79,1%	79,2%
<b>TRE CE</b>	195.904.747,60	0,030049%	0,046058%	0,046012%	0,046012%	0,045926%	65,2%	65,3%	65,3%	65,4%
<b>TRE DF</b>	64.411.345,37	0,009880%	0,023631%	0,023607%	0,023607%	0,023563%	41,8%	41,9%	41,9%	41,9%
<b>TRE ES</b>	102.846.346,87	0,015775%	0,018106%	0,018088%	0,018088%	0,018054%	87,1%	87,2%	87,2%	87,4%
<b>TRE GO</b>	157.586.887,34	0,024172%	0,023424%	0,023401%	0,023401%	0,023358%	103,2%	103,3%	103,3%	103,5%
<b>TRE MA</b>	155.643.693,15	0,023874%	0,027920%	0,027892%	0,027892%	0,027840%	85,5%	85,6%	85,6%	85,8%
<b>TRE MT</b>	95.498.619,06	0,014648%	0,018455%	0,018436%	0,018436%	0,018402%	79,4%	79,5%	79,5%	79,6%
<b>TRE MS</b>	87.323.337,23	0,013394%	0,016214%	0,016198%	0,016198%	0,016168%	82,6%	82,7%	82,7%	82,8%

ÓRGÃO	DLP (RS) <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)	RES CNJ 177/2013 (V) <sup>4</sup>	(I) / (II)	(I) / (III)	(I) / (IV)	(I) / (V)
TRE MG	501.999.770,01	0,077001%	0,076192%	0,076116%	0,076116%	0,075975%	101,1%	101,2%	101,2%	101,3%
TRE PA	151.826.688,73	0,023288%	0,026868%	0,026841%	0,026841%	0,026791%	86,7%	86,8%	86,8%	86,9%
TRE PB	124.597.668,63	0,019112%	0,022341%	0,022319%	0,022319%	0,022278%	85,5%	85,6%	85,6%	85,8%
TRE PR	262.022.877,87	0,040191%	0,042046%	0,042004%	0,042004%	0,041926%	95,6%	95,7%	95,7%	95,9%
TRE PE	213.953.768,92	0,032818%	0,043896%	0,043852%	0,043852%	0,043771%	74,8%	74,8%	74,8%	75,0%
TRE PI	131.472.293,54	0,020166%	0,026649%	0,026622%	0,026622%	0,026573%	75,7%	75,8%	75,8%	75,9%
TRE RJ	355.988.222,46	0,054604%	0,104457%	0,104352%	0,104352%	0,104158%	52,3%	52,3%	52,3%	52,4%
TRE RN	113.649.741,16	0,017432%	0,024570%	0,024545%	0,024545%	0,024499%	71,0%	71,0%	71,0%	71,2%
TRE RS	240.324.476,82	0,036863%	0,044764%	0,044719%	0,044719%	0,044636%	82,3%	82,4%	82,4%	82,6%
TRE RO	64.657.282,91	0,009918%	0,012515%	0,012502%	0,012502%	0,012479%	79,2%	79,3%	79,3%	79,5%
TRE RR	45.037.708,90	0,006908%	0,007408%	0,007401%	0,007401%	0,007387%	93,3%	93,3%	93,3%	93,5%
TRE SC	149.678.428,78	0,022959%	0,034929%	0,034894%	0,034894%	0,034829%	65,7%	65,8%	65,8%	65,9%
TRE SP	587.816.319,31	0,090164%	0,109572%	0,109462%	0,109462%	0,109259%	82,3%	82,4%	82,4%	82,5%
TRE SE	73.046.019,15	0,011204%	0,014182%	0,014168%	0,014168%	0,014142%	79,0%	79,1%	79,1%	79,2%
TRE TO	69.767.964,09	0,010702%	0,012431%	0,012419%	0,012419%	0,012396%	86,1%	86,2%	86,2%	86,3%

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

<sup>2</sup> RCL do 3º quadrimestre de 2020 de R\$ 651.943.266.031,15 publicada pela Portaria-STN 660, de 22/1/2021.

<sup>3</sup> PORTARIA TSE 478, de 26/9/2005.

<sup>4</sup> PORTARIA TSE 385, de 22/8/2013.

263. Os Tribunais Regionais do Trabalho das 18ª (TRT 18) e 23ª (TRT 23) Regiões excederem os limites máximos fixados pela LRF (114,4% e 103,4%, respectivamente), pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005 (114,5% e 103,5%, respectivamente), pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 (130% e 117,6%, respectivamente) e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013 (130,3% e 117,8%, respectivamente).

264. Também incorreriam em descumprimento de limites, face à despesa com pessoal executada no período de apuração em análise, os Tribunais Regionais do Trabalho das 9ª (TRT 9), 16ª (TRT 16), 17ª (TRT 17) e 22ª (TRT 22) Regiões. Os TRTs 9, 16 e 22 excederem os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 (100,2%, 105% e 112,5%, respectivamente) e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013 (100,4%, 105,2% e 112,5%, respectivamente). Adicionalmente, o TRT 16 incorreria na extrapolação do limite de alerta, definido, segundo o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, como 90% do limite máximo fixado pela LRF (92,4%) e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005 (92,4%), ao passo que o TRT 22 ultrapassaria o limite prudencial (art. 22, parágrafo único, da LRF), definido como 95% do limite máximo fixado pela LRF (98,9%) e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005 (98,9%).

265. O Tribunal Regional do Trabalho das 17ª Região (TRT 17), por seu turno, excederia o limite prudencial (art. 22, parágrafo único, da LRF), definido como 95% do limite máximo fixado pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 (99,5%), e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013 (97,9%). Todos esses excessos estão demonstrados na Tabela 17.

**Tabela 17 – DLP/RCL em Relação aos Limites – Justiça do Trabalho**  
3º Quadrimestre de 2020

ÓRGÃO	DLP (RS) <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	583.933.660,62	0,089568%	0,206935%	0,206896%	0,182102%	0,181764%	0,181764%	43,3%	43,3%	49,2%	49,3%	49,3%
TRT 1	1.359.808.694,46	0,208578%	0,372658%	0,372550%	0,327940%	0,327331%	0,294541%	56,0%	56,0%	63,6%	63,7%	70,8%
TRT 2	1.865.261.028,50	0,286108%	0,414905%	0,414784%	0,365117%	0,364439%	0,366147%	69,0%	69,0%	78,4%	78,5%	78,1%
TRT 3	1.183.638.417,45	0,181555%	0,380315%	0,380204%	0,334678%	0,334056%	0,304548%	47,7%	47,8%	54,2%	54,3%	59,6%
TRT 4	1.019.424.853,14	0,156367%	0,271745%	0,271666%	0,239136%	0,238692%	0,221065%	57,5%	57,6%	65,4%	65,5%	70,7%
TRT 5	740.131.386,08	0,113527%	0,235301%	0,235233%	0,207065%	0,206680%	0,184667%	48,2%	48,3%	54,8%	54,9%	61,5%
TRT 6	566.594.984,15	0,086909%	0,173432%	0,173382%	0,152620%	0,152336%	0,136461%	50,1%	50,1%	56,9%	57,1%	63,7%
TRT 7	299.613.504,27	0,045957%	0,087418%	0,087393%	0,076928%	0,076785%	0,069410%	52,6%	52,6%	59,7%	59,9%	66,2%

ÓRGÃO	DLP (RS) <sup>11</sup>	DLP/RCL (I) <sup>12</sup>	LIMITES					PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS LIMITES				
			LRF (II)	RES CNJ 5/2005 (III) <sup>13</sup>	RES CNJ 26/2006 (IV) <sup>14</sup>	RES CNJ 177/2013 (V) <sup>15</sup>	ATO CONJ TST/CSJT 12/2015 (VI)	(I) / (II)	(I) / (III)	(I) / (IV)	(I) / (V)	(I) / (VI)
TRT 8	397.660.549,21	0,060996%	0,115213%	0,115180%	0,101388%	0,101200%	0,091173%	52,9%	53,0%	60,2%	60,3%	66,9%
TRT 9	756.923.511,09	0,116103%	0,131673%	0,131635%	0,115872%	0,115657%	0,150370%	88,2%	88,2%	100,2%	100,4%	77,2%
TRT 10	358.921.220,52	0,055054%	0,118556%	0,118521%	0,104329%	0,104135%	0,094278%	46,4%	46,5%	52,8%	52,9%	58,4%
TRT 11	286.004.895,68	0,043870%	0,080659%	0,080636%	0,070980%	0,070848%	0,066021%	54,4%	54,4%	61,8%	61,9%	66,4%
TRT 12	469.061.739,02	0,071948%	0,142164%	0,142123%	0,125105%	0,124872%	0,114128%	50,6%	50,6%	57,5%	57,6%	63,0%
TRT 13	315.959.942,62	0,048464%	0,076936%	0,076936%	0,076914%	0,067578%	0,067578%	63,0%	63,0%	63,0%	71,7%	71,7%
TRT 14	235.684.286,06	0,036151%	0,071770%	0,071749%	0,063158%	0,063041%	0,057479%	50,4%	50,4%	57,2%	57,3%	62,9%
TRT 15	1.123.247.119,61	0,172292%	0,249272%	0,249200%	0,219360%	0,218952%	0,255194%	69,1%	69,1%	78,5%	78,7%	67,5%
TRT 16	180.319.611,40	0,027659%	0,029946%	0,029937%	0,026353%	0,026304%	0,042882%	92,4%	92,4%	105,0%	105,2%	64,5%
TRT 17	244.523.006,65	0,037507%	0,042817%	0,042805%	0,037679%	0,037609%	0,049317%	87,6%	87,6%	99,5%	99,7%	76,1%
TRT 18	421.144.181,45	0,064598%	0,056455%	0,056439%	0,049680%	0,049588%	0,077174%	114,4%	114,5%	130,0%	130,3%	83,7%
TRT 19	180.694.374,01	0,027716%	0,042869%	0,042857%	0,037725%	0,037655%	0,034738%	64,7%	64,7%	73,5%	73,6%	79,8%
TRT 20	143.648.507,48	0,022034%	0,030556%	0,030547%	0,026889%	0,026839%	0,029098%	72,1%	72,1%	81,9%	82,1%	75,7%
TRT 21	210.472.905,17	0,032284%	0,044093%	0,044080%	0,038802%	0,038730%	0,041892%	73,2%	73,2%	83,2%	83,4%	77,1%
TRT 22	126.371.573,98	0,019384%	0,019608%	0,019602%	0,017255%	0,017223%	0,029751%	98,9%	98,9%	112,3%	112,5%	65,2%
TRT 23	262.954.161,37	0,040334%	0,038991%	0,038980%	0,034312%	0,034248%	0,049215%	103,4%	103,5%	117,6%	117,8%	82,0%
TRT 24	188.124.498,76	0,028856%	0,041820%	0,041808%	0,036802%	0,036733%	0,044404%	69,0%	69,0%	78,4%	78,6%	65,0%

<sup>11</sup> DLP = Despesa Líquida com Pessoal.

<sup>12</sup> RCL do 3º quadrimestre de 2020 de R\$ 651.943.266.031,15 publicada pela Portaria-STN 660, de 22/1/2021.

<sup>13</sup> ATO SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005.

<sup>14</sup> ATO CONJ TST/CSJT 1/2007.

<sup>15</sup> ATO CONJ TST/CSJT 30/2013.

266. A despeito de as despesas com pessoal dos TRTs 9, 16, 17, 18, 22 e 23, apuradas no 3º quadrimestre de 2020, terem excedido os limites históricos supramencionados, não houve quaisquer implicações jurídicas aos órgãos 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.

267. 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).

268. Deve-se assinalar 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.

269. 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.

270. Ressalta-se, ademais, que o Poder ou órgão que exceder o limite máximo tem de eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no

*primeiro, sem prejuízo das proibições previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF, conforme dispõe o art. 23 dessa mesma lei. No entanto, conforme determinação do art. 65, inciso I, da LRF, as regras e prazos prescritos nesse dispositivo estavam suspensas até 31/12/2020, data em que se encerrou o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto-legislativo 6/2020.*

*271. Em síntese, os dados apresentados pelos 63 órgãos compreendidos do limite global da despesa com pessoal do 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 referentes ao período de doze meses encerrado no 3º quadrimestre de 2020:*

*a) os Tribunais Regionais Federais das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões ultrapassariam o limite legal (máximo) fixado pela LRF e pela Resolução-CNJ 5/2005;*

*b) os Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais excederiam o limite legal (máximo) fixado pela LRF e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;*

*c) o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná extrapolaria o limite prudencial estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela LRF e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;*

*d) o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima excederiam o limite de alerta fixado em relação aos limites prescritos pela LRF e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;*

*e) os Tribunais Regionais do Trabalho das 18ª e 23ª Regiões excederiam os limites máximos estabelecidos pela LRF, pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;*

*f) o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região ultrapassaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;*

*g) o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região extrapolaria o limite de alerta estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela LRF e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e extrapolaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;*

*h) o Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região excederia o limite prudencial estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;*

*i) o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região extrapolaria o limite prudencial estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela LRF e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e extrapolaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013.*

*272. 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 poderiam ser facilmente absorvidas pelo limite do Supremo Tribunal Federal.*

273. Tendo em vista que este Tribunal admitiu, sempre em caráter excepcional, as alterações promovidas por atos infralegais nos limites da despesa com pessoal fixados pela Lei Complementar 101/2000, não haveria sanções a serem impostas aos órgãos supramencionados ou aos respectivos gestores.

274. Enfim, essas recorrentes alterações dos limites da despesa de pessoal, promovidas por atos infralegais, ao arrepio 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.

## IX. CONCLUSÃO

275. Todos os Poderes e órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 14 e 15 deste relatório)

276. A Receita Corrente Líquida calculada e publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria-STN 660/2021) alcançou, no período encerrado no 3º quadrimestre de 2020, o montante de R\$ 651,9 bilhões. A preços de dezembro de 2020, esse valor equivale a R\$ 674 bilhões, representando uma redução real de 16% em relação ao valor apurado no 2º quadrimestre de 2020 (R\$ 802 bilhões), e de 30% em relação ao mesmo período do exercício anterior. (itens 21 e 25)

277. O montante das transferências constitucionais e legais deduzidas para fins de apuração da RCL, conforme art. 2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000, compreendeu as ações orçamentárias 00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação, 00S7 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, 00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Apoio Emergencial do Setor Cultural devido à Pandemia da Covid-19 e 00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios (Lei Complementar 176/2020). (item 28)

278. A análise da natureza jurídica dos repasses federais a título de auxílio ou apoio financeiro aos entes subnacionais, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes da pandemia causada pelo novo coronavírus — a exemplo das transferências efetivadas por meio das ações orçamentárias 00S3, 00S7 e 00S8 — foi realizada na representação TC 024.304/2020-4. No referido feito, o TCU, por meio do Acórdão 4.047/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), decidiu que os repasses federais aos demais entes federativos a título de auxílio ou apoio financeiro para o combate à pandemia da Covid-19 — ou a mitigação de seus efeitos — são despesas próprias da União e não repartição legal ou constitucional de tributos, não devendo, portanto, ser considerados nas deduções para fins de cálculo da RCL. Sobre este acórdão existe recurso ainda não apreciado por esta Corte, cujo efeito suspensivo impede a plena eficácia dessa decisão. (itens 33 a 38)

279. Em cumprimento ao subitem 9.9 do Acórdão 315/2021-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), a Semag, nos próximos acompanhamentos dos RGFs, verificará o deslinde dos recursos apresentados contra o Acórdão 4.074/2020-Plenário, a fim de que sejam incorporados os entendimentos desta Corte acerca do tema, nas fiscalizações que eventualmente venham a ser empreendidas. (item 39)

280. A análise da metodologia de apuração da RCL considerou que a dedução dos valores executados por meio da ação orçamentária 00SE guarda conformidade com os preceitos da Lei Complementar 101/2000 e com a jurisprudência deste Tribunal. Isso porque os referidos repasses originam-se da implementação de regra transitória de compensação aos estados e ao Distrito

*Federal em decorrência da desoneração do ICMS incidente sobre as exportações. Criado pela Lei Complementar 176/2020, esse mecanismo compensatório veio em substituição à regra prevista no art. 31 da Lei Complementar 87/1996 — essa última considerada regular para fins de cômputo da RCL da União, conforme disposição literal do art. 2º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000. (itens 40 a 56)*

*281. 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 do Superior Tribunal Militar, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública da União, que foram prontamente sanadas após solicitação da equipe de fiscalização. (itens 58 e 62 a 63)*

*282. À exceção dos casos mencionados no parágrafo seguinte, os demais órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram os limites prudencial e máximo da despesa com pessoal, com a ressalva de que, para os órgãos da Justiça do Trabalho, foram considerados os limites previstos no Ato Conjunto TST/CSJT 12/2015, cujo mérito será analisado no TC 036.541/2018-4 (rel. min. Raimundo Carreiro). (itens 73 e 74)*

*283. Os Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais e o Ministério Público da União extrapolaram o limite máximo da despesa com pessoal, ao passo que o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná extrapolou o limite prudencial (95% do limite). Os três primeiros não se sujeitarão aos ditames do art. 23 da Lei Complementar 101/2000, visto que o reconhecimento, pelo Congresso Nacional, do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, suspendeu, nos termos do inciso I do art. 65 desse mesmo diploma legal, os prazos e disposições daquele dispositivo, enquanto perdurar a situação calamitosa — até 31/12/2020. (item 84)*

*284. A imposição, ao TRE do Paraná, das vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000, por ter excedido o limite prudencial (95% do limite), é desnecessária, tendo em vista que esse órgão da Justiça Eleitoral — ou qualquer outro de ente afetado pela pandemia da Covid-19 — se sujeitará, até 31/12/2021, às proibições constantes do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, essas praticamente equivalentes àquelas do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000. (item 85)*

*285. O Poder Executivo Federal, o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima excederam 90% do limite fixado pela Lei Complementar 101/2000, devendo-se alertá-los, com base no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, acerca da realização de despesa com pessoal em montante superior a 90% da RCL apurada para o período. O alerta ao Poder Executivo foi proposto no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (TC 014.922/2021-5, rel. min. Walton Alencar Rodrigues), ao passo que constará, no presente processo, proposta de alerta aos órgãos da Justiça Eleitoral. (itens 86 a 88)*

*286. A análise evolutiva da despesa com pessoal, em valores reais (preços de dezembro de 2020), dos órgãos e Poderes que extrapolaram pelo menos um dos limites previstos na Lei Complementar 101/2000 (alerta, prudencial ou máximo), permite concluir, exceto em relação ao Ministério Público da União, que a queda real da RCL foi a causa preponderante dos excessos observados. (itens 75 a 82)*

*287. Observou-se que, no período examinado — 2012 a 2020 — o Ministério Público da União teve um crescimento real médio da despesa com pessoal bem acima do observado para os demais órgãos e Poderes analisados, o que permite concluir que o desenquadramento desse órgão*

*em relação ao limite máximo decorre tanto da redução da RCL, quanto do crescimento real da despesa desse órgão ao longo dos últimos exercícios. (itens 82 e 83)*

*288. Os valores publicados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar dos órgãos pertencentes aos Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público, bem como em relação à DPU foram objeto de verificação, utilizando-se os valores do Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN, com os valores discriminados por fonte de recursos. Não foram identificados problemas relevantes nos demonstrativos desses órgãos e todos apresentaram disponibilidade nula ou positiva após a inscrição dos RPNPs, com exceção do TRF 4, que apresentou disponibilidade negativa. No entanto, em nota explicativa do próprio demonstrativo, o órgão relata o saneamento da questão mediante cancelamento de empenhos em janeiro de 2021. Diante do ocorrido, é proposta uma ciência ao TRF 4 enfatizando que o art. 42 da LRF e o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. min. Ubiratan Aguiar) estabelecem que a disponibilidade de caixa do órgão deve ser suficiente para a inscrição de restos a pagar. (itens 119 a 123)*

*289. Além disso, verificou-se que a grande maioria dos órgãos apresentou disponibilidade suficiente em todas as fontes de recursos para sustentar a inscrição dos respectivos restos a pagar não processados e, nos dois órgãos em que houve disponibilidade negativa em fonte específica, já foram tomadas as medidas saneadoras pertinentes. Sendo, portanto, proposto considerar, para esses órgãos, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos. (itens 124 a 129)*

*290. A disponibilidade do Poder Executivo após a inscrição de RPNP foi de R\$ 1,3 trilhão, apresentando uma redução nominal de 3% em relação à disponibilidade final de 2019. Para análise, esse valor é distribuído por Grupos de Destinação de Recursos, que são subconjuntos de fontes de recursos. (item 136)*

*291. Na verificação das disponibilidades por Grupos de Destinação de Recursos, ao contrário do verificado em 2019, quando as disponibilidades foram positivas em todos os grupos de destinação de recursos, tem-se que em 2020, o Poder Executivo apresentou disponibilidade negativa no grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 3,2 bilhões, e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R\$ 15 bilhões. Essas insuficiências foram largamente compensadas pela disponibilidade de R\$ 51 bilhões em Recursos Não Vinculados/Ordinários. (itens 137 a 138)*

*292. A questão da disponibilidade há muito vem sendo acompanhada no Relatório e Parecer Prévio das Contas do Presidente da República, cabendo destaque ao Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, relativo à apreciação das Contas do Presidente da República de 2010, que apresentou a seguinte ressalva:*

*execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação.*

*293. No exercício de 2020, com a apuração da disponibilidade essencialmente por contas patrimoniais, foram verificadas sete fontes com saldo negativo, totalizado R\$ 22,5 bilhões. Considerando que o monitoramento tempestivo das disponibilidades pode não ter sido suficiente para se evitar a inversão de fontes em 2020, dada a gravidade da crise oriunda da pandemia e o caráter inédito e imprevisível das medidas adotadas, não há, no Relatório das Contas do Presidente, uma ressalva nos moldes do Acórdão citado, ficando a análise detalhada da situação*

*encontrada e das providências saneadoras a cargo deste acompanhamento. Nesse sentido, foram solicitadas informações complementares à STN. (itens 140 a 145)*

*294. Na análise das informações apresentadas pela Secretaria, ficaram evidentes: as dificuldades oriundas da pandemia; a necessidade de melhorias no monitoramento de algumas fontes durante a execução da despesa; a existência de propostas de correção das insuficiências no decorrer de 2021; e uma incoerência entre as agregações dos grupos de destinação de recursos e o monitoramento das insuficiências realizado por fonte, quando o saldo da fonte é apropriado em mais de um grupo de destinação de recurso. Em consequência, propõe-se cientificar o Ministério da Economia de que o acompanhamento da disponibilidade por fonte de recurso não é bastante para se evitar a insuficiência por grupo de destinação de recurso, quando as fontes são apropriadas em mais de um grupo. (itens 146 a 170)*

*295. A Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional permanece representando 99% da Dívida Consolidada da União, ambas com aproximadamente R\$ 7 trilhões. Em relação ao quadrimestre anterior, a DM aumentou 10%, demonstrando que a redução do montante ocorrida no 1º quadrimestre era temporária, causada pelo impacto na gestão da dívida da calamidade pública decorrente da Covid-19 (houve redução no montante de títulos públicos emitidos no período e o volume de resgastes superou o das emissões). Além disso, tendo em vista que a redução na RCL da União (principal parâmetro de avaliação dos indicadores fiscais) foi ainda maior que no quadrimestre anterior, a relação DM/RCL saiu de 820,81% ao final do 2º quadrimestre de 2020 para 1.059,86% no 3º quadrimestre. (itens 193 e 210)*

*296. Já a expansão da Dívida Consolidada Líquida neste quadrimestre foi bastante acelerada em relação ao ocorrido nos quadrimestres anteriores, com crescimento de 14,95% (R\$ 591 bilhões), havendo, também neste quadrimestre, forte influência da redução das deduções (da redução do montante de Haveres Financeiros, neste caso). Enquanto o Ativo Financeiro foi recomposto com a transferência de R\$ 325 bilhões do Banco Central, o montante de Haveres Financeiros diminuiu R\$ 336 bilhões, graças, principalmente, à redução da expectativa de recebimento das dívidas dos entes subnacionais com a União (com significativo crescimento da estimativa de perdas). A relação DCL/RCL, impactada também pela redução na RCL, saiu de 517% para 697,44%, estabelecendo um novo recorde (desde a edição da LRF). A magnitude do endividamento federal motiva proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 188 a 192 e 195 a 209)*

*297. As operações de crédito da União realizadas em 2020, deduzidas da amortização/refinanciamento do principal da dívida (conforme estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007), atingiram 94,54% da RCL (R\$ 616 bilhões), excedendo, portanto, o limite para a realização de alerta por esta Corte de Contas, conforme dispõe o art. 59, § 1º, inciso III, da LRF. Tal alerta já foi proposto no Relatório sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020 (TC 014.922/2021-5). (itens 218 a 222)*

*298. O saldo das garantias concedidas pela União recuou para R\$ 333 bilhões repetindo, mesmo assim, o atingimento de novo índice recorde (desde o estabelecimento do limite pela RSF 48/2007) de 51,08% da RCL. O significativo crescimento no indicador deve-se à queda na arrecadação, à razoável manutenção da variação cambial ocorrida no ano e ao acréscimo de informações ao demonstrativo (inclusive com a evidenciação de valores não registrados no Siafi). De todo modo, o limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) foi cumprido, sendo que este ano não houve o estabelecimento de intralimite anual para a concessão de garantias. (itens 228 a 247)*

*299. Em cumprimento à determinação do subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro), no 3º 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 251)

300. 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 252 a 255)

301. Considerando a Despesa Líquida com Pessoal dos órgãos do Poder Judiciário no 3º quadrimestre de 2020, pode-se concluir que: (itens 257 a 265)

a) os Tribunais Regionais Federais das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões ultrapassariam o limite legal (máximo) fixado pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005;

b) os Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais excederiam os limites legais (máximos) fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

c) o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná extrapolaria o limite de alerta estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

d) os Tribunais Regionais do Trabalho das 18ª e 23ª Regiões excederiam os limites máximos estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

e) o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região ultrapassaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

f) o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região extrapolaria o limite de alerta estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e extrapolaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

g) o Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região excederia o limite prudencial estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

h) o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região extrapolaria o limite prudencial estabelecido em relação aos limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e ultrapassaria os limites legais (máximos) prescritos pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013; e

i) o Conselho Nacional de Justiça excederia o limite máximo por ele mesmo fixado em 2005 por ocasião de sua criação.

#### X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

302. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 3º quadrimestre de 2020, 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 3º 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 3º 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 3º quadrimestre do exercício de 2020, exceto em relação ao Ministério Público da União, e aos Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás, de Minas Gerais e do Paraná, 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) alertar o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º, inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esses órgãos da Justiça Eleitoral ultrapassaram, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, 90% do limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º da Resolução-CNJ 177/2013 e o art. 1º da Portaria-TSE 385/2013;*

*e) considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União, a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2020;*

*f) dar ciência ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário estabelecem que a disponibilidade de caixa do órgão deve ser suficiente para a inscrição de restos a pagar;*

*g) considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2020, ressaltando a existência de disponibilidades negativas no Grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 3,2 bilhões e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R\$ 15 bilhões, e de uma disponibilidade positiva de R\$ 51 bilhões em recursos não vinculados;*

*h) dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o acompanhamento da disponibilidade por fonte de recurso não é bastante para se evitar a insuficiência por grupo de destinação de recurso, quando as fontes são apropriadas em mais de um grupo;*

*i) 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:*

i.1) os montantes das dívidas consolidada e mobiliária ultrapassaram os limites anteriormente propostos pelo Poder Executivo, visto que, no 3º quadrimestre de 2020, a dívida consolidada líquida correspondeu a 697,44% da RCL e a dívida mobiliária a 10,6 vezes a RCL (1.059,86%);

i.2) o montante das garantias concedidas pela União atingiu 51,08% da RCL, patamar recorde após a vigência do limite de 60% estabelecido pela Resolução do Senado Federal 48/2007;

j) atestar a publicação e o recebimento dos demonstrativos dos limites da despesa com pessoal relativos ao 3º quadrimestre de 2020, conforme determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário;

k) informar, considerando a despesa com pessoal realizada no 3º 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, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000:

k.1) ao presidente do Conselho da Justiça Federal, bem como aos presidentes dos Tribunais Regionais Federais das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões, que esses órgãos da Justiça Federal ultrapassariam o limite máximo fixado pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005;

k.2) ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral, bem como aos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais, que esses órgãos da Justiça Eleitoral excederiam os limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

k.3) ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral, bem como ao presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, que esse órgão da Justiça Eleitoral extrapolaria o limite de prudencial, definido pelo parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000 como 95% dos limites fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

k.4) aos presidentes do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima que esses órgãos excederiam o limite de alerta, definido pelo art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 como 90% dos limites fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

k.5) ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como aos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho das 18ª e 23ª Regiões, que esses órgãos da Justiça do Trabalho excederiam os limites máximos estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

k.6) ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho ultrapassaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

k.7) ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho excederia o limite de alerta, definido pelo art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 como 90% dos limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e extrapolaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

k.8) ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho excederia o limite prudencial, definido pelo parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000 como 95% dos limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

k.9) ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho extrapolaria o limite prudencial, definido pelo parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000 como 95% dos limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e excederia os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013; e

k.10) 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 poderiam 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;

l) 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 ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Ministério Público da União;

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

2. O Diretor da Semag emitiu pronunciamento nos seguintes termos:

*Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização da Diref/Semag (peça 117, p. 64-67).*

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

*A propósito, os itens de mérito do presente Acompanhamento visam atender aos comandos dispostos no art. 59, caput e § 2º, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como nos arts. 120, § 3º, e 136 da Lei 13.898/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício de 2020, in verbis:*

#### LRF

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

*(...)*

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

#### LDO 2020

Art. 120. (...)

(...)

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

(...)

Art. 136. Os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal disponibilizarão, por meio do Siconfi, os relatórios de gestão fiscal, no prazo de até quarenta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

Ademais, conforme ressaltado no Relatório de Fiscalização precedente (peça 117, p. 28 e 50), os alertas endereçados ao Poder Executivo quanto aos níveis das despesas com pessoal e das operações de crédito no 3º quadrimestre de 2020 já foram objeto de proposta no âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020 (TC 014.922/2021-5, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), por força do disposto no art. 59, § 1º, incisos II e III, da LRF, c/c os arts. 1º, inciso II, alínea “b” e “c”, e 7º da Resolução-TCU 142/2001, in verbis:

LRF

Art. 59. (...)

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

(...)

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

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

Resolução-TCU 142/2001

Art. 1º Nos termos do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, compete diretamente ao Tribunal de Contas da União:

II - alertar aos Poderes ou órgãos referidos no inciso I, quando constatar:

(...)

b) que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou noventa por cento do limite;

c) que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia encontram-se acima de noventa por cento dos respectivos limites;

(...)

Art. 7º As constatações pertinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal devem integrar o relatório sobre as contas previstas no art. 71, inciso I, da Constituição Federal do exercício a que se referem, ainda que os respectivos processos encontrem-se pendentes de julgamento, a fim de subsidiar a emissão dos pareceres previstos no art. 56, caput, da LRF.

Ante o exposto, com fulcro no art. 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001, enviem-se os autos ao gabinete do ministro-relator Walton Alencar Rodrigues.

3. O titular da unidade técnica assim se manifestou:

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada na instrução precedente, a qual contou a com anuência do Diretor de Fiscalização da Responsabilidade Fiscal.

*De início, cabe observação quanto ao número do Acórdão mencionado na instrução precedente, onde se lê “Acórdão 4.047/2020-TCU-Plenário”, leia-se “Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário”.*

*O presente processo de fiscalização tem como escopo o acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) emitidos pelos Poderes e órgãos autônomos da União, atinentes ao 3º Quadrimestre de 2020, nos termos dos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2020, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).*

*O citado relatório, que se presta como relevante instrumento da transparência da gestão fiscal, veicula informações imprescindíveis ao equilíbrio intertemporal das finanças públicas, notadamente no que se refere ao grau de comprometimento de determinados indicadores em relação aos limites estabelecidos pela mesma lei. Com efeito, os RGFs contêm informações atinentes às despesas com pessoal, às operações de crédito, às dívidas consolidada e mobiliária, à concessão de garantias, entre outros.*

*Em particular, no que tange aos limites da despesa com pessoal, a LRF estabeleceu que, para a União, o somatório das despesas com pessoal, após promovidos os ajustes previstos na legislação, não poderá superar 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Esse percentual ainda é distribuído pelos Poderes e Órgãos autônomos federais, constituindo-se, portanto, limites individualizados de despesas com pessoal, o que se coaduna com a autonomia administrativa e financeira das mais elevadas estruturas da República, conforme estabelecido pela Carta Magna.*

*Essa relação-limite, portanto, leva em conta duas variáveis, a saber, a despesa com pessoal e a RCL, ambas apuradas no mês em referência e nos onze anteriores. Como sobredito, os montantes absolutos de despesas com pessoal e da RCL, e o respectivo índice de comprometimento dos limites estabelecidos pela LRF devem ser trimestralmente evidenciados nos correspondentes RGFs, cabendo aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão (art. 59, § 2º, da LRF).*

*Outra fronteira de elevada importância para as finanças públicas refere-se ao limite de operações de crédito, esta estabelecida pela Resolução do Senado Federal 48/2007. Mais uma vez, o legislador optou por utilizar a RCL como parâmetro para o limite de operações de crédito. Assim, a cada exercício financeiro, o limite a contratação de operações de crédito pela União é de 60% da RCL, incluindo tanto operações de crédito internas quanto externas.*

*Como medida de prudência, o legislador complementar ainda definiu a adoção de algumas medidas preventivas, de forma a evitar a extrapolação dos limites máximos de despesa com pessoal e de contratação de operações de crédito.*

*É nesse sentido que avulta a relevância desta Corte de Contas no exercício de seu mister de contribuir para o controle e equilíbrio das finanças públicas. O art. 59, § 1º, da LRF estabelece que compete aos Tribunais de Contas alertar aos Poderes e órgãos autônomos “que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite” e que “os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites” (grifos adicionados).*

*Como verificado na instrução da equipe técnica, as informações veiculadas pelo Relatório de Gestão Fiscal, emitido pelo Poder Executivo, atinente ao 3º Quadrimestre de 2020, informam que as despesas com pessoal apuradas desse mesmo Poder extrapolaram 90% da RCL. Conforme se extrai da instrução da equipe técnica (peça 117, p. 28 e 29), a extrapolação do chamado “limite de alerta” se deve, mormente, à redução da RCL verificada em 2020 (“variação aproximada de doze pontos percentuais de 2019 para 2020”). Já a despesa com pessoal não apresentou elevação significativa, entre o 3º quadrimestre de 2019 e o mesmo período de 2020 (crescimento nominal de 2,9%).*

*A redução da RCL combinada com adoção de medidas de combate à pandemia de Covid-19, resultando em déficit primário sem precedentes na história do país, foi responsável pela extrapolação do limite de alerta também no que se refere às operações de crédito. Nesse rumo, o montante de operações de crédito do Poder Executivo federal em 2020 correspondeu a 94,54% da RCL, no período.*

*A extrapolação dos referidos limites, à luz do art. 59, § 1º, inciso II, da LRF enseja a emissão de alertas ao Poder Executivo federal. Não obstante, conforme foi bem apontado na instrução da equipe técnica (peça 117, p. 28 e 50), e pelo Diretor da Diref (peça 118), esses alertas já foram propostos no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (art. 71, inciso I, da Constituição Federal), ainda em instrução na presente data.*

*Impende destacar que destacar que a consignação das referidas propostas de alerta no citado relatório está em plena consonância com o disposto no art. 7º da Resolução-TCU 142/2001, conforme transcrição in verbis:*

*Art. 7º As constatações pertinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal devem integrar o relatório sobre as contas previstas no art. 71, inciso I, da Constituição Federal do exercício a que se referem, ainda que os respectivos processos encontrem-se pendentes de julgamento, a fim de subsidiar a emissão dos pareceres previstos no art. 56, caput, da LRF.*

*Importa ressaltar que o exame empreendido pela equipe técnica e suas respectivas propostas de encaminhamento, obedeceram aos ditames estabelecidos pela Resolução-TCU 315/2020. Não obstante, convém informar que as aludidas propostas de encaminhamento não abarcam recomendações ou determinações, sendo dispensados os procedimentos descritos nos arts. 14 e 15 da mencionada Resolução desta Corte de Contas.*

*Por fim, registro que o Procurador de Contas Júlio Marcelo de Oliveira requereu, com fulcro no art. 6º, XV, da Lei Complementar 75/1993, nos artigos 81, II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria MP/TCU nº 2, de 31/08/2020, oportunidade de oficiar nos autos após a instrução da unidade técnica (peça 67).*

*Por todo o exposto, encaminhem-se os autos ao gabinete do ministro-relator Walton Alencar Rodrigues.*

4. O Procurador Júlio Marcelo de Oliveira requereu oficiar nos autos e emitiu o seguinte parecer:

*Trata-se de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) referentes ao 3º quadrimestre de 2020 publicados pelos titulares dos Poderes e órgãos federais referidos no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).*

*A fiscalização foi realizada por auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) entre fevereiro e março de 2021 e seus resultados estão expressos no Relatório de Fiscalização datado de 14/6/2021 (peça 117), cuja proposta de encaminhamento se reproduz a seguir (grifos acrescidos):*

*(...)*

*O Diretor e o Secretário da Semag manifestaram-se de acordo com a proposta da equipe de fiscalização (peças 118 e 119).*

*Em 26/10/2021, Vossa Excelência encaminhou o processo para a oitiva do Ministério Público de Contas (peça 120), que havia sido solicitada em 6/5/2021 (peça 67).*

II

*O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Semag, com pequenos acréscimos.*

*Os principais achados da equipe de fiscalização dizem respeito à extrapolação, por determinados órgãos ou Poderes, dos limites máximo, prudencial ou de alerta para despesas com pessoal, fixados pela LRF (arts. 19, 20, 22, parágrafo único, e 59, § 1º, inciso II), bem como à extrapolação, pelo Poder Executivo, do limite máximo para a realização de operações de crédito, fixado pelo art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal 48/2007, em atendimento ao art. 30, inciso I, da LRF.*

*Os órgãos que descumpriram o limite máximo para despesas com pessoal foram o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO), o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) e o Ministério Público da União (MPU).*

*O Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR), por sua vez, extrapolou o limite prudencial de despesas com pessoal (95% do limite máximo).*

*Já o Poder Executivo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM) e o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR) ultrapassaram o limite de alerta para a realização de despesas com pessoal (90% do limite máximo).*

*Ressalte-se que, no processo de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2020 (TC 035.391/2020-0), foi apurado que o MPU havia extrapolado o limite prudencial de despesas com pessoal, conforme item 9.3 do Acórdão 315/2021-Plenário, proferido em 24/2/2021.*

*Naqueles autos, contudo, não foi expedido alerta ao MPU, medida expressamente prevista no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, tendo sido proferida, porém, a seguinte decisão (item 9.4 do Acórdão 315/2021):*

*9.4. dar ciência ao Ministério Público da União, 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, de que, apesar de a medida cautelar concedida nos autos do processo TC 036.973/2020-3 (rel. min. Bruno Dantas) ter suspenso, em relação a esse órgão, os efeitos dos arts. 22 e 23 da Lei Complementar 101/2000, subsistem as proibições impostas pelo art. 8º da Lei Complementar 173/2020, vedações essas aplicáveis a todos os Poderes e órgãos dos entes federativos afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, independentemente dos níveis de comprometimento de suas despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida;*

*Sobre esse ponto, é importante realçar que houve uma segunda medida cautelar adotada pelo Ministro Bruno Dantas no TC 036.973/2020-3, referendada pelo Plenário (Acórdão 434/2021, proferido em 3/3/2021), com o seguinte teor (peça 37 daqueles autos, grifou-se):*

*18.2. conceder, liminarmente, a tutela de urgência, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, e do art. 300 do Código de Processo Civil, para determinar que o Ministério Público da União não adote nenhuma medida de promoção dos seus membros ou de promoção e progressão de seus servidores nas **situações previstas no art. 22, parágrafo único, da Lei 101/2000**, até que este Tribunal decida, em definitivo, sobre o mérito da questão.*

*Portanto, ao referendar a cautelar, o Tribunal entendeu, em análise perfunctória, que o MPU deve sujeitar-se às vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF, aí incluída a vedação para atos de promoção ou progressão funcional.*

*Nesse cenário, o MP de Contas entende que cabe, nos presentes autos, alertar o MPU de que esse órgão extrapolou, em 2020, o limite máximo para realização de despesas de pessoal.*

*O mesmo alerta deve ser expedido para o TRE/GO e o TRE/MG, a fim de que cumpram com o disposto no art. 22, parágrafo único, da LRF, destacando-se que, no que toca aos gastos com pessoal, só as disposições do art. 23 da LRF é que foram suspensas em 2020 em razão da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 65, inciso I, da LRF.*

*De modo similar, deve ser expedido alerta ao TRE/PR de que esse órgão extrapolou o limite prudencial de despesas com pessoal, estando sujeito, pois, ao disposto no art. 22, parágrafo único, da LRF.*

*No que tange ao Poder Executivo, ele já foi alertado pelo TCU acerca da extrapolação do limite de alerta para realização de despesas com pessoal, conforme item 4.2 do Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República referentes ao Exercício de 2020, aprovado pelo Acórdão 1.515/2021-Plenário (TC 014.922/2021-5). Transcreve-se, a seguir, o teor do alerta:*

*4.2. Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), c/c os arts. 1º, inciso II, alínea “b”, e 7º, da Resolução-TCU 142/2001, que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da LRF, o montante das despesas com pessoal desse Poder no 3º quadrimestre de 2020 (R\$ 227,9 bilhões), correspondente a 34,955% da RCL no período, ultrapassou 90% do limite de que trata o art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF. (seção 4.1.2.4);*

*Quanto ao TSE, ao TRE/AM e ao TRE/RR, que também ultrapassaram o limite de alerta para a realização de despesas com pessoal, a Semag, acertadamente, está propondo que o TCU emita alerta a esses órgãos (alínea “d” da proposta de encaminhamento).*

*No que se refere ao montante das operações de crédito realizadas pela União, o limite máximo estabelecido pelo art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007 é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), a cada exercício financeiro.*

*Tal limite, no entanto, foi suspenso em 2020, em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19), nos termos do Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020, combinado com o art. 65, § 1º, inciso I, alínea “a”, da LRF.*

*De qualquer modo, a Semag verificou que o montante das operações de crédito realizadas pela União em 2020, consideradas as deduções previstas no art. 7º, § 2º, da Resolução do Senado Federal 48/2007, correspondeu a 94,54% da Receita Corrente Líquida (cf. Tabela 12, à peça 17, pp. 49/50), percentual bem superior ao limite.*

*Sobre esse fato, não se faz necessária a expedição de nenhuma medida nestes autos, haja vista que, no Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República referentes ao Exercício de 2020 (TC 014.922/2021-5, Acórdão 1.515/2021-Plenário), já foi emitido o seguinte alerta pelo TCU:*

*4.3. Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), c/c os arts. 1º, inciso II, alínea “c”, e 7º, da Resolução-TCU 142/2001, que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da LRF, o montante de operações de crédito desse Poder no exercício de 2020 correspondeu a 94,54% da RCL no período, ultrapassando o limite de que trata o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, c/c os arts. 30 e 31 da LRF. (seção 4.1.2.6);*

*Quanto às demais questões tratadas neste processo de acompanhamento, o MP de Contas anui integralmente ao encaminhamento proposto, que se fundamenta em robusta análise da equipe de fiscalização.*

### III

*Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento à peça 117, pp. 64/7, com os seguintes acréscimos:*

*a) alertar o Ministério Público da União, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º, inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, de que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esse órgão ultrapassou, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, o limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar 101/2000;*

*b) alertar o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás e o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º, inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, de que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esses órgãos ultrapassaram, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, o limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º da Resolução-CNJ 177/2013 e o art. 1º da Portaria-TSE 385/2013; e*

*c) alertar o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º, inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, de que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esse órgão ultrapassou, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, 95% do limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º da Resolução-CNJ 177/2013 e o art. 1º da Portaria-TSE 385/2013.*

## VOTO

Trata-se do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), referentes ao 3º 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 parâmetros de 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 (Semag), todos os Poderes e órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, bem como os publicaram no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A unidade técnica verificou, com poucas exceções, o atendimento aos limites previstos na LRF e demonstrou o crescimento da dívida pública e o agravamento das condições fiscais.

O Ministério Público junto ao TCU requereu manifestar-se nos autos e sugeriu acrescentar à proposta de encaminhamento da unidade técnica a expedição de alertas previstos no artigo 59 da LRF.

Acolho as análises empreendidas, sem prejuízo das observações a seguir.

A receita corrente líquida (RCL), principal denominador dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, que apresentava trajetória ascendente, tanto em valores nominais, quanto reais, desde 2017, apresentou redução real de 16% em relação ao 2º quadrimestre de 2020 e de 30% comparado ao valor apurado no mesmo período do exercício anterior.

Quanto à metodologia de apuração, continuaram a ser 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).

O Tribunal, mediante Acórdão 4074/2020-Plenário, modificado pelo Acórdão 2.874/2021-Plenário, firmou entendimento no sentido de tais transferências constituírem despesas próprias da União, devendo o Ministério da Economia se abster de considerar tais despesas no rol de deduções para fins de cálculo da receita corrente líquida federal. Os efeitos dessa decisão, no entanto, estão suspensos em razão de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União.

Os Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais e o Ministério Público da União extrapolaram o limite máximo da despesa com pessoal, ultrapassando, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, o limite prudencial (95% do limite).

Os demais órgãos cumpriram os limites prudencial e máximo vigentes para as despesas com pessoal, considerando, para a Justiça do Trabalho, os valores fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cuja análise de regularidade ocorre no TC 036.541/2018-4.

O Poder Executivo Federal, o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima excederam 90% do limite de pessoal na LRF.

A análise dos dados demonstrou que as extrapolações dos limites de pessoal decorreram da queda real da receita corrente líquida, ocasionada, principalmente, pela pandemia de Covid-19. Apenas o Ministério Público da União (MPU) teve significativo aumento real da despesa de pessoal nos últimos anos, em comparação com os demais órgãos e poderes.

Como o alerta previsto no artigo 59 da LRF foi emitido ao Poder Executivo quando o Tribunal apreciou as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020 (Acórdão 1515/2021-Plenário), nestes autos, acolhendo a proposta do MPTCU, adoto a providência para os órgãos que extrapolaram 90% dos limites.

Ressalto que, no período avaliado, estava vigente o artigo 65, I, da LRF e o artigo 8º da Lei Complementar 173/2020, que dispensavam as medidas corretivas dos limites previstas no artigo 23 da LRF para os órgãos que ultrapassaram os limites de pessoal e impediam o aumento das despesas de pessoal decorrentes de promoções, reestruturações de carreiras e criações de cargos.

Em relação às disponibilidades de caixa e aos restos a pagar, a unidade técnica verificou que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) apresentou saldo negativo após a inscrição dos restos a pagar não processados. Tendo em vista que o órgão cancelou empenhos em janeiro de 2021, julgo suficiente dar-lhe ciência da ocorrência, a fim de evitar futuros descumprimentos do artigo 42 da LRF.

A disponibilidade de caixa do Poder Executivo caiu 3% em relação à verificada em 2019, perfazendo R\$ 1,3 trilhão.

Revertendo trajetória de correção que se observava nos últimos exercícios, em 2020, foram verificadas sete fontes de recursos com saldo negativo, totalizando R\$ 22,5 bilhões, o que afronta o artigo 8º da LRF e compromete a fidedignidade dos demonstrativos da despesa.

Essa inversão de fontes decorreu de dificuldades adicionais na administração do caixa causadas pelas necessárias adequações orçamentárias e financeiras para atender à pandemia de Covid-19.

Em que pese tal achado não ter ensejado ressalva nas contas do Presidente da República, considerando o ineditismo de suas causas, o Tribunal determinou à Semag o acompanhamento da questão de forma mais aprofundada nos presentes autos.

Foi verificado, então, que a correção da inversão de fontes foi adiada em razão da expectativa de aprovação do Projeto de Lei Complementar 137/2020, que permitiria, durante o estado de calamidade pública, a utilização dos saldos do superávit financeiro de diversos fundos públicos. No entanto, tal autorização não se concretizou e os custos relacionados à correção das inversões quando elevados montantes de despesas já se encontravam executadas de forma pulverizada, fizeram o Poder Executivo concluir pela inviabilidade de correção no exercício de 2020.

Ademais, foram verificadas incoerências metodológicas que implicaram saldos negativos nos grupos de destinação de fonte de recursos, quando as fontes, individualmente, apresentavam saldos positivos.

Considerando as medidas informadas pelo Poder Executivo para correção das inversões em 2021, julgo suficiente a expedição de ciência formulada pela Semag, com o objetivo de evitar repetição das falhas verificadas.

Passo a tratar do endividamento público, verificado no RGF do 3º 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. Ministro 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 próximo de R\$ 7 trilhões.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), que representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, por deduzir as disponibilidades de caixa e demais haveres financeiros, apresentou forte aceleração em seu crescimento, que foi de 14,95% no quadrimestre em análise. A relação DCL/RCL saiu de 517% para 697,44%, estabelecendo novo recorde desde a edição da LRF.

A relação Dívida Mobiliária/Receita Corrente Líquida (DM/RCL), principal parâmetro de avaliação dos indicadores fiscais, aumentou de 821% no 2º quadrimestre para 1.059,86% no 3º quadrimestre de 2020.

Tanto a dívida mobiliária quanto a consolidada se encontram muito acima dos limites propostos pelo Poder Executivo, após a edição da LRF, arquivados pelo Senado Federal.

Nesse cenário, pertinente informar aos Poderes Executivo e Legislativo sobre os elevados percentuais alcançados.

Como sinalizado no Acórdão 315/2021-Plenário, que julgou os relatórios de gestão fiscal do 2º quadrimestre de 2020, a queda na arrecadação e a flexibilização de regras para concessão de operações de créditos e garantias viabilizada pelas medidas de combate à pandemia provocaram deterioração desses indicadores.

As operações de crédito da União realizadas em 2020 perfizeram 94,54% da RCL e excederam o limite estabelecido pelo Senado Federal, mediante Resolução 48/2007 (60% da RCL). Embora a observância de tal parâmetro tenha sido suspensa em razão do estado de calamidade pública, o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República relativas a 2020 expediu o alerta previsto no artigo 59 da LRF e não restam demais providências a serem adotadas nos presentes autos.

Por todo o exposto, considero que os relatórios de gestão fiscal apresentados estão de acordo com as normas que regem a matéria, demonstram o agravamento do cenário fiscal e a extrapolação de alguns limites previstos na LRF.

Adotando as medidas propostas pela Semag e pelo MPTCU, o Tribunal cumpre sua missão constitucional e legal de dar ciência das ocorrências à sociedade e contribuir para que os órgãos e Poderes da União adotem as medidas pertinentes à boa gestão fiscal.

Feitas essas observações, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de março de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 460/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.182/2021-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; 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: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
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 3º 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 3º 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 3º 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 3º quadrimestre do exercício de 2020, exceto em relação ao Ministério Público da União e aos Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás, de Minas Gerais e do Paraná, 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 processo TC 036.541/2018-4;

9.4. alertar o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º, inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esses órgãos da Justiça Eleitoral ultrapassaram, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, 90% do limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º da Resolução-CNJ 177/2013 e o art. 1º da Portaria-TSE 385/2013;

9.5. alertar o Ministério Público da União, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º, inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, de que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esse órgão ultrapassou, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, o limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “d”, da Lei Complementar 101/2000;

9.6. alertar o Tribunal Regional Eleitoral de Goiás e o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º,

inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, de que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esses órgãos ultrapassaram, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, o limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º da Resolução-CNJ 177/2013 e o art. 1º da Portaria-TSE 385/2013; e

9.7. alertar o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 1º, inciso II, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, de que, não obstante os efeitos da pandemia de Covid-19 e as disposições da Lei Complementar 173/2020 e do inciso I do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, esse órgão ultrapassou, na apuração do 3º quadrimestre de 2020, 95% do limite fixado pelo art. 20, inciso I, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º da Resolução-CNJ 177/2013 e o art. 1º da Portaria-TSE 385/2013.

9.8. considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União, a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2020;

9.9. dar ciência ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário estabelecem que a disponibilidade de caixa do órgão deve ser suficiente para a inscrição de restos a pagar;

9.10. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2020, ressaltando a existência de disponibilidades negativas no Grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 3,2 bilhões e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R\$ 15 bilhões, e de uma disponibilidade positiva de R\$ 51 bilhões em recursos não vinculados;

9.11. dar ciência ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o acompanhamento da disponibilidade por fonte de recurso não é bastante para se evitar a insuficiência por grupo de destinação de recurso, quando as fontes são apropriadas em mais de um grupo;

9.12. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, com o objetivo de 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:

9.12.1. os montantes das dívidas consolidada e mobiliária ultrapassaram os limites anteriormente propostos pelo Poder Executivo, visto que, no 3º quadrimestre de 2020, a dívida consolidada líquida correspondeu a 697,44% da RCL e a dívida mobiliária a 10,6 vezes a RCL (1.059,86%);

9.12.2. o montante das garantias concedidas pela União atingiu 51,08% da RCL, patamar recorde após a vigência do limite de 60% estabelecido pela Resolução do Senado Federal 48/2007;

9.13. atestar a publicação e o recebimento dos demonstrativos dos limites da despesa com pessoal relativos ao 3º quadrimestre de 2020, conforme determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 553/2017-TCU-Plenário;

9.14. informar, considerando a despesa com pessoal realizada no 3º 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, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000:

9.14.1. ao presidente do Conselho da Justiça Federal, bem como aos presidentes dos Tribunais Regionais Federais das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões, que esses órgãos da Justiça Federal

ultrapassariam o limite máximo fixado pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005;

9.14.2. ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral, bem como aos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais de Goiás e de Minas Gerais, que esses órgãos da Justiça Eleitoral excederiam os limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

9.14.3. ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral, bem como ao presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, que esse órgão da Justiça Eleitoral extrapolaria o limite de prudencial, definido pelo parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000 como 95% dos limites fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

9.14.4. aos presidentes do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais do Amazonas e de Roraima que esses órgãos excederiam o limite de alerta, definido pelo art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 como 90% dos limites fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pelas Resoluções-CNJ 5/2005, 26/2006 e 177/2013;

9.14.5. ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como aos presidentes dos Tribunais Regionais do Trabalho das 18ª e 23ª Regiões, que esses órgãos da Justiça do Trabalho excederiam os limites máximos estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

9.14.6. ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho ultrapassaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

9.14.7. ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho excederia o limite de alerta, definido pelo art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 como 90% dos limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e extrapolaria os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

9.14.8. ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho excederia o limite prudencial, definido pelo parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000 como 95% dos limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013;

9.14.9. ao presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como ao presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, que esse órgão da Justiça do Trabalho extrapolaria o limite prudencial, definido pelo parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000 como 95% dos limites máximos fixados pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-CNJ 5/2005 / Ato SEOF.GDGCA.GP.TST 239/2005, e excederia os limites máximos fixados pela Resolução-CNJ 26/2006 / Ato Conjunto TST/CSJT 1/2007 e pela Resolução-CNJ 177/2013 / Ato Conjunto TST/CSJT 30/2013; e

9.14.10. 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 poderiam 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;

9.15. encaminhar cópia deste acórdão 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 ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Ministério Público da União;

10. Ata nº 8/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/3/2022 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0460-08/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

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

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral