

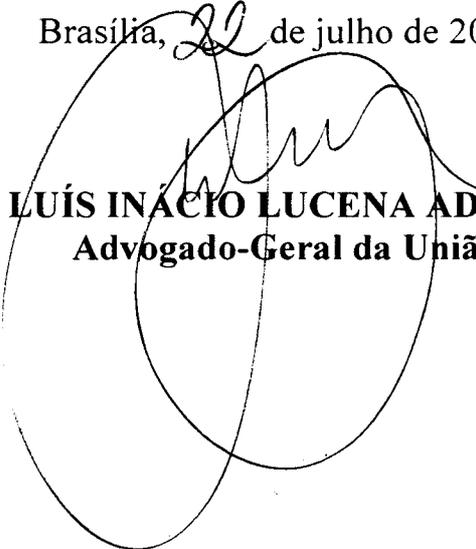
A SUA EXCELÊNCIA O SENHOR MINISTRO AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO Nº TC 005.335/2015-9
RELATOR: MINISTRO AUGUSTO NARDES
ORIGEM: TCU Aviso nº 664-GP/TCU, de 19 de junho de 2015.



A Presidenta da República, representada pelo Advogado-Geral da União, vem apresentar, nos termos do inciso V do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas INFORMAÇÕES Nº RA/01-2015, como contrarrazões em face do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2014.

Brasília, 22 de julho de 2015.


LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União

PROCESSO Nº 00400.000745/2015-51

ORIGEM: TCU Aviso nº 664-GP/TCU, de 19 de junho de 2015.

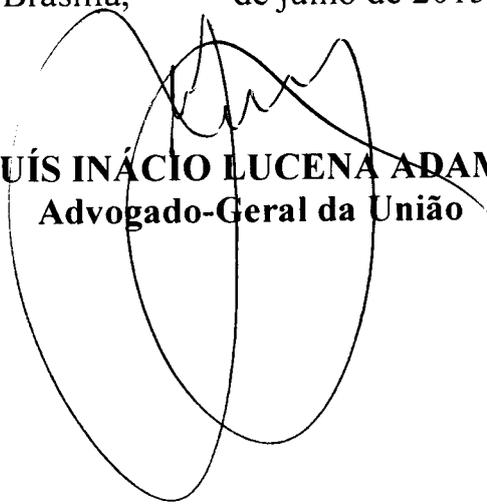
ASSUNTO: Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2014

Despacho do Advogado-Geral da União

Aprovo, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas INFORMAÇÕES Nº RA/01-2015, elaboradas pelo Advogado da União, Dr. RAFAELO ABRITTA.

Brasília, de julho de 2015.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS EXTRAJUDICIAIS**

INFORMAÇÕES nº RA/01-2015

Processo nº 00400.000745/2015-51

Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Assunto: CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – EXERCÍCIO 2014

Exmo. Senhor Advogado-Geral da União,

Trata-se do Aviso nº 664-GP/TCU, originário do Tribunal de Contas da União, por meio do qual é dada ciência à Exma. Sra. Presidenta da República dos termos do Acórdão nº 1464/2015-TCU-Plenário.

Referido Acórdão fora proferido no bojo do Processo nº TC 005.335/2015-9, que trata das Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014.

O Acórdão foi vazado nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff,

Considerando que o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em sede de decisão monocrática (SS 1197 PE, sessão de 15/9/1997, Rel. Min. CELSO DE MELLO), que “a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desvestidas de caráter deliberativo não exonera essa essencial instituição de controle - mesmo tratando-se da apreciação simplesmente opinativa das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado - do dever de observar a cláusula constitucional que assegura o direito de defesa e as demais prerrogativas inerentes ao *due process of law* aos que possam, ainda que em sede de procedimento administrativo, eventualmente expor-se aos riscos de uma sanção jurídica”;

Considerando, ainda, que a mencionada deliberação asseverou, também, que “cumpre ter presente que o Estado, em tema de sanções de natureza jurídica ou de limitações de caráter político-administrativo, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade institucional, o princípio da plenitude de defesa, pois - não custa enfatizar - o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer restrição imposta pelo Poder Público exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do postulado do devido processo legal”;

Considerando, portanto, que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas

por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, nos termos da citada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em:

9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;

9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos seguintes indícios de irregularidades:

9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);

9.2.2. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, *caput*, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.4. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, *caput*, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.5. ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts.

3º, *caput*, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.7. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento “Recursos Próprios - Geração Própria”, pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora”, pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas”, pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas”, pela empresa Furnas - Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, *caput*, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, *caput*, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório); e

9.2.13. existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório).

3



Em face dos apontamentos acima relacionados, esta Advocacia-Geral da União centralizou as informações encaminhadas, pelos órgãos da Administração Federal diretamente envolvidos com as questões tratadas, organizando-as na forma das presentes Informações, que, aprovadas, constituirão as contrarrazões do Governo.

I - Preliminarmente

Antes de se adentrar as questões específicas da referida decisão, faz-se necessário colocar ênfase em quatro questões preliminares.

Pois bem, por primeiro, convém louvar a iniciativa do Tribunal de Contas da União de, em deferência ao princípio da ampla defesa e ao princípio do contraditório e atento às orientações do Supremo Tribunal Federal, conceder prazo e oportunidade para a apresentação de contrarrazões pela Presidência da República.

Ademais, além de deferência aos aludidos princípios, a decisão reflete a preocupação da Corte de Contas em oferecer a melhor análise para a deliberação do Congresso Nacional. É dizer, evidencia a proposta de oferecer uma avaliação sobre as contas do Governo da República tecnicamente sólida, que leve em conta também a perspectiva do gestor, uma decisão acurada, ancorada na melhor técnica disponível.

Bem por isso, as razões que se seguem tratam única e especificamente sobre os pontos destacados no Acórdão nº 1464/2015-TCU-Plenário. Enfim, serão abordados, topicamente, cada um dos pontos de esclarecimentos solicitados pela Corte de Contas.

Parte outra, dessa primeira colocação preliminar, é o fato de que a Administração Pública, por certo, estará pronta para prestar quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários à avaliação das Contas do Governo da República de 2014.

Dessa forma, desde já, caso outros pontos de elucidação, à luz da compreensão da egrégia Corte, sejam necessários, poderão e deverão ser solicitados à Administração Pública, que não se furtará de prontamente atendê-los em tempo e modo adequados, colaborando com a proposta de oferecer à deliberação do Congresso Nacional a melhor análise sobre o tema, que contemple as preocupações do órgão de controle externo e do próprio gestor público.

Não se pode deixar de registrar que o Governo Federal vem reiteradamente se adequando aos apontamentos realizados a cada Parecer Prévio, conforme registra a atual análise.

De fato, os apontamentos em sua maioria foram implementados ou estão em fase de implementação (em razão da impossibilidade fática de acolhimento imediato)¹.

¹ O quadro a seguir apresenta o grau de cumprimento das recomendações expedidas pelo TCU sobre as contas do Governo, nos últimos exercícios.

PROVIDÊNCIAS ADOTADAS SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO							
Situação/Ano a que se referem as contas	2011	%	2012	%	2013	%	2014
Atendidas	12	30%	17	41%	19	40%	

O segundo ponto a abordar, ainda em caráter preliminar, remete à compreensão do Princípio da Legalidade na Administração Pública e sua fiel observância nas Contas do Governo de 2014.

Inicialmente cumpre compreendermos com exatidão o que são os princípios jurídicos, e a melhor definição deles vêm do emérito professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que assim os descreve:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.²

Como núcleo de sustentação do sistema normativo de um país, o Princípio da Legalidade se torna um dos pilares do Estado Democrático de Direito e sua construção e aplicação tem por escopo impedir a arbitrariedade, na medida em que ninguém está obrigado a fazer ou não fazer alguma coisa, senão em virtude da Lei. E, na perspectiva particular do Direito Administrativo, sabe-se que a Administração Pública cumprirá fazer apenas aquilo que lhe for previamente autorizado por lei.

Não se trata de mero dogma a ser aplicado ao sabor de conveniências e oportunidades, mas um elemento garantidor da paz social e do equilíbrio das relações entre o Estado, seus agentes e seus administrados, impedindo a arbitrariedade e a decisão ao sabor dos ventos.

A legalidade é instrumento essencial para a boa interpretação de condutas, sendo vedada a distorção ou mesmo a construção de interpretações novas que busquem em dado momento conferir aparência de ilegal àquelas condutas que sempre foram recepcionadas pela legalidade.

Nesse sentido, a construção e a apresentação das contas governamentais, ao longo dos anos, não pode servir de lastro para que se construa ópticas novas de análise tendo por sustentação o mesmo pilar normativo de décadas, sob pena de, aí sim, se desvirtuar o conceito de legalidade esculpido na Constituição Federal.

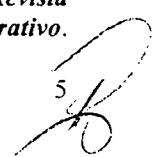
Não Atendidas	11	28%	6	15%	9	18%
Parcialmente Atendidas	3	8%	11	27%	6	13%
Em Atendimento	13	33%	7	17%	14	29%
Sobrestadas pelo TCU	1	3%	0	0%	0	0%
Total	40	100%	41	100%	48	100%

Fonte: relatórios de contas (TCU) de 2012, 2013 e 2014

Observe-se nos últimos anos, do total de recomendações expedidas pelo TCU nas Contas do Governo, o percentual entre recomendações atendidas, parcialmente atendidas ou em atendimento variou entre 72% e 85%, evidenciando o zelo e atenção do governo para com essas recomendações. Das 48 (quarenta e oito) recomendações relativas às contas de 2013, 13 (treze) foram recomendações com algum tipo de reincidência dos exercícios de 2011 ou 2012 (ou ambos). Dessas recomendações reincidentes, 3 (três) foram atendidas em 2013, 5 (cinco) foram parcialmente atendidas, 4 (quatro) atendidas e apenas 1 (uma) não atendida (Recomendação XXXIII item "a").

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Discricionariedade administrativa e controle judicial, *Revista de Direito Público*. São Paulo, nov.-dez.; 1974, n. 32, p. 18, e, do mesmo autor, *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 966 e 967.

5



Daí se mostrar, desde logo, imperioso rechaçar certas interpretações contempladas no relatório preliminar da Prestação de Contas, que em sua apreciação no presente processo entenderam, equivocadamente, haver inobservância ao Princípio de Legalidade elencado no rol do art. 37 da Constituição Federal, fato que, como se demonstrará, à luz de precedentes da própria Corte de Contas, não se apura.

Não se nega aqui, desde já, a possibilidade de evolução nas concepções e compreensões sobre determinados parâmetros legais. Todavia, não se pode imaginar que novas exegeses tiradas para o momento sejam motivo suficiente para a aplicação de medidas de constrição, sem que se ofereça à Administração Pública a oportunidade de ajustar sua conduta aos novos cânones.

Caso não se admita que essas compreensões devem ter aplicação prospectiva, as decisões anteriores que aprovaram as Contas Governamentais sob os mesmos critérios e premissas, estariam contaminadas, pois se admitiria apenas a compreensão ora externada como correta.

Fácil perceber que esse entendimento das coisas não se sustenta como instrumento de apreciação, sejam as Contas do passado, seja as Contas do Governo da República no exercício de 2014, na medida em que todas as anteriores, construídas sob as mesmas premissas e com base nas mesmas metodologias, vieram de ser aprovadas e jamais tiveram responsabilizados quaisquer dos agentes políticos ou públicos que as apresentaram ou subscreveram..

Afinal, na Administração Pública, inclusive nas atividades de controle e fiscalização, a sujeição ao Princípio da Legalidade constitui verdadeira bússola de atuação, pois não há espaço para liberdades ou mesmo vontades particulares, mesmo que passageiras, sob pena de se contaminar de forma insanável a atuação estatal que determinado órgão tenha por atribuição produzir.

É dizer, a legalidade dita o caminho a perseguir para a Administração Pública e, por isso mesmo, constitui o único parâmetro de controle da própria Administração.

O Princípio da Legalidade, ao limitar de forma legítima a atuação de todos os campos da Administração Pública para impor toda e qualquer ação àquilo que é permitido por lei, de acordo com os meios e formas que por ela estabelecidos e segundo os interesses públicos, confere ao Estado um caráter democrático, traduzindo-se numa expressão de direito e revelando-se um elemento de garantia e segurança jurídicas, binômio do qual não se pode afastar, toda e qualquer atuação estatal.

Daí não se mostrar apropriada determinadas colocações, que foram construídas a partir de indícios ou de novos parâmetros e novas compreensões, tachadas de ilegalidades, nomeadas de inobservância do Princípio da Legalidade, o que de forma alguma se afigura, como se demonstrará, na abordagem específica de cada tópico da decisão da Corte de Contas da União.

Como terceiro aspecto preliminar, importa destacar que a abordagem técnica das contas governamentais de 2014, indicadas como não fidedignamente

construídas sob os pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, é aqui recusada, na medida em que os apontamentos firmados não foram materialmente delineados, tornando sua aferição quase intangível.

Cabe desde logo registrar que o leque aberto da tipificação a ser objeto de manifestação consubstanciada nestas Informações, torna inalcançável a totalidade dos argumentos a serem colocados para afastar um suposto descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao mesmo tempo em que dificulta sobremaneira a oportunidade de defesa, eis que a invocação de princípios é feita de maneira aberta, sem apontar de forma mais clara e direta o comportamento prescrito em lei que teria sido violado.

Na seara do planejamento, o professor Dauraci de Sena Oliveira, construiu com precisão o que seria o planejamento de governo:

O planejamento governamental pode ser definido como processo pelo qual se procura tomar as decisões adequadas para atingir os objetivos da sociedade. O fato de ser uma atividade contínua e permanente é que define o planejamento como processo.³

Não é sem razão que a ação governamental, no que tange às finanças públicas e sua aplicação, está calcada em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos interligados e de observância obrigatória pelo agente público ou político.

Tanto é assim que estes instrumentos, em especial a LDO e a LOA, devem ser aprovados como condição especial e essencial da boa execução dos recursos públicos num determinado exercício.

Contrapor a execução orçamentária de um exercício, cujos ingredientes inseridos nos dois pilares normativos orçamentários se deram com fiel observância dos procedimentos legislativos de responsabilidade do Congresso Nacional, é dar-lhe um alcance além daqueles para os quais o Princípio do Planejamento foi elevado à condição de premissa da ação governamental.

No mesmo sentido e com mesmo alcance, a transparência como pressuposto da atividade governamental deve ser compreendida dentre os elementos presentes ou confiáveis para a projeção futura dos recursos a serem alcançados por um ente governamental, vez que a Lei Orçamentária é uma projeção entre receitas e despesas, cabendo ao governante ponderar **sem se afastar de outro Princípio Constitucional que é o da Continuidade do Serviço Público**, a forma e o momento adequado para corrigir distorções frente a metas potencialmente não alcançadas, sempre que entender necessário, para se adequar do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Finalmente considerando que o orçamento de 2014 se mostrou adequadamente aplicado e que o País chegou a bom termo na sua execução financeira

³ OLIVEIRA, Dauraci de Sena. *Planejamento municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991.

(inclusive com o cumprimento da meta ajustada), somente seria possível caracterizar uma hipotética falta de responsabilidade na gestão fiscal, caso a ação governamental não fosse precedida de propostas planejadas e dentro dos limites e das condições institucionais ou mesmo que se pudesse vislumbrar um desequilíbrio tal ao fim do exercício fiscal, sem que medidas legislativas fossem levadas a efeito para que as contas se encerrassem com normalidade.

A certeza de que o exercício se encerrou dentro dos padrões exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – (LRF) se mostra patente, na medida em que somente desconsiderando os conceitos de planejamento, de transparência e de responsabilidade com a gestão fiscal até hoje exigidos pelo TCU em todas as contas governamentais, tanto antes quanto depois da LRF, é que se pode buscar algum elemento remoto para que as presentes contas sejam rejeitadas.

Por fim, traz-se a quarta preliminar que aborda o Princípio da Segurança Jurídica.

Inicialmente cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões, tem reconhecido o *status* constitucional do princípio da proteção da confiança e conseqüente inconstitucionalidade de sua ofensa, senão vejamos:

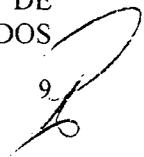
Servidor público. Funcionário. Aposentadoria. Cumulação de gratificações. Anulação pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Inadmissibilidade. Ato julgado legal pelo TCU há mais de 5 (cinco) anos. Anulação do julgamento. Inadmissibilidade. Decadência administrativa. Consumação reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. **Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica.** Cassação do acórdão. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, LV, da CF e art. 54 da Lei federal 9.784/1999. Não pode o Tribunal de Contas da União, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de 5 (cinco) anos. (MS 25.963, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 23-10-2008, Plenário, DJE de 21-11-2008.)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA – APRECIÇÃO, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, DA LEGALIDADE DO ATO DE CONCESSÃO INICIAL DE APOSENTADORIA – DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO QUE RECONHECE A INCORPORAÇÃO, À REMUNERAÇÃO DA PARTE IMPETRANTE, DA VANTAGEM PECUNIÁRIA QUESTIONADA PELO TCU – INTEGRAL OPORTUNIDADE DA “RES JUDICATA” AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – COISA JULGADA EM SENTIDO MATERIAL – INDISCUTIBILIDADE, IMUTABILIDADE E COERCIBILIDADE: ATRIBUTOS ESPECIAIS QUE QUALIFICAM OS EFEITOS RESULTANTES DO COMANDO SENTENCIAL – PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL QUE AMPARA E PRESERVA A AUTORIDADE DA COISA JULGADA – **EXIGÊNCIA DE CERTEZA E DE SEGURANÇA JURÍDICAS – VALORES FUNDAMENTAIS INERENTES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO** – EFICÁCIA PRECLUSIVA DA “RES JUDICATA” – “TANTUM JUDICATUM QUANTUM DISPUTATUM VEL DISPUTARI DEBEAT” – CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE REDISSCUSSÃO, NOTADAMENTE EM SEDE ADMINISTRATIVA, DE CONTROVÉRSIA JÁ APRECIADA EM DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO, AINDA QUE PROFERIDA EM

CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – INADMISSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DA AUTORIDADE DA COISA JULGADA – PRECEDENTES – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NA IMPETRAÇÃO – POSSIBILIDADE, EM TAL HIPÓTESE, DE O RELATOR DA CAUSA MANDAMENTAL DECIDIR, EM ATO SINGULAR, A CONTROVÉRSIA JURÍDICA – COMPETÊNCIA MONOCRÁTICA DELEGADA EM SEDE REGIMENTAL, PELA SUPREMA CORTE (RISTF, ART. 205, “CAPUT”, NA REDAÇÃO DADA PELA ER Nº 28/2009) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O Tribunal de Contas da União não dispõe, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgado (RTJ 193/556-557) nem para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença revestida da autoridade da coisa julgada (RTJ 194/594), ainda que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário não tenha o beneplácito da jurisprudência prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (MS 23.665/DF, v.g.), pois a “res judicata”, em matéria civil, só pode ser legitimamente desconstituída mediante ação rescisória. Precedentes. - A norma inscrita no art. 474 do CPC impossibilita a instauração de nova demanda para rediscutir a controvérsia, mesmo que com fundamento em novas alegações, pois o instituto da coisa julgada material – considerada a finalidade prática que o informa – absorve, necessariamente, “tanto as questões que foram discutidas como as que o poderiam ser” (LIEBMAN), mas não o foram. A autoridade da coisa julgada em sentido material estende-se, por isso mesmo, tanto ao que foi efetivamente arguido pelas partes quanto ao que poderia ter sido questionado, mas não o foi, desde que tais alegações e defesas se contenham no objeto do processo (“tantum judicatum quantum disputatum vel disputari debebat”). Aplicação, ao caso, do art. 474 do CPC. Doutrina. Precedentes (A G .Reg. em Mandado de Segurança 25.805 Distrito Federal, Relator Celso de Mello, DJE 30-10-2014)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NA IMPETRAÇÃO. POSSIBILIDADE, EM TAL HIPÓTESE, DE O RELATOR DA CAUSA MANDAMENTAL DECIDIR, MONOCRATICAMENTE, A CONTROVÉRSIA JURÍDICA. COMPETÊNCIA EXPRESSA E REGIMENTALMENTE A ELE DELEGADA PELA SUPREMA CORTE (RISTF, ART. 205, “CAPUT”, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA REGIMENTAL Nº 28/2009). DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO QUE RECONHECE A INCORPORAÇÃO, À REMUNERAÇÃO DA PARTE IMPETRANTE, DA VANTAGEM PECUNIÁRIA QUESTIONADA PELO TCU. INTEGRAL Oponibilidade da “RES JUDICATA” AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONSEQÜENTE IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DA AUTORIDADE DA COISA JULGADA. EXISTÊNCIA, AINDA, NO CASO, DE OUTRO FUNDAMENTO CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTE: **O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. A BOA-FÉ E A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO PROJEÇÕES ESPECÍFICAS DO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA.** SITUAÇÃO DE FATO - JÁ CONSOLIDADA NO PASSADO - QUE DEVE SER MANTIDA **EM RESPEITO À BOA-FÉ E À CONFIANÇA DO ADMINISTRADO,** INCLUSIVE DO SERVIDOR PÚBLICO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM TAL CONTEXTO, DAS SITUAÇÕES CONSTITUÍDAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOCTRINA. PRECEDENTES. DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE IMPLICA SUPRESSÃO DE PARCELA DOS

9.



PROVENTOS DO SERVIDOR PÚBLICO. CARÁTER ESSENCIALMENTE ALIMENTAR DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. - O Tribunal de Contas da União não dispõe, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgado (RTJ 193/556-557) nem para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença revestida da autoridade da coisa julgada (RTJ 194/594), ainda que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário não tenha o beneplácito da jurisprudência prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pois a “res judicata” em matéria civil só pode ser legitimamente desconstituída mediante ação rescisória. Precedentes. - **Os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público** (RTJ 191/922, Rel. p/ o acórdão Min. GILMAR MENDES), em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado. - A fluência de longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado e, também, por inculcar, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando - ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias - a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro. Doutrina. Precedentes. DECISÃO: Registro, preliminarmente, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal, mediante edição da Emenda Regimental nº 28, de 18 de fevereiro de 2009, delegou expressa competência ao Relator da causa, para, em sede de julgamento monocrático, denegar ou conceder a ordem de mandado de segurança, desde que a matéria versada no “writ” em questão constitua “objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal” (RISTF, art. 205, “caput”, na redação dada pela ER nº 28/2009). (...) Há, também, nesta impetração, outro fundamento relevante que se apóia no **princípio da segurança jurídica**. Refiro-me ao fato de que a parte impetrante vem recebendo, há mais de 13 anos (fls. 07 e 36), a parcela correspondente à URP de fevereiro (26,05%), que lhe foi concedida - como já mencionado - com fundamento em decisão judicial transitada em julgado. A fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado (do servidor público, no caso) e, também, por inculcar, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando - ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias - a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro. **Cumpra observar, neste ponto, que esse entendimento - que reconhece que o decurso do tempo pode constituir, ainda que excepcionalmente, fator de legitimação e de estabilização de determinadas situações jurídicas - encontra apoio no magistério da doutrina** (ALMIRO DO COUTO E SILVA, “Princípios da Legalidade e da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo”, “in” RDP 84/46-63; WEIDA ZANCANER, “Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos”, p. 73/76, item n. 3.5.2, 3ª ed., 2008, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 99/101, item n. 2.3.7, 34ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2008, Malheiros; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 87, item n. 77, e p. 123/125, item n. 27, 26ª ed., 2009, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 87/88, item n.

3.3.15.4, 22ª ed., 2009, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 1.097/1.100, itens ns. XVII.1 a XVII.3.1, 4ª ed., 2009, Saraiva; GUSTAVO BINENBOJM, “Temas de Direito Administrativo e Constitucional”, p. 735/740, itens ns. II.2.2 a II. 2.2.2, 2008, Renovar; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 78/94, itens ns. 8 a 8.4, 2008, Podium; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 257/260, itens ns. 3.2 a 4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI, “Princípios de Direito Administrativo Brasileiro”, p. 178/180, item n. 4.5.7, 2002, Malheiros; SÉRGIO FERRAZ, “O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais”, “in” Revista Forense, vol. 334/191-210; RICARDO LOBO TORRES, “A Segurança Jurídica e as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar”, p. 429/445, “in” “Princípios e Limites da Tributação”, coordenação de Roberto Ferraz, 2005, Quartier Latin, v.g.). **A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão (seja ele servidor público ou não), representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio, como resulta da jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal:** “Ato administrativo. Seu tardio desfazimento, já criada situação de fato e de direito, que o tempo consolidou. Circunstância excepcional a aconselhar a inalterabilidade da situação decorrente do deferimento da liminar, daí a participação no concurso público, com aprovação, posse e exercício.” (RTJ 83/921, Rel. Min. BILAC PINTO - grifei) Essa orientação jurisprudencial (RTJ 119/1170), por sua vez, vem de ser reafirmada, por esta Suprema Corte, em sucessivos julgamentos (MS 24.268/MG, Rel. Min. ELLEN GRACIE - MS 24.448/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO - MS 25.963/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO - MS 26.117/DF, Rel. Min. EROS GRAU - MS 26.363/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, v.g.): “Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. **Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7.** Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa-fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido.” (RTJ 192/620-621, Rel. Min. GILMAR MENDES - grifei) (...) Sendo assim, tendo em consideração o fato de que a situação exposta nesta causa não diverge dos precedentes ora referidos, defiro o presente mandado de segurança, para cassar (no que concerne à parte ora impetrante) o Acórdão nº 2520/2005 e o Acórdão nº 75/2005, todos emanados da colenda Segunda Câmara do E. Tribunal de Contas da União. (Mandado de Segurança 25.805 Distrito Federal, Relator Celso de Mello, DJE 26-03-2010)

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE DE MAGISTRADOS. CRITÉRIO DE DESEMPATE.

TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO AO ESTADO. NORMA POSTERIOR. EFEITOS RETROATIVOS. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. CRITÉRIOS DIFERENTES DAQUELES PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL - LOMAN. CONTRARIEDADE AO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ORDEM DENEGADA. 1. O princípio da irretroatividade das normas e da **segurança jurídica, na sua dimensão subjetiva densificada pelo princípio da proteção da confiança**, veda que norma posterior que fixe critérios de desempate entre magistrados produza efeitos retroativos capazes de desconstituir uma lista de antiguidade já publicada e em vigor por vários anos. 2. Cuida-se de writ contra decisão do Conselho Nacional de Justiça que afastou critério de desempate aplicado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso em promoção de magistrados. 3. O tempo de serviço público como critério de desempate em detrimento da ordem de classificação no concurso para o cargo de juiz foi introduzido pela Lei Complementar estadual nº 281, de 27/09/2007, que inseriu o parágrafo único no art. 159 do Código de Organização Judiciária do Estado do Mato Grosso (Lei nº 4.964/85). 4. A legislação estadual não pode modificar matéria de competência de Lei Complementar nacional da magistratura, disciplinando critérios de desempate entre magistrados, esvaziando o *animus* do constituinte de criar regras de caráter nacional. Precedentes: ADI nº 4042, Relator Min. Gilmar Mendes, DJ 30/04/2009; ADI nº 2.494, Relator Min. Eros Grau, DJ 13/10/2006 e na ADI 1422 Relator Min. Ilmar Galvão, 12/11/1999. 5. Ordem denegada. (MS 28494 / MT, Relator Luiz Fux, Julgamento 02-090-2014)

Constata-se, assim, que caso o Tribunal de Contas da União adote, em relação ao exercício de 2014, posicionamento diverso do adotado em exercícios passados, estará em contradição com os *“postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito”*, na medida em que, como visto, interfere diretamente na certeza do direito e estabilidade das relações jurídicas.

Convém lembrar que os supracitados aspectos subjetivo e objetivo do Princípio Constitucional da Segurança Jurídica encontram-se consagrados em nível infraconstitucional na própria Lei do Processo Administrativo, de nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, quando preceitua que:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência**.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.** (grifou-se).

A Lei do Processo Administrativo estabeleceu as regras para tornar plenamente aplicáveis, na realidade administrativa, os princípios e garantias constitucionais direcionados ao processo administrativo.

Dentre os princípios enunciados na norma, deve-se destacar o princípio da segurança jurídica, cuja aplicação prática gera a necessidade de inúmeras reflexões.

A Segurança Jurídica é, por vezes, associada ao Princípio da Legalidade, pois a legalidade administrativa orienta a ação estatal aos estritos comandos normativos, para a gerar a estabilidade social como um todo. Todavia, a aplicação inflexível do Princípio da Legalidade choca-se com o Princípio da Segurança Jurídica.

O Princípio da Segurança Jurídica foi positivado no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784, de 1999, acima transcrito. Consequência da segurança jurídica e expressamente positivada na mencionada lei é a vedação da aplicação retroativa de nova interpretação, conforme se observado inciso XIII do mesmo dispositivo.

Trata-se de regra voltada a combalir prática, até então costumeira, em alguns órgãos administrativos de mudar a orientação de determinações normativas que afetassem situações reconhecidas e consolidadas na égide de orientação anterior, o que gerava insegurança àqueles que agiram de boa-fé e na conformidade dos parâmetros ditados pela própria Administração.

A vedação de retroatividade de nova interpretação para garantir segurança jurídica proíbe a aplicação de novos parâmetros interpretativos a efeitos jurídicos passados de atos pretéritos, conforme ensina o Prof. Elival da Silva Ramos⁴.

Guardadas as devidas proporções, situação semelhante era presente na esfera judicial, mais especificamente em sede do controle concentrado das normas, com o

[..] predomínio da visão de que a declaração de inconstitucionalidade de lei em ação direta no STF deveria ter efeitos absolutamente retroativos, pois o ato seria nulo. Essa radicalização gerava uma certa paralisação da Corte Suprema, que tinha consciência da injustiça e da imprevisibilidade da dimensão dos efeitos que tal declaração poderia gerar em diversos casos concretos. Pode-se dizer que o controle de constitucionalidade concentrado só ganhou renovado impulso com a previsão legal da modulação dos efeitos.⁵

Nesse sentido, o TCU, enquanto órgão de controle e que atua, em regra, *a posteriori* no controle de legalidade e conformidade de atos e contratos administrativos,

⁴ A valorização do processo administrativo. O poder regulamentar e a invalidação dos atos administrativos. In: *As Leis de Processo Administrativo: Lei federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000, reimpressão, 2006. p. 91.

⁵ NOHARA, Irene Patrícia. Segurança Jurídica no Processo Administrativo. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/seguranca-juridica-no-processo-administrativo/4891>

deve ter prudência na fixação de interpretações que levem à revisão de procedimentos consolidados no tempo.

Essa cautela, corretamente, tem levado a Corte de Contas a se valer de mecanismo de modulação dos efeitos temporais das decisões, na esteira da melhor doutrina e jurisprudência sobre o controle de constitucionalidade das leis.

Nesse sentido, entende-se que **qualquer determinação a ser exarada pelo TCU deve necessariamente dispor acerca da modulação temporal dos seus efeitos, a fim de alcançar tão somente situações futuras**, abarcando todas as situações presentes na presente análise.

Com o mesmo entendimento, excerto extraído do voto condutor do Acórdão nº 3105/2013–TCU–Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, proferido no bojo do Processo nº TC 000.522/2013-9:

Nessa mesma linha [modulação de efeitos], o recente Acórdão 2.681/2013 – Plenário, análogo ao aludido aresto, proferido em sede de embargos de declaração opostos ao Acórdão 2.059/2013 – Plenário, que tratou de relatório de auditoria realizada nas obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) – Eixo Norte, Lotes 1, 2 e 14, no âmbito do Fiscobras 2013. A propósito, vale trasladar excerto dos respectivos relatório e voto:

“2. Ao julgá-lo [este processo], este Tribunal assim se manifestou (sessão de 7/8/2013, Acórdão nº 2.059/2013-Plenário):

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

(...)

9.2. dar ciência ao Ministério da Integração Nacional sobre a impropriedade ‘acréscimos e supressões em percentual [superior] ao legalmente permitido’, identificada nos Contratos 45/2007-MI e 25/2008-MI, informando que os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, inciso II, § 1º, da Lei nº 8.666/93 devem considerar a vedação da compensação entre acréscimos e supressões de serviços, consoante a jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada, por exemplo, pelos Acórdãos nº 749/2010, 1.599/2010, 2.819/2011 e 2.530/2011, todos do Plenário;

(...)

3. Por meio do Ofício nº 392/MI, de 27/9/2013, o Exmo. Sr. Ministro da Integração Nacional Fernando Bezerra de Souza Coelho informa que os Contratos nº 45/2007 e 25/2008, objeto da deliberação acima transcrita, estão em fase final de execução, mas ainda demandarão novos termos aditivos, necessários para permitir a adequação do projeto básico licitado às diretrizes introduzidas pelo projeto executivo, propiciando, assim, a entrega das obras com a funcionalidade almejada pela Administração. No entanto, se adotada a metodologia de cálculo consignada na deliberação *supra* em relação às referidas avenças, não poderá formalizar os pertinentes termos aditivos, o que provocará dano irreparável ao interesse público, uma vez que há risco provável de paralisação das obras executadas por meio dos citados contratos, que não poderão ser finalizados.

4. Assim, com o objetivo de evitar danos ao erário provenientes de uma possível rescisão contratual e a realização de novo certame licitatório, o Ministro da Integração Nacional solicita que seja

aplicada aos contratos pertencentes ao Projeto de Integração das Águas do Rio São Francisco, mormente aos Contratos nº 45/2007 e 25/2008, a mesma inteligência contida no Acórdão nº 2.819/2011-Plenário, que, para fins de verificação do limite legal estabelecido no art. 65 da Lei de Licitações, consignou que os acréscimos e as supressões devem ser calculados isoladamente sem nenhum tipo de compensação entre eles, porém estabeleceu que tal medida se daria apenas para as contratações futuras.

5. Em outras palavras, solicita que 'a decisão contida no Acórdão nº 2.059/2013-Plenário tenha seus efeitos modulados, na forma como se deu no Acórdão nº 2.819/2011-Plenário.'

É o relatório.

Voto do Ministro Relator

[...]

4. Naquela oportunidade, ciente das dificuldades enfrentadas pelo Dnit para adotar o novel entendimento para os contratos já celebrados, ponderando os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, e 'a fim de prevenir que o rigor da lei, em sua literalidade, venha a contrapor-se ao interesse público primário de continuidade de serviços importantes', este Tribunal modulou os efeitos do *decisum* para determinar que a não compensação entre os acréscimos e as supressões se daria para as contratações futuras.

[...]

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado." (destaques acrescidos)

Embora esses últimos acórdãos tenham cuidado de casos concretos, **verifica-se que o Tribunal enfrentou a tese jurídica e deixou clara sua posição quanto à matéria.** Nos dois precedentes acima, o entendimento jurisprudencial pela vedação de aditamentos em quantitativos com compensação entre o conjunto de acréscimos e supressões ao objeto dos contratos foi ratificado, no entanto, ambos trataram de exceção à regra.

Diferentemente da unidade técnica, ao ver do Ministério Público, a tese apresentada na consulta em vértice, sobretudo o exemplo trazido da Valec, é análoga àquela examinada nos aludidos julgados e o entendimento ali assente pode ser aplicado ao presente caso, **em homenagem aos princípios da equidade e da razoabilidade. (grifou-se)**

Portanto, ainda que a Corte de Contas decida pela modificação da sua compreensão, não poderá essa nova interpretação retroagir a fatos pretéritos, sob pena de violar o Princípio da Segurança Jurídica.

Não se pode esquecer que a jurisprudência exerce papel fundamental na interpretação do direito e influencia futuras proposições legislativas e tomadas de decisões governamentais, sendo que eventual guinada de entendimento jurisprudencial não pode gerar efeitos de imediato, como se nunca tivesse havido entendimento em contrário.

A atuação estatal, nesta senda, fundou-se em orientação explícita do próprio TCU.

Não se nega, aqui, também a possibilidade alteração da compreensão da Corte de Contas sobre a matéria. Porém, caso a Corte queira promover essa medida, que o faça de maneira prospectiva, tal como preconizado pela própria Lei de

Processo Administrativo, sem o condão, porém, de importar na rejeição das Contas do Governo neste momento.

Sempre alerta ao tema de que o Governo tem alto índice de aderência às recomendações do TCU, como já consignado ao início destas Informações.

Nesse mesmo sentido, imperioso trazer a lume *o leading case* apreciado pela Suprema Corte Constitucional no qual restou assentado o entendimento de que a mudança de jurisprudência, *in casu* em sede de matéria eleitoral, somente pode gerar seus efeitos para o período subsequente, sob pena de ofensa à Segurança Jurídica. Caso esse que, *mutatis mutandis*, se adequa perfeitamente à presente situação. *In verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 637.485
RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO.
PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.
MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL.
SEGURANÇA JURÍDICA.

[...]

II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL.
SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL.
NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. **Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica.** Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral **devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais** que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. **Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior. (grifou-se)**

Feitos estes esclarecimentos preliminares, passa-se a clarificar os apontamentos contidos no Relatório Preliminar, na forma abaixo, sendo de destacar que alguns dos apontamentos, em razão da afinidade temática, foram aglutinados, com o

propósito de evitar repetições desnecessárias e para facilitar a compreensão do argumento.

II - Apontamentos 9.2.1. e 9.2.12.⁶

Os itens 9.2.1. e 9.2.12. reproduzem parte do item 9.1. do Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário, proferido no julgamento do Processo nº TC 021.643/2014-8, que analisa repasses da União a bancos públicos para pagamento de programas sociais e outras obrigações do Governo Federal, como a equalização de taxas de juros.

Esses pontos referem-se à apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e do Resultado Primário, que compõem as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo Banco Central do Brasil (BCB), que, segundo o citado Acórdão, deveriam incluir determinados passivos da União, tendo referida Autarquia apresentado os esclarecimentos técnicos e jurídicos pertinentes a sua metodologia de apuração, conforme Petição 2856/2015-BCB/PGBC e Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec⁷.

Como será demonstrado a seguir, não há qualquer ilegalidade ou ofensa aos princípios e às diretrizes da LRF relacionadas à apuração da DLSP e do Resultado Primário em 2014.

De início, para melhor entendimento do assunto, convém resumir aqui o contexto jurídico e normativo de **elaboração de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal**, baseada no **estrito cumprimento de dever legal** atualmente a cargo do BCB:

- a) desde 1991, o BCB elabora, com **metodologia baseada nas melhores práticas internacionais**⁸, estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, com vistas a **subsidiar suas decisões de política monetária**;
- b) com a edição da LRF, em 4 de maio de 2000, determinou-se que, a partir de proposta formulada pelo Poder Executivo, o Poder Legislativo fixaria a “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”⁹;

⁶ Encaminham-se, em anexo, a Petição 2856/2015-BCB/PGBC, a Nota Técnica 204/2015-BCB/Depec e o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB*, os quais subsidiaram a elaboração do presente tópico. (ANEXO I)

⁷ Essas peças do BCB constituem seu pedido de reexame do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, ainda pendente de julgamento, encontrando-se suspensas as determinações da Corte de Contas relacionadas ao assunto, por força art. 48, *caput*, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do art. 286, parágrafo único, combinado com art. 285, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU).

⁸ A referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O padrão estatístico mais importante do qual o Brasil faz parte, desde 2001, é o Padrão Especial de Disseminação de Dados (*Special Data Dissemination Standards, SDDS*), o mais elevado padrão estatístico internacional em vigor, que inclui, relativamente às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, informações sobre fluxos e estoques.

⁹ Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar [LRF], o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

- c) ainda em agosto de 2000, o então Presidente da República, cumprindo o que determina a LRF, enviou ao Senado Federal proposta para a fixação dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, trazendo, como anexo, a “*Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação*”;
- d) o Senado aprovou a Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007, que trata dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, porém, o normativo não cuidou, nem outra norma assim o fez, da “*Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação*”¹⁰;
- e) portanto, até o presente momento, ainda não foi fixada a metodologia de apuração dos resultados fiscais prevista na LRF, ou, em outras palavras, **não há lei ou outra norma federal sobre estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, DLSP e Resultado Primário**;
- f) a seu turno, as LDO’s¹¹, ante a ausência da metodologia prevista na LRF, passaram a determinar que as Mensagens Presidenciais que encaminham ao Congresso Nacional os Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deveriam conter a “*metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento*” e a “*indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas*”;
- g) diante da ausência da norma prevista na LRF, **o Poder Executivo, atento aos preceitos de transparência e planejamento e ao disposto nas LDO, vem, desde 2000, informando, nas Mensagens de encaminhamento das LOA, que o resultado fiscal será apurado pela metodologia adotada pelo BCB desde 1991¹², cujas estatísticas fiscais são amplamente reconhecidas e utilizadas pelos agentes econômicos e analistas especializados e bem avaliadas internacionalmente¹³;**

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - **metodologia de apuração dos resultados primário e nominal** (negrito acrescido).

¹⁰ A propósito, destaque-se que ocorreu a rejeição da proposta do Executivo tendo por fundamento a alegação de que a iniciativa seria exclusiva daquela Casa Legislativa.

¹¹ Isso pôde ser observado já na primeira LDO editada após a vigência da LRF, isto é, a Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000 (para o exercício de 2001) – conferir art. 18 dessa Lei.

¹² Com efeito, ao dispor sobre o assunto, as Mensagens Presidenciais, desde o ano 2000, têm consignado que “*o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta*”. Veja, nesse sentido, a Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2001:

“*Para a apuração do resultado nominal, acrescentam-se as despesas liquidadas totais com os juros nominais da dívida pública ao resultado primário. Estas despesas são apuradas pelo regime de competência. Na prática, correspondem ao componente financeiro do resultado fiscal. A responsabilidade pela apuração e divulgação dos resultados fiscais será do Banco Central do Brasil, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.*”

No ano de 2014, não se fez diferente, como se observa do trecho a seguir transcrito: “*Em observância ao art. 11, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (PLDO-2014), cumpre ressaltar que o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2014.*”

¹³ Quanto à governança estatística internacional, ressalte-se que, em relação à verificação de qualidade, as referidas estatísticas têm contribuído para a transparência das contas públicas brasileiras. No último Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos em seu módulo de transparência fiscal do Brasil (*Report on the*

- h) desde então, a metodologia do BCB destinada à apuração dos resultados fiscais para subsidiar suas decisões de política monetária passou a ser destinada, também, “*para fins de verificação do cumprimento da meta*”;
- i) todavia, **essas leis (LRF, LDO e LOA) não alteraram a metodologia ou a finalidade das estatísticas fiscais elaboradas pelo BCB, que vêm sendo apuradas, de maneira uniforme há quase 25 (vinte e cinco) anos;**
- j) o próprio Tribunal de Contas da União, reiteradamente, tem consignado em seus julgamentos que a indicação do BCB, nas Mensagens Presidenciais, não supre a ausência da norma prevista no art. 30 da LRF, cuja edição é da competência do Senado Federal, que deveria estabelecer “*a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*” – essa circunstância, portanto, não é suficiente para a indicação de irregularidade por parte de nenhum gestor do Poder Executivo em razão da mora do Poder Legislativo;
- k) nesse sentido, o TCU assentou, no Acórdão nº 7.469/2012–TCU–1ª Câmara:
26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, **além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia ‘abaixo da linha’, que venham suprir o vácuo legislativo para efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.**
- [...]
28. **Mesmo, nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado. [...].** (Destaques ausentes no original.)
- l) mais recentemente, o Acórdão nº 842/2015–TCU–Plenário seguiu a mesma linha:
- Considero que a análise realizada neste processo demonstra mais uma vez a necessidade de que sejam adotadas providências visando ao atendimento da LRF, mediante a definição legal de uma metodologia de apuração do superávit primário.** Essa medida é fundamental para garantir a transparência e compreensão dos resultados fiscais alcançados pelo governo federal. (Destaques ausentes no original.)
- m) da mesma forma, **o TCU vem julgando reiteradamente regulares as contas do Governo Federal sem fazer qualquer questionamento ou determinação quanto à metodologia adotada;**
- n) apesar disso, o Relatório Preliminar das Contas do Governo da República de 2014 procura imputar ao Governo Federal **responsabilidades que refogem e ultrapassam, na realidade, as competências legalmente a ele atribuídas;**
- o) **os passivos agora citados pelo TCU nunca foram incluídos no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário, e de fato não poderiam ser, porque não se enquadram nos critérios objetivos fixados pela**

Observance of Standards and Codes, ROSC, Fiscal Transparency – Module for Brazil) do FMI, de 2001 (é dizer, já na vigência da LRF), foram destacados: a abrangência, o detalhamento e a tempestividade das estatísticas macroeconômicas brasileiras do setor fiscal, seu padrão de qualidade, e o elevado grau de transparência fiscal no país.

metodologia adotada pelo BCB, como será mais detidamente explicado mais à frente. Aliás, como já destacado, a competência para definir metodologia prevista na LRF é da alçada privativa do Senado Federal;

- p) certo é que, demonstrada a anomia quanto à “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, tal como determinado pela LRF, não há marco legal de referência que permita a outros órgãos suprirem, fora das funções legiferantes do Poder Legislativo (reserva legal), a definição de como deveria ser aquela metodologia;
- q) diante desse cenário, à míngua do marco legal de referência exigido pela LRF, **não há** parâmetro juridicamente válido para se concluir pela incorreção da metodologia que vem sendo adotada pelo BCB ou pela existência de equívoco da correspondente interpretação própria de uma Autoridade Monetária, ante o espaço legalmente reservado a sua discricionariedade (reserva técnica, decorrente das atribuições inerentes à autonomia operacional do BCB como Autoridade Monetária).

Ressalte-se, dentre os parâmetros jurídico-normativos, o componente do **exercício regular de direito**, consistente na reserva técnica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, o que constitui parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária para o exercício de sua competência privativa de conduzir a política monetária, conforme previsto, aliás, no art. 164 da Constituição Federal.

A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade.

Assim, a utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária.

Quaisquer constrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta para o processo de decisão de política monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências.

Não há, portanto, como se aferir qualquer ilegalidade, como apontam os subitens 9.2.1. e 9.2.12. do Relatório Preliminar das Contas do Governo sob exame.

Frise-se que o próprio TCU já examinou o assunto em várias ocasiões e tem jurisprudência firme no sentido de reconhecer e validar as estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB, quanto à metodologia empregada, diante do vácuo normativo.

Para além dos julgados citados nas alíneas “k” e “l” acima, essa **posição fica clara também nos mais recentes julgados** da Corte de Contas, tanto no Processo nº TC 021.643/2014-8, quanto no presente Processo, observe-se:

Processo nº TC 021.643/2014-8:

“27. Até o momento, como já evidenciado em diversos trabalhos realizados por esta Corte de Contas, o Senado Federal ainda não aprovou os limites para a dívida consolidada da União, tampouco aprovou a proposta de metodologia de cálculo do resultado primário e nominal a que se refere o art. 30, § 1º, IV, da LRF.” (Trecho do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda citada no Acórdão 825/2015–TCU–Plenário)

Processo nº TC 005.335/2015-9:

“Todos esses fatores corroboram a necessidade premente de que a metodologia oficial de apuração do resultado primário da União seja estabelecida pelo Senado Federal, nos termos do que dispõem a Constituição Federal e a LRF.” (Tópico “Considerações sobre a ausência de metodologia oficial de apuração do resultado primário da União” do Relatório do Processo de Contas, exercício 2014, p. 215.)

Realçado o contexto jurídico-normativo que suporta o processo de elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, importa também sintetizar as considerações técnicas sobre a metodologia utilizada há quase 25 (vinte e cinco) anos de modo uniforme para sua compilação:

- a) não obstante a definição Presidencial para a utilização das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, para fins de aferição das metas fiscais, não foi determinada ao BCB – nem sequer seria possível – qualquer modificação em sua metodologia estatística, não lhe sendo atribuída senão a referência paramétrica para efeito de verificação do cumprimento das metas setoriais em virtude da qualidade da sua sistemática de aferição pré-existente;
- b) **não há dispositivo legal que contenha determinação quanto aos critérios ou aspectos específicos da metodologia de cálculo** que deve ser utilizada na produção dos indicadores que servem de referência para o acompanhamento daquelas metas de política fiscal;
- c) portanto, tem-se por válida a percepção de que a indicação oficial de utilização dessas estatísticas como parâmetro de aferição de metas fiscais não pressupõe que o seu arcabouço deva afastar-se do seu propósito básico como instrumento de apoio às atividades da Autoridade Monetária – vinculadas fundamentalmente à análise econômica – ou que devam incorporar necessariamente critérios não abrangidos em seu escopo ou no padrão uniformemente utilizado desde 1991;
- d) as estatísticas macroeconômicas têm **natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais** e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas, destaquem-se: **metodologia previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; fontes de dados que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; e procedimentos operacionais consolidados que permitam a verificação dessa qualidade, conforme explicita o sumário que segue;**

Resumo da metodologia “abaixo da linha”: variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos com o setor financeiro.

Objetivo: medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária.

Critério básico de abrangência: relação entre setor público e setor financeiro.

Critério de caixa (e não de competência).

Disponibilidade da fonte de dados: fidedignidade, tempestividade e regularidade, bem como periodicidade e confiabilidade.

- e) não houve falhas ou faltas na apuração dos resultados fiscais, uma vez que foram estritamente obedecidas a metodologia e os procedimentos relativos à compilação e divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;
- f) a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, das relações da União com a Finame, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco do Brasil S.A. está em consonância com o padrão metodológico adotado, **sem qualquer variação observada nesse aspecto, desde 1991**, com destaque para o critério de caixa adotado e a abrangência da metodologia, cabendo ressaltar que Finame e FGTS, objeto dos apontamentos preliminares do TCU, não são instituições financeiras, fugindo, fácil ver, aos escopos de análise do BCB;
- g) em suma, a não inclusão dos valores em questão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, decorre da convicção de que tais recursos não atendem a todos os requisitos metodológicos essenciais relativos à abrangência e aos conceitos, critérios e procedimentos pertinentes às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;
- h) eventual inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, desses valores registrados na contabilidade da Finame, do Banco do Brasil S.A. (em contas sem características de operações de crédito) e do FGTS, implicaria alterações significativas, isto é, estruturais, no atual padrão estatístico que vem sendo utilizado de maneira uniforme desde 1991;
- i) alterações nas estatísticas devem ser precedidas de cuidadosa análise e de ampla comunicação aos usuários. Esse cuidado especial deve-se ao fato de que qualquer iniciativa que possa significar alterações de resultados já divulgados constitui ponto altamente sensível para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas, principalmente junto a agentes internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais, preocupação que norteia a atuação do BCB e de seus dirigentes.

Para deixar mais clarificados os aspectos abordados até o presente momento, devem-se trazer a lume alguns conceitos inerentes ao tema.

Estatísticas macroeconômicas podem ser definidas como conjunto de dados brutos ou primários de um território ou de seus setores, periodicamente coletados,

organizados, transformados, agregados e publicados, de acordo com **conceitos, definições e metodologias previamente definidos**, sujeitos à **disponibilidade de fontes de dados apropriadas e tempestivas**, que visam a **mensurar aspectos da atividade econômica**; destinados à análise e avaliação da situação e da evolução econômica desse território ou de setor(es), **comparáveis ao longo do tempo e internacionalmente**; que servem como **pré-requisito indispensável às tomadas de decisão de agentes econômicos** e à elaboração, implementação e avaliação de políticas econômicas.

Diferenciam-se, pois, tanto do conceito de registros contábeis, quanto das previsões legais ou regulamentares, que, por questão de soberania e jurisdição, restringem-se ao âmbito nacional.

As estatísticas macroeconômicas são **compiladas dentro de arcabouços estatísticos pré-definidos, com seus conceitos, definições e metodologias específicos**. A própria definição de estatísticas macroeconômicas pressupõe **marco metodológico prévio, largamente aceito e reconhecido**, no qual se fixam conceitos e definições e se fazem recomendações gerais.

Essas recomendações são implementadas com respeito, evidentemente, a certas particularidades do país em que será apurada, mas sempre de acordo com fatores predeterminados, a saber: dimensões da economia, organização territorial, setores de atividade econômica mais relevantes, fontes de dados existentes, relação custo-benefício, disponibilidades de recursos humanos e financeiros, entre outros.

Observe-se que essas definições específicas, relativas à aplicação nacional das recomendações gerais do padrão metodológico internacional, são prerrogativas das próprias instituições compiladoras das estatísticas macroeconômicas, no exercício de juízo discricionário próprio, tendo por referência os fatores acima elencados e o propósito a que se destinam, sem perder de vista o viés de comparabilidade.

Para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo arcabouço metodológico e os conceitos e definições básicos são consistentes com os do sistema de contas nacionais.

Isso quer dizer que a produção dessas estatísticas pelo BCB, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da Administração Pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, com o processo orçamentário e com a LRF.

Especificamente em relação à compilação feita pelo BCB, é com sólido embasamento na experiência global, sintetizada nos manuais produzidos por organismos internacionais, bem como nas necessidades próprias e características de Autoridade Monetária, que o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* assim define, em sua página 6, o principal objetivo da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB:

No caso do Banco Central, as estatísticas [fiscais] produzidas têm como **principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada.**¹⁴

Assim, deve-se ter em mente que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia “abaixo da linha”), têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária,** a exemplo da definição da meta da taxa básica de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), no âmbito das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom).

Consequência disso é que a competência da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de sua competência **privativa** de formular e executar a política monetária, como bem ressalta a anexa nota técnica.

A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade que lhe foi legalmente atribuída. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal (vide arts. 9º a 11 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964).**

Quaisquer constrictões à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências, além de causar reflexos no desempenho das competências legais do próprio BCB.

Decorre do objetivo dessa estatística macroeconômica do setor fiscal e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do País disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal – **a delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura**, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

Pelas razões acima é que o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* define, logo em sua Introdução, que as *“fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra*

¹⁴ Destaques inexistentes no original.

Ressalte-se, por sua importância, que o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* também aponta como utilidades adicionais da estatística macroeconômica do setor fiscal servir de **complemento** à contabilidade governamental no gerenciamento da política fiscal, verificar a consistência das estatísticas produzidas pela autoridade fiscal (ao que o ROSC de transparência fiscal, acima mencionado, se refere como “conciliação de contas”), e acompanhar, tempestivamente, a evolução fiscal dos governos regionais.

geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro.”, uma vez que o “Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais” (destaques ausentes no original).

Dessa forma, quando o item 3 do *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB*, relativo a “*Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas*”, afirma que a “regra geral” para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não financeiro na DLSP é que eles “*devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo*”, essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras.

Por isso, com os conceitos, as definições, a metodologia e os procedimentos do BCB ao apurar sua estatística macroeconômica do setor fiscal, não é possível, diferentemente do que entendeu o TCU no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário¹⁵, objeto de pedidos de reexame, ainda não julgados, concluir que essas estatísticas incluiriam também quaisquer “*operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, que, aliás, **não** consta do *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB*.

Ressalte-se, por oportuno, que o termo “*operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 10 de julho de 1997).

Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão. Esse termo, portanto, até por seu caráter excepcional, não integra os critérios e conceitos da metodologia.

Essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

Destaque-se, ainda sobre metodologia, que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento de registro o critério de caixa**, definido no Manual

¹⁵ Itens 42, 43, 152, 153 e 160 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda e itens 49 e 50 do voto do Relator, incorporados no Acórdão recorrido.

de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), cuja primeira versão foi publicada pelo FMI em 1986.

Pelo critério de caixa, as “*transações são registradas apenas quando o recurso (cash) é efetivamente recebido ou pago*” (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27)¹⁶. A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* em sua página 10: “*As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa*” (negrito acrescido).

Ainda em relação aos elementos da definição de estatística macroeconômica, impõe apreciar, também, os pilares mais concretos da produção estatística, a saber, a **disponibilidade de fontes de dados** que atendam aos **requisitos de fidedignidade, tempestividade e regularidade**, e a **necessidade do estabelecimento de procedimentos operacionais**, no Brasil consolidados ao longo de quase 25 anos, continuamente aprimorado.

O padrão metodológico internacional reconhece importância a todos esses aspectos práticos ao mencionar a possibilidade de que esses influenciem, inclusive, a aplicação dos conceitos ou definições propriamente ditos.

Na definição sobre as **fontes dos dados** para a compilação estatística, devem ser considerados a cobertura dos fluxos econômicos e dos estoques, os critérios de contabilização e valoração adotados pela estatística, o grau de detalhamento disponível, a periodicidade e a tempestividade dos dados, sua acurácia e confiabilidade.

Adicionalmente, a disponibilidade de fontes de dados pode limitar a periodicidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Da mesma maneira, há a possibilidade de se efetuar ponderação (*trade-off*) entre o interesse em se obter maior nível de detalhamento das fontes de dados e o tempo necessário para que esses dados mais detalhados possam estar disponíveis para o compilador.

Por isso, apesar de admitir certas variações em razão de condições nacionais, foi definido como padrão mínimo internacional a compilação e divulgação de dados mensais para o governo central e trimestrais para o governo geral, com defasagens respectivas de 1 (um) e 3 (três) meses após o final do período de referência. Importante ressaltar que **a publicação mensal das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal brasileiras, com 1 (um) mês de defasagem, supera esse padrão internacional, o que apenas é permitido pela periodicidade, tempestividade e qualidade das fontes de dados utilizadas.**

As estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotando o critério “abaixo da linha”, **possuem 3 (três) conjuntos de fontes de dados: (i) a contabilidade do sistema financeiro, a partir do Plano de Contas do Sistema Financeiro Nacional (Cosif); (ii) os sistemas de liquidação e custódia dos títulos públicos, notadamente o Selic; e (iii) os registros do balanço de pagamentos do País**¹⁷.

¹⁶ O GFSM está disponível para consulta em <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.

¹⁷ Conferir, nesse sentido, a página 5 do *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB*.

Tais conjuntos são representativos da dívida dos entes públicos junto ao sistema financeiro nacional, da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida externa do setor público. Sob outra perspectiva, já sob a luz dos ativos do setor público federal, são consideradas, entre outras, a Conta Única do Tesouro e as reservas internacionais.

Todas essas fontes sujeitam-se aos **critérios necessários** e aos **padrões das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal**, publicadas pelo BCB, a saber: **(i)** estão disponíveis com periodicidade mensal; **(ii)** possuem tempestividade de até 20 (vinte) dias em relação ao período de referência; **(iii)** têm detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; **(iv)** têm cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; e **(v)** são confiáveis em termos de qualidade da informação e estão sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração.

Para todos esses aspectos, contribui decisivamente o fato de todas essas informações serem extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo BCB. Ou seja, é o próprio BCB quem busca assegurar a confiabilidade dos dados.

Para concluir essa análise sobre as fontes de dados, ressalte-se que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, **superam o padrão mínimo internacional** em termos de desagregação, periodicidade e tempestividade, por **2 (dois) motivos: a finalidade precípua com a qual o BCB compila essas estatísticas e as próprias fontes de dados utilizadas**, cabendo realçar que esses fatores são inter-relacionados.

Considerando seu objetivo de avaliar os impactos fiscais sobre a demanda agregada e subsidiar decisões de política monetária, a periodicidade mensal e a tempestividade mínima são fundamentais. O alcance dessa periodicidade e tempestividade só é possível com a utilização de fontes de dados sob o controle deste BCB, como demonstrado no item anterior.

Portanto, cabe assinalar que **a utilização de fontes de dados adicionais àquelas já utilizadas pelo BCB tenderia a comprometer a finalidade da estatística macroeconômica do setor fiscal**, publicada pelo BCB, e também o padrão de qualidade alcançado, haja vista que **não se vislumbram fontes alternativas que atendam, em conjunto, aos requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade.**

Como consequência, a ampliação do escopo, longe de aprimorar as estatísticas fiscais, traria prejuízo para a adequada consecução da finalidade legal para a qual foram concebidas e implementadas, a saber, instrumentalizar a condução da política monetária pelo BCB.

Além da metodologia e das fontes de dados, a definição e a consolidação de **procedimentos operacionais** atinentes à compilação das estatísticas macroeconômicas constituem elementos fundamentais para sua produção, por garantir

verificação de qualidade e de consistência intertemporal, mitigar riscos e permitir a análise crítica tempestiva dos dados gerados.

Os procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, preveem: (i) garantia de acesso aos dados brutos oriundos diretamente das fontes de dados primárias, para a posterior organização, transformação, agregação e publicação das estatísticas; (ii) extração dos mencionados dados a partir de sistemas corporativos, geridos pelo BCB, com garantia de integridade da informação; (iii) coleta automatizada, segundo rotinas pré-estabelecidas e verificação de qualidade pela equipe técnica do BCB; e (iv) validação das estatísticas produzidas.

Evidencia-se, assim, que a elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB deu-se em consonância com a legislação de regência e com os padrões metodológicos internacionais, não se registrando na DLSP e no Resultado Primário apenas aquelas operações que não se amoldavam a todos os requisitos, critérios e procedimentos.

Deve-se destacar que pouco mais de 3/4 (três quartos) dos “R\$ 40 bilhões” citados no Relatório Preliminar do Processo de Contas do Governo são ativos de instituições não financeiras (FGTS e Finame), não devendo, portanto, ser contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

No Processo nº TC 021.643/2014-8, de onde se originaram os itens 9.2.1. e 9.2.12. do Acórdão nº 1464/2015–TCU–Plenário, a SecexFazenda, área técnica responsável pela auditoria das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, já havia apontado o vácuo legislativo decorrente da ausência de regulamentação da matéria pelo Senado Federal, conforme parágrafo 27 do Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário, já transcrito.

Todavia, essa área técnica do TCU diverge do BCB quanto ao enquadramento ou não de determinados passivos da União nos critérios estabelecidos na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Para a SecexFazenda, o *Manual de Estatísticas Fiscais do BCB* permitiria a inclusão dos passivos ainda que não estejam preenchidos todos os requisitos, mesmo quando ausentes os critérios fundamentais de abrangência e cobertura. É o que se extrai do Voto que deu origem ao Acórdão nº 992/2015–TCU–Plenário:

6. A conclusão da equipe de fiscalização do Tribunal [...] advém da fórmula simples e objetiva indicada pelo próprio Banco Central, que segue duas condições apenas:

- a) as dívidas devem, em princípio, estar registradas no ativo das instituições credoras ou registradas no passivo das instituições devedoras;
- b) as obrigações e os haveres devem ter se originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro. (Destques ausentes no original.)

Essa interpretação, contudo, não é possível, sem que haja previsão legal nesse sentido. Com efeito, decorre do objetivo principal da estatística macroeconômica

do setor fiscal e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do País determinada a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal – a delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística, citados mais acima, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

O TCU não pode imputar ao arcabouço metodológico das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, algo que lhe é inteiramente alheio, sem amparo nos princípios e finalidades das referidas estatísticas e também sem apoio na legislação de regência.

Diferentemente do que sustenta o Relatório Preliminar do TCU, **para que um passivo seja considerado nas estatísticas fiscais publicadas pelo BCB, devem estar presentes todas as regras de enquadramento: finalidade/objetivo** (avaliar o impacto do setor público na demanda agregada para subsidiar decisões de política monetária do BCB); **abrangência** (relação do setor público com o setor financeiro); **critério contábil** (caixa, e não competência); **adequação das bases de dados** (disponibilidade, tempestividade, qualidade); além da **relevância econômica** dos passivos da União. Esses critérios não podem ser considerados isoladamente, como se pretende, sob pena, inclusive, de desvirtuar a finalidade e a utilidade das referidas estatísticas.

Aplicando-se esse entendimento, consagrado há 25 (vinte e cinco) anos, tem-se que pouco mais de 3/4 (três quartos) dos “R\$ 40 bilhões” citados pelo TCU são ativos de instituições não financeiras (FGTS e Finame), não devendo, portanto, ser contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

Os R\$ 9,7 bilhões restantes (BB) também não são incluídos nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, por não preencherem os demais requisitos da metodologia, em especial o critério de caixa.

No quadro abaixo, vê-se, com detalhe, as razões para rejeição dos apontamentos efetuados pelo Relatório Preliminar do TCU:

Aspectos metodológicos e conceituais das estatísticas e/ou procedimentos de compilação	FGTS (R\$ 18,3 bilhões)	Finame (R\$ 12,2 bilhões)	BB (R\$ 9,7 bilhões)
Abrangência/Cobertura: Ativos e passivos do setor público, não financeiro junto às principais fontes de financiamento: contabilidade do sistema financeiro; sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos; e registros do balanço de pagamentos.	- Não é instituição financeira (portanto não incluído na abrangência definida na metodologia); - Também não é setor público, por ser um fundo formado com recursos de trabalhadores (fundo privado).	- Não é instituição financeira (portanto não incluído na abrangência definida na metodologia); - O ativo não está no balanço do BNDES e sim da Finame; - Por sua vez, os valores registrados na contabilidade própria do BNDES, já caracterizados como direito efetivamente	- Os valores estão contabilizados no ativo da IF, porém em rubrica “sem características de operação de crédito”.

		constituído junto ao Governo Federal, são computados nas estatísticas fiscais (R\$7,5 bilhões em junho/2014).	
Critério contábil: O resultado primário observa o critério de caixa-	- Considerando que o FGTS não é instituição financeira e, por isso, não está sujeito às normas contábeis do BCB, não é possível afirmar se os valores registrados em sua contabilidade são compatíveis com o critério de caixa utilizado nas estatísticas; - As estatísticas fiscais só são sensibilizadas por ocasião dos efetivos pagamentos pelo Tesouro Nacional, conforme programação orçamentária definida para esses fluxos.	- Considerando que a Finame não é instituição financeira e, por isso, não está sujeita normas contábeis do BCB, não é possível afirmar se os valores registrados em sua contabilidade são compatíveis com o critério de caixa utilizado nas estatísticas; - As estatísticas fiscais só são sensibilizadas por ocasião dos efetivos pagamentos pelo Tesouro Nacional, que conforme programação orçamentária definida para esses fluxos.	- O ativo é contabilizado na instituição financeira pelo regime de competência.
Tempestividade das estatísticas e disponibilidade de informações i) Dados mensais, publicados com defasagem de até 30 (trinta) dias; ii) Bases de informações tempestivas e fidedignas; iii) Sujeitas ao poder requisitório e as normas contábeis do BCB; iv) Sujeitas à fiscalização do BCB, incluindo poder de determinação alterações.	- O FGTS não é regulado pelo BCB, que não tem poder requisitório sobre o Fundo; - No atual escopo das estatísticas fiscais, estão ausentes os requisitos de disponibilidade dos dados, conforme periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade estabelecida na metodologia.	- A Finame não é regulada pelo BCB, que não tem poder requisitório sobre a Finame; - No atual escopo das estatísticas, estão ausentes os requisitos de disponibilidade dos dados, conforme periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade estabelecida na metodologia.	- Caracterização do ativo depende de procedimentos próprios junto ao Governo Federal, previstos em leis, regulamentos e contratos.
Objetivo das estatísticas i) Análise econômica para subsidiar decisões de política monetária do BCB; ii) Possibilita avaliação do impacto das atividades do setor público sobre a demanda agregada; iii) Para efeitos dessa avaliação econômica, o	- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar.	- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar.	- Está fora do escopo das estatísticas do BCB (metodologia “abaixo da linha”) o registro e o acompanhamento de receitas/despesas a receber/pagar.

critério de caixa mostra-se mais adequado. iv) Amparada em padrões internacionais.			
---	--	--	--

Vale registrar, por oportuno, que, ao avaliar o pedido de reexame do BCB naquele Processo nº TC 021.643/2014-8, outra área técnica do TCU, a **Secretaria de Recursos (Serur)**, já proferiu manifestação quanto à admissibilidade do recurso, **destacando a plausibilidade da tese consolidada no BCB e a ausência de desvio metodológico**, *in verbis*:

36. Para encerrar, uma vez que nos alongamos por demais, ainda que por necessidade fático-jurídica, concordamos, em essência, com a instrução de admissibilidade dos recursos, o que fazemos nos seguintes termos, todos referentes ao Acórdão 825/2015 - Plenário:

[...]

O item 9.1, e seus subitens, dirigido ao Banco Central, **merece suspensividade**, não havendo elementos para a expedição de cautelar, uma vez que se destinam, em regra, à revisão de demonstrativos referentes a fatos passados, bem assim pela **plausibilidade da alegação que os cálculos agregados do BC, sob metodologia abaixo da linha internacionalmente padronizada, têm a lógica da política monetária [...]**. Em síntese, **as distorções não decorrem por omissão ou desvios metodológicos do Banco Central, mas pela mora na normatização.** (Destaques ausentes no original.)

A reforçar essa convicção, repise-se que **nenhuma operação dessa natureza foi incluída nas estatísticas fiscais abaixo da linha em qualquer outro exercício e nem sequer foram apontadas em relatórios anteriores do TCU.**

Com base em tudo quanto exposto, não há qualquer ilegalidade, como sugere o apontamento do Relatório Preliminar da Corte de Contas, simplesmente porque **não há lei nem qualquer outra norma cogente que tenha definido a “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal” nem que tenha obrigado o BCB a incluir determinadas operações no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário.**

A metodologia utilizada foi a mesma consagrada nos 25 (vinte e cinco) anos anteriores e a ausência de norma cogente específica, de competência do Senado Federal, não determina que o BCB altere ou inclua determinadas operações no cálculo da DLSP ou do Resultado Primário.

Pelo contrário, **a não utilização da metodologia consagrada, sem a alteração legal requerida, é que poderia levar ao descrédito do instrumento.**

Ademais, o processo de compilação das estatísticas é pautado pela **transparência e consolidado em Manual divulgado pelo BCB em seu sítio eletrônico, permitindo consulta pelos órgãos de controle e pela sociedade, o que milita em favor dos princípios de planejamento e gestão fiscal responsável de que trata a LRF.**

Em outros termos, o Manual, expedido com fundamento na competência técnica do BCB, é a norma de regência da metodologia de cálculo que é divulgada pela Autoridade Monetária. À mingua da existência de uma metodologia específica para atendimento da previsão contida na LRF (art. 30, § 1º, IV), as mensagens da LOA têm se valido das estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB seguindo metodologia “abaixo da linha” adotada desde 1991.

Sob esse pretexto, não se pode pretender interferir na discricionariedade técnica da autoridade monetária com violação às regras que estabelecem a competência e as finalidades próprias a serem por ela perseguidas.

Portanto, **não podem ser caracterizadas como irregularidades as considerações postas nos subitens 9.2.1. e 9.2.12. do Acórdão nº 1464/2015–TCU–Plenário**, até porque são **destoantes do próprio Relatório Preliminar do TCU sobre as Contas do Governo Federal em 2014 e da própria jurisprudência do TCU, como se viu dos precedentes referidos**, tanto nos processos de mesma natureza já julgados, como nos processos que avaliaram especificamente a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, **aprovadas ano após ano sem que se fizesse qualquer questionamento ou determinação quanto à metodologia adotada.**

III - Apontamento 9.2.2.¹⁸

O item 9.2.2. reproduz parte do item 9.2 do Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário, proferido no julgamento do Processo nº TC 021.643/2014-8, que analisa repasses da União a bancos públicos para pagamento de programas sociais.

Esses pontos referem-se a casos em que a Caixa Econômica Federal (CAIXA) efetuou depósitos financeiros nas contas dos beneficiários do bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial, nos anos de 2013 e 2014, quando as respectivas contas, mantidas pela União naquela instituição financeira, eventualmente não apresentavam saldo positivo para concretizar o pagamento dos benefícios.

Convém, destacar, antes de tudo, que a relação entre CAIXA e União, no ponto, firmada há mais de duas décadas para o propósito de pagamento de benefícios sociais, sempre registrou, ao final de cada exercício, saldo positivo para a União.

Ademais, o saldo médio anual em todos os anos foi positivo. Eis a razão por que é sempre a CAIXA, ao fim, que pagou remuneração em favor da União. Destaque-se que os saldos negativos são pontuais e esses saldos pontuais ocorrem desde 1994.

Trata-se, pois, de uma relação que não causa prejuízos nem à CAIXA, nem, muito menos, à União.

Dessa forma, caso se entenda que esse procedimento – que se considera lícito e benéfico para as partes envolvidas, inclusive o beneficiário, o cidadão, que não sofre com eventuais atrasos nos repasses de verba – merece aprimoramentos, eles devem ser aplicados aos eventos futuros, sem aplicação retroativa, para submeter as Contas do Governo a juízo de reprovação, eis que se trata de prática consolidada há mais de duas décadas.

Essa consideração preliminar neste tópico pretende, pois, apontar para dois aspectos fundamentais: **(a)** a incoerência de prejuízos – a União recebeu rendimentos sobre os valores antecipados à CAIXA; e **(b)** a necessidade de prestigiar os

¹⁸ Encaminham-se, em anexo; as Notas Informativas nºs 005/DEOP/SENARC/MDS e 009/DEOP/SENARC/MDS, bem como as Notas Técnicas SUAFI 0012/15 e 0012/15 as quais subsidiaram a elaboração do presente tópico. (ANEXO II)

princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, valorizando práticas há muito empregadas pela Administração sem qualquer reprimenda dos órgãos de controle externo ou interno.

Em que pese o contido no relatório da área técnica desse Tribunal, o fato é que a sistemática adotada pela administração, até agora, baseia-se em entendimentos jurídicos que sustentam a adequação da prática em face da legislação fiscal. Isto não é incompatível com a possibilidade de evoluir a sistemática e aplicação da legislação para incorporar novos entendimentos, como de resto tem sido uma dinâmica positiva do Tribunal de Contas da União.

Feitas essas considerações preliminares, cuida-se de analisar mais detidamente os aspectos envolvidos nos apontamentos lançados no Relatório preliminar, iniciando-se pela análise dos aspectos jurídicos envolvidos na relação entre CAIXA e União.

Os contornos jurídicos da discussão acerca do repasse de recursos estão circunscritos ao conceito de operação de crédito previsto na Lei Complementar nº 101, de 2000.

Conforme estabelece o inc. III do art. 29 da LRF, considera-se operação de crédito:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

A leitura do referido dispositivo incorporada no relatório de inspeção – e acolhida preliminarmente pelo Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário – levou a SecexFazenda à conclusão, acolhida no Relatório Preliminar das Contas do Governo, de que houve operação de crédito.

Todavia, conforme já explicitado, o entendimento reiterado adotado pelo Poder Executivo e que orientaram juridicamente a Administração até o momento serão especificados a seguir.

Em primeiro lugar, os achados de inspeção são afetos à programação e à execução financeira, e não a compromissos financeiros de que trata o art. 29, III, da LRF.

A programação e a execução financeira da União não geraram obrigação de pagar que já não existisse, ocasionaram tão somente a remuneração bilateral (tanto em favor da União, quanto em favor da CAIXA) do dinheiro que se administrou por meio do fluxo de caixa.

Em segundo lugar, a entendimento adotado pela Administração baseou-se em ponto de vista finalístico da regra fiscal. Isto porque a vedação prevista no art. 35 da LRF, que tem em vista impedir práticas de alavancagem de entes públicos, observadas

na história financeira do País, não guarda semelhança com a relação, ocorrida nos fatos sob exame, entre a União e os bancos públicos federais.

Com relação à semelhança com uma operação de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), comporta aduzir que é da essência da operacionalização dos programas e característica dos pagamentos sua realização na forma de contas de suprimento, caracterizadas pela incerteza nos desembolsos diários, em razão da magnitude dos programas e impossibilidade de previsão dos valores a serem sacados – ao passo que, como destacado em trecho do Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário, o fato apontado é a inexistência ou falta de recursos, o que não pode ser aplicado ao caso das contas de suprimento.

O pagamento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Seguro Desemprego e do Abono Salarial pela CAIXA decorre de contratos de prestação de serviços firmados com a União, representada no ato, respectivamente, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A existência de saldos negativos na conta de suprimentos de fundos não permite concluir que houve operação de crédito vedada pela LRF. Nesse sentido, o Parecer da Consultoria-Geral da União ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015, aprovado pelo Advogado-Geral da União¹⁹, encerra as seguintes conclusões no âmbito do contrato relativo ao PBF e que, pela sua natureza e características, é extensivo aos contratos relativos ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial:

(...)

F. O fundamento do contrato aqui tratado é a prestação de um serviço, por parte da Caixa Econômica Federal, que consiste no repasse de valores de programas de Governo, decorrentes de lei, com atendimento a destinatários economicamente hipossuficientes;

G. o serviço é prestado mediante remuneração, devidamente pactuada; Os repasses feitos pelo Tesouro configuram fluxo financeiro, cuja aferição contábil revela alternâncias superavitárias e deficitárias, resolvendo-se, de modo equitativo, sempre, sem que se tenha enriquecimento ilícito, ou prejuízo, tanto por parte da contratante (União), quanto em relação à contratada (CAIXA);

H. As cláusulas pactuadas podem permitir um equilíbrio do contrato; na hipótese de insuficiência de recursos na conta suprimento para o pagamento das ações de transferência pode a contratada adimplir o pactuado com recursos próprios;

Tem-se um contrato acessório de prestação de serviços bancários, com tipologia analógica à dos contratos de traspasso bancário, ou de giro, nos quais a indisponibilidade transitória de fundos justifica que a contratada, a seu critério, opere transferências que são objeto da avença;

J. Na tipologia das resoluções do Banco Central do Brasil pode-se falar analogicamente também de um contrato de repasse, instrumento administrativo de interesse recíproco, por meio do qual a transferência de recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;

K. A contratada a avença permite interromper o pagamento dos valores do PBF, quando o Tesouro deixe de adiantar os recursos; no entanto, a opção pelo pagamento revela inexigibilidade de outra conduta, dada a comoção social, o caos e à ameaça à sobrevivência de milhões de pessoas, que a mera interrupção causaria;

- L. O contrato qualifica-se pela necessidade de uma prestação de trato contínuo; ainda que possa a CAIXA optar pela interrupção do desembolso de valores, a afinidade de sua natureza jurídica e institucional com o programa que tutela demanda que mantenha os pagamentos;
- M. Na hipótese de saldo negativo, ainda que eventual e episódica, tem a CAIXA direito à remuneração diária sobre o referido saldo registrado;
- N. Quase 14 milhões de famílias seriam afetadas com a interrupção dos pagamentos; deve-se registrar que, em nenhum momento, houve dano aos beneficiários do PBF;
- O. Não haveria, pelo menos em princípio, como se operacionalizar diretamente a passagem de recursos diretamente do Tesouro para os beneficiados do PBF;
- P. Os pagamentos parecem qualificar o mero fluxo de recursos, com índices variáveis, positivos e negativos; não se poderia afirmar com absoluta segurança que haveria operação de crédito na hipótese de mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos;
- Q. A relação entre saldos e débitos deveria ser aferida dentro de um determinado período de tempo, preferencialmente ao longo de um dado ano civil, de modo que se tenha, ao fim do período uma exata dimensão do que foi recebido e repassado;
- R. Ao fim desse período, deve haver uma identidade entre valores recebidos e repassados, trata-se da equação que comprova o fluxo de caixa e a inexistência de financiamento, da controlada em relação ao controlador;
- S. Na sistemática do fluxo, parece ser regular a utilização de recursos próprios, pela CAIXA, em favor dos beneficiários do programa, conquanto que ao fecho de um determinado período observado tenha-se uma equivalência absoluta entre valores recebidos e repassados;
- T. A CAIXA não estaria entregando recursos diretamente à União, e muito menos valendo-se de valores retidos para ampliar ganhos com a exploração do *spread* bancário;
- U. Esses trânsitos financeiros com fluxo de caixa, ao que consta, teriam ocorrido eventualmente no passado; a exemplo do ocorrido com operações do seguro desemprego;
- V. A CAIXA e a União ajustaram um contrato de serviço bancário, autorizado pelas normas de regência;
- X. Parece ser objetivamente preliminar à definição de uma operação de crédito um compromisso financeiro que vincula os contratantes;**
- Y. No caso aqui tratado esse compromisso não existiria, porquanto poderia a CAIXA suspender os repasses na medida em que obstruídos os recursos oriundos do Tesouro. O presente caso trazido à CCAF é exemplo típico de um contrato de prestação de serviços **devendo, CAIXA e União, ajustar, imediatamente, o fluxo de valores, de modo que a dívida aqui apresentada não se projete no tempo, prejudicando-se quase 14 milhões de famílias brasileiras** (sem negritos no original).

A sistemática prevista no contrato de prestação de serviços firmado entre a União (sob competência dos Ministérios Executores – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Trabalho e Emprego) e a CAIXA, a que se rotula ilegal por configurar, em tese, hipótese de operação de crédito vedada pela LRF, em verdade, reproduz mecanismo previsto na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e que, em seu art. 2.º c/c o art. 82-A, estabelece:

Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;

(...)

Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Ora, da mera leitura do art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, constata-se que se trata de regra visando disciplinar a circunstância de o agente operador do FGTS, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) utilizar-se de recursos dos referidos fundos para a concessão das subvenções de responsabilidade da União, previstas na referida Lei.

Fica claro, assim, que a Lei não pretendeu dar a essa utilização temporária de recursos o caráter de operação de crédito, nos termos da LRF, pois, em sentido inverso, haveria uma incompatibilidade entre as duas normas, o que não se apresenta.

O dispositivo do art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, oferece concretude em lei a procedimento bastante semelhante ao da cláusula contratual objeto do item 9.2.2.. Ou seja, trata-se de garantir a viabilidade dos pagamentos aos beneficiários das políticas públicas em questão, que se caracterizam pela incerteza nos desembolsos diários, em função da magnitude dos programas e impossibilidade de previsão dos valores a serem desembolsados.

A conduta sob análise não se caracteriza por um empréstimo bancário (no qual há um contrato entre o cliente e a instituição financeira pelo qual ele recebe uma quantia que deverá ser devolvida ao banco em prazo determinado), sendo mero fluxo de caixa para fins de compensação contratual com a União.

Trata-se de medida que, em face da natureza da atividade, reconhece a possibilidade de haver eventual descasamento entre o fluxo de desembolsos e o de pagamento e prevê mecanismos que assegurem a continuidade do programa, sem prejuízo para nenhuma das partes, semelhante à sistemática empregada nos contratos de prestação de serviços firmados com a CAIXA para o pagamento do PBF e do Seguro Desemprego e do Abono Salarial.

Por força do art. 12 da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e do art. 16 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, coube à CAIXA a operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e do PBF, função denominada de agente operador, nos seguintes termos:

Lei nº 10.836, de 2004:

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Decreto nº 5.209, de 2004:

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I - fornecimento da infraestrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal;

II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV - elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

A função de agente operador do Programa Bolsa Família não se resume à função de mero prestador de serviços bancários, intermediador de pagamentos de benefícios, mas confere à CAIXA a qualidade de entidade co-executora do Programa Bolsa Família.

Conforme art. 16 do Decreto nº 5.209, de 2004, como agente operador, a CAIXA realiza inúmeras funções relativas à operacionalização do Programa Bolsa Família, desde o fornecimento de infraestrutura de organização e manutenção do Cadastro Único, passando pelo desenvolvimento de sistemas, a organização e operação de logística de pagamento de benefícios, até a elaboração de relatórios e bases de dados necessárias ao acompanhamento da execução do Programa.

Nessa qualidade, a CAIXA, ainda que sujeita às disposições contratuais pactuadas com a União, revela-se co-responsável pela implementação da política de transferência de renda realizada por meio do PBF.

A característica de agente operador de programas sociais federais exercida pela CAIXA, conforme ressaltado, é diversa de uma simples terceirização de serviços, como ocorre nos contratos administrativos de prestação de serviços continuados ordinariamente celebrados pela União.

Esta característica, inclusive, foi salientada pela Consultoria Jurídica no Parecer nº 0762/2012/CONJUR-MDS/CGU/AGU, ao analisar a contratação da CAIXA por inexigibilidade de licitação para operacionalização do PBF no período de 2013 a 2015, nos autos do Processo nº 71000.125813/2012-00. No que importa, assim versou o parecer:

29. Entretanto, a contratação de agente operador não se trata de simples serviços instrumentais ou complementares executados indiretamente, nos termos do Decreto nº 2.271/1997.

30. Na realidade, o agente operador tem inúmeras funções, como capacitar, desenvolver e aprimorar softwares de gestão, etc.

31. Com efeito, o agente operador participa do programa por ele implementado, atuando junto ao órgão responsável pela política pública como verdadeiro coexecutor, o que não seria possível nas terceirizações em geral.
32. Por isso, as leis que dispõem sobre agentes operadores indicam que as cláusulas contratuais serão pactuadas com o Governo Federal.

Nesse contexto, o Contrato MDS-CAIXA formaliza a função de agente operador da CAIXA, no âmbito do PBF e do CadÚnico, materializando parcela fundamental do programa de transferência de renda.

Feito esse registro, veja-se que o próprio TCU, em trecho do Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário, por ocasião do julgamento dos embargos de declaração, no item 26 do voto, chega a reconhecer a impossibilidade de se classificar o contrato como operação de crédito:

Todavia, é preciso ressaltar, de fato, que **não seria razoável classificar como operações de crédito meros atrasos** de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro, previstos e com condições estipuladas contratualmente, como no caso dos programas sociais pagos por intermédio da Caixa Econômica Federal. (negritos acrescidos).

Deve-se, por oportuno, ponderar, nesse ponto: se não é “razoável classificar como operações de crédito meros atrasos de curtíssimo prazo no repasse de recursos do Tesouro”, como ficou consignado no voto do Relator, também não se afigura razoável classificar como operação de crédito atrasos por períodos maiores, já que **a natureza das coisas, no caso, não sofreria transmutação alguma conforme o aumento ou a diminuição do prazo de repasse dos recursos à instituição financeira.**

Em outras palavras, assim como o Tribunal admitiu não ostentar natureza de operação de crédito o atraso circunstancial e brevíssimo nos repasses do Tesouro para as instituições financeiras prestadoras de serviços, também não podem ostentar a mesma natureza a ocorrência de repasses após decorrido mais tempo desde os respectivos pagamentos aos beneficiários, como tem sido e será amplamente demonstrado ao longo desta manifestação. Enfim, **o tempo é característica circunstancial, incapaz de modificar a natureza da operação.**

A situação descrita, em verdade, possui previsão contratual, a qual contemplou expressamente a possibilidade de ocorrência de saldos negativos nas contas suprimimentos dos programas:

Cláusula Décima.

Subcláusula Segunda - Os recursos de que trata o caput serão creditados à CONTRATADA em Conta Suprimento específica para cada programa objeto desse contrato, com movimentação e reserva pela CONTRATADA, cujos respectivos saldos serão remunerados financeiramente em base diária pela CONTRATADA pela variação da taxa extramercado do Banco Central - DEDIP, sendo uma conta para cada exercício financeiro. [...]

Subcláusula Nona - Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes da folha de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a CONTRATADA assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios, fica assegurada à

CONTRATADA remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base na taxa extramercado do Banco Central - DEDIP.

(Trecho do Contrato MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único para 2013-2015, firmado em 28 de dezembro de 2012).

Os atos praticados pela CAIXA consistem no cumprimento de sua obrigação contratual relativamente ao PBF e ao Seguro Desemprego, contemplando tão somente a contrapartida a serviços prestados.

Cláusulas similares estavam presentes em contratos de programas sociais desde 2001 (Bolsas Escola e Alimentação). Veja-se:

Cláusula Oitava.

Parágrafo Segundo - Caso o repasse dos valores não ocorra nos prazos estabelecidos a CONTRATADA não efetuará, naquele período, os pagamentos dos benefícios.

Parágrafo Terceiro - Na hipótese que trata o Parágrafo anterior, por estrito e momentâneo impedimento financeiro do CONTRATANTE, a CONTRATADA, caso disponha de recursos próprios, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários e compensará o custo financeiro incorrido nesta operação, na forma prevista na Cláusula Décima Terceira, quando do repasse da remuneração das disponibilidades.

[...]

Cláusula Décima Terceira.

Na hipótese de intempestividade de pagamentos ou repasses de compromissos financeiros entre o CONTRATANTE e a CONTRATADA os valores devidos estarão sujeitos à atualização pela variação da taxa extra-mercado do Banco Central – DEDIP, desde seu vencimento até a data de efetivo pagamento e/ou repasse. (Trecho do Contrato nº 01/2001, celebrado entre a União, representada pelo Ministério da Educação (MEC), e a Caixa Econômica Federal, firmado em 22.5.2001).

5.3. Os recursos serão creditados à CAIXA por meio de ordem bancária, sendo depositados em conta de suprimento específica de Bolsa Escola, cujo saldo, tanto positivo quanto negativo, sofrerão atualização automática pela variação da taxa extra-mercado do Banco Central - DEDIP. (Trecho do Projeto Básico aprovada em 12 de abril de 2001 pelo Secretário do Programa Nacional do Bolsa Escola.)

CLÁUSULA OITAVA.

Parágrafo Segundo - Caso o repasse de recursos não ocorra nos prazos estabelecidos, a CONTRATADA não efetuará, naquele período, os pagamentos dos benefícios das referidas ações.

Parágrafo Terceiro - Na hipótese de que trata o parágrafo anterior, por estrito e momentâneo impedimento financeiro dos INTERVENIENTES ANUENTES, a CONTRATADA, caso disponha de recursos próprios, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários e compensará o custo financeiro incorrido nesta operação, na forma prevista na Cláusula Nona, quando do repasse da remuneração das disponibilidades.

CLÁUSULA NONA - DA ATUALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS FINANCEIROS

Na hipótese de intempestividade de pagamentos ou repasses de compromissos financeiros entre a CONTRATANTE, INTERVENIENTES ANUENTES e a CONTRATADA os valores devidos estarão sujeitos pela variação da taxa extra-

mercado do Banco Central DEDIP, desde de seu vencimento até a data do efetivo recebimento. (Trecho do Contrato firmado entre a União, representada pela Casa Civil da Presidência da República e a Caixa Econômica Federal em 27.12.2001, com interveniência do MEC, do MS e do MDA, no âmbito do Cadastramento Único para ações sociais do Governo Federal.)

Após, esse comando contratual acabou sendo replicado em praticamente todos os contratos firmados com a CAIXA para a operacionalização de programas de transferência de renda até a presente data.

Vale ressaltar que, nesse período – de mais de 14 (catorze) anos –, os contratos firmados com a CAIXA **para a operacionalização de tais programas foram objeto de auditoria por parte tanto da Controladoria-Geral da União como do Tribunal de Contas da União, não havendo qualquer apontamento sobre eventual irregularidade na previsão contratual que faculta à CAIXA o pagamento de benefícios, nas situações previstas.**

É o que se verifica das informações constantes da Nota Informativa/DEOP/SENARC nº 005/2015, elaborada pela Secretaria de Renda Nacional da Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

18. Além das considerações feitas acima sobre a impossibilidade de se considerar a existência de operação de crédito a partir dos instrumentos contratuais firmados entre o MDS e a CAIXA, cabe ressaltar que tais contratos sempre estiveram à disposição dos órgãos de controle e foram objeto de auditorias punitivas como a que resultou no Acórdão TCU 906/2009 (originário da TC-002.985/2008-1).

19. **Do referido Acórdão, verifica-se que o Tribunal de Contas da União analisou o contrato celebrado entre o MDS e a CAIXA (Contrato 2006-2009), inclusive realizando diversas determinações e recomendações relativas à relação contratual entre MDS e a CAIXA em sua maioria, voltadas ao modelo de serviço e à sua qualificação, especialmente destinadas ao aperfeiçoamento dos recursos dos sistemas disponibilizados pela Contratada, mas em nenhum momento apontou eventual afronta a Lei Complementar nº 101, diante dos termos constantes de suas cláusulas.**

20. Por sua vez, a Controladoria-Geral da União também realizou, em 2011, extensa auditoria sobre o instrumento contratual entre o MDS e a CAIXA (2010-2012), cujo relatório final foi entregue em abril de 2012. O escopo do trabalho incluiu o “Acompanhamento da remuneração mensal paga pela CAIXA, no tocante aos recursos disponíveis na conta suprimento e não utilizados”. De forma análoga ao que ocorreu em relação ao Acórdão TCU 906/2009, em nenhuma de suas (30) anotações, entre informações, constatações e recomendações, foi apresentada crítica ou restrição aos abordados dispositivos do instrumento contratual.

Como se vê, a cláusula hoje objeto de discussão por parte do TCU é utilizada em contratos da espécie há quase duas décadas, tendo sido inclusive já auditada por essa Corte de Contas, sem que houvesse qualquer objeção a ela nas auditorias até então realizadas.

Sob outra óptica, é fácil ver que a simples previsão de atualização monetária e, até mesmo, de pagamento de juros ao contratado não é razão suficiente

para alterar a natureza de um contrato de prestação de serviços para firmá-lo como contrato de empréstimo bancário.

Veja-se que contratos de prestação de serviços admitem, de forma reiterada e consistente, cláusulas prevendo juros e correção por eventuais atrasos de pagamentos de responsabilidade da contratante União.

Tanto é assim que o Tribunal de Contas da União já celebrou contratos com cláusulas similares, como se pode verificar:

11. No caso de atraso de pagamento, desde que a CONTRATADA não tenha concorrido de alguma forma para tanto, serão devidos pela CONTRATANTE encargos moratórios à taxa nominal de 6% a.a. (seis por cento ao ano), capitalizados diariamente em regime de juros simples. (Trecho do Contrato nº 1/2014, firmado entre o TCU e City Service Segurança, para a prestação de serviço de brigada de incêndio.)

SUBCLÁUSULA TERCEIRA - No caso de eventual atraso de pagamento, desde que a CONTRATADA não tenha concorrido de alguma forma para tanto, fica convencionado que a taxa de atualização financeira devida pelo CONTRATANTE, entre a data acima referida e a correspondente ao efetivo adimplemento da parcela, será calculada mediante a aplicação da seguinte fórmula:

EM=Ix Nx VP Onde: EM = Encargos moratórios; N = Número de dias entre a data prevista para o pagamento e a do efetivo pagamento; VP = Valor a ser pago. I = Índice de atualização financeira.... (Trecho do Contrato de Prestação de Serviços Técnico-Especializado, firmado entre o TCU e a Fundação Universidade de Brasília, para a realização de concurso público.)

Aliás, em verdade, os contratos firmados estão mais próximos de um contrato de mandato, nos quais também se admite o pagamento de juros em favor do mandatário, conforme previsão expressa do Código Civil vigente – “Art. 677. As somas adiantadas pelo mandatário, para a execução do mandato, vencem juros desde a data do desembolso.”

Ora, a previsão legal referida, que confere direito aos juros, não é capaz de alterar a natureza do contrato de mandato em contrato de operação de crédito.

Bem por isso, o entendimento da Corte de Contas, neste momento, não pode ter o condão de penalizar atos pretéritos, os quais foram praticados com base na segurança do controle já exercido anteriormente.

Novamente se faz necessário clarificar os conceitos que foram adotados pelo Relatório Preliminar da Corte de Contas, com base nos apontamentos levados pela área técnica.

Como dito anteriormente, o conceito de operação de crédito estabelecido no art. 29, III, da LRF, inicia pela caracterização de compromisso financeiro, ou seja, obrigação de pagar resultante de “*mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros*”, em que a expressão “*e outras operações assemelhadas*” deve ser interpretada, segundo a melhor hermenêutica, como operações

análogas aos contratos elencados na parte inicial do dispositivo legal em questão. Ora, em nenhum dos casos se observa obrigação de pagar como resultado das práticas ora em apreço. Senão vejamos.

Primeiramente, cumpre registrar a **existência de saldos negativos desde o ano de 1994**, conforme se verifica na Nota Técnica SUAFI 009/2015²⁰. Na planilha em apenso à referida Nota Técnica, que considera os diversos programas sociais, pode-se verificar que os maiores saldos diários negativos, se corrigidos, não destoam, em níveis percentuais, do que ocorreu mais recentemente, sobretudo se for levado em conta o incremento tanto no número como na abrangência dos benefícios sociais até os dias de hoje.

De qualquer maneira, considerando a mecânica contratual, ganha relevância o cômputo anual, ou seja, o saldo médio com tal periodicidade.

A verificação dos dados constantes da planilha, anexa à Nota Técnica SUAFI 011/2015²¹, que traz os saldos médios anuais, consolidando todos os fundos com recursos do Tesouro, deixa inequívoco **que não há saldo negativo para CAIXA**, ou seja, **não há que se falar em empréstimo em favor da União**. Veja-se:

TODOS FUNDOS _ REC. TESOURO (Jan/1999 a Mar/2015)	
ANO	SALDO MÉDIO ANUAL - DIAS CORRIDOS
1999	419.959.352,05
2000	448.178.125,32
2001	510.102.634,17
2002	794.362.030,43
2003	929.575.050,97
2004	1.657.501.190,73
2005	2.147.653.452,48
2006	1.762.201.522,39
2007	2.101.529.265,80
2008	2.257.087.252,01
2009	2.477.887.053,65
2010	2.843.970.444,31
2011	2.451.103.519,59
2012	2.640.704.644,13
2013	1.777.615.086,72
2014	1.576.861.183,17

Igualmente, a análise dos valores devidos entre CAIXA e União, em função de eventuais saldos negativos de parte a parte, também revela que, considerando-

²⁰ ANEXO IV.

²¹ ANEXO V.

se anualmente – o que se mostra adequado, à vista dos fluxos e da mecânica contratual, não há pagamento de remuneração da União em favor da CAIXA.

Pelo contrário, os pagamentos de remuneração, quando ocorrem, são sempre em favor da União. Mais uma vez, fica cristalinamente demonstrado não haver qualquer operação de crédito da CAIXA para a União.

TODOS FUNDOS - RECURSOS TESOUREO (Período de jan/1994 a abr/2015)	
Ano	Remuneração Consolidada - Anual
1994	290.018.771,68
1995	138.156.367,12
1996	39.330.787,81
1997	24.490.164,90
1998	61.727.811,29
1999	97.216.822,45
2000	60.096.314,75
2001	51.388.717,33
2002	83.666.603,72
2003	124.663.698,56
2004	189.691.785,76
2005	296.366.871,71
2006	221.568.986,72
2007	210.686.444,72
2008	239.149.606,30
2009	211.572.583,82
2010	238.083.637,88
2011	241.578.128,64
2012	188.371.711,48
2013	100.580.459,23
2014	141.692.598,98

Fonte: SISFIN

Nesse mesmo sentido, deve ser destacado o resultado positivo a favor da União e decorrente do contrato de prestação de serviços firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a CAIXA, conforme abaixo:

Ano	Remuneração acumulada no ano (R\$)		
	Pago para Caixa	Recebido pela União	Remuneração Líquida em favor da União
2014	12.528.657,59	32.627.044,36	20.098.386,77

Ao longo dos quase 12 (doze) anos do PBF, a SENARC vem acompanhando o fluxo de saque da conta suprimento do PBF. Para que esse procedimento ocorra, a CAIXA encaminha ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome diariamente extrato contendo a movimentação da conta suprimento.

Com base nas informações obtidas nesse acompanhamento, verifica-se que aproximadamente 3% dos beneficiários não sacam seus benefícios dentro do prazo de validade da parcela gerada pela respectiva folha de pagamento, que é de 90 (noventa) dias contado a partir da geração desta folha.

A tabela abaixo, apresentada pela Nota Informativa nº 09 /DEOP/SENARC/MDS, demonstra como ocorreu, no período de 2012 a 2014, a movimentação de recursos a partir das transferências financeiras à CAIXA.

Mês e Ano de competência	Valor da Folha de Pagamento do PBF	Valor Repassado	Valor Sacado referente ao mês	% de repasse em relação à Folha	% saque em relação à Folha
jan/12	1.561.780.652,00	1.538.000.000,00	1.490.014.370,00	98,48%	95,40%
fev/12	1.576.648.327,00	1.545.000.000,00	1.506.160.511,00	97,99%	95,53%
mar/12	1.584.600.515,00	1.553.000.000,00	1.510.064.243,00	98,01%	95,30%
abr/12	1.624.325.445,00	1.575.595.681,65	1.550.992.841,00	97,00%	95,49%
mai/12	1.637.664.434,00	1.592.534.500,98	1.592.434.855,00	97,24%	97,24%
jun/12	1.807.067.958,00	1.770.000.000,00	1.765.168.542,36	97,95%	97,68%
jul/12	1.827.704.006,00	1.791.000.000,00	1.760.176.475,00	97,99%	96,31%
ago/12	1.870.629.152,00	1.833.148.621,64	1.809.251.198,00	98,00%	96,72%
set/12	1.875.032.856,00	1.837.530.000,01	1.813.371.669,00	98,00%	96,71%
out/12	1.886.184.830,00	1.848.460.000,00	1.831.208.576,00	98,00%	97,09%
nov/12	1.892.374.956,00	1.848.849.381,00	1.812.358.375,00	97,70%	95,77%
dez/12	2.012.731.564,00	1.969.782.350,99	1.925.690.343,00	97,87%	95,68%
jan/13	1.970.843.426,00	1.932.000.000,00	1.890.945.174,00	98,03%	95,95%
fev/13	1.964.147.370,00	1.897.366.359,42	1.887.144.091,00	96,60%	96,08%
mar/13	2.076.786.312,00	2.006.171.000,00	1.976.978.233,00	96,60%	95,19%
abr/13	2.051.462.250,00	1.982.000.000,00	1.968.413.703,00	96,61%	95,95%
mai/13	2.080.949.976,00	2.010.200.000,00	1.982.029.003,00	96,60%	95,25%
jun/13	2.073.512.475,00	2.060.222.780,42	2.015.167.953,00	99,36%	97,19%
jul/13	2.100.575.175,00	2.031.160.000,00	2.030.992.760,00	96,70%	96,69%
ago/13	2.102.688.653,00	2.038.000.000,00	2.037.963.287,00	96,92%	96,92%
set/13	2.108.752.902,00	2.040.760.000,00	2.029.264.389,00	96,78%	96,23%
out/13	2.111.438.334,00	2.043.055.300,00	2.028.883.429,00	96,76%	96,09%
nov/13	2.109.624.527,00	2.041.890.061,00	2.036.293.718,00	96,79%	96,52%
dez/13	2.139.325.691,00	2.081.940.000,00	2.066.110.412,00	97,32%	96,58%
jan/14	2.110.618.798,00	2.068.406.422,00	2.021.664.310,00	98,00%	95,79%
fev/14	2.121.091.032,00	2.056.000.000,00	2.025.497.784,00	96,93%	95,49%
mar/14	2.112.724.614,00	2.050.000.000,00	2.024.682.774,00	97,03%	95,83%
abr/14	2.114.101.718,00	2.050.000.000,00	1.985.977.444,00	96,97%	93,94%
mai/14	2.087.755.338,00	2.050.000.000,00	1.969.863.284,00	98,19%	94,35%
jun/14	2.367.916.901,00	2.290.000.000,00	2.240.233.405,00	96,71%	94,61%
jul/14	2.406.363.186,00	2.330.000.000,00	2.300.125.705,00	96,83%	95,59%
ago/14	2.372.369.287,00	2.313.060.000,00	2.309.038.170,50	97,50%	97,33%
set/14	2.378.560.947,00	2.319.097.000,00	2.310.300.835,50	97,50%	97,13%
out/14	2.372.284.427,00	2.312.977.000,00	2.307.152.184,50	97,50%	97,25%
nov/14	2.376.489.442,00	2.317.077.000,00	2.295.377.030,50	97,50%	96,59%
dez/14	2.367.019.543,00	2.329.945.882,40	2.306.324.111,50	98,43%	97,44%
			Média	97,45%	96,14%

Observa-se que no decorrer dos últimos três anos, o percentual médio de saques foi de 96,14%, enquanto o repasse médio foi de 97,45%. Isto significa que as transferências superaram os saques em 1,32% em média.

No período verificado os repasses superaram os saques em R\$ 940,9 milhões de reais. Recursos financeiros da ordem de R\$ 1.879.917.677,49 deixaram de ser repassados desnecessariamente à CAIXA, o que possibilitou que outras políticas de governo pudessem ser custeadas, ao menos no período de validade das parcelas referentes a cada folha de pagamento

A transferência antecipada do valor total da folha de pagamento se mostra, como verificado na tabela acima, desnecessária, considerada a média de saques não realizadas.

Além de desnecessária, ela seria custosa em razão das despesas para se manter recursos que estatisticamente não serão sacados. Ou seja, ela prejudicaria a realização de outras políticas públicas, como anotado acima.

Portanto, a relação entre União e CAIXA, no que se refere aos programas sociais, não enseja conduta que se caracteriza como mútuo bancário, nem se enquadra em qualquer das hipóteses de equiparação, caracterizando-se, por inferência, como **mero fluxo de caixa para os fins de compensação contratual com a União**. Nesse mesmo sentido, o fluxo de caixa previsto contratualmente (fluxo de compensação entre débitos e créditos) que venha a ocorrer, igualmente, não se enquadra em nenhum dos conceitos de operação de crédito contidos na LRF.

O próprio relatório do TCU, referente ao Processo nº TC 021.643/2014-8, em seu item 396, reconhece que saldos negativos em contas suprimidos, no caso do INSS, não pode ser caracterizado como operação de crédito, pois foram captadas para efeito de resultado primário.

396. O atraso no repasse dos recursos não produziu qualquer impacto sobre o resultado fiscal, uma vez que os passivos gerados em razão de referidos atrasos são registrados nas estatísticas fiscais pelo Departamento Econômico do Bacen, o que significa dizer que as respectivas variações primárias deficitárias são adequadamente captadas quando da apuração do resultado fiscal. **Tampouco foi suficiente para, no entendimento da equipe de auditoria, caracterizar a realização de operação de crédito entre a União e as instituições financeiras. (grifou-se)**

Ora, o que determina ou não operação de crédito não é a sua eventual captura para efeitos do resultado primário e, sim, a sua subsunção ao art. 29, III, da LRF o que já foi demonstrado que não ocorreu nas hipóteses levantadas pelo Tribunal.

Quanto à caracterização das operações realizadas se enquadrarem como operações de crédito de ARO, urge impugná-las, *prima facie* e com a devida vênia, por cuidarem, em verdade, de operação distinta daquela preconizada na LRF.

A LRF, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e as Resoluções do Senado que tratam dos temas orçamentários definem todos os conceitos e contornos de operação de crédito, que, de forma ampla, corresponde ao compromisso financeiro assumido em

razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantíl e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (LRF, art. 29, III).

Nesse contexto, equipara-se à operação de crédito, portanto, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências para a geração de despesa (LFR, arts. 15, 16 e 29, § 1º).

Também são equiparados às operações de crédito – ainda que vedadas legalmente – as hipóteses lançadas no art. 37 da LRF, igualmente tiradas nas Resoluções do Senado que igualmente dispõem sobre operações de crédito interno e externo dos entes federados (Res. 43/2001, e.g.), *in litteris*:

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

De outro lado, não é, nem mesmo se equipara a operações de crédito, a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município. Essa mesma conclusão se aplica, *exempli gratia*, aos parcelamentos de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida (Res. nº 43/2001, do Senado Federal, art. 3º, § 2º, com redação dada pela Res. nº 19/2003, art. 1º).

Esse ponto é fundamental: a relação União e CAIXA nos contratos referidos não importam em qualquer aumento da dívida pública federal. E essa é a orientação finalística dos dispositivos da LRF que se pretendem aplicar à hipótese, notadamente o art. 36 da mencionada lei.

Claramente, o dispositivo referido quis proibir operações de crédito que repitam situações de crescimento acelerado e artificial da dívida pública, como se apurou, por exemplo, nas relações entre bancos estaduais e estados da federação em passado recente.

Tal circunstância, contudo, está longe de acontecer na hipótese, pois, como se fez questão de consignar, na relação entre União e CAIXA, é, ao final, esta quem se coloca na posição de devedora, pagando remuneração em favor da primeira, conforme

previsão contratual, em razão dos ativos mantidos à disposição para pagamento dos compromissos assumidos em razão dos programas sociais mencionados.

Dessa forma, para adequada definição, observados os termos da LRF, das instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional e das Resoluções do Senado, as operações de crédito, em regra, devem possuir pelo menos uma das seguintes características:

- a) Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;
- b) Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- c) Diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.²²

Convém salientar que uma operação de crédito não exige contraprestação em serviços ou obrigações específicas (*lato sensu*). Não se caracteriza por uma compra por serviços ou de obrigações distintas de pagamento.

Com efeito, cuida-se de contrato de venda de numerários, por numerários acrescidos de juros e acessórios. Dito em outras palavras, há, tão somente, a contraprestação de pagamento do valor em tempo futuro, com correção monetária e, especialmente, a sua remuneração por intermédio da aplicação de juros.

Regis Fernandes de Oliveira acrescenta, em brilhantes lições e questionamentos de Direito Financeiro, que operação de crédito é uma forma de receita nova mediante as quais os entes federativos buscam atender dificuldades financeiras.²³

Nenhuma das características acima, corroboradas pelos conceitos estruturados pelas Resoluções do Senado Federal, encontra-se presente *in casu*. Precipuamente, os atos praticados pela CAIXA consistem no cumprimento de sua obrigação contratual relativamente ao Bolsa Família e ao Seguro Desemprego, contemplando tão somente a contrapartida a serviços prestados, não havendo razão para se falar em operação financeira.

²² BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Manual de demonstrativos fiscais*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório de gestão fiscal / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade.

²³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 752.

Igualmente, inexistindo operação de crédito na situação ora em exame, não há que se falar em empréstimo ou antecipação de receita orçamentária para os fins de saneamento das contas públicas por falta de recursos (LRF, art. 38).

Importante destacār que “operações de crédito” e demais instrumentos financeiros e orçamentários são exaustivamente lançados e conceituados pelas leis de regência, em homenagem ao princípio da legalidade estrita.

Qualquer outro ato, não tipificado e não equiparado (LRF, art. 38), não pode ser ali enquadrado, sob pena de ofensa à legalidade por incorrer numa interpretação *in malam partem*, e de se colocar em xeque o princípio da segurança jurídica, principal norteador das matérias fiscais.

Com efeito, o que há é tão somente a execução de uma avença de prestação de serviços. No pior das hipóteses, e por exercício argumentativo, poder-se-ia falar em **mera mora contratual** ou, talvez, em inadimplemento. Contudo, ainda que tais extremos fossem considerados, as respectivas implicações obrigacionais jamais poderiam ser tidas como operações de crédito.

Pensar de outra maneira importaria em assimilar verdadeiro contrassenso, pois todo e qualquer contrato, em que uma parte está momentaneamente em mora e a outra, em vez de suspender a sua obrigação, segue com a sua parte no contrato por conveniência ou boa-fé, estar-se-ia pactuando adjetivamente uma operação de crédito. É dizer, **a não invocação, por qualquer das partes, da exceção do contrato não cumprido, implicaria, por si só, a transmutação do pacto em operação de crédito.**

Ademais, inexistindo operação de crédito na situação ora em exame, também não há que se falar em empréstimo ou adiantamento a controlador (**União**), muito menos na ocorrência de violação à Lei nº 4.595, de 1964 (art. 34, III), ou à Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986 (art. 17); sobretudo porque o mencionado dispositivo da primeira norma **não se destina às instituições financeiras públicas federais.**

Nesse sentido, a vedação existente na Lei nº 4.595, de 1964, **diz respeito às instituições financeiras privadas, sendo que as instituições financeiras públicas federais não são destinatárias de quaisquer das vedações constantes no art. 34**, sendo exemplo o raciocínio desenvolvido pela Advocacia-Geral da União no Parecer nº GQ-53²⁴, o qual aprovou o Parecer AGU/PRO-04/94²⁵; vide trechos:

7. A matéria era regida pela Lei n. 4.595, de 31.12.1964, que disciplinava no art. 34, dentre outras espécies que não interessam ao nosso tema, a concessão de empréstimos a) a acionistas detentores de mais de 10 % do seu capital, aí incluindo-se, quase sempre, o controlador (inc. III), b) a empresas interligadas com a instituição financeira (inc. IV), e c) a empresas de que participassem os dirigentes da instituição financeira (inc. V):

"Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...)

24 Parecer GQ-53 AGU, de 20.12.1994, Data Adoto: 27.12.1994, Data Aprovo: 27.12.1994, publicado no Diário Oficial da União em 01.02.1995, p. 1366, disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8232>>.

²⁵ ANEXO VI.

III. às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central do Brasil, em cada caso (...);

IV. às pessoas jurídicas de cujo capital participem, com mais de 10% (dez por cento);

V. às pessoas jurídicas de cujo capital participem com mais de 10% (dez por cento), quaisquer dos diretores ou administradores da própria instituição financeira, bem como seus cônjuges e respectivos parentes, até o 2º grau.

(...)

§ 2º. O disposto no inciso IV deste artigo não se aplica às instituições financeiras públicas."

8. No tocante ao Banco do Brasil, não se lhe aplicava o inciso III, porque, por razões totalmente diversas, já havia a regra constante do art. 19, I, "b", in fine, uma vez que o Banco era o caixa do Tesouro (art. 19, I, "a"). E também não se aplicava aos demais bancos federais, porque em nenhum momento se cogitou de meter a União em camisa-de-força; precisamente ela, a formuladora de toda a política creditícia do País...

9. Também não tinha incidência o inciso IV, porque o § 2º do mesmo art. 34 abria expressa exceção." (...)

Referida manifestação jurídica, aprovada pelo Consultor-Geral da União e pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República teve o seguinte desfecho:

21. E a comprovar esse entendimento, no tocante ao inciso III, aí estão, às dezenas, as leis que permitem aos bancos federais a concessão de empréstimos a órgãos da União, sem que se possa ver nelas uma espécie de exceção à reprovabilidade de que a tipificação penal acarreta. Algo como se aqui e ali uma lei levantasse a proibição contida no art. 121 do Código Penal e permitisse certos homicídios. Quanto ao inciso IV, a permissão é expressa, nada havendo a acrescentar. No que tange ao inciso V - empréstimos às sociedades de economia mista de que a União é acionista majoritária - se a União nunca se viu incluída na proibição indireta aí contida, não se haverá de pretender fazê-lo agora, quando se sabe que a lei penal veio apenas agravar a penalidade a comportamentos tidos por ilícitos.

De todo o exposto, não vejo como se possam enquadrar no art. 17 da Lei n. 7.492, de 16.6.1986, possíveis empréstimos que o Banco do Brasil venha a conceder a sociedades de economia mista controladas pela União.

A SecexFazenda do TCU defende que a LRF concedeu um conceito amplo para operações de crédito, visto que utiliza a expressão "outras operações assemelhadas", permitindo o enquadramento de qualquer negócio jurídico que aparente a concessão de um crédito.

Porém, a doutrina pátria esposa outro entendimento, conforme o ensinamento de Arnaldo Rizzardo²⁶, para que haja uma operação de crédito bancário, são necessários dois aspectos: o econômico e o jurídico. Econômico, porque a operação bancária presta serviços no setor creditício, com proveito para o próprio banco e o cliente. Jurídico, por depender, para se ultimar, de um acordo de vontades, o que classifica como um verdadeiro contrato.

Assim, para que haja operação de crédito prevista no art. 29, III, da LRF, devem estar presentes todos os elementos constitutivos dos contratos, o que inclui, obviamente, a manifestação bilateral de vontade.

Nessa linha, percebe-se que todas as operações citadas no art. 29, III, da LRF, são típicos contratos bancários que exigem manifestação de vontade de obter e conceder um crédito. Logo, a expressão “outras operações assemelhadas” deve referir-se somente a outros contratos que contenham todos os elementos configuradores de uma operação de crédito²⁷.

Ademais, é relevante destacar que não é próprio da LRF alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas oriundas do Direito Privado. É certo que a interpretação é sempre necessária, porém, não pode redundar em uma ampliação descaracterizadora de institutos e conceitos consagrados.

Assim, a LRF e o seu intérprete não poderiam tomar o termo “mútuo” para prever situação que não é mútuo, ou “antecipação de crédito” o que não é antecipação de crédito, pois, dessa forma, aniquilaria com o Direito Privado e com a segurança jurídica.

Como se pode observar, tais condutas de pagamento se enquadram como instrumento contábil de fluxo de caixa.

Nesse objeto, tem-se que o fluxo de caixa se caracteriza como mecanismo que controla todas as movimentações financeiras de um dado período de tempo, podendo ser diário, semanal, mensal, anual, ou incorporar outro período que se estabeleça, compondo-se dos dados obtidos dos controles de contas a pagar, contas a receber, despesas, saldo de aplicações e todos os demais elementos que representem as movimentações de recursos financeiros de uma determinada pessoa, ente ou órgão.

Dentro da sistemática de fluxo de caixa, é considerada uma prática regular a utilização de recursos próprios para fazer face a eventuais falhas de provisões orçamentárias de repasses governamentais.

Nesse caso, ao final de um determinado período (dia, mês, trimestre, semestre ou ano), no encontro de contas, apura-se o resultado que, em sendo negativo, ensejará dedução no próximo repasse, equalizando-se os valores por meio das taxas previstas contratualmente.

Nos contratos administrativos tocantes ao caso em comento, os repasses da União ou as devoluções de saldos pela CAIXA ao seu ente controlador são efetuados pelo saldo médio das contas da seguinte forma: verifica-se em determinado mês se há débito ou crédito com a União; havendo crédito, faz-se a compensação com o débito do mês anterior, segundo o saldo médio.

²⁷ O fato de o reconhecimento, confissão e assunção de dívida, que não necessitam de manifestação bilateral de vontade, estarem previstos no § 1º do artigo 29 da LRF não modifica o entendimento aqui exposto, muito pelo contrário, acaba por reforçar, já que esses negócios jurídicos são tratados como operação de crédito por equiparação, e não por definição.

Dito em outras palavras, em muitas hipóteses não se mostra necessário haver o repasse mensal e determinado, precipuamente porque no fim de vários meses há saldo positivo nas contas dos planos e benefícios sociais.

Nas hipóteses de saldo negativo, por qualquer motivo, a CAIXA faz uso do instrumento de fluxo de caixa para o pagamento, compensando o débito com eventual valor que possa ser devido à União nos meses subsequentes.

Desse modo, verifica-se que as hipóteses regulamentadas nos arts. 32, §1º, inciso I, 36, *caput*, e 38, IV, “a”, da LRF não se encontram, nem por semelhança, na situação em exame.

Com muito mais razão, o art. 38, IV, “a”, da LRF não se subsumi ao caso, pois além de requisitar os elementos de operação de crédito requisita também a antecipação de receita orçamentária; o que de forma alguma pode se vislumbra na conjuntura.

A ARO se traduz pelo processo em que o Tesouro Público contrai uma dívida empenhando receita futura como garantia. Ora, não houve ingresso de numerário nos cofres da União, não houve desencontro de contas entre o passivo e o ativo da União no exercício financeiro (mormente por insuficiência de caixa), e muito menos houve compromisso de liquidação da dívida com o produto da receita prevista.

Como cediço, a ARO é uma realização artificial de receita orçamentária. Não existe ARO quando não existe *receita*.

Conforme reza o art. 11 da Lei nº 4.320, de 1964, receitas são os *ingressos* que podem ser considerados correntes ou de capital nos termos da lei. A norma fala expressamente de *recebimento* de recursos financeiros, sendo que, por mais que se force, não se pode confundir recursos financeiros *recebidos* de outras pessoas de direito público ou privado com o prévio cumprimento da obrigação da CAIXA com os beneficiários antes do cumprimento da obrigação da União com a CAIXA.

A operação que é descrita no dispositivo não prescinde da apropriação de verba extraordinária; elemento que não se encontra na situação em exame.

A LRF, sob o enfoque desses dispositivos, intenta proteger o erário do endividamento do Estado, risco que não se verificou, na espécie, seja porque não houve compromisso novo de assunção de dívida, seja porque as despesas de transferência para o ente financeiro já estavam previstas na Lei Orçamentária.

Importa acrescentar, ainda, que a referida conta de suprimento de fundos relativa ao PBF encerrou os meses de outubro a dezembro do exercício de 2014 com saldo positivo, **não tendo restado saldo negativo a ser coberto pela União em 2014** e a Secretaria do Tesouro Nacional informa que os recursos destinados ao pagamento do PBF têm sido liberados, tempestivamente, e de acordo com a solicitação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, não havendo pendência de liberação de recursos.

Para verificação, seguem informações principais dos documentos de Programação Financeira - PF's de liberações de recursos realizadas no Sistema

Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) em 2015 para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

LIBERAÇÕES PARA O MDS - BOLSA FAMÍLIA			
DATA	HORA	R\$	PF (Liberação)
15/01/2015	14:53	1.600.000.000,00	2015PF000323
27/01/2015	11:26	500.000.000,00	2015PF000810
29/01/2015	11:17	469.910.117,60	2015PF000888
29/01/2015	11:17	30.089.882,40	2015PF000888
10/02/2015	10:24	1.356.000.000,00	2015PF001713
24/02/2015	09:13	400.000.000,00	2015PF002122
02/03/2015	09:35	273.000.000,00	2015PF000560
16/03/2015	13:23	1.600.000.000,00	2015PF003319
27/03/2015	15:48	100.000.000,00	2015PF003940
30/03/2015	12:07	100.000.000,00	2015PF003974
31/03/2015	11:09	200.000.000,00	2015PF004134
14/04/2015	16:43	1.600.000.000,00	2015PF004880
28/04/2015	14:34	350.000.000,00	2015PF005486
29/04/2015	12:24	45.000.000,00	2015PF005567
30/04/2015	12:27	285.000.000,00	2015PF005784
15/05/2015	09:49	1.575.000.000,00	2015PF006621

Fonte: SIAFI

Igualmente deve-se registrar que **as contas de suprimento de fundos relativas ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial encerraram o exercício de 2014 com saldo positivo**, não tendo restado saldo negativo a ser coberto pela União.

Portanto, não podem ser caracterizadas como irregularidades as considerações postas no subitem 9.2.2. do Acórdão nº 1464/2015–TCU–Plenário, uma vez que os institutos e os ambientes jurídicos tutelados na LRF não estão presentes nos repasses da União à CAIXA, para pagamento de programas sociais.

Ademais, caso se mantenha o entendimento de que os contratos firmados entre União e CAIXA para pagamento de benefícios sociais carecem de aprimoramentos e de melhor institucionalização de sua mecânica, em particular quanto às antecipações eventuais realizadas pela instituição financeira, roga-se que essa compreensão seja aplicada de forma prospectiva – e não retroativa – em deferência aos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, eis que essa forma de atuação é utilizada há mais de 14 (catorze) anos pela Administração Pública.

Tudo a justificar a aprovação das Contas do Governo de 2014.

IV – Apontamentos 9.2.3., 9.2.6. e 9.2.11.²⁸

Cumpra-se inicialmente que os assuntos tratados nos apontamentos acima elencados já haviam sido abordados no Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário.

De fato, no curso das apurações feita no Processo nº TC021.643/2014-8, o TCU indicou supostos problemas na contabilização dos adiantamentos realizados com recursos do FGTS pelo Agente Operador deste fundo, a CAIXA, com base no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A fim de facilitar a compreensão do tema, relembre-se que o PMCMV foi instituído pela referida Lei nº 11.977, de 2009, ocasião em que a União foi autorizada a realizar diversas operações com vistas a incentivar a produção, aquisição ou requalificação de unidades habitacionais, destinadas a prover as necessidades de moradia da população de menor renda.

Entre estas operações, destacam-se aquelas que são caracterizadas pela concessão de **subvenção econômica** ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional (art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.977, de 2009). A subvenção tem o propósito de facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial, ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelas entidades integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança, e os custos de alocação, remuneração e perda de capital (art. 6º, incisos I e II).

Conforme dito acima, segundo previsto no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, os valores das subvenções devidas pela União e pagas no momento da contratação do financiamento habitacional podem ser adiantados pelo Agente Operador do FGTS, a CAIXA, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela União, ente da Federação que posteriormente deverá ressarcir as quantias desembolsadas pelo Fundo, devidamente atualizadas pela taxa Selic.

Ocorre que, conforme discutido no Acórdão nº 825/2015, o Plenário do Tribunal de Contas da União considerou esses adiantamentos como empréstimos do FGTS à União. Essa compreensão tem por consequência a incidência e a obediência a uma série de normas que incidem nas hipóteses de realização de operações de crédito por entes federativos, as quais não teriam sido observadas pelo Ministério das Cidades.

De fato, a se considerar os adiantamentos feitos pelo FGTS para o pagamento de subvenções devidas pela União nas operações do PMCMV, como operações de crédito, seria necessário a inclusão nessa qualidade dessas operações no orçamento da União ou em créditos adicionais, conforme determinam os citados art. 32, § 1º, inciso II, da LRF, bem como o art. 3º da Lei nº 4.320, de 1964:

²⁸ Encaminham-se, em anexo, as Notas Técnicas nºs 126/2015/GABIN/SNH/MCIDADES e 128/2015/GABIN/SNH/MCIDADES, as quais subsidiaram a elaboração do presente tópico. (ANEXO VII)

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

[...]

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

O Tribunal de Contas da União assinalou, ainda, que não consignar esses adiantamentos feitos pelo FGTS como operações de crédito no Orçamento Geral da União inviabiliza a verificação do atendimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que veda “*a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta*”.

A Corte de Contas, no precedente referido, apontou também que os registros orçamentários que teriam sido feitos pelo Ministério das Cidades para o ressarcimento ao FGTS dos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, seriam inadequados, implicando o pagamento de despesas sem previsão orçamentária.

Segundo o Tribunal de Contas da União, apenas parte dos empenhos emitidos e liquidados em cada exercício financeiro pelo Ministério das Cidades para fazer frente às subvenções econômicas de que trata o art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.977, de 2009, foram pagos no mesmo exercício, sendo quitados nos exercícios subsequentes a título de restos a pagar.

Ocorre, todavia, que **as subvenções foram pagas no ato da contratação dos financiamentos habitacionais, conforme reza o art. 2º, inciso II, da Lei nº 11.977, de 2009, com recursos adiantados pelo FGTS**, e não nos exercícios financeiros em que foram realizados os pagamentos pela União com os recursos inscritos em restos a pagar, de forma que o Ministério das Cidades estaria utilizando verbas para pagamentos de subvenções econômicas para, em verdade, quitar dívida com o FGTS. Confira-se os seguintes parágrafos do relatório que fundamentou o Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário, que pontuam o tema:

348. Tais pagamentos não estão sendo registrados para que respectivas tais dotações (sic), representadas por montantes inscritos em restos a pagar, sejam utilizadas para quitar os valores referentes à nova relação obrigacional surgida entre a União e o FGTS quando este, por intermédio dos adiantamentos, efetuou o pagamento das subvenções de responsabilidade da União no âmbito do PMCMV.

349. Ora, se o Ministério das Cidades é sabedor que os dispêndios serão pagos mediante adiantamento concedido pelo FGTS – como restou evidenciado pelo histórico da execução de referida despesa desde o ano de

2009 – então, a uma, como já se demonstrou por intermédio dos itens 287 a 297, os créditos orçamentários já deveriam ter sido autorizados com a fonte de recursos ‘operação de crédito interna’ devidamente consignada.

350. A duas, todo e qualquer pagamento de subsídio de responsabilidade da União efetuado com recursos do FGTS deveria ser registrado como um pagamento de despesas no âmbito de cada um dos respectivos créditos orçamentários.

351. A três, para o ressarcimento dos recursos ao FGTS, deveria ter sido providenciada nova dotação orçamentária, ou seja, crédito orçamentário distinto daquele referente ao pagamento dos subsídios, informando a respectiva fonte de recursos/financiamento.

Esse procedimento, no entendimento do Tribunal de Contas da União, implicaria ofensa aos arts. 1º, § 1º; 5º, § 1º; e 32, § 1º, inciso I, da LRF, art. 167, inciso II, da Constituição Federal, e arts. 3º e 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, porque teria como consequência, conforme dito, a realização de despesas (ressarcimento ao FGTS), sem prévia dotação orçamentária (já que as dotações inscritas em resto a pagar são referentes ao pagamento de subvenções aos beneficiários, e não ressarcimento ou pagamento de empréstimo ao FGTS).

Não obstante esses apontamentos, e com o devido respeito à análise feita no referido acórdão e replicado no relatório preliminar de Contas, a seguir serão indicados equívocos que, segundo a avaliação do Governo Federal, foram cometidos na interpretação das normas que regem o PMCMV, no precedente citado – ainda pendente de recurso – e, por consequência, no relatório das contas do Governo Federal. As referidas normas se devidamente interpretadas, inclusive à luz de outros precedentes da Corte de Contas, afastam as suspeitas de que teria havido erro nos atos praticados pelo Ministério das Cidades na gestão do Programa.

Em primeiro lugar, cumpre observar que os valores pagos pelo FGTS por meio do seu Agente Operador com fulcro no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, não se caracterizam como operações de crédito, conforme asseverado no Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário.

Com efeito, relembre-se que a LRF, como já mencionado, conceitua operação de crédito como o “*compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros*” (art. 29, inciso III).

Perceba-se que todas as operações listadas no art. 29, inciso III, da LRF, se caracterizam juridicamente como relações contratuais, isto é, um acordo de duas ou mais partes para constituir, regular ou extinguir entre elas uma relação jurídica de caráter patrimonial²⁹.

²⁹ GOMES, Orlando. *Contratos*. 17ª ed. Atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 5.

Ademais, os contratos ali listados são contratos bancários porque deles participam necessariamente uma instituição financeira, e tem como objeto a regulamentação da intermediação de crédito³⁰.

Ocorre que não há realização de mútuo nas operações realizadas com base no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, porquanto não há transferência de fundos do FGTS para a União, que seriam os supostos mutuante e mutuário, já que os valores são transferidos ao beneficiário do financiamento, nunca transitando na Conta Única do Tesouro.

Ademais, não há um acordo de vontades entre as partes, pressuposto básico da celebração de um contrato, nem tampouco a estipulação de prazos ou de condições, decorrendo a obrigação de lei, o que descaracteriza o mútuo no sentido jurídico, contrato típico previsto no Código Civil:

Art. 586. O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

Art. 587. Este empréstimo transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela desde a tradição.

Pelos mesmos motivos, não se pode falar em celebração de contrato de abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens ou recebimento antecipado de valores provenientes da venda a prazo de bens e serviços, ou arrendamento mercantil, que são contratos bancários típicos, intermediados por instituições financeiras, e não obrigações de pagamento surgidas em razão de lei.

Tampouco se pode dizer que as operações previstas no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, se assemelham com essas operações, ou que se equiparam com as operações previstas no art. 37 da LRF.

A corroborar esse entendimento, vale citar o entendimento reiteradamente manifestado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no sentido de que “*a Lei Complementar nº 101, de 2000, ao conceituar operação de crédito nos seus arts. 29, 35 e 37, exige sempre o elemento volitivo do ente da federação em se endividar*”, ou seja, o ente federativo “*deve praticar determinado ato de vontade e, por meio dele, gerar um débito para os cofres públicos*” (Pareceres PGFN/CAF/Nº 392/2007, PGFN/CAF/Nº 1.106/2007 e PGFN/CAF/Nº 1.473/2007, citados em Parecer PGFN/CAF/Nº 1230/2012³¹).

Por outro lado, há que se frisar que o FGTS é um fundo composto pelos saldos das contas vinculadas dos trabalhadores, cujas disponibilidades são aplicadas em ações de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana (arts. 1º e 9º, § 2º, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990), não podendo, portanto, ser equiparado a uma instituição financeira.

³⁰ AGUIAR Júnior, Ruy Rosado de. Os Contratos Bancários e a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *Revista do Centro de Estudos Judiciários – CJE do CJF*, série Pesquisas do CEJ nº 11, e da *Revista dos Tribunais*, ano 92, maio de 2003, vol. 811, pp. 99-141.

³¹ ANEXO VIII.

Em outras palavras, assim como o FGTS é responsável pelo pagamento de boa parte das subvenções oferecidas no âmbito do PMCMV, que arca atualmente com 82,5% das subvenções, nos termos da Portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades e da Fazenda, o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, prevê que o FGTS também poderá arcar com o restante das 17,5% das subvenções, no ato da contratação, no caso de a União não ter aportado esses recursos a tempo, valores que serão ressarcidos posteriormente ao Fundo pela União atualizados pela taxa Selic.

O art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, portanto, regulamenta uma obrigação de pagamento pela União ao FGTS decorrente de lei, tal como diversas outras obrigações de pagamento imposta por lei (como as obrigações tributárias, por exemplo), que em nada se assemelha a uma operação de crédito.

Observe-se, outrossim, que, conforme será discutido adiante, o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, deixa claro que embora o destinatário da subvenção paga pela União é o beneficiário do Programa, e não o Fundo, a União não realiza este pagamento diretamente ao beneficiário, como se extrai da leitura do art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.977, de 2009, e sim para o FGTS (*“Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei [...]”*), de forma que não faz sentido falar em pagamento adiantado de dívida da União com os beneficiários pelo Fundo, mas em mero pagamento em atraso da União ao Fundo, devidamente corrigido pela taxa Selic.

Dito de outra forma, na execução do PMCMV, Faixa 2, a União tem a obrigação de aportar recursos no FGTS para arcar com 17,5% dos recursos que serão destinados para subvencionar o financiamento habitacional pelo beneficiário, e em caso de atraso desta obrigação, deve ressarcir o Fundo corrigindo o montante pela taxa Selic, não havendo, portanto, operação de crédito na aplicação do art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, mas sim mero pagamento em atraso.

Esse entendimento, aliás, é compartilhado por outros Órgãos de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União, consoante se observa pelo seguinte trecho do Pedido de Reexame interposto pela União em face do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, que cita trecho de parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que analisou questão análoga referente a pagamento feitos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Banco do Brasil S.A.:

[...] o atraso no pagamento das subvenções, ou a existência de norma que regulamente mecanismo de pagamento de subsídio diferido no tempo, também não configura operação de crédito. É o que assevera o Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional PGFN/CAF/Nº 359/2015³² [...]:

“24. Ora, o pagamento de subvenções ao BNDES e ao Banco do Brasil S/A, ou mesmo a qualquer outra instituição financeira, não caracteriza operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ainda que ele tenha ocorrido de forma extemporânea e acrescido de juros de mora e de atualização monetária. Parece evidente que, quando se comprometeu a pagar as subvenções econômicas, a União não assumiu qualquer compromisso financeiro em razão de contrato com o fim de adquirir crédito junto ao Banco do Brasil

S/A ou do BNDES. Em verdade, seguindo portarias vigentes e válidas editadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, que possui a competência para dispor sobre a forma e o tempo do pagamento das subvenções econômicas, a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, realizou os pagamentos das subvenções econômicas àquelas entidades com observância dos prazos legais. E quando deixou de os cumprir, a União tornou-se simplesmente inadimplente com os bancos credores da subvenção, em virtude de descumprimento de dispositivo normativo (portaria) e não contratual.

25. A prevalecer o entendimento defendido no relatório de fiscalização, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar realizado pela União ou por qualquer outro ente da Federação caracterizará uma operação de crédito, uma 'espécie de financiamento', já que o devedor terá assumido compromisso financeiro junto ao credor, com pagamento de juros e de atualização monetária. Basta pensar no absurdo que seria dizer que a União celebrou uma operação de crédito com o fornecedor de material de papelaria porque não honrou o seu dever de pagar determinada quantia em dinheiro pela aquisição de borrachas, canetas e resmas de papel.

26. Importante ressaltar que, nas subvenções econômicas mencionadas no relatório de fiscalização, a relação jurídica se estabelece entre a União e o BNDES e entre aquela e o Banco do Brasil S/A. Em nenhum momento a União tem obrigação de pagar subvenção econômica ao mutuário do financiamento celebrado com a instituição financeira, esta sim beneficiária da transferência dos recursos federais. Isso está bem claro nas portarias ministeriais citadas pelos técnicos do Tribunal de Contas da União (ver, por exemplo, a Portaria nº 315, de 21 de julho de 2014, em especial os seus arts. 3º e 4º). Resulta daí que não se pode admitir a tese de que o BNDES ou o Banco do Brasil S/A estariam a cumprir obrigação alheia para se ressarcir posteriormente."

Vale observar, ademais, que a Consultoria-Geral da União, em parecer aprovado pelo Advogado-Geral da União (Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015), se manifestou sobre questão análoga ao analisar contrato de prestação de serviços firmado entre a CAIXA e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a execução do PBF, cujas conclusões também são úteis na avaliação do caso em apreço, especialmente no tocante à descaracterização das operações como operações de crédito. Confira-se os principais trechos:

67. Operações de crédito dependem de fixação de obrigações bilaterais, pendentes de prévia autorização para a tomada ou repasse de valores, a par de uma série de elementos identificadores, como se lê em autoridade no assunto:

"A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato de autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. **De outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral.** Como já esclareci, cuida-se de contrato de direito público porque: a) deve haver prévia previsão orçamentária; b) exige disposição legal específica; c) há obrigatoriedade de autorização e controle do Senado; d) necessária a finalidade pública; e) é possível alteração unilateral de determinadas cláusulas, se assim foi previsto na lei; f) há sujeição a prestação de contas; g) há inviabilidade de execução específica; h) pode ocorrer rescisão unilateral".

68. Isto é, não é o mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos, que poderia, como resultado de mera expressão de trânsito de expressões financeiras, qualificar a operação de crédito, como definida no texto da lei de responsabilidade fiscal. Há necessidade de um contrato, que expresse, literal e inequivocamente, o transpasse de valores. [...].

69. O contrato de prestação de serviços que a CEF celebrou com a União Federal também não expressa uma operação de mútuo. Não projeta como efeito a abertura pura e simples de um crédito, em favor da União, para quaisquer operações. Não se tem emissão (e nem aceite) de qualquer sorte de título ou cártula. Não se revela nenhuma aquisição financiada de bens. Não há recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. Não se alcança a definição de operação de crédito, seguindo-se o conceito do inciso In do art. 29 da lei de responsabilidade fiscal.

70. De igual modo, não se poderia cogitar sem muitas dúvidas sobre a incidência do art. 37 da lei de responsabilidade fiscal, que define as operações de crédito por equiparação⁵⁹, porquanto nenhuma das hipóteses nessa regra descritas alcançaria o traspasso bancário que matizou o contrato celebrado entre a CEF e a União, para os efeitos do recolhimento de valores do PBF.

Assim, na linha do que foi defendido no Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, não se pode equiparar o adiantamento de recursos realizados pelo FGTS para a execução do PMCMV, com o devido ressarcimento atualizado pela União, sem risco de prejuízos ao Fundo, com a realização de uma operação de crédito, já que não há celebração de contrato de mútuo ou assemelhado, os recursos não são disponibilizados por uma instituição financeira, e a obrigação decorre de lei.

Reconheça-se, ainda, que a LRF traçou as normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, de forma que essa norma não poderia discorrer sobre as restrições impostas para as operações de crédito de forma pormenorizada, abrangendo cada operação possível.

Assim, necessário na interpretação da LRF, atentar para os fins a que ela se destina, que certamente não incluem a vedação ou a excessiva burocratização de procedimentos relativos à execução orçamentária e financeira dos entes da Federação, e sim a disciplina e responsabilidade fiscal.

No caso em apreço, não se pode cogitar que a cada financiamento contratado no âmbito do PMCMV, ou a cada período em que se verificasse indisponibilidade de recursos da União para fazer frente ao pagamento das subvenções previstas no art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.977, de 2009, a União adotasse os procedimentos com vistas à abertura de crédito adicional, celebração de contrato de mútuo com o FGTS, e obediência ao ritual previsto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal³³, pois tal raciocínio fere de morte os Princípios da Razoabilidade e da Eficiência e se choca frontalmente com a disciplina normativa.

³³ Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

Essa compreensão, aliás, que exigiria que a cada operação a União atendesse – eis que se trataria de verdadeira operação de crédito – à ritualística prevista no art. 32 da LRF, por via transversa e oblíqua, quer inviabilizar a própria dicção do próprio art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, que expressamente autoriza a operação tal como realizada. Dessa forma, ao fim e ao cabo, em verdade, quer-se o decreto de invalidade da própria norma legal referida, que estabeleceu o mecanismo de funcionamento do PMCMV.

Enfim, estaria a Corte de Contas a decretar a invalidade de uma norma legal pela invocação, não de parâmetro de constitucionalidade, mas a partir de uma interpretação particular e exacerbada da própria LRF. Ora, as normas de lei responsabilidade fiscal não pretendem preconizar a não realização de determinada operação prevista e autorizada em outra lei formal.

Equiparar, portanto, uma obrigação legal de pagamento a uma operação de crédito demanda uma interpretação da LRF, que foge aos objetivos da norma, quais sejam, a responsabilidade e a disciplina fiscal.

Insubsistente, destarte, a irregularidade apontada no relatório das Contas do Governo Federal, que apontou ter havido inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, *caput*, da Lei nº 4.320, de 1964, e 5º, § 1º, da LRF), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da LRF), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da LRF, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014, uma vez que a aplicação do art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, não implica a realização de uma operação de crédito.

Sob outra óptica, cumpre lembrar que o PMCMV é composto por diversas modalidades, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 11.977, de 2009, tendo por objeto incentivar a produção, aquisição ou requalificação de unidades habitacionais, destinadas a prover as necessidades de moradia da população de menor renda. As modalidades do Programa podem ser assim resumidas:

- a) concessão de subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;
- b) participação no FAR e no FDS;
- c) oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica a pessoas físicas em operações a serem realizadas em Municípios com população de até 50.000 habitantes;
- d) participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab;
- e) concessão de subvenção econômica por meio do BNDES nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

Essas diversas modalidades do PMCMV são usualmente classificadas conforme a faixa de renda da população beneficiária da seguinte forma:

- a) as operações realizadas com recursos advindos do FAR ou do FDS; mediante Oferta Pública de recursos a municípios com população de até 50.000 habitantes; e para a população rural; atendem à população com renda familiar até R\$ 1.600,00 (Faixa 1)³⁴, conforme estabelece o art. 6º-A da Lei nº 11.977, de 2009;
- b) as subvenções econômicas concedidas no âmbito dos financiamentos realizados com recursos do FGTS e da União, atendem à população com renda familiar até R\$ 3.275,00 (Faixa 2), conforme estabelece o art. 6º da Lei nº 11.977, de 2009;
- c) a participação da União no FGHab, a fim de atender à população com renda familiar de R\$ 3.275,00 a R\$ 5.000,00 (Faixa 3), também nos termos do art. 6º da Lei nº 11.977, de 2009.

Na chamada Faixa 2 do Programa, portanto, os financiamentos habitacionais contraídos pelos beneficiários são subsidiados com subvenções provenientes do próprio FGTS e da União, sendo que o FGTS participa com a maior proporção dos recursos que são entregues aos beneficiários a título de subvenção dos financiamentos.

Atualmente, nos termos da citada Portaria Interministerial nº 409, de 2011, o FGTS paga 82,5% das subvenções concedidas nos financiamentos da Faixa 2, e União arca com os restantes 17,5%.

A bem da verdade, é importante lembrar que o FGTS já concedia descontos em financiamentos habitacionais a pessoa física mesmo antes da criação do PMCMV, com base no art. 9º, § 6º, da Lei nº 8.036, de 1990, incluído pela Medida Provisória nº 1.671, de 24 de junho de 1998, sendo que os recursos aportados pela União com a criação desse Programa vieram a se somar aos esforços feitos pelo Fundo na facilitação da aquisição de moradias populares, consoante se depreende da leitura da Resolução nº 594, de 16 de abril de 2009, do Conselho Curador do FGTS, que promoveu o alinhamento das diretrizes dos programas de habitação popular do FGTS com as do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Assim, tanto antes da criação do PMCMV, quanto atualmente na execução deste Programa, Faixa 2, a CAIXA, Agente Operador do FGTS, transfere ao agente financeiro do SFH no ato da contratação do financiamento habitacional as subvenções econômicas, valores estes que serão utilizados para diminuir o valor das prestações e pagar parte da aquisição ou construção do imóvel do beneficiário.

Ademais, observe-se que o art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, deixa claro que a subvenção paga pela União é primeiramente aportada ao FGTS, e depois paga,

³⁴ Tais valores foram atualizados pelo Poder Executivo Federal, Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, conforme estabelece o art. 3º, § 3º, inciso II, e § 6º, da Lei nº 11.977, de 2009.

pelo seu Agente Operador, ao beneficiário, no ato da contratação do financiamento habitacional:

Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, **terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. (grifou-se).**

Bem se vê, portanto, que as dotações orçamentárias que foram consignadas nos Orçamentos da União para fazer frente à subvenção econômica dada pela União nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 11.977, de 2009, sempre tiveram por objetivo a realização de aportes ao FGTS, e não o pagamento direto de subvenções aos beneficiários do Programa, não sendo procedente, portanto, a crítica lançada no Relatório Preliminar das Contas do Governo de que houve pagamentos ao FGTS sem prévia dotação orçamentária.

Com efeito, consoante se extrai também do relatório do Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário, critica-se o fato de o Ministério das Cidades ter utilizado as dotações orçamentárias que eram destinadas ao pagamento das subvenções econômicas aos beneficiários para quitar sua obrigação de ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009. Confira-se o trecho do acórdão em questão:

347. [...] Em outras palavras, por que as dotações destinadas ao pagamento de subsídios no âmbito do PMCMV ainda estão inscritas em restos a pagar se, com o pagamento de tais dispêndios pelo FGTS, as relações obrigacionais entre a União e os mutuários já foram totalmente extintas?

348. Tais pagamentos não estão sendo registrados para que respectivas tais dotações, representadas por montantes inscritos em restos a pagar, sejam utilizadas para quitar os valores referentes à nova relação obrigacional surgida entre a União e o FGTS quando este, por intermédio dos adiantamentos, efetuou o pagamento das subvenções de responsabilidade da União no âmbito do PMCMV.

Uma leitura combinada do art. 2º, inciso I, e 82-A, ambos da Lei nº 11.977, de 2009, entretanto, não deixa margem a dúvida de que na execução do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa 2, a União não paga diretamente os beneficiários do Programa, mas, sim, por meio do FGTS, devendo realizar aportes nesse fundo para que o seu Agente Operador pague os beneficiários, ou ressarcir os recursos adiantados pelo Fundo.

No caso dos aportes de recursos da União ao FGTS atrasarem, a União deve fazer os repasses corrigidos pela Selic, de forma a ressarcir o Fundo que utilizou de suas disponibilidades para não interromper a execução do Programa.

Não há, portanto, criação de “nova relação obrigacional”, como aventado no Acórdão nº 825/2015–TCU–Plenário, mas simplesmente modificação dessa mesma relação obrigacional de pagamento ao FGTS.

Assim, é possível compreender que os recursos inscritos em restos a pagar pelo Ministério das Cidades referentes às dotações do Programa, tendo em vista a indisponibilidade de recursos financeiros pela União para a realização do pagamento dentro do exercício, podem ser utilizados para ressarcir o FGTS pelos adiantamentos feitos com base no art. 82-A da Lei nº 11.977, de 2009, porque a obrigação sempre foi de aportar recursos no Fundo, não havendo que se falar em realização de despesas sem prévia dotação orçamentária.

Ao fim deste tópico, convém reconhecer que a forma de atuação da Administração Pública na matéria não é mais que o simples cumprimento dos termos preconizados pela Lei nº 11.977, de 2009.

Todas as operações, em verdade, têm amparo expresso na legislação de regência do PMCMV. Ora, não poderia o gestor – ressalvadas situações especialíssimas – deixar de dar exato cumprimento à lei.

A obediência à lei formal é um dos cânones do Estado de Direito, pilar do princípio da separação de Poderes.

Dessa forma, não se justifica impor constrição ao administrador público quando se apura que não fez nada além de simplesmente dar atendimento aos comandos legais.

Parece certo, assim, que qualquer proposta ou recomendação da Corte de Contas, particularmente quanto ao PMCMV, deve ser formulada como proposta de alteração do quadro normativo incidente sobre a matéria, sem razão suficiente para se opinar pela rejeição das contas.

Restaram, portanto, afastadas as irregularidades apontadas no Relatório Preliminar das Contas do Governo da República, segundo as quais teria havido inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da LRF), bem como dos arts. 36, *caput*, da Lei nº 4.320, de 1964, 35 e 67, *caput*, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, em razão da inscrição supostamente irregular em restos a pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida no exercício de 2014.

V - Apontamento 9.2.4.

O tema em voga já foi objeto de considerações nos autos do Processo nº TC 021.643/2014-8, em que o TCU acolheu – em entendimento ainda pendente de recurso – o parecer de sua área técnica no sentido de que o passivo do BNDES, relacionado à subvenção econômica autorizada pela Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, caracterizaria operação de crédito irregular.

Inicialmente deve-se observar que a concessão de subvenção econômica ao BNDES é autorizada pela Lei nº 12.096, de 2009, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a

modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:

I - ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, destinadas:

a) à aquisição, produção e arrendamento mercantil de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados, e o capital de giro associado; à produção de bens de consumo para exportação; ao setor de energia elétrica, a estruturas para exportação de grânéis líquidos; a projetos de engenharia; à inovação tecnológica; a projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia; a projetos e equipamentos de reciclagem e tratamento ambientalmente adequados de resíduos; e a investimentos no setor de armazenagem nacional de grãos e açúcar; e

b) a projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo federal;

(...)

§ 2º A equalização de juros de que trata o *caput* corresponderá ao diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES, dos agentes financeiros por ele credenciados ou da Finep.

§ 3º O pagamento da equalização de que trata o *caput* fica condicionado à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos e à apresentação de declaração de responsabilidade pelo BNDES ou pela Finep, para fins de liquidação da despesa.

(...)

§ 6º O Conselho Monetário Nacional estabelecerá a distribuição entre o BNDES e a FINEP do limite de financiamentos subvencionados de que trata o § 1º e definirá os grupos de beneficiários e as condições necessárias à contratação dos financiamentos, cabendo ao Ministério da Fazenda a regulamentação das demais condições para a concessão da subvenção econômica de que trata este artigo, entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros. (destacou-se).

A subvenção econômica autorizada pela referida Lei ocorre sob a modalidade de equalização de taxas de juros correspondendo ao diferencial entre o custo da fonte de recursos acrescido dos custos administrativos e tributários e a taxa de juros paga pelo mutuário.

No entanto, a concessão da subvenção não é efetuada por transferência de recursos ao beneficiário da operação de financiamento e sim por meio de uma redução nas taxas de juros.

Dessa forma, **a União não assume qualquer obrigação de pagamento ao beneficiário final do financiamento contratado ao BNDES ou de qualquer outro agente credenciado a operar no Programa de Sustentação do Investimento (PSI).**

O papel da União, nessa situação, se resume ao pagamento da diferença entre a taxa de juros praticada pela instituição financeira na operação e a taxa de juros real cobrada dos tomadores de crédito das linhas subvencionadas, viabilizando assim o acesso do beneficiário a essas linhas de financiamento com taxas reduzidas.

Assim, no caso de pagamento de subsídios ao BNDES referentes ao PSI, o Banco não efetua qualquer tipo de adiantamento de recursos ao beneficiário dos

financiamentos em nome da União, não constitui qualquer crédito junto à União por despende recursos próprios.

À luz do disposto na Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, especialmente na parte final do § 6º do art. 1º, foram editados atos do Ministro de Estado da Fazenda, que apenas prestaram-se à regulamentação “*das demais condições para a concessão da subvenção econômica (...), entre elas, a definição da metodologia para o pagamento da equalização de taxas de juros*”, como autorizado pela referida norma.

Destaque-se, por oportuno, que **a lei de regência não estabeleceu qualquer limite temporal ou prazo para realização dos pagamentos pela Secretaria do Tesouro Nacional**, matéria esta inserida, pois, no âmbito do juízo exclusivo do Ministro de Estado da Fazenda, a quem a lei atribuiu a competência regulamentar sobre a matéria.

Com efeito, **a própria lógica intrínseca à subvenção em questão (equalização de juros) remete ao repasse a posteriori do incentivo, pois varia conforme o saldo dos financiamentos concedidos e o seu pleno adimplemento.**

Aliás, nos casos em que os encargos cobrados do tomador do crédito excederem o custo de captação dos recursos acrescido dos custos administrativos e tributários, haverá um crédito em favor da União, nos termos das diversas portarias do Ministério da Fazenda que regulamentaram a subvenção em análise, o que enseja a necessidade de se promover o encontro futuro de contas.

O BNDES, frise-se, não utiliza recursos financeiros próprios para cobrir despesas que seriam da União. A equalização de juros em questão já pressupõe a existência de financiamento com a estipulação de juros que serão posteriormente equalizados, após a devida análise.

Na verdade, a equalização de juros pressupõe não apenas a materialização concreta do financiamento, como também o recebimento pelo BNDES do pagamento das dívidas firmadas diretamente ou por meio de seus agentes financeiros credenciados.

Conforme previsto nos regulamentos operacionais do BNDES, desde o início do PSI, os empréstimos são realizados com múltiplos prazos de carência, atingindo 24 (vinte e quatro) meses em diversas linhas de crédito, que, em conjunto com periodicidades de pagamento que chegam a intervalos de um ano, diferem os pagamentos em prazos ainda maiores que 24 (vinte e quatro) meses.

Há, portanto, intervalos que podem chegar a até 30 (trinta) meses para o início do pagamento da dívida. Dessa forma, **o prazo previsto em Portaria para o repasse da equalização**, além de atender diretamente o comando legal previsto no § 6º do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009, **reduz a possibilidade de descompasso entre os repasses do Tesouro e a quitação da dívida, harmonizando o fluxo de recursos** que estruturaram o PSI.

A Portaria do Ministério da Fazenda nº 122, de 2012, promoveu a readequação do fluxo de pagamento das equalizações com o prazo médio das carências das operações contratadas em cada uma das linhas de financiamento. É importante esclarecer que para proceder a tal sincronização de forma mais precisa seria necessário

individualizar o pagamento da subvenção para cada operação de acordo com a carência. Contudo, existiam à época, e ainda existem, diversas linhas de financiamento, com milhares de operações contratadas, com diferentes prazos de carência, conforme retrata a tabela abaixo:

SUBPROGRAMAS PSI	PRAZO DE CARÊNCIA
Ônibus e Caminhões	3 ou 6 meses
Pró - Caminhoneiro	3 ou 6 meses
Demais Bens de Capital - BK	3 a 36 meses
Demais BK - MPME	3 a 36 meses
Emergencial de Reconstrução - PER	3 a 24 meses
Energia Elétrica	108 meses
Rural	3 a 36 meses
BK Exportação	A critério do BNDES
Bens de Consumos – Exportação	A critério do BNDES
Exportação – MPME	A critério do BNDES
Inovação Tecnológica	Até 36 meses
Capital Inovador	Até 24 meses
Peças, Partes e Componentes	A critério do BNDES
Proengenharia/Inovação Produção	A critério do BNDES
Tecnologia Nacional	A critério do BNDES
Transformadores	A critério do BNDES
Inovação	48 meses
Máquinas e Equipamentos Eficientes	48 meses
Cerealistas	36 meses
Inovação Tecnológica – FINEP	48 meses
Capital Inovador – FINEP	48 meses

Além disso, é importante ressaltar que, apesar de a regulamentação expedida pelo Conselho Monetário Nacional estabelecer LIMITES MÁXIMOS para os prazos de carência a serem concedidos nos financiamentos, esse prazo só se torna conhecido pela instituição a partir do momento da contratação, uma vez que ela tem liberdade para definir, de acordo com o perfil do mutuário e outros critérios, qual será o prazo de carência adotado para cada caso.

Nesse sentido, considerando que um programa da dimensão do PSI conta com milhares de operações (considerando BNDES e FINAME), e que o controle operacional de uma instituição financeira em um programa como esse exige uma estrutura bastante extensa em termos de pessoal, sistemas e tecnologia, havia o entendimento pela alta Administração à época de que a Secretaria do Tesouro Nacional enfrentaria sérias dificuldades operacionais caso passasse a abarcar a responsabilidade pelo controle individual dessas operações, além de incorrer em um alto nível de risco operacional.

66



Assim, perante o risco operacional de se estabelecer um fluxo de pagamentos para cada operação separadamente de acordo com sua carência, foi estabelecido um prazo médio de carência em 24 (vinte e quatro) meses.

Verifica-se, assim, que a equalização dos juros após o efetivo início da quitação do principal da dívida, com estabelecimento de prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento, está em consonância com o disposto do § 3º do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009, que condiciona a equalização dos juros à comprovação de boa e regular aplicação dos recursos.

Para que seja concretizado o pagamento da equalização de juros, é necessária análise das operações pela Secretaria do Tesouro Nacional, como dito anteriormente. Tal exame se faz em obediência ao comando legal e ao detalhamento previsto na portaria do Ministério da Fazenda, o que demanda lapso temporal para a realização da conferência e efetivação do pagamento.

Portanto, e também com base no que será aprofundado a seguir, tal estipulação de termo para pagamento da subvenção em questão, inclusive em virtude do regime jurídico de Direito Público que lhe é aplicável e das demais características intrínsecas a essa espécie de fomento, é plenamente válida do ponto de vista legal e não enseja enquadramento no conceito de “operação de crédito”.

O fomento público, categoria na qual se inserem as subvenções econômicas, encontra assento no art. 174 da Constituição Federal³⁵, que eleva o Estado à condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, podendo exercer, na forma da lei, “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento”.

Luis Jordana de Pozas, doutrinador espanhol, em texto clássico que propôs a tripartição das funções administrativas em serviço público, poder de polícia e fomento, discorre sobre este da seguinte maneira:

A ação de fomento é um caminho do meio entre a inibição e o intervencionismo do Estado, que pretende conciliar a liberdade com o bem comum mediante a influência indireta sobre a vontade do indivíduo, para que este queira o que convém à satisfação da necessidade pública de que se trate.³⁶

De acordo com José Vicente Santos de Mendonça, “essa ponderação entre liberdade individual e planejamento estatal cuja resultante é um Direito Premial que

³⁵ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei. (grifou-se).

³⁶ POZAS, Luis Jordana. *Apud* MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 354.

*atua por um condicionamento, em geral positivo, do administrado-aderente (às condições postas pela Administração) chama-se fomento público*³⁷.

Ainda segundo o referido doutrinador, o fomento público tem sido relegado a plano secundário no diz respeito a seu aprofundamento teórico pela doutrina brasileira, por questão mais complexa do que a mera ausência de interesse doutrinário. Afirma que:

Algumas características da atividade, como a voluntariedade (o particular adere ao plano de fomento se quiser) e a discricionariedade (há grande espaço discricionário na formulação e na concessão de benefícios), fazem com que a plena juridificação da atividade seja difícil. O Direito tradicional, acostumado a lidar com obrigações, deveres e sanções negativas, mostra-se pouco à vontade com situações em que tais elementos não aparecem de modo evidente.³⁸

Com efeito, no fomento, a Administração limita-se a estimular o particular para que este, por sua conta, cumpra o interesse público pretendido.

Assim, o fomento possui, conforme lição do já citado doutrinador, seis características principais:

(i) seu exercício se dá, num primeiro momento, *sem coerção*; (ii) *não há qualquer obrigação de o particular aderir a ele*; (iii) *não se trata de doação de Direito Público*; (iv) *é seletivo*, porém não anti-isonômico; (v) *é unilateral*, isto é, não há qualquer sujeito ativo para reclamar a execução da atividade fomentada, mas, apenas, para controlar o uso da verba pública; (vi) *é, em princípio, transitório*.³⁹

Ademais, enquanto função administrativa que é, o fomento público se sujeita a todos os controles típicos incidentes sobre essa espécie de manifestação do poder estatal⁴⁰.

Vale ressaltar, igualmente, que as subvenções econômicas apresentam caráter discricionário, pois envolvem juízo de mérito administrativo acerca das condições e dos setores beneficiados, sujeitando-se à regra geral de sua revogabilidade.

Tanto é assim que a Lei nº 12.096, de 2009, apenas **autoriza** o Poder Executivo a conceder subvenção econômica, sob condições que serão estabelecidas em ato discricionário do Ministério da Fazenda (limitado somente pelas regras expressamente previstas na lei):

Por se tratar de ato unilateral, com condições de pagamento estabelecidas após juízo de mérito administrativo (ato discricionário) do Ministro de Estado da Fazenda, sem coercibilidade no que tange à concessão dos financiamentos pelo BNDES, não há óbices à estipulação de termo para pagamento da subvenção econômica em questão, que há de ser devidamente sopesado pelo beneficiário da subvenção, ao decidir se adere ou não às condições fixadas pelo Poder Público.

³⁷ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Op. cit., 355.

³⁸ Idem, ibidem, p. 355.

³⁹ Idem, ibidem, p. 369-370.

⁴⁰ Idem, ibidem.

68



Tampouco é possível, ante a natureza jurídica das subvenções econômicas, pretender convertê-las na categoria de operação de crédito, de índole necessariamente contratual (bilateral) e cujas regras, em sua maior parte, tendem ao regime jurídico de direito privado totalmente diverso da subvenção.

Entender que as subvenções se enquadram no conceito de operação de crédito, incorre-se em negar vigência aos princípios gerais de direito. A própria LRF distingue as subvenções das operações de crédito, quando trata da destinação de recursos públicos para o setor privado.

Veja o que determina o art. 26 e, em especial, o seu § 2º, da LRF:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

(...)

§ 2º. Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a **concessão de subvenções** e a participação em constituição ou aumento de capital. (grifou-se).

Ora, frente ao entendimento de que a lei não contém palavras inúteis, se as subvenções se enquadrassem no conceito de operações de crédito, não haveria motivo para que o § 2º do art. 26 separasse os dois termos.

De acordo com o entendimento firmado pelo TCU, nos autos do Processo nº TC 021.643/2014-8:

[...] com a edição da Portaria nº 122, de 2012, e o estabelecimento de prazo de 24 (vinte e quatro) meses para o pagamento de referida dívida, restou evidenciada a realização de operação de financiamento entre o BNDES e o Tesouro Nacional. Ou seja, por intermédio da edição de referido ato normativo e da lavra do art. 5º, §4º, o Tesouro Nacional assumiu compromisso financeiro junto à referida instituição financeira, uma vez que prometeu pagar ao BNDES, com a devida atualização, valores correspondentes a despesa de natureza orçamentária, qual seja: despesa corrente com subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros.

Verifica-se, assim, que o TCU enquadrou a fixação de certo termo para pagamento da subvenção na categoria de operação de crédito, valendo-se do disposto no art. 29, III, da LRF.

Referido dispositivo explicita o que se considera operação de crédito: (a) mútuo, (b) abertura de crédito, (c) emissão e aceite de título, (d) aquisição financiada de bens, (e) recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, e (f) arrendamento mercantil. Traz, ainda, cláusula que admite interpretação analógica ao mencionar “e outras assemelhadas”.

Entretanto, no âmbito da interpretação analógica, deve-se sempre buscar hipóteses efetivamente relacionadas às já elencadas pelo legislador. Essas servem de baliza hermenêutica para o alcance dos demais significados extraíveis da norma.

Assim necessário se faz analisar cada espécie de operação de crédito constante do inciso III do art. 29 da LRF.

Preliminarmente, fica evidente, como já reiteradamente consignado nestas contrarrazões a necessidade de contrato para a assunção das espécies de operação de crédito (assunção de compromisso financeiro) previstas na LRF.

Quanto ao mútuo, a doutrina assenta que é o negócio jurídico “pelo qual uma das partes empresta à outra”, com a transferência de domínio, “coisa fungível, tendo a outra a obrigação de restituir igual quantidade de bens do mesmo gênero e qualidade”⁴¹. O mesmo se infere dos arts. 586 e 587 do Código Civil⁴². É da natureza do mútuo a gratuidade, embora se admita também o mútuo oneroso ou feneratício.

Facilmente se percebe que, no caso analisado pelo TCU, não houve transferência de domínio de recursos financeiros do BNDES para o caixa da União, tampouco contrato que assentasse eventual empréstimo de valores do BNDES para uso pela União.

O que ocorreu foi o estabelecimento de termo para o pagamento de uma subvenção econômica devida ao BNDES em virtude de financiamentos que o banco de fomento firmou com particulares.

Já a abertura de crédito é o contrato “*pelo qual um banco obriga-se a por à disposição do cliente, ou de terceiro, por prazo determinado ou não, uma quantia em dinheiro, ou várias quantias, para que seja utilizada por meio de saques em uma ou mais vezes. (...) Pelas quantias efetivamente utilizadas o banco cobra juros, sendo também cobrada comissão, com base no limite fixado, pela abertura de crédito*”⁴³.

Evidentemente, nenhuma semelhança com o montante a ser pago pela União ao BNDES. Como visto anteriormente, o BNDES não põe à disposição da União os recursos correspondentes à subvenção.

A lógica da equalização de juros pressupõe pagamento posterior, tendo em vista a necessidade de análise do montante a ser pago bem como de eventual encontro de contas nos casos em que os encargos cobrados do tomador do crédito excederem o custo de captação dos recursos acrescido dos custos administrativos e tributários.

O mesmo se aplica quanto aos títulos de crédito, pois, conforme lição doutrinária, que foi positivada no art. 887 do Código Civil, título de crédito é o “*documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido*”.

⁴¹ GOMES, Orlando. *Contratos*. 17ª ed. Atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 354.

⁴² Art. 586. O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

Art. 587. Este empréstimo transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela desde a tradição.

⁴³ WALD, Arnoldo. *Obrigações e Contratos*. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 450/451.

O art. 889, por sua vez, estabelece que “*deve o título de crédito conter a data da emissão, a indicação precisa dos direitos que confere, e a assinatura do emitente*”. A subvenção não é direito autônomo, passível de circulação, nem se expressa por meio de títulos (cártulas).

No que diz respeito à aquisição financiada de bens e ao recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, o PARECER/PGFN/CAF/Nº 359/2015 assim leciona:

(...)

14. Na aquisição financiada de bens estamos diante de dois contratos distintos: o de mútuo – também chamado, na hipótese, de contrato de financiamento – e o de compra e venda. Pelo primeiro, o financiador dá ao financiado dinheiro, para que este o utilize na aquisição, à vista, do bem. Duas relações jurídicas se constituem: a primeira entre o financiador e o financiado, e a segunda entre este, como comprador, e um terceiro, chamado vendedor. (...)

15. Quanto ao recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, também aqui é necessário distinguir o contrato cujo objeto é o recebimento adiantado de dinheiro daquele pelo qual há, como obrigação a termo, a entrega do bem vendido ou a prestação do serviço. Podemos citar, como exemplo, o desconto bancário, “por via do qual o banco, deduzindo antecipadamente juros e despesas da operação, empresta à outra parte certa soma em dinheiro, correspondente, de regra, a crédito deste, para com terceiro, ainda não exigível.

À evidência, na relação entre BNDES e a União, não se está diante de aquisição financiada de bens, e **não existe repasse de recursos do BNDES à União em antecipação aos recursos futuros decorrentes de venda ou prestação de serviços a prazo pela União.**

Sobre o arrendamento mercantil, é o contrato de natureza econômica e financeira pela qual uma empresa cede em locação a outrem um bem móvel ou imóvel mediante o pagamento de determinado preço⁴⁴. Não guarda, pois, qualquer semelhança com a situação aqui relatada.

Em arremate, merece transcrição a lição de Orlando Gomes⁴⁵ acerca dos pressupostos de uma operação de crédito:

O uso do crédito está largamente difundido na sociedade moderna. Proliferam os negócios jurídicos cuja função econômica consiste precisamente na obtenção de um bem a ser restituído mais tarde, transmitido pela confiança depositada no adquirente e pelo interesse de quem o transfere de retirar uma utilidade econômica dessa transferência.

O contrato de crédito, por excelência, é o mútuo. Na vida comercial, soblevam-se os contratos bancários: o desconto, o depósito, a abertura de crédito em conta corrente, o financiamento, e tantos outros.

São pressupostos do crédito: 1º, o valor dado a crédito há de ser tomado do patrimônio da pessoa que o concede e transferido ao patrimônio da que o recebe; 2º, o valor dado a crédito há de ser transmitido em plena propriedade a pessoa que o recebe; 3º, o valor dado a crédito há de consistir em coisa fungível.

⁴⁴ RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 1238.

⁴⁵ GOMES, Orlando. *Contratos*. 17ª ed. Atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 97.

Cite-se, igualmente, o ensinamento de Regis Fernandes de Oliveira⁴⁶:

A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato de autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. **De outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral.** Como já esclareci, cuida-se de contrato de direito público porque: a) deve haver prévia previsão orçamentária; b) exige disposição legal específica; c) há obrigatoriedade de autorização e controle do Senado; d) necessária a finalidade pública; e) é possível alteração unilateral de determinadas cláusulas, se assim foi previsto na lei; f) há sujeição a prestação de contas; g) há inviabilidade de execução específica; h) pode ocorrer rescisão unilateral.

Ora, onde está o contrato e o vínculo bilateral no caso em análise? Em uma operação de crédito, o devedor, após o contrato, toma para si montante certo e específico sob promessa de futuro pagamento ao credor. Aqui, particulares solicitam ao BNDES a aprovação de financiamentos, o BNDES aprova ou não e informa à União mensal, trimestral e semestralmente diversos dados acerca das operações contratadas entre os particulares e o banco, a fim de que a União verifique o preenchimento dos requisitos e libere a subvenção econômica nos termos definidos em **ato unilateral** do Ministério da Fazenda. **Não há operação de crédito entre BNDES e União.**

Verifica-se, portanto, que nenhuma das hipóteses trazidas na LRF se assemelha ao estabelecimento de certo termo ou o mero inadimplemento de subvenções econômicas (obrigação de pagar).

Acrescente-se, em complemento, os seguintes apontamentos do PARECER/PGFN/CAF/Nº 359/2015:

(...)

20. Convém afastar, neste ponto, o eventual argumento de que a confissão, o reconhecimento e a assunção de dívida não teriam as características apontadas no inciso III do art. 29 da Lei Complementar 101, de 2000, e ainda assim seriam, exceto em algumas hipóteses, operação de crédito. Isso é certo, mas esses negócios jurídicos são tratados pelo legislador como operação de crédito por equiparação e não por definição. Eles não poderiam ser considerados assemelhados e, por essa razão, o legislador os equiparou pela regra do § 1º do citado art. 29. Essa distinção legislativa está, pois, a confirmar o entendimento aqui exposto.

21. Finalmente, necessário frisar que a própria Lei Complementar nº 101, de 2000, fez clara distinção entre operação de crédito e concessão de subvenção. O § 2º do seu art. 26 expressamente difere a concessão de empréstimo, financiamento e refinanciamento (operações de crédito) da concessão de subvenções, que são outra espécie de transferência de recursos para o setor privado destinado a cobrir necessidade de pessoas jurídicas (*caput* desse mesmo art. 26)

22. No caso ora examinado, são fatos incontroversos e admitidos pelos técnicos do Tribunal de Contas: (I) a União está autorizada a conceder as subvenções econômicas tanto para o Banco do Brasil S/A como para o BNDES; (II) compete ao Ministro de Estado da Fazenda estabelecer as condições de pagamento das subvenções econômicas; e (III) o Ministro de Estado da Fazenda expediu diversas portarias (ato normativo adequado) para

⁴⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008, p. 457.

a fixação dessas condições, inclusive o termo inicial do prazo para que a União satisfizesse a sua obrigação com as entidades subvencionadas.

23. Vê-se, pois, que o equívoco do relatório de fiscalização está em considerar que a fixação de prazo após a apuração para o pagamento das subvenções significa espécie de financiamento do Branco do Brasil S/A e do BNDES à União. (...)

24. Ora, o pagamento de subvenções ao BNDES e ao Banco do Brasil S/A, ou mesmo a qualquer outra instituição financeira, não caracteriza operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ainda que ele tenha ocorrido de forma extemporânea e acrescido de juros de mora e de atualização monetária. Parece evidente que, quando se comprometeu a pagar as subvenções econômicas, **a União não assumiu qualquer compromisso financeiro em razão de contrato com o fim de adquirir crédito junto ao Banco do Brasil S/A ou ao BNDES. Em verdade, seguindo portarias vigentes e válidas editadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, que possui a competência para dispor sobre a forma e o tempo do pagamento das subvenções econômicas, a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, realizou os pagamentos das subvenções econômicas àquelas entidades com observância dos prazos legais. E quando deixou de os cumprir, a União tornou-se simplesmente inadimplente com os bancos credores da subvenção, em virtude de descumprimento de dispositivo normativo (portaria) e não contratual.**

25. **A prevalecer o entendimento defendido no relatório de fiscalização, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar realizado pela União ou por qualquer outro ente da Federação caracterizará uma operação de crédito, uma “espécie de financiamento”, já que o devedor terá assumido compromisso financeiro junto ao credor, com pagamento de juros e de atualização monetária.** Basta pensar no absurdo que seria dizer que a União celebrou uma operação de crédito com o fornecedor do material de papelaria porque não honrou o seu dever de pagar determinada quantia em dinheiro pela aquisição de borrachas, canetas e resmas de papel.

26. Importante ressaltar que, nas subvenções econômicas mencionadas no relatório de fiscalização, a relação jurídica se estabelece entre a União e o BNDES e entre aquela e o Banco do Brasil S/A. Em nenhum momento a União tem obrigação de pagar subvenção econômica ao mutuário do financiamento celebrado com a instituição financeira, esta sim beneficiária da transferência dos recursos federais. Isso está bem claro nas portarias ministeriais citadas pelos técnicos do Tribunal de Contas da União (ver, por exemplo, a Portaria nº 315, de 21 de julho de 2014, em especial os seus arts. 3º e 4º). Resulta daí que não se pode admitir a tese de que o BNDES ou o Banco do Brasil S/A estariam a cumprir obrigação alheia para se ressarcir posteriormente.

Por fim, importa afastar o enquadramento do contexto referente à subvenção ao BNDES como “*adiantamento a depositantes*”, realizado pelo Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário, que apreciou os embargos de declaração opostos pela União e pelo BCB.

Tal enquadramento foi realizado adotando por premissa a Circular nº 1273, de 29 de dezembro de 1987, do BCB, que instituiu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, cujo capítulo “Normas Básicas – 1”, Seção “Operações de Crédito – 6”, assim diz da “1 Classificação das Operações de Crédito”:

2 – As operações de crédito distribuem-se segundo as seguintes modalidades:
a) empréstimos – são as operações realizadas sem destinação específica ou vínculo à comprovação da aplicação dos recursos. São exemplos os empréstimos para capital de giro, os empréstimos pessoais e os adiantamentos a depositantes;

O *adiantamento a depositantes* pressupõe que o depositante (que no caso seria a União) tenha a obrigação de manter seu saldo positivo para que suas despesas sejam debitadas desse saldo e, apenas em caso de insuficiência de saldo, o banco arque com alguma dívida que seria do depositante.

Em primeiro lugar, já se viu à exaustão que **a lógica da equalização de juros não se compatibiliza com depósitos prévios**. Ou seja, a União não se equipara ao “depositante”.

Ademais, a União não tem a obrigação de transferir para o particular tomador do financiamento qualquer recurso financeiro. A subvenção é oferecida *a posteriori* ao BNDES, a fim de incentivá-lo a, sopesando as condições e a metodologia do pagamento da subvenção, ofertar financiamentos mais vantajosos aos particulares nos setores e nas operações especificados na Lei nº 12.096, de 2009.

Em outras palavras, não há “adiantamento” realizado pelo BNDES ao tomador do financiamento de recurso que a União deveria transferir a este. Portanto, não há falar nem em *adiantamento* nem em *depositante*, o que afasta qualquer semelhança da equalização de juros devida ao BNDES com a figura do *adiantamento a depositantes*.

Repise-se, por oportuno, que não há qualquer semelhança entre a concessão de subvenção econômica ao BNDES e todas as modalidades de operações de crédito admitidas pelo ordenamento jurídico tendo em conta: (a) subvenção não é contrato, é ato unilateral submetido a regime jurídico de direito administrativo; (b) a lei é meramente autorizativa, inexistente qualquer obrigação bilateral ou mesmo assemelhada a contrato ou obrigatoriedade legal de repasse; (c) há ampla discricionariedade legal para o estabelecimento de condições para o pagamento, a Administração só está vinculada ao seu próprio regulamento; (d) as condições estabelecidas em regulamento para o pagamento da subvenção, por serem regime jurídico de direito administrativo e não contratuais, podem ser unilateralmente alteradas ao longo do tempo pela Administração, sem qualquer possibilidade de interferência do beneficiário da política de fomento; (e) a estipulação de termo para pagamento da subvenção econômica é financeiramente correta, pois os empréstimos contém prazos de carência para seu pagamento e a equalização de juros quando da concessão do empréstimo, além de tecnicamente impossível, precederia o recebimento do principal da dívida pelo BNDES; (f) por ser medida de fomento público, é transitória e interrompível a qualquer tempo, não há garantias de continuidade, diferentemente do que ocorre em qualquer operação possível de crédito.

Embora exista fundamento legal para estipular prazo de 24 (vinte e quatro) meses para pagamento da subvenção, ainda que se tivesse entendido pela impossibilidade de fixação do prazo, não haveria operação de crédito.

O pressuposto inicial para se alcançar o entendimento sustentado pelas áreas técnicas do TCU de supostas irregularidades é o de que a subvenção deveria ser paga imediatamente e, ao não fazê-lo, a União tornou-se inadimplente junto ao BNDES, o que bastaria para se subtender a existência de uma operação de crédito.

O raciocínio a seguir desenvolvido, portanto, partirá da mesma premissa básica da área técnica, ou seja, de que teria havido um inadimplemento pela União

(embora, como visto acima, sequer de inadimplemento se trate), a fim de demonstrar que a conclusão alcançada não resiste a uma rigorosa análise jurídica.

Primeiramente, um dos critérios que embasam o enquadramento do Direito como Ciência autônoma é a existência de corpo estruturado de conceitos e princípios, com decorrências e significados próprios, que asseguram a lógica do ordenamento jurídico.

Acrescente-se, outrossim, que um dos postulados clássicos, mas sempre atual, da hermenêutica jurídica preceitua que *ubi eadem ratio ibi idem jus*, ou seja, onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito.

Assim, em prol da manutenção das premissas que asseguram a cientificidade do Direito, a interpretação de conceitos jurídicos e sua aplicação prática deverão sempre observar a lógica global do ordenamento e dever-se-á, de plano, repelir qualquer interpretação que não possa ser racionalmente compatibilizada com o contexto do sistema jurídico pátrio.

Nessa linha de intelecção, se o inadimplemento de uma obrigação de dar (ou “de pagar”, para quem sustenta a autonomia das obrigações de dar dinheiro) a cargo da União caracteriza uma operação de crédito junto ao credor da referida obrigação, também configuraria operação de crédito o inadimplemento da obrigação da União de pagar uma empresa prestadora de serviços, cujos recursos igualmente provêm de dotações orçamentárias e cujo atraso também impõe à União o pagamento de encargos moratórios (como ocorre, via de regra, em qualquer inadimplemento obrigacional) e à empresa a necessidade de arcar, com recursos próprios, com os pagamentos dos profissionais contratados para a prestação dos serviços.

Ainda por essa lógica, todos os anos a União realiza “operações de crédito” com milhares de contribuintes que permanecem no aguardo da devida restituição do imposto de renda.

Levando-se o argumento ao extremo, poder-se-ia desconsiderar os estudos clássicos do Direito Obrigacional e considerar qualquer inadimplemento de uma obrigação de pagar como operação de crédito, já que sempre o credor deverá suportar o ônus financeiro decorrente da falta de pagamento.

Todavia, na ciência jurídica, a mora no adimplemento do *debitum* e seus encargos não se confundem com *operações de crédito*. O atraso no pagamento de uma parcela de um financiamento imobiliário, por exemplo, não gera uma nova operação de crédito, mas apenas o encargo moratório ou, em acepção técnica mais precisa, a responsabilidade pelo inadimplemento do débito.

Portanto, verifica-se que a interpretação jurídica extraída a partir do suposto inadimplemento do repasse de subvenção econômica, enquadrando-o na categoria jurídica de contornos próprios designada de “financiamento” ou, ainda, de “operação de crédito”, configura grave ofensa aos postulados básicos da hermenêutica jurídica e à própria estruturação do ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, em primeiro lugar, não se pode enquadrar a definição de termo para pagamento de subvenção econômica, regida pelo Direito Administrativo e

regulamentada por Portaria editada em obediência à estipulação legal, como inadimplemento no pagamento desta subvenção pela União.

Em segundo lugar, ainda que, seguindo a linha de entendimento do TCU, considere tal situação como inadimplemento da obrigação de pagar a cargo da União, a única consequência jurídica possível seria atribuir-lhe os encargos da mora, não transmutar todo o contexto fático para uma suposta “operação de crédito”, que, conforme visto acima, também é categoria que apresenta contornos nitidamente traçados.

E mais, se pretendida a análise das contas governamentais com base no princípio da legalidade, faz-se fundamental destacar a verdadeira natureza jurídica da Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME, cuja definição decorre de expressa disposição legal.

A FINAME é uma empresa pública federal constituída sob a forma de sociedade anônima, não sendo, portanto, enquadrada como instituição financeira sujeita às disposições regulamentares expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Assim, seus balancetes mensais não têm a obrigação de seguir a abertura das rubricas contábeis previstas no Cosif e não são enviados ao BCB.

Qualquer interpretação diversa distorce a Lei e como tal é inaplicável como elemento capaz de rejeitar as contas, ainda mais frente a uma suposta inobservância do princípio da legalidade.

A Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, em seu art. 10, e o Decreto nº 8.222, de 1º de abril de 2014, não deixam margem de dúvida:

Lei nº 5.662, de 1971.

Art. 10. A Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME, autarquia federal criada pelo Decreto-lei nº 45, de 18 de novembro de 1965, em cujo texto ficaram incorporadas, como parte integrante, as disposições do Decreto nº 59.170, de 2 de setembro de 1966, é também enquadrada, nos termos e para os fins do § 2º do art. 5º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na categoria de empresa pública, mantida a mesma denominação atual, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e vinculação através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, nos termos do art. 189 do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Decreto nº 8.222, de 2014.

Art. 2º A FINAME, empresa pública federal constituída sob a forma de sociedade anônima, tem sede em Brasília, Distrito Federal, atuação em todo o território nacional, e podendo instalar e manter no País e no exterior agências, escritórios e representações.”

Adotar por via oblíqua a definição do FINAME como Instituição Financeira é que seria contrariar o princípio da legalidade previsto no art. 37 da Constituição Federal, pois é justamente a Lei que define o contrário. E onde o

legislador foi imperativo, não cabe ao intérprete contradizê-lo, ainda mais quando se verifica que a distorção pretendida é que leva à conclusão equivocada de que o processamento da equalização dos juros, fruto de medida de estímulo ao desenvolvimento econômico de setores da economia (fomento) é que leva à conclusão de operação financeira que, em verdade, não existe.

Uma vez demonstrado que existe autorização legal, que se trata de ação de fomento, que a FINAME não é instituição financeira, passamos a enfrentar a adequada previsão orçamentária para a equalização dos juros das operações subvencionadas.

Esse ponto é sintomático e consequência natural do equívoco na interpretação da natureza jurídica da FINAME, que, como dito não é instituição financeira, e da tentativa de igualar as operações subvencionadas e autorizadas por Lei, como operação de crédito, o que não são.

Conforme já dito anteriormente, nos regulamentos operacionais do BNDES desde o início do PSI, os empréstimos são realizados com múltiplos prazos de carência, atingindo 24 (vinte e quatro) meses em diversas linhas de crédito, que, em conjunto com periodicidades de pagamento que chegam a intervalos de um ano, diferem os pagamentos em prazos ainda superiores a 24 (vinte e quatro) meses.

Exigir da União que antecipe a receita da equalização de juros é que iria de encontro ao texto legal (*vide* o § 3º do art. 1º da Lei nº 12.096, de 2009).

Não se pode igualar processo e procedimentos distintos para com isto tentar amoldá-lo a uma única natureza.

Operação de Crédito e Operação Subvencionada **NÃO SE CONFUNDEM** e não podem ser entendidas uma como subespécie da outra, até porque, embora ambas sejam autorizadas, têm contornos e aplicabilidade absolutamente distintos. Tratá-las como uma única espécie é desvirtuar-lhes a finalidade, sendo certo que a primeira é nitidamente instrumento de desenvolvimento.

No caso das subvenções, há uma ação governamental, de cunho fomentador, com o objetivo principal de estimular o desenvolvimento econômico e não de celebrar operação de crédito ou financiamento, como faz parecer o relatório inicial da Corte de Contas.

Assim, a subvenção tem um caráter reativo, resultante da ação governamental e depende exclusivamente do interesse e da adesão dos destinatários, não podendo, pois, se configurar como uma operação de crédito.

Não há dúvida que a concessão de subvenções (subsídios, equalizações, etc.) está disciplinada pelo art. 26 da LRF.

De acordo com o *caput* de referido dispositivo, as condições para a concessão de subvenções são as seguintes: (i) lei específica deve autorizar a concessão; (ii) o orçamento, de forma original ou adicional, deve conter crédito orçamentário que contemple dotação suficiente para a transferência do recurso; e (iii) a concessão da subvenção não deve contrariar dispositivo constante da LDO, o que nem de longe se identifica nas presentes contas como tendo sido desrespeitados.

Dá porque também não se aplicar a obrigatoriedade de registro de tais operações no rol de obrigações da União na DLSP, como já destacado em tópico anterior.

Inovação entre os achados nas contas de 2014, semelhante medida só seria admissível como instrumento de aperfeiçoamento das contas para o futuro, jamais como elemento para sua rejeição, quando aí sim se feriria de morte não só o princípio da legalidade como e também os demais pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Enfim, fica comprovado que, quanto ao tema, a Administração Pública não fez mais que dar atendimento às prescrições contidas Lei nº 12.096, de 2009, bem como aos normativos baixados com fundamento no poder regulamentar pela própria lei conferido. Portanto, não se pode conceber que a atuação conforme tais regramentos possa ser razão suficiente para a rejeição das contas.

Caso a intenção seja a de aperfeiçoamento das contas, tem-se como bem vindas e adequadas as propostas da Corte de Contas, mas opinar pela rejeição das contas sob o fundamento de uma interpretação jamais aplicada seria inovação incompatível com os princípios da Constituição Federal.

VI - Apontamento 9.2.5.⁴⁷

O item 9.2.5. refere-se à suposta ausência do rol de prioridades da Administração Pública federal, com suas respectivas Metas, no Projeto de Lei De Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Inicialmente, cumpre frisar que o objeto de apreciação das contas da República limita-se ao controle da execução do orçamento, tomando-se por base a legislação vigente no exercício, não tendo a eventual necessidade de aperfeiçoamento ou alterações legislativas impacto no julgamento das contas públicas, conforme inferimos expressamente da leitura do parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Parágrafo único. **As contas consistirão** nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo **sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.** (grifou-se).

Por seu turno, o § 5º do art. 165 da Constituição diz respeito exclusivamente à lei orçamentária anual, escapando o tema da lei de diretrizes orçamentárias, pois, da norma que dispõe sobre a competência para a análise das contas presidenciais:

⁴⁷ Encaminha-se, em anexo, a Nota Técnica nº 02/SECAD/SOF/MP, a qual subsidiou a elaboração do presente tópico. (ANEXO X)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Assim sendo, a leitura da norma de regência revela a conclusão de que o momento do julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República não traduz, salvo melhor juízo, competência para questionamento acerca da previsão ou não de rol de prioridades e metas no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, matéria submetida ao crivo privativo do Congresso Nacional, no âmbito estrito do processo legislativo.

Não obstante, cumpre salientar que a Constituição não define a forma de apresentação das metas e prioridades, cabendo à Lei Complementar dispor sobre a elaboração e a organização da lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 9º do art. 165.

Por sua vez, o art. 4º da LRF também não especificou a forma como as metas e prioridades serão apresentadas no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Nesse contexto, vale destacar que o TCU vem se manifestando sobre eventuais falhas no âmbito estrito do processo legislativo^{48 49 50}. Apenas para ilustrar, em 2008, o relatório do TCU sobre as contas públicas, reconhece que *“quando do envio da proposta de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em agosto de 2007, o projeto de lei da LDO 2007 e seu correspondente Anexo de Metas e Prioridades ainda tramitavam no Congresso Nacional e foram objeto de emendas legislativas. **Tal fato reduz a responsabilidade do Poder Executivo Federal pelas incongruências anotadas neste tópico, no que se refere a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2007**”⁵¹ (grifou-se).*

Nessa esteira, ainda no relatório de 2008, demonstra a existência de inconsistência no processo legislativo ao afirmar que *“a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 só foi sancionada em dezembro de 2006, tendo, portanto, sua tramitação ocorrido quase que em paralelo à da LOA/2007, o que conduz a uma distorção no processo orçamentário, já que as diretrizes passam a ser definidas em conjunto com a peça cuja elaboração deveria nortear”* (p. 36).

No exercício de 2010, o TCU reconheceu haver, em verdade, lacuna legislativa quanto à forma de fixação de prioridades da Administração, conforme inferimos do seguinte trecho relatório de julgamento das contas de então:

⁴⁸ Relatórios sobre as Contas do Governo da República – exercícios 2001 e 2002 (p.121).

⁴⁹ Relatório sobre as Contas do Governo da República – exercício de 2006 (p. 28).

⁵⁰ Relatório sobre as Contas do Governo da República – exercício de 2008 (p. 48).

⁵¹ Relatório sobre as Contas do Governo da República – exercício de 2007 (p. 38).

De fato, atualmente inexistem parâmetros outros que não os constantes na própria LDO acerca da fixação de prioridades da administração, sendo significativa a ausência decorrente da não edição da Lei Complementar prevista no art. 165 da CF, tanto no que se refere a um possível limite quantitativo na identificação de tais ações, quanto na definição de critérios a serem observados, seja pelo Poder Executivo ou pelo Congresso Nacional no processo ora em análise.⁵²

Dessa forma, demonstrado está que não é possível imputar, na oportunidade de julgamento das contas públicas, responsabilidade por questões afetas ao resultado do processo legislativo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias. Lembre-se, por oportuno, conforme já demonstrado, que o TCU tem apontado as falhas no processo de tramitação da LDO no Congresso e a existência de lacuna legislativa como causas da dificuldade na definição das ações prioritárias do Estado, sem, porém, imputar responsabilidade ao Executivo por isso na prestação de contas.

Assim, na ausência de norma regulamentadora, a especificação das prioridades e metas vem sendo alterada ao longo dos exercícios financeiros. Entre os exercícios de 1990 até 2011, utilizou-se anexo específico para elencar as prioridades e metas da Administração Pública federal, exceto nos anos de elaboração do projeto de lei do PPA, pois cabe a este a definição das prioridades e metas para o quadriênio subsequente.

Nesse contexto, considerando que a priorização por meio da elaboração de anexo específico na LDO não se mostrava efetiva, conforme já apontado pelo TCU, o Poder Executivo assume como prioritários os programas previstos no art. 19 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, a qual instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, que assim dispõe:

Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, de modo a permitir aderência com as prioridades prevista pelo PPA 2012-2015, os Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2012 a 2015 passam a dispor sobre as prioridades da seguinte forma:

Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa (Redação do PLDO de 2014).

Ademais, para fins de avaliação, monitoramento e controle há instrumentos de identificação das ações que integram o Programa de Aceleração do Crescimento e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

⁵² Relatório sobre as Contas do Governo da República – exercício de 2009 (p. 65).

No caso do PAC, definiu-se a marcação de resultado primário - RP-3 (art. 7º, § 4º, inciso II, alínea "c", LDO-2014). Já no caso do PBSM, o Anexo II da LDO-2014, no seu inciso XXIX, determina que nas informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2014 conste a relação das ações relativas ao PBSM por órgão e unidade orçamentária.

Destarte, no caso do PBSM, mesmo sem classificador ou marcador específico de acompanhamento na Lei Orçamentária Anual, além da informação complementar mencionada, foi criado Indicador de Plano Orçamentário - PO (identificação orçamentária de caráter gerencial) que permite o acompanhamento de suas despesas como prioritárias.

Adicionalmente, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), no módulo de acesso público, disponibiliza as informações da execução orçamentária do PBSM na sua página inicial, observando as diretrizes de marcação das ações informadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme Ofício nº 14/2013/SESEP/MDS, de 11 de novembro de 2013, encaminhado ao Tribunal de Contas da União.

De acordo com o quadro abaixo, as prioridades, considerando a programação orçamentária até o nível do subtítulo, mantêm-se em patamar semelhante à época em que estava explícito na LDO o Anexo de Prioridades e Metas:

Exercícios	2011	2012	2013	2014	2015
Total de Ações da LOA	3.460	3.761	2.425	2.353	2.075
Brasil Sem Miséria (por ação)	-	-	39	37	37
PAC (por ação)	445	586	509	498	483
Total de Subtítulos da LOA*	14.370	20.203	11.214	11.459	6.890
Brasil Sem Miséria (por subtítulo)	-	-	187	162	157
PAC (por subtítulo)*	642	1.018	623	711	605

Fonte: SIOP Gerencial⁵³

Como se observa pelo próprio relatório do TCU sobre as Contas do Governo exercício de 2014, houve empenho de 97% das dotações do PBSM, significando que é prioritário e totalmente passível de verificação por parte dos órgãos de fiscalização.

⁵³ Data da consulta: 11 de fevereiro de 2015.

Apenas ações/subtítulos com dotações no PLOA e/ou dotação atual.

*Considerando a funcional-programática: Esfera, UO, Função, Subfunção, Programa, Ação, Localizador.

Observação: as informações sobre as ações e subtítulos do PBSM e do PAC não são mutuamente excludentes.

Despesas relacionadas ao Plano Brasil Sem Miséria por ministérios - 2014

R\$ milhões

Ministério	Nº de programas	Nº de ações	Dotação	Empenho	Inscrição em RP - Não Processado	% Empenhado por ministério
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	7	21	32.370	31.969	1.896	99%
Integração Nacional	2	4	1.300	1.112	758	86%
Desenvolvimento Agrário	2	4	417	265	199	64%
Fazenda	1	1	378	170	0	45%
Meio Ambiente	2	2	188	165	81	88%
Trabalho e Emprego	2	3	125	123	99	98%
Agricultura	2	2	11	7	5	64%
Total	12¹	37	34.789	33.811	3.038	97%

Fonte: Siafi Gerencial.

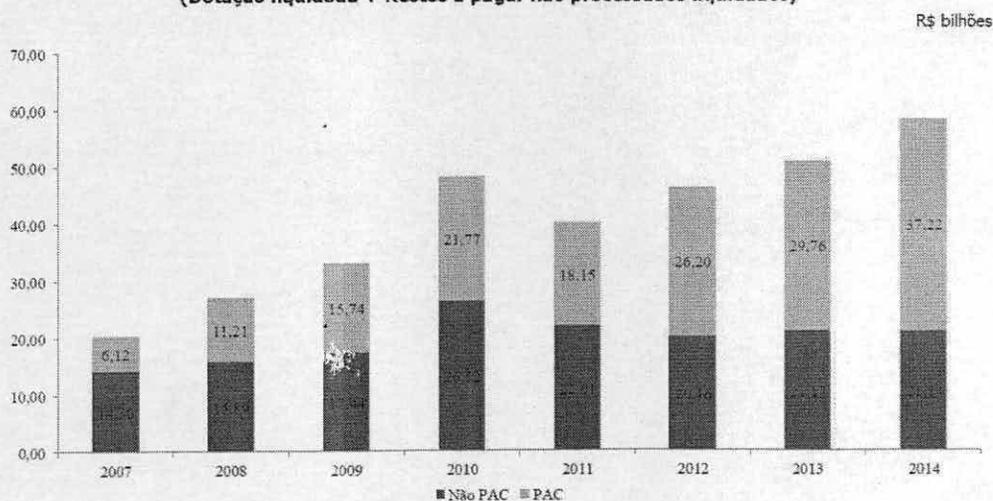
(1) A totalização não coincide com a soma das parcelas, porque alguns programas são executados por mais de um ministério.

Fonte: Relatório das Contas do Governo 2014, endereço eletrônico:

http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/CG%202014%20relat%C3%B3rio%20preliminar.pdf

No que tange ao PAC, a execução desse Programa é superior à média dos demais investimentos de governo, mesmo sendo executado, em sua maioria, diretamente pela administração federal. Conforme quadro do Relatório das Contas do Governo de 2014, a execução do PAC representou R\$ 37,22 bilhões enquanto os demais investimentos, R\$ 21,14 bilhões.

Execução dos Investimentos – PAC x Demais
(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)



Fonte: Siafi.

Importante frisar, diante do exposto, que no relatório sobre as Contas de 2014, no item 7.1, acerca da verificação do atendimento das Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2013, o TCU entendeu estar parcialmente atendida a recomendação sobre o mesmo quesito aqui versado:

à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as

metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem;

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: as prioridades e metas da administração pública federal foram identificadas no art. 4º da LDO 2015 (Lei 13.080/2015) como sendo as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Essas ações foram destacadas por meio do identificador de resultado primário RP-3, além de constarem na relação das Informações Complementares aos Projetos de Leis Orçamentárias anuais e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) – módulo Acesso Público. Contudo, cabe salientar que o Poder Executivo tem autonomia durante todo o exercício para incluir/excluir ações nesses dois conjuntos definidos como prioritários, além do fato de políticas de governo como o PAC e o PBSM serem abrangentes por natureza. Assim, analisou-se novamente a questão no âmbito do item 3.2.1 deste Relatório, com a reiteração de recomendação às unidades jurisdicionadas envolvidas.

Isso posto, entende-se que a LDO-2014 define efetivamente as prioridades e metas do exercício. A avaliação do seu cumprimento é possível, como se verifica nos itens 3.2 e 4.1 do próprio Relatório Preliminar das Contas, tendo mesmo sido reconhecido o esforço para atendimento da recomendação do TCU relativa às contas do exercício de 2013.

Ressalte-se, uma vez mais, por oportuno, que se há uma omissão legislativa, esta decorre do processo legislativo de construção da LDO e não da execução orçamentária feita segundo a legislação orçamentária em vigor no País.

Não obstante, convém reconhecer a possibilidade de aprimoramentos quanto ao tema. Essa questão também está no centro dos debates do Governo.

Tanto é assim que, como atestam os documentos anexos, a principal diretriz para a elaboração do PPA 2016/2019, caminha no sentido indicado pela egrégia Corte de Contas, buscando a definição de objetivos com metas mais concretas e exequíveis, tendo como consequência um conjunto mais estruturante e restrito de metas, além de permitir a seleção mais qualificada de indicadores para a avaliação dos Programas. (vide, a propósito, o guia de “*Orientações para Elaboração do PPA 2016 – 2019*”, na documentação em anexo e referências que serão feitas mais à frente nestas Informações).

Essa orientação na elaboração do PPA, por certo, irá refletir na elaboração de projetos de lei de diretrizes orçamentárias também com o mesmo perfil. Daí não se apura razão para a rejeição de contas, pois o tema é conduzido pelo Governo justamente no sentido proposto pela Corte.

VII - Apontamentos 9.2.7. e 9.2.8.⁵⁴

Os apontamentos 9.2.7 e 9.2.8 referem-se à:

9.2.7. Extrapolação do montante de Recursos Aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento “Recursos Próprios – Geração Própria”, pelas Empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AME), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVENERGIA), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora”, pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS); para a fonte “operações de crédito de longo prazo – internas”, pela Empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte “operações de crédito de longo prazo – externas”, pela Empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do relatório); e

9.2.8. Execução de Despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas Empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea De Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do relatório);

No tocante à extrapolação de fontes no orçamento de investimento e execução de despesa sem suficiente dotação orçamentária apontadas, convém, nesse diapasão, esclarecer que as Empresas Estatais, embora obrigadas a seguir os limites aprovados em seu Orçamento de Investimento, possuem autonomia administrativa, operacional e financeira, definida no inciso IV do art. 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Assim, ao contrário dos entes da Administração Direta, que têm sua execução financeira centralizada e controlada através do sistema Siafi, as Empresas Estatais Não Dependentes possuem caixa e sistemas de execução financeira próprios, sobre os quais não cabe controle direto de nenhum órgão da Administração.

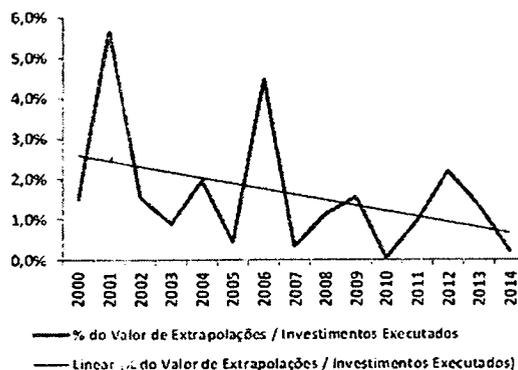
As informações do Orçamento de Investimento são apresentadas pelas empresas ao Ministério do Planejamento mensalmente, até o dia 20 do mês subsequente à sua execução, o que impede qualquer contingenciamento direto ou monitoramento em tempo real.

Apesar disso, há de se destacar que os valores das extrapolações verificadas no Orçamento de Investimento 2014 são pouco materiais quando comparadas ao total executado no ano, representando **apenas 0,2% deste total** (Tabela 1).

⁵⁴ Encaminha-se, em anexo, a Nota nº 360/2015/CGORI/DEST/SE/MP, a qual subsidiou a elaboração do presente tópico. (ANEXO X)

Ano	Valor de Extrapolações / Investimentos Executados
2000	1,5%
2001	5,7%
2002	1,6%
2003	0,9%
2004	2,0%
2005	0,4%
2006	4,5%
2007	0,3%
2008	1,1%
2009	1,6%
2010	0,1%
2011	1,0%
2012	2,2%
2013	1,3%
2014	0,2%

Ademais, analisando-se a série histórica de 2000 a 2014, apesar de algumas variações, verifica-se uma clara tendência de queda no valor das extrapolações sobre o valor total executado (Gráfico 1 e Tabela 1).



Daí se vê que o comportamento da Administração Pública está antenado com as melhores práticas e as recomendações da Corte de Contas, eis que, mesmo diante da impossibilidade de controle efetivo direto, tem procurado orientar os gestores para que não incorram em extrapolações e, com sucesso, tem obtido reduções significativas na prática.

Quanto às razões que levaram às extrapolações de Despesas e Fontes no Orçamento de Investimento, destaca-se que as Empresas Estatais estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas (inciso II do § 1º do art. 173 da Constituição Federal), devendo, portanto, realizar seus investimentos conforme a situação do mercado em que atua.

Além disso, empresas de capital aberto ainda possuem obrigações para com seus acionistas. Tais fatos podem, em alguns casos especiais, se contrapor ao controle rígido típico de Orçamento Público, devendo ser analisados por seus dirigentes, visando o melhor interesse da empresa.

De fato, verifica-se que a maior parte das extrapolações deveu-se a decisões de financiamento ou a ocorrência de eventos urgentes e imprevistos próximos ao fim do ano, quando já não havia tempo hábil para a realização de créditos orçamentários. Houve ainda alguns erros operacionais, os quais serão tratados e corrigidos, de forma a evitar novos casos no futuro (Tabela 2).

Tabela 2 - Resumo das Causas de Extrapolações

Causas	Fontes	Despesas	Empresas
Problemas em Equipamentos	2	2	Araucária e ECM1
Ação Judicial (Ministério Público)	1	1	TSLE
Não Recebimento de Financiamento	1		AmE
Decisão de Financiamento (com Erro Operacional)	2		PNBV e Furnas
Erro Operacional	2		BV Energia e Telebras

Em relação ao item 9.2.7 – Extrapolações de Fonte de Financiamento, relacionam-se abaixo as justificativas por empresa:

a) Araucária Nitrogenados S.A.:

- Extrapolação de Fonte “Recursos Próprios – Geração Própria”:
 - A Empresa enfrentou problemas com uma Caldeira em Junho/2014, gerando a necessidade de antecipação de Parada Programada, prevista anteriormente para Setembro/2014. Essa parada também foi mais extensa que o previsto, por problemas nos Compressores. O aumento de custos decorrente gerou reprogramação orçamentária da Ação no 2º semestre, cuja dotação subiu de R\$ 122,1 milhões para R\$ 195,5 milhões, com impacto também nas Fontes de Financiamento.
 - Posteriormente, em Outubro/2014, houve novo problema imprevisto na Caldeira, causado por furo na soldagem de aletas na montagem, durante a parada programada.
 - Este problema provocou novo aumento de despesa com a ação, de caráter emergencial, porém não havia mais tempo hábil para nova reprogramação orçamentária. Tal fato também gerou a extrapolação da Fonte de Financiamento “Recursos Próprios – Geração Própria”, única Fonte utilizada pela Empresa.

b) Energética Camaçari Muricy 1 S.A. (ECM 1):

- Extrapolação de Fonte “Recursos Próprios – Geração Própria”:
 - Em Agosto/2014, houve acidente com o Motor 5, causando sua destruição quase completa. Houve necessidade da aquisição de diversos componentes de reposição e da contratação do fabricante para seu conserto.
 - A Empresa aguardava a entrega dos componentes e a realização do serviço apenas para Janeiro/2015. Entretanto, houve antecipação do fornecedor, que entregou os componentes e realizou o conserto ainda em Dezembro/2014. Tratava-se de gasto urgente e, nesta data, não havia mais tempo hábil para a reprogramação orçamentária. Tal fato também gerou a extrapolação da Fonte de Financiamento “Recursos Próprios – Geração Própria”, única Fonte utilizada pela Empresa.

c) Petrobras Netherlands B/V (PNBV):

- Extrapolação de Fonte “Recursos Próprios – Geração Própria”:
 - Ultrapassou o valor autorizado para esta Fonte em R\$ 60,7 milhões (0,7%);

- A Empresa executou apenas 87,7% dos investimentos autorizados e possuía autorização de R\$ 1,3 bilhão na Fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas”, na qual só executou R\$ 6,4 milhões.
- Dessa forma, houve apenas uma pequena troca de Fontes, tendo em vista decisão da Empresa de, em função das variações cambiais ocorridas em 2014, evitar o financiamento externo e executar investimentos apenas com Recursos Próprios.
- Estes investimentos ficariam limitados ao total aprovado na Fonte “Recursos Próprios – Geração Própria”, porém, houve pequena discrepância em relação aos valores consolidados posteriormente pela contabilidade (que são os utilizados no Orçamento de Investimento). Quando a extrapolação foi verificada pela Empresa, no mês de Dezembro/2014, não havia mais tempo hábil para a reprogramação orçamentária.

d) Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE):

- Extrapolação de Fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas”:
 - A extrapolação foi causada pela intervenção do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em relação ao processo de licenciamento ambiental da Linha de Transmissão Povo Novo - Nova Santa Rita. Tal intervenção, formalizada em Julho/2014, impediu a liberação de autorização de supressão de espécies presentes na faixa de lançamentos de cabos, ocasionando uma série de contingências nas obras que levaram a sobrecustos a partir do segundo semestre de 2014, especialmente considerando os seguintes itens:
 - Exigência de compensação ambiental não prevista inicialmente;
 - Paralisação parcial das obras por mais de 90 dias, com necessidade de indenização das empresas contratadas pelos custos de ociosidade;
 - Deslocamento dos desembolsos do primeiro para o segundo semestre, que levaram à incidência de reajuste sobre os valores pagos, haja vista ser Julho a data base dos contratos firmados.
 - O impacto financeiro destas alterações não pôde ser dimensionado pela Empresa até o mês de Dezembro/2014, quando já não havia tempo hábil para a solicitação de reprogramação orçamentária. Tal fato também gerou a extrapolação da Fonte de Financiamento.

e) Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE):

- Extrapolação de Fonte “Recursos Próprios – Geração Própria”:
 - Ultrapassou o valor autorizado para esta Fonte em R\$ 16,2 milhões;
 - A Empresa possuía autorização de R\$ 451,2 milhões na Fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora”, na qual só executou R\$ 98,2 milhões. A frustração nesta Fonte foi ocasionada por inadimplência em obrigações setoriais, bem como junto à Eletrobras ou garantidas por ela, o que impossibilitou a Controladora de aportar novos recursos.
 - Por essa razão, a Empresa precisou manter a execução de investimentos prioritários e urgentes com Recursos Próprios, de forma não prevista, tendo ultrapassado o valor autorizado para esta Fonte apenas no mês de

Dezembro/2014, quando não havia mais tempo hábil para a reprogramação orçamentária.

f) Boa Vista Energia S.A. (BV Energia):

- Extrapolação de Fonte “Recursos Próprios – Geração Própria”:
 - Ultrapassou o valor autorizado para esta Fonte em R\$ 11,0 milhões;
 - A Empresa possuía autorização de R\$ 36,8 milhões na Fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora”, na qual só executou R\$ 1,0 milhão. A frustração nesta Fonte foi ocasionada por inadimplência em obrigações setoriais, bem como junto à Eletrobras ou garantidas por ela, o que impossibilitou a Controladora de aportar novos recursos.
 - Por essa razão, a Empresa precisou manter a execução de investimentos prioritários e urgentes com Recursos Próprios, de forma não prevista, tendo ultrapassado o valor autorizado para esta Fonte. Por falha operacional, não houve solicitação de reprogramação orçamentária pela Empresa. Seus controles serão aprimorados.

g) Furnas Centrais Elétricas S.A.:

- Extrapolação de Fonte “Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas”:
 - Ultrapassou o valor autorizado para esta Fonte em R\$ 26,5 milhões;
 - A Empresa possuía autorização de R\$ 1,3 bilhão na Fonte “Recursos Próprios – Geração Própria”, na qual só executou R\$ 822,7 milhões.
 - Dessa forma, houve apenas uma pequena troca de Fontes, tendo em vista decisão da Empresa de sacar parte do financiamento externo firmado junto ao BID em 2011.
 - A Empresa solicitou reprogramação orçamentária para amparar a referida operação em seu Programa de Dispêndios Globais (PDG), porém, por falha operacional, não solicitou a alteração também em seu Orçamento de Investimento. Seus controles serão aprimorados.

h) Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás):

- Extrapolação de Fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Tesouro – Direto”:
 - Ultrapassou o valor autorizado para esta Fonte em R\$ 32,4 milhões;
 - Por outro lado, a Empresa possuía autorização de R\$ 267,3 milhões na Fonte “Saldo de Exercícios Anteriores”, na qual só executou R\$ 183,7 milhões.
 - A Empresa solicitou reprogramação orçamentária, em seu Programa de Dispêndios Globais (PDG), para amparar o valor aportado pela União. Entretanto, no âmbito do Orçamento de Investimento, houve erro operacional na distribuição das Fontes, no total dos 3 créditos orçamentários realizados no fim de 2014, resultando em valor insuficiente na Fonte “Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Tesouro – Direto” e valor excedente na Fonte “Saldo de Exercícios Anteriores”. Os controles a esse respeito serão aprimorados.

Em relação ao item 9.2.8 – Extrapolações de Despesas, relacionam-se abaixo as justificativas por empresa:

a) Araucária Nitrogenados S.A.:

- Extrapolação da Despesa:
 - Ultrapassou o valor autorizado na Ação de “Manutenção da Infraestrutura Operacional das Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados” em R\$ 19,2 milhões;
 - A Empresa enfrentou problemas com uma Caldeira em Junho/2014, gerando a necessidade de antecipação de Parada Programada, prevista anteriormente para Setembro/2014. Esta parada também foi mais extensa que o previsto, por problemas nos Compressores. O aumento de custos decorrente gerou reprogramação orçamentária da Ação no 2º semestre, cuja dotação subiu de R\$ 122,1 milhões para R\$ 195,5 milhões.
 - Posteriormente, em Outubro/2014, houve novo problema imprevisto na Caldeira, causado por furo na soldagem de aletas na montagem, durante a parada programada.
 - Este problema provocou novo aumento de despesa com a ação, de caráter emergencial, porém não havia mais tempo hábil para nova reprogramação orçamentária.

b) Energética Camaçari Muricy 1 S.A. (ECM 1):

- Extrapolação da Despesa:
 - Ultrapassou o valor autorizado na Ação de “Manutenção da Infraestrutura Operacional de Usinas Termelétricas” em R\$ 15,7 milhões;
 - Em Agosto/2014, houve acidente com o Motor 5, causando sua destruição quase completa. Houve necessidade da aquisição de diversos componentes de reposição e da contratação do fabricante para seu conserto.
 - A Empresa aguardava a entrega dos componentes e a realização do serviço apenas para Janeiro/2015. Entretanto, houve antecipação do fornecedor, que entregou os componentes e realizou o conserto ainda em Dezembro/2014. Tratava-se de gasto urgente e, nesta data, não havia mais tempo hábil para a reprogramação orçamentária.

c) Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE):

- Extrapolação da Despesa:
 - Ultrapassou o valor autorizado na Ação de “Ampliação do Sistema de Transmissão de Energia e Implantação de Subestações na Região Sul” em R\$ 13,8 milhões;
 - A extrapolação foi causada pela intervenção do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em relação ao processo de licenciamento ambiental da Linha de Transmissão Povo Novo - Nova Santa Rita. Tal intervenção, formalizada em Julho/2014 impediu a liberação de autorização de supressão de espécies presentes na faixa de lançamentos de cabos, ocasionando uma série de contingências nas obras que levaram a sobrecustos a partir do segundo semestre de 2014, especialmente considerando os seguintes itens:
 - Exigência de compensação ambiental não prevista inicialmente;
 - Paralisação parcial das obras por mais de 90 dias, com necessidade de indenização das empresas contratadas pelos custos de ociosidade;

- Deslocamento dos desembolsos do primeiro para o segundo semestre, que levaram à incidência de reajuste sobre os valores pagos, haja vista ser Julho a data base dos contratos firmados.
- O impacto financeiro destas alterações não pôde ser dimensionado pela Empresa até o mês de Dezembro/2014, quando já não havia tempo hábil para a solicitação de reprogramação orçamentária.

Vale acrescentar ainda que, no âmbito da Administração Direta, cabe ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) o papel de Órgão Central em relação ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, coordenando sua elaboração, alterações e monitorando sua execução.

O DEST também busca alertar as empresas quanto à necessidade do acompanhamento interno de sua execução orçamentária e de seus limites, bem como de solicitar eventuais necessidades de reprogramação orçamentária, não sendo possível àquele Departamento, entretanto, efetuar correções de forma unilateral.

Em sua atividade, o DEST deu continuidade, em 2014, a diversas medidas de organização, acompanhamento e alerta em relação à execução orçamentária das Empresas Estatais, redobrando a ênfase nas comunicações e na atuação direta na orientação das equipes responsáveis nas empresas, o que permitiu significativa redução no número de empresas e ações orçamentárias com extrapolação no último ano (- 47% do número de ações orçamentárias em relação ao exercício de 2013). Dentre estas medidas, destaca-se:

a) No início de cada ano:

- Edição de Portaria, após a publicação da LOA, estabelecendo os procedimentos e prazos para a solicitação de alterações no Orçamento de Investimento.

b) Mensalmente:

- Recepção dos valores executados pelas Empresas através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), inseridos pelas próprias empresas no dia 20 do mês subsequente ao de referência;
- Análise dos valores e justificativas, mantendo-se, sempre que necessário, contato com a área responsável pelo orçamento de cada empresa buscando esclarecimentos adicionais e/ou alertando sobre a necessidade de ajustes;
- Envio de Boletim de Execução do Orçamento de Investimento aos Conselheiros de Administração das empresas.

c) Bimestralmente:

- Envio de Ofício aos Dirigentes das empresas contendo as informações de execução de seu Orçamento de Investimento, por Ação, e alertando para a obrigatoriedade da fiel observância dos limites aprovados.
- Nos casos em que são constatadas extrapolações de limites, alertamos ainda para a necessidade de regularização.

d) No início do 2º semestre da cada ano:

- Verificação da execução e da tendência de execução orçamentária das Ações de cada empresa, alertando sua área responsável quanto à eventual necessidade de ajustes no Orçamento de Investimento e da proximidade do prazo limite para o encaminhamento de créditos que necessitem de Projeto de Lei.

Além disso, o DEST instituiu comunicação, no encerramento de 2014, aos dirigentes máximos das Empresas Estatais que tiveram extrapolações em ações orçamentárias, destacando os apontamentos deste TCU sobre a questão e reforçando a necessidade de, no exercício corrente, melhorarem seus mecanismos de planejamento e controle para evitar novas ocorrências.

Não obstante, o DEST buscará em 2015 aprimorar ainda mais a sua atuação sobre este tema, principalmente no tocante às Fontes de Financiamento. Enfim, evidenciada a aderência entre as preocupações externadas pela Corte de Contas e contempladas no relatório preliminar, considerada a redução significativo das extrapolações, que foram devidamente justificadas, uma a uma, sem prejuízo de nova notificação aos gestores por parte do DEST/MP, não há razão para que se proponha a rejeição das Contas do Governo.

VIII - Apontamentos 9.2.9. e 9.2.10.

Os apontamentos 9.2.9. e 9.2.10. referem-se à:

9.2.9. Inobservância do Princípio da Legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do relatório); e

9.2.10. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da lei complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do projeto de lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 DO relatório);

a) Breves esclarecimentos acerca da execução orçamentária, cenário macroeconômico e meta fiscal.

No caso em análise, convém, antes de tudo, consignar que a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – LDO 2014, em seu art. 2º, estabelecia a meta de superávit primário de R\$ 116.072.000.000,00 (cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais).

Cumprе ressaltar, no entanto, que a meta fixada leva em consideração um cenário macroeconômico projetado com mais de um ano de antecedência à execução orçamentária, o que agrega significativo grau de incerteza no seu estabelecimento.

A metodologia para o controle da meta, pois, consiste em se analisar a receita e despesa realizada, com conseqüente correção das projeções de receitas e despesas a se realizar. Ou seja, nos relatórios sempre se projetam as receitas e despesas considerando alterações de parâmetros econômicos, de legislação, ou quaisquer outras situações que possam acarretar alterações nas projeções de receitas e despesas.

Nesse sentido, é da própria natureza dos relatórios que orientam a execução orçamentária, bem como dos decretos que promovem o contingenciamento ou descontingenciamento das despesas, a análise prospectiva, levando sempre em consideração o cenário mais provável, tanto no que se refere a alterações legislativas – que, por vezes, tem impacto orçamentário – como mudanças nas variáveis econômicas.

Ao orientar a propositura de decreto com contingenciamento ou descontingenciamento de despesas é inevitável, a partir de um bom planejamento orçamentário, que o relatório reflita os cenários econômico e legislativo projetados para que a meta fiscal seja alcançada, com estrito cumprimento aos parâmetros estabelecidos pela LDO vigente ao final do exercício, como de fato ocorreu em 2014, com a aprovação pelo Congresso Nacional da alteração da meta fiscal.

Feitos esses esclarecimentos, cumpre lembrar a conjuntura macroeconômica em que se deu a execução orçamentária no exercício financeiro de 2014.

Como se sabe, no ano de 2014 o cenário econômico internacional produziu impactos significativos sobre a economia nacional, promovendo alterações em seus fundamentos e adicionando maior grau de imprecisão acerca do atingimento das metas.

As conseqüências foram de tal sorte que fizeram com que o resultado inicialmente previsto se afastasse sobremaneira do cenário desenhado a partir dos parâmetros que foram considerados quando da elaboração da peça orçamentária ainda no ano anterior.

Com efeito, o cenário macroeconômico se deteriorou fortemente a partir do segundo semestre de 2014. Do ponto de vista do setor externo, os preços das *commodities* caíram aproximadamente 15% entre julho e novembro.

Desta queda se destaca o preço do petróleo que caiu de US\$ 92 para US\$ 56 ao final de dezembro, queda de aproximadamente 39%. O preço da soja caiu de US\$ 1.400,00 a tonelada em julho para US\$ 912,00 a tonelada em outubro, queda aproximada de 35%.

Do lado interno, os indicadores de atividade também cederam, a produção industrial caiu aos níveis de 2011, os indicadores de confiança apresentaram forte deterioração, os estoques voltaram a subir e as intenções de investimentos caíram.

A queda da atividade se refletiu rapidamente na arrecadação do governo. Considerando a taxa de crescimento da arrecadação acumulada em 12 meses verifica-se

que a mesma vinha acelerando de uma taxa de 5% em maio de 2013 até atingir 10% em novembro de 2014 quando esta tendência se reverte.

Com isso, a taxa de crescimento das receitas em 2014 ficou bastante abaixo da média histórica que gira em torno de 12%.

Assim sendo, houve a necessidade de propositura de alteração da própria meta fiscal, estabelecida na LDO.

As sobreditas dificuldades econômicas foram, inclusive, detalhadas na Exposição de Motivos do Decreto nº 8.367, de 28 de novembro de 2014, cuja transcrição se revela de grande importância para compreensão da singularidade que envolve a matéria:

6. No decorrer de 2014, a previsão de crescimento da economia brasileira foi revisada para baixo, quando comparada à utilizada no início de 2013, para elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 – PLDO 2014. Essa revisão tem ocorrido em diversos países, influenciando negativamente a estimativa de crescimento da economia mundial para 2014 por parte de instituições e organismos internacionais.

7. A economia mundial vem crescendo menos do que o esperado, apesar dos significativos esforços dos países em retomar o crescimento. A desaceleração global reduz os fluxos de comércio e investimentos, bem como afeta o volume das exportações. Além disso, traz uma deterioração das expectativas dos investidores, com efeitos sobre as taxas de crescimento.

8. As projeções internacionais para o resultado fiscal das economias estimam déficit primário para maior parte dos países. Segundo dados do relatório *World Economic Outlook*, Fundo Monetário Internacional – FMI, de outubro de 2014, as economias avançadas deverão apresentar um déficit primário médio de 2,2% do Produto Interno Bruto – PIB, sendo que nos Estados Unidos o número deve chegar a 3,4% e no Japão, a 6,3%. Já as economias dos países emergentes deverão apresentar um déficit primário de 0,3% do PIB, em média. Com relação aos BRICS, a China projeta um déficit de 0,5% do PIB, a Índia de 2,6%, a Rússia de 0,4%, e a África do Sul de 1,6%.

9. Assim como ocorreu em grande parte dos países, o cenário internacional teve significativa influência sobre a economia brasileira. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias de forma que se faz necessário garantir espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos. O nível das despesas também foi influenciado por eventos não-recorrentes, como o baixo nível de chuvas e secas verificadas em diversas regiões do país.

Note-se, por oportuno, que as premissas econômicas apontadas no 5º relatório bimestral e parcialmente reproduzidas na mencionada exposição de motivos não foram em momento algum objeto de questionamento ou dúvidas quando da elaboração do Relatório Preliminar, o que conduz à aceitação necessária dos seus verdadeiros pressupostos como parte integrante da presente manifestação, servindo de base para as afirmações ora explicitadas, sendo a seguir reprisadas.

Houve, portanto, peculiaridades afetas ao exercício financeiro de 2014 que agudizaram a crise econômica, mundial e interna, sem prejuízo dos problemas de outra

ordem, considerados como eventos não recorrentes, como a estiagem verificada em diversas regiões do País.

Tais fatores influenciaram por demais o desempenho das contas públicas, uma vez que as projeções de receitas não se confirmaram, de modo que as metas de superávit originalmente fixadas foram estrangidas pela realidade e necessitavam de alteração para adequação à realidade posta.

b) Da alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Diante do cenário macroeconômico desfavorável, tornou-se imperativo promover alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para adequá-la ao cenário que se mostrava mais provável.

Nesse passo, cumpre destacar que a LDO, como de geral sabença, notabiliza-se por ser uma lei temporária, efêmera, passageira. A sua periodicidade é anual, nos termos do disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal. Nessa linha, não se pode esquecer que o exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964).

Em um primeiro momento, em razão da natureza passageira, poder-se-ia assinalar que não seria possível a sua modificação. Contudo, esse não é o entendimento da melhor doutrina. Convém, por todos, transcrever as lições de Regis Fernandes de Oliveira que, ao examinar a matéria, assinala:

Diga-se o mesmo em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em havendo circunstância imperiosa, **não descartamos a possibilidade de alteração do texto da lei, no curso de sua vigência. É que não se pode impedir alterações que redundem em melhoria para a população.** O fim não é a lei em si mesma ou a lei não é um fim em si mesmo. O que vale é a sociedade e, à vista de empecilhos que possam surgir, nada mais razoável que pensar na alteração da lei.⁵⁵

Ademais, percebe-se que todas as normas afetas ao processo legislativo orçamentário foram observadas pela proposta de alteração, a saber: iniciativa do Chefe do Poder Executivo, apreciação pelo Congresso Nacional, sanção, publicação e promulgação.

Não é demais frisar que, ao aprovar a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (como, de fato, aprovou – Lei nº 13.067, de 30 de dezembro de 2014), o Congresso Nacional reconheceu que as projeções que orientaram a versão original não se afiguravam mais razoáveis para o contexto econômico do final do exercício de 2014.

Nesse sentido, vale a leitura do relatório do Senador Romero Jucá, favorável ao PLN nº 36/2014, acolhido pelo Congresso Nacional nos seguintes termos:

(...) Nesse contexto, o resultado primário é essência da política fiscal e constitui um dos pilares da política econômica. Diretamente, contribuem para

⁵⁵ *Curso de Direito Financeiro*. 2ª ed. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2008 p. 262. Negritos acrescidos.

a sua consecução a arrecadação da receita prevista no orçamento e o pagamento da despesa nele fixada. De forma indireta, ele é decorrência de um complexo arranjo de variáveis econômicas, administrativas, jurídicas e políticas.

Diferentemente do que alguns insistem em afirmar, a meta de resultado primário não é imutável ou rígida. Suas funções precípua são outras. **De um lado, a meta serve para coordenar as expectativas dos agentes econômicos.** Oferece uma visão clara e abrangente do estado geral das finanças públicas e de sua trajetória, especialmente em face da execução dos orçamentos e da política fiscal. **Do outro lado, torna a matéria financeira passível de discussão pública e formal permanente. Fixá-la, tanto quanto alterá-la, tem o propósito básico de trazer ao conhecimento e ao debate público as consequências de todo o conjunto de decisões adotadas no campo econômico e fora dele.**

Portanto, a alteração da meta de resultado primário afigura-se, antes de tudo, consequência de todas as decisões que já adotamos ao longo deste e dos últimos dois ou três exercícios financeiros. Decorre das desonerações tributárias, a maior parte das quais aprovamos em medidas de cunho legal. Foram desonerações no campo previdenciário – trabalhista, na área de combustíveis, com o propósito de reduzir o custo da cesta básica, com o objetivo de incentivar a produção, para estimular o crédito e “alavancar” os investimentos. Decorre, também, da execução das programações orçamentárias que aprovamos em medidas provisórias e projetos de créditos adicionais. Deriva dos inúmeros programas de investimentos, das transferências de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a municípios, das políticas sociais do governo, especialmente daquelas voltadas à redistribuição da renda, assim como das incontáveis programações de caráter obrigatório, tanto como discricionário.

Gostaríamos que os resultados, notadamente os econômicos, tivessem sido mais auspiciosos. Que, hoje, não estivéssemos aqui, discutindo a moderação ou a redução da meta, mas, sim, a sua confirmação ou, mesmo, ampliação. **Não podemos, entretanto, desconhecer que nossas dificuldades econômicas internas têm raízes profundas no exterior.** Que dificuldades como as atuais já enfrentamos inúmeras vezes, quase sempre ao custo da deterioração de nossos indicadores econômicos básicos.

Se fato, portanto, que a economia não tem respondido à altura de todos os estímulos que lhe temos dado, não será menos evidente a constatação de que não lograremos cumprir meta de resultado primário da forma como se encontra, hoje, fixada. Essa constatação, entretanto, não nos impede de imaginar que as medidas de estímulo adotadas pelo governo, a despeito de seu custo econômico, podem ter cumprido, sim, importante função anticíclica, inclusive evitando desdobramentos adversos noutras esferas, como a rápida deterioração dos indicadores sociais do país.

Por isso, posicionamo-nos favoravelmente ao PLN nº 36/2014. (negritos acrescidos).

Ao fim deste tópico, convém enfatizar a prática legislativa. Ela demonstra que a alteração da meta fiscal inicialmente prevista na lei de diretrizes orçamentárias ocorre com relativa frequência no âmbito federal. À guisa de ilustração, verifica-se que isso ocorreu nos anos de 2014, 2013⁵⁶, 2010⁵⁷, 2009⁵⁸, 2007⁵⁹, 2001⁶⁰.

⁵⁶ Lei nº 12.795, de 2 de abril de 2013, e Lei nº 12.901, de 18 de dezembro de 2013.

⁵⁷ Lei nº 12.182, de 29 de dezembro de 2009, e Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010.

⁵⁸ Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009.

⁵⁹ Lei nº 11.477, de 29 de maio de 2007.

⁶⁰ Medida Provisória nº 2.211, de 29 de agosto de 2001, que se encontra em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

São pelo menos 6 (seis) diferentes oportunidades, em 3 (três) diferentes gestões, que a mesma circunstância de fato se apurou e, acertadamente, a Corte de Contas não propôs, em razão disso, a indicação de impropriedade com poder de impactar a avaliação das Contas do Governo naquelas situações.

c) O Decreto nº 8.367, de 2014, e sua compatibilidade com a legislação orçamentária.

De tudo que foi até aqui exposto, é possível compreender o contexto em que foi elaborado o Decreto nº 8.367, de 2014: grave crise econômica, meta de resultado primário fixada na lei de diretrizes orçamentárias dissonante da realidade, projeto de alteração da referida lei enviado ao Congresso Nacional e já aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a fim de adequá-la à realidade econômica.

Na verdade, como se demonstrará a seguir, tudo quanto veiculado no decreto em comento foi medida de responsabilidade e prudência fiscal em detrimento de conduta precipitada, que seria a de se efetuar um contingenciamento de despesas que levaria inevitavelmente ao agravamento da situação econômica já desfavorável.

Ademais, a ampliação dos limites de movimentação e empenho condicionada à aprovação do PLN 36/2014 foi proposta porque as projeções utilizadas na elaboração da LDO de 2014 efetivamente não se concretizaram, conforme já dito, e o PLN 36/2014 tinha grandes chances de aprovação, tanto que já havia sido aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Nessa linha, o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referentes ao 5º bimestre de 2014 que dá base ao Decreto nº 8.367, de 2014, apontou para o agravamento no resultado das contas públicas, conforme se pode verificar da leitura das seguintes passagens:

18. Em relação aos parâmetros macroeconômicos, a previsão do crescimento real do PIB para 2014, assim como da taxa de inflação, medida pelo IGP-DI acumulado, foram reduzidas para 0,5 e 3,0%, respectivamente. Convém ressaltar que as estimativas da taxa de inflação medida pelo IPCA acumulado sofre pequena alteração, sendo revista para 6,45%, nível compatível com a meta estipulada para fins de política monetária. As demais projeções constam da seção “Parâmetros” deste Relatório.

19. A revisão das estimativas de receitas de Transferências a Estados e Municípios apontaram um decréscimo de R\$ 38,4 bilhões em relação à mesma estimativa constante do Relatório anterior.

20. Quanto às projeções de despesas primárias de execução obrigatória, houve um acréscimo líquido de R\$ 22,2 bilhões, resultado do aumento verificado em algumas projeções, parcialmente compensado pela redução observada em outras. Dentre as estimativas que apresentaram majoração, destacam-se as relativas a: Abono e Seguro-Desemprego, Benefícios da Previdência, Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha, Auxílio à CDE, Benefícios de Prestação Continuada – LOAS/RMV. Dentre as estimativas que mostraram redução, destacam-se as estimativas de Pessoal e Encargos Sociais e Transferências Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012).

21. Em relação ao RGPS, observou-se redução na projeção de suas receitas e incremento em suas despesas, de, respectivamente, R\$ 0,5 bilhão e R\$ 8,1 bilhão, o que redundou no aumento de R\$ 8,6 bilhões na estimativa do déficit.
22. No que se refere à meta de resultado fiscal, dado o cenário econômico já descrito, e, ainda, o disposto no PLN nº 36/2014, **optou-se por considerar o abatimento da meta do resultado fiscal, para esse relatório, em R\$ 106,0 bilhões, valor R\$ 70,7 bilhões superior ao constante da última Avaliação Bimestral** (negritos acrescidos).

Há que se ressaltar que se, de um lado, o referido relatório apontou para o agravamento do resultado das contas públicas, também levou em consideração, por outro lado, a provável aprovação do PLN nº 36/2014, **como já ocorrera em outras ocasiões**, a fim de subsidiar a tomada de decisão com base na totalidade de fatores envolvidos e evitar decisões precipitadas e com efeitos adversos.

Não se pode perder de vista que, dado o volume dos gastos públicos de natureza obrigatória, sobra pouco para ser contingenciado, sendo assim, a limitação de empenho acaba por recair em despesas em investimentos necessários e indispensáveis em favor da sociedade, com a conseqüente postergação de investimentos estruturais vitais ao desenvolvimento econômico e social do País e ao enfrentamento imediato dos efeitos mais drásticos que seriam sentidos na economia.

Sublinhe-se que, a fim de garantir a preservação dos investimentos prioritários e de despesas na área social, além de assegurar a manutenção da competitividade da economia nacional e reduzir a desigualdade social por meio das desonerações de tributos, levou-se em consideração a ampliação do abatimento da meta do resultado primário (PLN nº 36/2014), à época em tramitação no Congresso Nacional.

Como se vê, a motivação do Decreto nº 8.367, de 2014, desenha-se de forma muito clara, sendo que, se havia previsão de não atingimento da meta fiscal pelo relatório do 5º bimestre, dado o cenário econômico projetado, a alta probabilidade de aprovação pelo Congresso Nacional do PLN nº 36/2014 foi preponderante na tomada de decisão, a fim de se evitar o agravamento da crise a partir da postergação de investimentos em áreas vitais para o país.

Importante ressaltar que referida decisão não levou em conta apenas a **aprovação pelo Congresso da ampliação da meta fiscal** em anos anteriores, mas sim o fato de que o cenário atual mais provável de alteração da meta fiscal **estava evidenciado pela já aprovação do PLN nº 36/2014 pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional em 24 de novembro de 2014, quatro dias antes, pois, da edição do Decreto nº 8.367, de 2014**, o que corrobora a tese de que o não contingenciamento foi atitude responsável, até porque, por um lado, não permitiu a utilização dos recursos até aprovação da alteração da meta e, por outro lado, previu a solução para a improvável hipótese de não aprovação da lei, qual seja, a publicação de novo Decreto, que ajustaria os valores e promoveria o contingenciamento, medida esta que se provou desnecessária, tudo conforme previsão contida no *caput* e parágrafo único do art. 4º do mesmo Decreto⁶¹.

⁶¹ “Art. 4º A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36, de 2014 - CN, em tramitação no Congresso Nacional.

Não se pode ignorar, deve-se, aliás, colocar a devida ênfase, que o contingenciamento de valor equivalente a R\$ 28.000.000.000,00 (vinte e oito bilhões de reais) teria efeitos econômicos e sociais bastante severos, capaz de gerar, àquela altura, a completa paralização dos investimentos necessários à atenuação dos efeitos da crise econômica. No limite, um contingenciamento nesse montante poderia colocar em risco a continuidade da prestação de serviços públicos.

E, diga-se, por oportuno, tudo isto para ver na semana seguinte o PLN nº 36/2014 ser aprovado, com a conseqüente alteração da meta fiscal, o que levaria à publicação de atos normativos com impactos diametralmente opostos e significativos para a economia, tudo isto em um intervalo de menos de uma semana, em razão da necessidade de novo descontingenciamento, que ocorreria naturalmente, a partir da nova meta fiscal aprovada. Ora, alterações e sinalizações em sentidos opostos em curtíssimo prazo de tempo constituíram, por certo, uma maneira, no mínimo, temerária de conduzir a execução fiscal do País.

Novamente, está demonstrado que o contingenciamento levado a feito por meio do Decreto seria a medida menos eficiente para o atingimento da meta fiscal – pois que era desnecessário com a alteração legislativa efetivada, bem como em nada contribuiria para a preservação do interesse público maior.

Dessa forma, o Poder Executivo, ao suspender a eficácia do Decreto nº 8.367, de 2014, e condicioná-la à efetiva revisão da meta fiscal via alteração da LDO e estabelecer, para a improvável hipótese de rejeição do PLN 36/201, a necessidade de elaboração de novo relatório e decreto, optou por uma postura de prudência e transparência fiscal, tornando perfeitamente reversível o disposto nos arts. 1º e 2º do Decreto.

Era dever do gestor informar adequadamente sobre os impactos e conseqüências da medida que estava a adotar. Mesmo porque o contingenciamento de R\$ 28 bilhões em novembro de 2014 teria impactos econômicos gravíssimos, como já dito, dado que o cenário mais provável, naquele momento, era a aprovação da alteração da meta, como de fato ocorreu.

Em um contexto em que a previsão de não alcance da meta fiscal se deu em razão da crise econômica mundial, ou seja, em razão de fatores alheios à vontade do Governo, a limitação de despesas, que fatalmente recairiam em investimentos estruturais para o País e na não concretização de políticas públicas sociais importantes à população, tende a agravar a situação, provocando efeitos adversos.

A conclusão é evidente, a única medida de prudência fiscal naquela situação era a edição do decreto nos exatos termos em que fora publicado, fato este que não afetou de maneira nenhuma o atingimento da meta fiscal.

Parágrafo único. Não aprovado o PLN de que trata o *caput*, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto.”

Importante frisar que a análise das contas públicas não pode fazer um recorte da realidade de momento sem levar em consideração os resultados alcançados no final do exercício. De fato, a alteração da meta fiscal pelo Congresso Nacional levou ao resultado perseguido pela lei vigente ao final de 2014.

Dessa maneira, as contas públicas devem ser entendidas segundo os parâmetros anuais estabelecidos, como já se disse, de todo atingidos. Diga-se, novamente, dada a alteração da meta fiscal, a publicação do decreto nos seus exatos termos em nada alterou o atingimento final da meta, objetivo último da legislação orçamentária posta.

Também vale acrescentar que o multicitado decreto foi editado em novembro em razão de a LDO estabelecer que o decreto de descontingenciamento decorrente de avaliação bimestral deveria ser publicado trinta dias após o encerramento de cada bimestre. O motivo da publicação condicionada, pois, foi também respeitar estritamente o prazo previsto pelo inciso I, do § 12, do art. 51 da LDO 2014 para a sua publicação⁶².

De tudo o que foi exposto, conclui-se que a decisão acerca do contingenciamento de despesas não pode ser adotada com base na análise fria e irrefletida da lei, mas levando-se em conta vários fatores, sob pena da adoção de decisões precipitadas e irresponsáveis, podendo-se agravar situações de crise.

Ademais, o apontado condicionamento da execução orçamentária de 2014 à aprovação do PLN 36/2014 só foi efetuado porque em anos anteriores o Congresso já havia alterado a meta fiscal na LDO quando suas projeções não se concretizaram, e havia alta probabilidade disso ocorrer novamente, tanto que foi o que de fato aconteceu.

Além disso, como visto, era preciso informar e adotar as providências necessárias para a hipótese de não aprovação – esta era uma medida de transparência, pois era necessário dar a informação correta, e de prudência, pois a cautela exigia ainda medidas de reversibilidade.

Assim, o comportamento acima relatado por parte do Governo não afronta os princípios da legalidade e moralidade, nem tampouco os pressupostos de planejamento, da transparência e da gestão fiscal, principalmente porque, conforme ficou muito claro no 5º relatório bimestral apresentado, o não atingimento da meta fiscal inicialmente prevista e a consequente necessidade de sua alteração derivou fortemente da crise gerada em face do cenário econômico adverso.

⁶² Lei nº 12.919, de 2013.

“Art. 51. [...]”

§ 12. Os prazos para publicação dos atos de restabelecimento de limites de empenho e movimentação financeira, quando for o caso, serão de até:

I - trinta dias após o encerramento de cada bimestre, quando decorrer da avaliação bimestral de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

d) Os relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias

A outro giro, os relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias, cuja finalidade precípua é a de auxiliar a Administração no cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, estão previstos no § 4º do art. 70 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – Lei de Diretrizes Orçamentária 2014, nos seguintes termos:

§ 4º O Poder Executivo divulgará na internet e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no *caput* deste artigo, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, contendo:

I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXI do Anexo II e o Anexo de Metas Fiscais;

III - a justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;

IV - os cálculos relativos à frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o inciso XI do Anexo II, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista; e

V - a estimativa atualizada do superávit primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos referentes às empresas que responderem pela variação.

Da leitura da referida norma, verifica-se que os relatórios são feitos com base em estimativas. Logo, apresentam natureza prospectiva, vale dizer, abrangem os dados que acontecem ou que deverão ocorrer do momento da sua elaboração até o encerramento do exercício financeiro correspondente. Em outras palavras, a sua finalidade é a de apurar a realização e antever e projetar as arrecadações e dispêndios com despesas obrigatórias futuras de forma a cumprir a meta de superávit primário.

Nesse cenário, cumpre destacar que a referida análise abrange, como não poderia deixar de ser, as modificações legislativas com grande probabilidade de aprovação, notadamente aquelas que alteram receitas, despesas ou a meta de resultado primário. A exclusão desses dados implicaria, necessariamente, a completa descaracterização do relatório, uma vez que deixaria de retratar com precisão as projeções, inclusive aquelas decorrentes de alterações legislativas, aptas a influenciar no resultado das contas públicas.

Assim, não prever no relatório um projeto de alteração legislativa que contemple aumento de receitas ou de gastos obrigatórios ou um outro que os diminua ou ainda um que altere a Meta Fiscal com grande probabilidade de aprovação, como de fato ocorreu, significaria desprezar a finalidade de um instrumento cuja função é de previsão de um cenário mais provável.

Assinale-se, por relevante, que o procedimento de considerar alterações legislativas já havia sido adotado em outros exercícios, em especial nos de 2009 e 2010,

oportunidade em que o julgamento das Contas do Governo não foi impactado por tais procedimentos.

Como se pode observar, levando-se em conta a natureza prospectiva do relatório bimestral, o adiantado trâmite legislativo do PLN 36/2014, bem como os precedentes do Tribunal de Contas, afigurava-se imprescindível incluir neste relatório bimestral e, via de consequência, levar em consideração no conteúdo do decreto, a alta probabilidade de estabelecimento de novas metas, cuja aprovação se revelava iminente.

Diga-se à exaustão, ainda assim buscou-se condicionar a eficácia do decreto à aprovação do PLN nº 36/2014, apenas como medida de reforçada prudência fiscal.

e) Eventual alteração de entendimento do TCU e segurança jurídica.

De modo similar ao que ocorreu no exercício de 2014, conforme anteriormente mencionado, no ano de 2009, o Relatório de Avaliação do 2º bimestre também verificou a impossibilidade de atingimento da meta inicialmente constante da LDO 2009 e informou o envio de PL alterando a citada meta. A alteração da meta só ocorreu de fato em 9 de outubro de 2009 com a sanção da Lei nº 12.053, de 2009.

Todavia, **naquela oportunidade, o Tribunal de Contas da União não questionou esse procedimento, tampouco a metodologia adotada pelo Poder Executivo Federal**, como se pode verificar dos trechos abaixo transcritos, respectivamente às fls. 80 e 82, do “Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do Exercício de 2009”:

Em 13/10/2009, o art. 3º da LDO-2009 foi alterado substituindo a dedução do superávit primário relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI) pelas despesas realizadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aumentando o valor passível de dedução para R\$ 28,5 bilhões.

(...)

Ao fim do segundo bimestre, foi procedida a avaliação completa de todos os itens de receita e de despesa obrigatórias primárias do Governo Federal. **O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN nº 15, de 2009) que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o Governo Central e 0,20% do PIB para as Empresas Estatais, sendo proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. Tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional, o que veio a ocorrer em 9/10/2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053/2009.**

Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, **constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R\$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF.** (grifou-se)

Quando da conclusão do relatório, à fl. 409, o Ministro Relator das Contas de 2009, Raimundo Carreiro, acolheu os procedimentos adotados pelo Poder Executivo, não tendo realizado qualquer recomendação a esse respeito:



A análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal **observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública**, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2009, e que **foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal**, ressalvando-se, no entanto, os seguintes aspectos: (grifou-se).

De forma semelhante, em 2010, o Relatório de Avaliação do (mesmo) 5º bimestre também apontou a impossibilidade de alcance da meta inicialmente constante da LDO 2010 e informou *o encaminhamento de proposta legislativa de alteração da meta*, a qual já tinha sido levada em consideração na avaliação, em função da análise prospectiva adotada. Em 18 de novembro de 2010, o Poder Executivo enviou o PL ao Congresso Nacional, o qual somente foi sancionado em 30 de dezembro de 2010 (Lei nº 12.377).

O TCU, quando, da análise das contas de 2010, também não apontou qualquer vício ou ilegalidade em relação à metodologia adotada, conforme se depreende dos seguintes trechos do “Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do Exercício de 2010” (fls. 73 e 74):

... Posteriormente, por intermédio da Lei 12.377/2010, a meta de resultado fiscal foi reduzida para 3,10% do PIB, sendo 2,15% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,95% para o Programa de Dispêndios Globais. Foram alteradas, ainda, a meta de resultado nominal para o período, que passou a admitir déficits da ordem de 1,28% do PIB, e a meta de endividamento líquido, que aumentou de R\$ 795,977 bilhões para R\$ 983,263 bilhões, correspondentes a 27,72% do PIB.

(....)

Conforme a tabela em análise, a União apresentou superávit primário de 2,14% do PIB, percentual abaixo da meta de 2,15% fixada para o ano de 2010. Em termos absolutos, considerando o PIB de 2010 de R\$ 3,675 trilhões divulgado pelo IBGE, a meta de resultado primário a ser alcançada seria de R\$ 79,011 bilhões. Portanto, o resultado superavitário de R\$ 78,100 bilhões ficou cerca de R\$ 911 milhões abaixo da meta. No entanto, levando em consideração o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (Lei 12.017/2009), referida diferença pode ser suprida pela dedução da meta correspondente à realização, no conceito “caixa”, das despesas com o PAC. (grifou-se)

Tal entendimento é ratificado no Parecer do Ministro Aroldo Cedraz, Relator das Contas de 2010, como se constata à fl. 477 do citado Relatório, no qual não consta nenhuma recomendação em relação este ponto:

A análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal **observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública**, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2010, e que **foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal**, ressalvando-se os aspectos indicados ao longo deste Relatório. (grifou-se).

Não obstante, o mesmo Tribunal de Contas da União, quando da análise das Contas referentes ao exercício de 2014, no Relatório e Parecer Prévio sobre as

Contas do Governo da República Exercício 2014, **consignou entendimento diametralmente oposto àquele dos exercícios de 2009 e 2010** retrotranscritos, senão vejamos (fl. 180):

Não se alegue que a superveniente publicação da Lei 13.053/2014, que alterou a meta fiscal da LDO 2014, em 15/12/2014, elidiu a exigência de se limitar a execução orçamentária e financeira. Isso porque a situação indicativa de não cumprimento da meta fiscal ressaltada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014 impunha, desde então, a adoção de tal medida, a teor do disposto no art. 9º da LRF, c/c o art. 51 da LDO 2014.

.....

Tal fato caracteriza situação omissiva, apoiada em estimativas que já incorporavam os efeitos do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, projeto esse, até então, desprovido de qualquer força legal. Essa situação conferiu flagrante desrespeito ao princípio constitucional da legalidade inscrito no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, às normas orçamentárias vigentes, bem como aos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável com vistas à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

Assim, de modo contraditório a precedentes do próprio Tribunal e que serviram de parâmetro para o comportamento do Poder Executivo no exercício de 2014, às fls. 183 do citado Relatório Preliminar, apontou que:

IRREGULARIDADES

- Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014;
- Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014.

ALERTA

- Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, em face da não limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário para comportar o cumprimento da meta de resultado primário vigente na data de edição do Decreto 8.367/2014, bem como da condicionante imposta à liberação e utilização dos limites orçamentários e financeiros definidos no Decreto 8.367/2014, que contrariou o disposto no art. 118 da Lei 12.919/2013.

Assim, essa nova interpretação da questão surpreende o Governo, podendo, eventualmente, caso seja mantida, violar o Princípio Constitucional da Segurança Jurídica.

Como nos esclarece Almiro do Couto e Silva:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza **objetiva** e outra de natureza **subjéctiva**. A primeira, de natureza **objetiva**, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando eles se qualificam como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. (...) tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º, inciso XXXVI.

A outra, de natureza **subjéctiva**, concerne à proteção da confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos da sua atuação.

Modernamente, no direito comparado, a doutrina prefere admitir a existência de dois princípios distintos, apesar das estreitas correlações existentes entre eles. Falam os autores, assim em **princípio da segurança jurídica** quando designam o que prestigia o aspecto **objetivo** da estabilidade das relações jurídicas, e em **princípio da proteção da confiança**, quando aludem ao que atenta para o aspecto **subjéctivo**. Este último princípio (a) **impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar a sua conduta** e de modificar atos que produzam vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais ou (b) atribui-lhe consequências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, nos administrados ou na sociedade e geral de que aqueles atos eram legítimos⁶³.

No mesmo sentido, ensina o Prof. J.J Gomes Canotilho, trecho no qual é inclusive citado pelo Prof. Almiro do Couto e Silva:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam **os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de direito**. Estes dois princípios - segurança jurídica e proteção da confiança - andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, **considera-se que a segurança jurídica está conxionada com elementos objetivos da ordem jurídica** - garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito - enquanto a proteção da confiança se prende mais com as **componentes subjéctivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos**.⁶⁴

Verifica-se, assim, no Relatório Preliminar de 2014 o indicativo de uma verdadeira *modificação* no entendimento do TCU, que, em 2009 e 2010, concluiu que “o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade

⁶³ O Princípio da Segurança Jurídica - Proteção à Confiança no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública Anular seus Próprios Atos Administrativos: prazo decadencial do art. 54 da Lei de Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, grifos acrescidos.

⁶⁴ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256, grifos acrescidos.

aplicados à administração pública” e que “foram respeitados os parâmetros e limites da lei de responsabilidade fiscal”, mas, quando do exame das contas de 2014, entendeu pela “[i]nobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R\$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014”.

Essa mudança de interpretação dos fatos, isto é, do Decreto de contingenciamento considerando proposta de revisão da meta fiscal, causa demasiada surpresa ao Poder Executivo, configurando mesmo, caso prevaleça o entendimento, potencial violação ao Princípio da Segurança Jurídica - que veda comportamentos contraditórios por parte do Estado, aí incluído o Tribunal de Contas União, o que nos faz ter certeza de que não irá prosperar.

Do exposto, constata-se que o Decreto nº 8.367, de 2014, por ter sido elaborado considerando a revisão da meta fiscal veiculada no PLN 36/2014, revisão esta decorrente do cenário macroeconômico de 2014, que produziu significativos impactos nas contas públicas, não viola o patrimônio público ou a moralidade administrativa.

Ao revés, trata-se, como visto, de medida de prudência e transparência fiscal, e qualquer alteração de entendimento jurisprudencial deve ser aplicável tão somente ao exercício subsequente.

IX - Apontamento 9.2.13.⁶⁵

O presente apontamento refere-se a distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual – PPA 2012-2015.

Inicialmente, cumpre frisar que o objeto de apreciação das contas presidenciais limita-se ao controle da execução do orçamento, tomando-se por base a legislação vigente, não tendo a eventual necessidade de aperfeiçoamento ou alterações legislativas impacto no julgamento das contas públicas, conforme inferimos expressamente da leitura do parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 1992:

Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Parágrafo único. **As contas consistirão** nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo **sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.** (grifou-se)

⁶⁵ Encaminha-se, em anexo, a Nota Técnica nº 02/SECAD/SOF/MP, a qual subsidiou a elaboração do presente tópico. (ANEXO XII)

Por seu turno, o § 5º do art. 165 da Constituição diz respeito exclusivamente à lei orçamentária anual, escapando o tema do PPA, pois, da norma que dispõe sobre a competência para a análise das contas presidenciais:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Assim sendo, a leitura da norma de regência revela que o momento do julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República não permite, salvo melhor juízo, a rejeição das Contas com fundamento na metodologia de elaboração do PPA, matéria submetida ao crivo privativo do Congresso Nacional, no âmbito estrito do processo legislativo. Fato que não impede a elaboração de alertas e recomendações por parte da Corte de Contas – que, como já mencionado, o Governo se mostra atento e receptivo.

Cabe referir que o PPA é uma lei prevista pela Constituição Federal a ser apresentado a cada quatro anos pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, o qual, por sua vez, tem a oportunidade de debater o conteúdo do Plano e realizar as emendas que considerar necessárias.

Se houve uma omissão, essa decorreu do processo legislativo de construção do PPA e não da execução orçamentária, a qual seguiu a legislação orçamentária em vigor.

Com efeito, as distorções no PPA levantadas pelo Tribunal de Contas da União ocorreram em sua fase de elaboração e não no momento da execução orçamentária, sendo a elaboração de um novo PPA o momento mais apropriado para aperfeiçoar metodologia e conteúdo.

Nesse sentido, as recomendações do TCU já estão sendo, inclusive, incorporadas na elaboração do próximo, como se demonstrará adiante.

Ademais, os Programas Temáticos contidos no PPA declaram as escolhas de governo para atuação em determinados temas de políticas públicas implementadas sob a responsabilidade de órgãos setoriais específicos, sendo compostos por um conjunto de Objetivos que, por sua vez, são constituídos por metas e iniciativas.

Além de seus atributos táticos, os referidos Programas possuem indicadores voltados à avaliação de sua evolução, verificando os resultados efetivos da intervenção proposta para aquelas temáticas, muitas vezes verificáveis apenas no longo prazo.

Os indicadores guardam relação com o conjunto de Objetivos do Programa e orientam a ação governamental ao expressar a evolução de temáticas que, muitas

vezes, são influenciadas por um conjunto de elementos do contexto socioeconômico fora da governabilidade dos gestores públicos. Dessa forma, é o conjunto de metas que melhor reflete o que o Governo se propõe a implementar para atingir os Objetivos propostos em cada Programa, verificando o seu desempenho no período do Plano.

As metas são a medida de alcance do Objetivo, dialogando diretamente com questões que permeiam a eficácia das políticas públicas e cujo limite temporal é o período de quatro anos.

Considerando que a dinâmica, assim como as especificidades e maturidade de cada política pública, não são lineares e, tampouco, obedecem a padrões predeterminados, as metas do PPA são estipuladas para explicitar os compromissos de quatro anos de forma a orientar os rumos e esforços imediatos do Governo em cada exercício. A maturidade das instituições envolvidas também não é homogênea, assim como as políticas públicas estão estruturadas em bases com ampla diversidade.

Cabe mencionar, ainda, que o PPA 2012-2015 apresentou profundas alterações e aperfeiçoamentos no que diz respeito à sua metodologia de elaboração, vigente até 2011, empregando novos significados aos conceitos de indicadores, objetivos e metas para a gestão dos Programas.

Com efeito, à meta atribuiu-se o papel de indicar quais serão as entregas e os resultados dos Objetivos ao final do Plano, em linguagem clara e direta à sociedade, e aos indicadores reservou-se, de fato, o papel de avaliar a evolução e efetividade da temática objeto do Programa. Assim, é fundamental que a avaliação do PPA seja baseada sempre nos conceitos utilizados quando da sua elaboração. Buscou-se, com o atual modelo, maior aproximação entre os Programas Temáticos e a realidade da implementação das políticas públicas.

Percebeu-se que avanços foram conquistados, especialmente na expressão pelo PPA dos compromissos assumidos pelo Governo eleito, permitindo maior clareza tanto para o debate e diálogo internos ao Governo quanto para a sua comunicação e também diálogo com a sociedade, sendo que a possibilidade de identificação de agendas de políticas transversais e a facilitação de mecanismos de participação social, como o Fórum Interconselhos, por exemplo, demonstram tais avanços.

Não obstante, considerando as contribuições e sugestões dos diversos atores que lidam com o planejamento e gestão de políticas públicas – análises e recomendações dos órgãos de controle interno e externo; análises de institutos de pesquisa; e análises setoriais por parte dos Ministérios – e com a experiência de implementação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, necessidades de aperfeiçoamentos foram identificadas e propostas de melhorias foram incorporadas em todo o processo de elaboração do PPA para o período 2016/2019, de forma a torná-lo uma ferramenta mais efetiva de planejamento governamental e ampliar o processo de comunicação dos resultados produzidos pela atuação do governo.

Esse diagnóstico foi essencial para o processo de discussão interno no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão iniciado ainda no segundo semestre de 2014. Foram avaliados os conteúdos dos programas temáticos do PPA 2012/2015 e

sua metodologia de construção, o que apontou para a necessidade de tornar o PPA ainda mais estratégico, de forma que o processo de elaboração foi iniciado com amplo debate sobre os seus Eixos e Diretrizes Estratégicas.

Assim como na Dimensão Estratégica do Plano, o conteúdo dos Programas Temáticos está sendo construído de forma a qualificar o seu conjunto de objetivos e metas.

Identificou-se também que o PPA 2012/2015 possui um número elevado de metas (2.402), fato que dificulta seu monitoramento e sua avaliação. Além disso, foram percebidas muitas metas que tratam de processos ou entregas intermediárias, o que não refletia o esforço de governo para a transformação da realidade pretendida em cada Objetivo, além de dificultar sua apropriação pela sociedade.

Concluída essa etapa, formulou-se o guia de “*Orientações para Elaboração do PPA 2016-2019*”⁶⁶.

Atenção especial foi dada aos Objetivos, no intuito de torná-los mais concretos e exequíveis ao final do Plano e, para isso, a adequada definição do conjunto de metas é elemento fundamental para indicar o que será feito e entregue pelo Governo, considerando como meta aquilo que é estruturante para cada política pública.

A consequência desta ação pode ser verificada na redução do quantitativo de metas em relação ao PPA vigente, em mais de 50%. O PPA 2016/2019 deverá trazer um conjunto de cerca de 1.100 metas. Nas páginas de número 16 e 17 do referido guia, constata-se as orientações para a elaboração das metas:

V. Meta

As metas expressam a medida de alcance do Objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa.

Um mesmo Objetivo pode apresentar mais de uma meta em função da relevância destas para o seu alcance, desde que sejam exequíveis e monitoráveis no período do Plano e, sempre que possível, acompanhadas de regionalização.

A meta é o elemento do Programa que permite verificar a evolução do Objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA, motivo pelo qual deve representar o que há de mais estruturante em determinada política. A partir da experiência na gestão do PPA 2012-2015, percebeu-se que o conjunto de 2.400 metas foi excessivo e dificultou uma leitura estratégica dos Programas. Tal conjunto, muitas vezes, trazia metas não realizáveis dentro do período de quatro anos, ou que não possuíam uma relação direta com o Objetivo, ou que eram mais próximas aos meios para o alcance de outra meta, ou mesmo já constantes na própria dinâmica de execução do orçamento.

Dessa forma, as metas devem ser estruturantes, ou seja, devem expressar os mais importantes desafios escolhidos pelo governo a serem enfrentados no período do Plano em cada área e ser capazes de provocar mudanças no patamar atual da política. Além disso, devem ser factíveis dentro do período do Plano, considerando a previsão de recursos e o desenvolvimento dos meios necessários à sua execução.

O PPA 2016-2019, por explicitar apenas as metas estruturantes, não comportará todo o conjunto de metas dos Programas Temáticos do PPA vigente. Dessa

⁶⁶ ANEXO XIII.

forma, a partir dos compromissos assumidos pelo governo e das escolhas para as políticas públicas, as metas que não forem consideradas estruturantes poderão, conforme o caso, ser retratadas de outras formas: como iniciativas ou ações orçamentárias vinculadas ao objetivo, uma vez que contribuem para o seu alcance.

Quando for necessário que a meta demonstre o tratamento de públicos específicos, esta deverá permitir sua aferição como forma de comunicar à sociedade que a atuação do governo na implementação daquela política terá os recortes necessários às questões transversais. Por exemplo, no caso de metas hoje segmentadas para atendimento com recortes de gênero, ou geracionais, ou raciais, sugere-se que para o PPA 2016 – 2019 a meta seja referente ao público geral que se pretende atender, apontando os recortes específicos por meio do monitoramento ou das iniciativas ou mesmo pela execução das ações orçamentárias. Dessa forma, caberá à gestão do programa explicitar o que se atendeu, de fato, em cada público no esforço de implementação da política.

No caso em que é o próprio recorte que estrutura a política, como nas ações de enfrentamento à violência contra a juventude negra, uma meta específica para esse público se justifica enquanto meta, sendo central para o alcance do objetivo.

No PPA 2016 – 2019 as metas passam a ter um Órgão Superior responsável que pode ser diferente do Órgão responsável pelo Objetivo ao qual ela pertence.

Na etapa seguinte foi realizado o 6º Fórum Interconselhos, assim como seis Fóruns Regionais, envolvendo a sociedade civil e reunindo suas propostas como subsídio para internamente ao Governo elaborar os Programas, o que ocorreu por meio de aproximadamente 120 (cento e vinte) oficinas, com mais de 4.000 (quatro mil) representantes de diversas áreas do conjunto dos Ministérios e seus órgãos vinculados, construindo de forma coletiva os atributos do PPA 2016-2019.

Além do esforço para aperfeiçoar o próximo PPA, está em curso o processo de revisão do atual Plano, segundo determina a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

Assim, apesar da sua natureza prospectiva, isso revela o empenho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em sintonia com as orientações do Governo, em manter o Plano próximo à realidade das políticas nele contidas, e de promover a melhoria contínua dos atributos nele declarados.

Para demonstrar que o processo de elaboração do PPA 2016-2019 implementou os aperfeiçoamentos necessários, incluindo sugestões do TCU, seguem também, em anexo, os Programas Temáticos do PPA 2012/2015 avaliados pelo Tribunal quanto as suas metas e indicadores e citados no Relatório sobre as Contas do Governo da República para o exercício de 2014, com os atributos correspondentes no PPA 2016-2019, considerando o estágio atual da elaboração que será finalizada ao final do mês de agosto.

O quadro comparativo tende a expressar os esforços do Governo em aperfeiçoar tanto a metodologia e critérios para elaboração como o conteúdo dos Programas, de forma a imprimir maior consistência e aderência à realidade de implementação da cada Política Pública, como demonstra o exemplo que segue:

PPA 2012-2015			PPA 2016-2019		
Programa	Objetivo	Meta	Programa	Objetivo	Meta
Oferta de Água	Aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com déficit, e contribuir para a indução ao desenvolvimento econômico e social, por meio de intervenções de infraestrutura hídrica.	Regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimento.	Recursos Hídricos	Ampliar a oferta de água para usos múltiplos, por meio de infraestruturas hídricas.	Ampliar a capacidade de adução em 185,3 m ³ /s.

Diante do exposto, conclui-se que os esforços do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para aperfeiçoar o PPA estão presentes tanto nas revisões empreendidas no Plano vigente quanto, principalmente, no processo de formulação do PPA para o quadriênio 2016 - 2019.

Dessa forma, considera-se que a recomendação contida no item 9.2.13 do Acórdão nº 1464/2015 – TCU – Plenário **encontra-se em atendimento, conforme consta no próprio Relatório Preliminar de Prestação de Contas do Governo exercício 2014, comunicada desde o Relatório de 2013.**

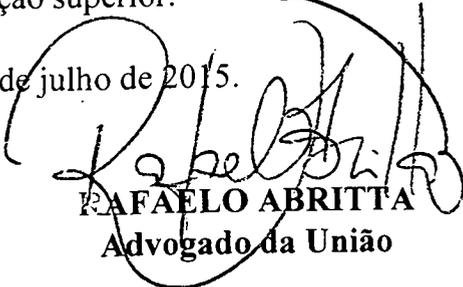
X - Conclusão

Eram esses, Senhor Advogado-Geral da União, os elementos e considerações tomados por oportunos para afastar eventuais indícios de irregularidades nas contas prestadas pelo Governo da República relativas ao exercício de 2014, razão pela qual não há que se falar também em inobservância dos princípios da legalidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência, da gestão fiscal responsável, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio 2000, e da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013).

Por fim, cumpre registrar que o presente trabalho foi levado a termo com as profícuas colaborações dos Drs. Ricardo Cravo Midlej Silva, Ana Flávia Lopes Braga, Guilherme Lopes Mair, Murilo Fracari Roberto, Jailton Zanon da Silveira, Isaac Sidney Menezes Ferreira, Marcel Mascarenhas dos Santos, Roberto Eduardo Ventura, Michell Laureano Torres, Vanessa Mazali, Walter Baere de Araujo Filho, Jorge Rodrigo Araujo Messias, Flavio Jose Roman, Marcus Vinicius Noronha da Silva, Cacilda Lanuza da Rocha Duque e Antonio Pedro da Silva Machado.

À consideração superior.

Brasília, 21 de julho de 2015.


RAFAELO ABRITTA
 Advogado da União

ANEXO I



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

URGENTE



PROCESSO: TC-021.643/2014-8 (Representação)
UNIDADES: MINISTÉRIO DA FAZENDA E OUTROS

0000529 015363

BANCO CENTRAL DO BRASIL, por seus procuradores (art. 17, inciso I, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e art. 4º, inciso I, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998), tendo em vista a superveniência do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, na sessão de 15 de abril de 2015, e do Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, na sessão de 29 de abril de 2015, vem, respeitosamente, com base no art. 48 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e no art. 286 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), encarecer o **reexame** da respeitável decisão do Plenário dessa Egrégia Corte, apresentando contributos jurídicos e técnicos com vistas a ampliar o debate em prol da dialética e do contraditório, no mesmo escopo de cooperação que sempre pautou a relação institucional entre a Autoridade Monetária e a Corte de Contas, tudo conforme razões que passa a expor a seguir.

I – PRELIMINARES DE ADMISSIBILIDADE

2. Antes de adentrar o mérito da presente impugnação, destaca-se, para demonstração do interesse recursal desta Autarquia, na forma do art. 282 do RITCU, o fato de que a decisão recorrida, proferida em sede de processo de representação, dirige-lhe determinações, na forma de seus itens 9.1, 9.10, e a recomendação constante do item 9.12, como veio a ser especificado no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, com sérias repercussões sobre o modo como vêm sendo elaboradas as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB desde 1991, à luz de arcabouços pré-definidos, conceitos, definições e metodologias específicos, amparados em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, sem discrepância com qualquer diploma normativo.

Petição 2856/2015-BCB/PGHC
Pt 1401600288

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

3. Assim, desponta inequívoco o interesse da Autarquia – e não apenas da Unidade ou dos dirigentes envolvidos¹ – de pugnar pelo reexame da decisão com o objetivo de obter a revisão do quanto decidido no processo, seja para manter a elaboração e a divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal na forma que entende estar validamente estabelecida, seja, subsidiariamente, para modular os efeitos do que vier a ser decidido, forte na indispensável ponderação jurídica dos interesses públicos envolvidos, a teor do disposto no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro², tendo em vista as implicações de eventuais alterações no atual escopo ou abrangência da metodologia ou do refazimento das estatísticas, acaso não seja gradual a imposição da decisão recorrida, na hipótese de sua manutenção.

4. Noutro passo, quanto à tempestividade do presente pedido de reexame, destaca-se que a decisão recorrida foi comunicada a esta Autarquia nos termos do Ofício 171/2015-TCU/SecexFazenda, de 4 de maio de 2015, dirigido ao Procurador-Geral do BCB e entregue no protocolo da Autarquia no dia 6 de maio de 2015, com o qual foi remetida cópia do Relatório e do Voto que fundamentaram o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, que, por sua vez, assentou o desprovemento dos embargos de declaração opostos, por meio da Petição 2167/2015-BCB/PGBC, ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

5. Destarte, conforme o previsto no art. 286, parágrafo único, combinado com os arts. 285, *caput*, e 183 do RITCU, o prazo quinzenal estipulado para a interposição do pedido de reexame expiraria na quinta-feira 21 de maio de 2015, tendo-se protocolizado a presente petição antes de seu encerramento, de modo tempestivo, pois.

6. Afirmada a admissibilidade recursal, passa-se, no tópico seguinte, ao exame da fundamentação do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, cujos termos foram confirmados com o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário.

II – OBJETO DO PROCESSO TC-021.643/2014-8
E SÍNTESE DA DECISÃO RECORRIDA

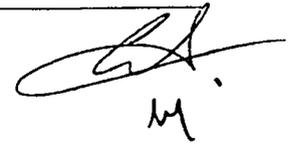
7. O Processo TC-021.643/2014-8 foi instaurado a partir de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPjTCU) sobre ausência ou atraso de repasses regulares do governo federal para o pagamento de benefícios sociais, que estariam

¹ Nesse sentido, convém esclarecer que, embora o item 9.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário tenha dirigido determinações ao Departamento Econômico (Depec), entende-se que o destinatário do comando é o próprio BCB, primeiro porque aquela Unidade não possui personalidade jurídica própria, assumindo apenas parte das atribuições da Autarquia, em razão de sistemática de distribuição interna de competência; segundo porque é o BCB o ente jurídico ao final responsável pela publicação das estatísticas fiscais, inclusive para efeito de relacionamento institucional com as partes interessadas.

² Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, antes denominado Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, com a atual denominação “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro” estabelecida pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010:

“Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br

2

M



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

sendo pagos com recursos próprios de instituições financeiras públicas federais. A representação mencionava ainda aparente impacto de tal ausência ou atraso de repasses nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme trecho abaixo transcrito:

“[...] ao que parece, o Banco Central do Brasil, por intermédio de seu Departamento Econômico, não está, no momento em que apura o resultado fiscal do setor público, registrando os passivos ou [não está] registrando, adequadamente, as variações no saldo das obrigações do Tesouro junto aos bancos, surgidas em razão da realização das respectivas antecipações de valores (operações de crédito).”

8. Em razão disso, o MPjTCU requereu ao Tribunal de Contas da União (TCU), especificamente no que se relaciona com a área de atuação do BCB, a realização de inspeção com o objetivo de:

“(i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 **entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas**;

[...]

(iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os **passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras**. Em caso contrário, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização; [...].” (Destques ausentes no original.)

9. Com o despacho favorável do Excelentíssimo Ministro Relator, a equipe técnica do TCU realizou inspeção no período de 22 de setembro a 21 de novembro de 2014, tendo como objeto “*analisar os repasses do Governo Federal às instituições financeiras, com vistas a identificar eventuais irregularidades*”. Das quatro questões de auditoria formuladas no Relatório de Fiscalização elaborado pela SecexFazenda, finalizado em 12 de dezembro de 2014, uma delas refere-se mais diretamente à atuação do BCB:

“Questão 4 – qual o impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?”

10. Em seu Relatório, a SecexFazenda apontou a inexistência de definição legal para a “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, devido à não edição, pelo Senado Federal, da norma prevista no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Mencionou também que, diante dessa lacuna normativa e por determinação das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o BCB tem sido indicado, nas Mensagens Presidenciais de encaminhamento dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) ao Congresso Nacional, como o responsável pela apuração

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas, com base em sua metodologia própria, conhecida como “abaixo da linha”. Essa metodologia, **como vem sendo reconhecido pelo próprio TCU**, tem definições, abrangências e finalidades distintas daquela idealizada pela LRF para apuração dos resultados primário e nominal.

11. Embora o objetivo principal do Processo TC-021.643/2014-8 e o foco do Relatório de Fiscalização tenham sido a noticiada ocorrência de atrasos de repasses da União para cobertura de despesas com benefícios sociais e subvenções econômicas, a SecexFazenda também apresentou seu entendimento técnico sobre a metodologia adotada pelo BCB para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, chegando a concluir que aquelas operações deveriam, todas elas, indistintamente, integrar as referidas estatísticas, o que teria fundamento, segundo alega, nos próprios *“objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen”*. A área técnica do TCU propõe, então, a correção da metodologia utilizada pelo BCB e a republicação das estatísticas com a inclusão de certas operações e ajustes de valor em outras, sem, todavia, imputar qualquer responsabilidade por essas supostas incorreções.

12. O parecer do MPjTCU, emitido em 6 de abril de 2015, acolheu largamente, com a correção de poucos pontos, as análises e conclusões apresentadas pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização, apoiando suas propostas de determinação aos órgãos e entes envolvidos e de chamamento de autoridades em audiência, sem inclusão de qualquer dirigente do BCB.

13. O Voto do Ministro Relator, embora tenha trilhado os mesmos argumentos esposados pelos Auditores e pelo MPjTCU, acrescentou algumas considerações e conclusões. A título de contextualização, seguem alguns excertos desse Voto:

“53. Por fim, considero que o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.

54. Lembro que um dos pedidos formulados na inicial pelo Ministério Público junto ao TCU foi para que se verificasse se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil ‘capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras’.

55. Nesse sentido, o que se viu na inspeção realizada é que passivos relevantes, os quais, repita-se, atendem aos critérios adotados pela própria autarquia para compor a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), deixam de ser captados pelos resultados que apura, razão pela qual entendo que devam ser chamados em audiência os dirigentes do Bacen para se manifestarem acerca das falhas identificadas nestes autos.

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telex: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

4



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

56. De fato, ainda não compreendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.

58. Observo que a responsabilidade da Autoridade Monetária de apurar os resultados fiscais da União é derivada das leis de diretrizes orçamentárias e fixada pelo próprio Governo Federal, mediante indicação do Presidente da República, que detém o poder hierárquico." (Destques ausentes no original.)

14. Com base nessa manifestação do eminente Relator, foi prolatado o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, em julgamento na sessão de 15 de abril de 2015, do qual se extraem os seguintes itens referentes à produção de estatísticas fiscais pelo BCB:

"9.1. determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:

9.1.1. publique quadro específico na Nota de Imprensa de Política Fiscal em que fiquem evidenciados os montantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e dos resultados nominal e primário que deveriam ter sido apurados para o exercício financeiro de 2014 caso os passivos referentes aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial estivessem sendo captados pelas estatísticas fiscais;

9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):

9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens 'Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional', inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;

9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

9.1.2.3. os valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, à Resolução CCFGTS 547/2008 e ao Programa Minha Casa Minha Vida;

9.1.3. em relação aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, refaça o cálculo do resultado primário decorrente:

9.1.3.1. dos dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telex: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- 9.1.3.2. dos dispêndios ocorridos no âmbito da equalização de taxa de juros a que se refere a Lei 8.427/1992, e a Portaria do Ministério da Fazenda 315/2014, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
- 9.1.3.3. dos dispêndios ocorridos no âmbito da legislação abrangida pelo ativo 'Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional', do Banco do Brasil, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
- 9.1.3.4. da variação dos saldos da dívida da União junto ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) de que trata a Lei 12.096/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
- 9.1.3.5. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativas aos adiantamentos concedidos no âmbito do PMCMV de que trata a Lei 11.977/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de referido endividamento;
- 9.1.3.6. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro e que, em razão do disposto pelo art. 3º, § 1º, da Lei Complementar 110/2001, estão registrados como direitos de referido Fundo junto à União;
- 9.1.3.7. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro para cobertura dos encargos resultantes da Lei nº 6.024/1974, da Medida Provisória nº 2.196/2001 e da Resolução CCFGTS nº 574/2008;

[...]

9.10. **determinar a audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini (...), e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel (...), para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e consequentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas 'Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional', registradas como ativos pelo Banco do Brasil, à equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES, às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida, às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei 6.024/1974, a Medida Provisória 2.196/2001 e a Resolução CCFGTS 574/2008, os três últimos perante o FGTS, bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal;**

[...]

9.12. em relação às movimentações de recursos (pagamentos de benefícios e repasses) no âmbito de pagamento de benefícios do INSS, recomendar ao Banco Central do Brasil que adote providências no sentido de **aprimorar a rotina contábil a ser utilizada pelas instituições financeiras** para o registro de referidas movimentações;

9.13. determinar à SecexFazenda que:

M

6

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

9.13.1. após os recálculos a serem feitos pelo Departamento Econômico do Banco Central, conforme o item 9.1.3, avalie, se preciso com o apoio da Semag, qual seria o efeito no cumprimento das metas fiscais referentes ao período 2013-2014; [...].” (Destaques ausentes no original.)

15. Após essa decisão, esta Procuradoria-Geral buscou sinalizar, por meio de embargos de declaração, a existência de aparente contradição entre as conclusões assentadas no citado Acórdão³, mas a Corte de Contas negou provimento ao recurso, prolatando o Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário, de 29 de abril de 2015, com base em novo voto do Ministro Relator, que realçou os seguintes aspectos atinentes às determinações dirigidas ao BCB, esclarecendo a posição do Tribunal sobre o assunto:

“2. Observo que as determinações deste Tribunal tiveram dois objetivos principais: a **regularização da contabilidade fiscal no que tange especialmente ao cálculo dos resultados primários** e a regularização dos saldos devedores do Governo Federal junto aos bancos oficiais.

3. A necessidade de regularização da contabilidade fiscal tem como princípio a **constatação de que existem dívidas do Tesouro Nacional devidamente registradas nas demonstrações financeiras dos bancos oficiais e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mas não reconhecidas pelo Banco Central e, portanto, não computadas entre as obrigações do setor público, que impactam o resultado primário.**

[...]

5. As determinações do Acórdão nº 825/2015-Plenário com vistas à regularização contábil foram dirigidas ao Banco Central, que tem a incumbência conferida pelo Chefe do Poder Executivo de apurar as dívidas líquidas do setor público e os consequentes resultados primários.

6. A conclusão da equipe de fiscalização do Tribunal, reforçada pelo entendimento deste Relator no voto que fundamenta a referida deliberação, no sentido de que as dívidas do Tesouro Nacional com a Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial), Banco do Brasil (equalização de juros do financiamento agrícola e outros), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento) e FGTS (Programa Minha Casa Minha Vida e outros) devem compor a conta do resultado

³ Petição 2167/2015-BCB/PGBC, de 17 de abril de 2015:

“4. Diante desse quadro, a determinação de certas providências em termos conclusivos, inclusive retrospectivamente, veiculadas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão nº 825/2015, contrapõe-se a ou, no mínimo, contradiz a determinação do seu item 9.10 no sentido de que sejam apresentadas eventuais justificativas para a não adoção daquelas mesmas providências.

5. Afinal, ou a egrégia Corte já firmou suas conclusões, antes mesmo de apreciar as justificativas técnicas e jurídicas que possam ser apresentadas, ou ainda as examinará antes de expedir determinações peremptórias quanto ao mérito do processo, com pleno respeito ao princípio do contraditório, como é próprio do TCU.”



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

primário advém da fórmula simples e objetiva indicada pelo próprio Banco Central, que segue duas condições apenas:

a) as dívidas devem, em princípio, estar registradas no ativo das instituições credoras ou registradas no passivo das instituições devedoras;

b) as obrigações e os haveres devem ter se originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.

7. Em todas as situações em relação às quais o TCU determinou ao Banco Central o reconhecimento das dívidas, os dois critérios acima listados são claramente atendidos, pois tais obrigações do Tesouro, sem exceção, estão lançadas nos ativos dos bancos oficiais e do FGTS e têm instituições do sistema financeiro como credoras ou intermediárias.

8. Não obstante, o Banco Central só passou a admitir como integrantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) os passivos do Tesouro perante a Caixa Econômica Federal, que vieram a ser regularizados contabilmente a partir do segundo semestre de 2014. Mesmo após ter sido instado pela equipe de fiscalização deste Tribunal, a Autoridade Monetária continuou a desconsiderar os passivos junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS como dívida a ser incluída nos resultados primários.

9. Cumpre sublinhar que o Banco Central manifestou-se por várias vezes sobre as questões colocadas durante a inspeção do TCU, como mostram os Ofícios 971/2014-BCB/Depec, de 17/10/2014, do Departamento Econômico; 379/2014-BCB/Desup, de 2/10/2014, do Departamento de Supervisão Bancária; 15722/2014-BCB/PGBC, de 2/10/2014, da Procuradoria-Geral; e 911/2014-BCB-Depec, de 2/10/2014, do Departamento Econômico.

10. Por meio desses comunicados, o Banco Central teve ampla oportunidade e liberdade para fazer os esclarecimentos que julgasse pertinentes e, realmente, assim o fez, visto que trouxe aos autos os seus posicionamentos, acompanhados de extensa documentação constituída de notas técnicas e pareceres jurídicos, tudo juntado às peças 92, 93, 106, 107 e 108 do processo.

[...]

12. Está demonstrado, portanto, que foi construído um palco de discussões entre o TCU e o Banco Central, com apontamentos de um lado e contraditório do outro, suficiente para que a equipe de fiscalização, este Relator e o Plenário formassem sua convicção acerca de haver erro na falta de contabilização de determinados passivos do Tesouro na composição da Dívida Líquida do Setor Público e, por reflexo, nos resultados primários, bem como da necessidade de imediata regularização, conforme decidido pelo Acórdão nº 825/2015-Plenário.

13. Nesse quadro, esperar o resultado das audiências dos gestores do Banco Central para que as providências já clarificadas fossem enfim tomadas seria ato contraproducente, negligente e contrário à razoável duração do processo.

8

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

14. Evidentemente que os gestores não estão prejudgados, pois poderão se isentar de responsabilidade, caso afastem sua participação ou culpa ou mesmo se apresentarem justificativas passíveis de aceitação para os procedimentos tidos como irregulares.” (Destques ausentes no original.)

16. Nada obstante, entende e pondera o BCB que há fundamentos jurídicos e aspectos metodológicos atinentes à elaboração das estatísticas fiscais que justificam o reexame das conclusões e das determinações assentadas no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e reafirmadas no Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, dispondo-se esta Autarquia, por meio da presente petição e da nota técnica anexa – que dela é parte integrante –, a contribuir para o deslinde de matéria por demais complexa objeto do Processo TC-021.643/2014-8, convicta de que, ao final, será demonstrada a inexistência de falha atribuível à Autoridade Monetária ou a seus dirigentes no caso concreto.

**III – COMENTÁRIOS GERAIS EM RELAÇÃO
À ATUAÇÃO DO TCU NO CASO CONCRETO**

17. Registre-se, inicialmente, que o BCB considera legítima a atuação do TCU na análise da execução orçamentária do Governo Federal e no cumprimento das metas fiscais, como decorrência de sua incumbência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades, nos termos precisos dos arts. 70 e 71 da Constituição e da Lei nº 8.443, de 1992. Esse controle externo é de vital importância para o funcionamento da máquina estatal em linha com os princípios, as diretrizes e as normas que disciplinam a Administração Pública e com a preservação do interesse público.

18. Aliás, em relação aos temas objeto do Processo TC-021.643/2014-8, a LRF é expressa e específica ao incumbir ao TCU a fiscalização quanto ao alcance das metas estabelecidas na LDO, conforme, aliás, bem pontuou a SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização:

“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: I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; [...]” (Destques ausentes no original.)

19. Por essa razão, o BCB buscou colaborar com os trabalhos a cargo desse Tribunal, prestando, durante toda a instrução processual, as informações requisitadas pela Equipe Técnica e outras que pudessem ser úteis ao deslinde do feito, na forma de documentos como os seguintes (além do atendimento a demandas pontuais presencialmente, em reuniões, e por mensagens eletrônicas):

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

9



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- a) **Ofícios 911/2014-BCB-Depec**, de 2 de outubro de 2014, e **971/2014-BCB/Depec**, de 17 de outubro de 2014, do Departamento Econômico (Depec), contendo esclarecimentos sobre fatos concretos relacionados à contabilização de passivos de órgãos e entes públicos federais registrados por instituições financeiras, bem assim sobre os critérios e procedimentos atinentes à metodologia de elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, elaboradas pelo BCB;
- b) **Ofício 379/2014-BCB/Desup**, de 2 de outubro de 2014, do Departamento de Supervisão Bancária (Desup), contendo esclarecimentos sobre ações de supervisão relacionadas a possíveis pagamentos de programas sociais e outras despesas públicas com recursos próprios de instituições financeiras;
- c) **Ofício 15722/2014-BCB/PGBC**, de 2 de outubro de 2014, desta Procuradoria-Geral, contendo esclarecimentos sobre eventuais consultas ou manifestações referentes a natureza, enquadramento ou características das operações objeto do processo em trâmite no TCU⁴.

20. Ao tempo em que reitera todos os esclarecimentos já prestados ao TCU, citados no item anterior, o BCB, movido pelo dever e mister institucional, reputa imprescindível reforçar pontualmente algumas das considerações jurídicas e técnicas e

⁴ Vale transcrever o seguinte trecho do ofício da PGBC, por mencionar manifestações jurídicas expedidas por esta Procuradoria-Geral e por outros órgãos da AGU:

"[...] por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014 (Anexo 3), a PGBC levou ao conhecimento da PGFN [Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional] o teor do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, para adoção das providências julgadas necessárias no âmbito do Ministério da Fazenda. Ademais, por mensagem eletrônica de 14 de agosto de 2014, a PGBC deu ciência ao Advogado-Geral da União acerca do assunto (Anexo 4).

Em resposta, a PGFN enviou à PGBC o Ofício nº 1617/PGFN/CAF, de 25 de agosto de 2014, instruído com o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014 (Anexo 5).

Na sequência, PGBC e PGFN, conjuntamente, dirigiram ao Advogado-Geral da União o Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN, de 11 de setembro de 2014, dando-lhe ciência dos entendimentos firmados pelos órgãos jurídicos do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda, para análise e eventual manifestação (Anexo 6). O referido Ofício foi instruído com cópias do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e do Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014."

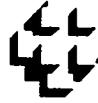
Posteriormente à remessa desse Ofício 15722/2014-BCB/PGBC ao TCU, esta Procuradoria-Geral recebeu solicitação do Consultor-Geral da União, por meio do Ofício 11/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015, para elaboração de estudo sobre serviços bancários, sendo expedido o Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, com considerações sobre a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias (prestação de serviços), opinando pela possibilidade jurídica, em tese, de instituições financeiras realizarem operações acessórias, sem natureza creditícia.

Ao final, por meio do Ofício nº 54/2015/CGU/AGU, de 16 de abril de 2015, do Consultor-Geral da União, esta Procuradoria-Geral tomou conhecimento da expedição do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, aprovado pelo Advogado-Geral da União, que assentou a posição da AGU sobre a matéria.

Embora tais documentos tenham relação com a atuação do órgão de assessoramento jurídico do BCB, não dizem respeito propriamente às determinações do TCU dirigidas à Autarquia, pelo que deixarão de ser abordados nesta petição.

10

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pggcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

ofertar novas contribuições, à vista de fundamentos contidos no Relatório de Fiscalização, no Parecer do MPJTCU e no Voto que deu origem ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, mas que não foram explorados nas requisições encaminhadas a esta Autarquia ao longo da instrução processual.

**IV – CONTEXTO JURÍDICO E NORMATIVO DE
ELABORAÇÃO DE ESTATÍSTICAS FISCAIS PELO BCB**

**IV.1 – Antecedência das estatísticas do BCB em relação à LRF
e ausência de definição legal de seus critérios**

21. Como já pontuado nesta petição, o Relatório de Fiscalização da Secex/Fazenda reconheceu, de modo expresso, a inexistência de definição legal para a “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*” de que trata o art. 30 da LRF. Mencionou também que, diante dessa lacuna normativa e por determinação de LDO, o BCB tem sido indicado, nas Mensagens Presidenciais de encaminhamento de PLOA ao Congresso Nacional, como o responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas, com base em metodologia própria e anterior, que, aliás, como se verá, possui definições, abrangências e finalidades distintas daquela idealizada pela LRF para apuração dos resultados primário e nominal.

22. Com efeito, desde 1991, portanto dez anos antes da edição da LRF, o BCB elaborou, com metodologia própria e pelo critério “abaixo da linha”, estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, para fins de subsidiar suas decisões de política econômica e monetária, com vistas ao cumprimento de suas competências legais, especialmente aquelas fixadas na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

23. Não havia, à época, qualquer obrigação legal relacionada à divulgação de estatísticas fiscais pelo BCB, muito menos norma pátria que disciplinasse critérios a serem seguidos na elaboração desse tipo de dado. Como visto acima e é explorado com mais detalhes na anexa nota técnica do Depec, a iniciativa do BCB de produzir estatísticas macroeconômicas do setor fiscal decorreu da necessidade de criar mecanismos que dessem suporte à tomada de decisões nos planos monetário e econômico.

24. Em razão disso, o BCB buscou auxílio nas melhores práticas internacionais sobre a matéria, segundo as quais *estatísticas macroeconômicas podem ser definidas como conjuntos de dados brutos ou primários de um território ou de seus setores, periodicamente coletados, organizados, transformados, agregados e publicados, de acordo com conceitos, definições e metodologias previamente definidos, sujeitos à disponibilidade de fontes de dados apropriadas e tempestivas, que visam a mensurar aspectos da atividade econômica; destinados à análise e avaliação da situação e da evolução econômica desse território ou de setor(es), comparáveis ao longo do tempo e internacionalmente; que servem como pré-*

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

M 11



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

*requisito indispensável às tomadas de decisão de agentes econômicos e à elaboração, implementação e avaliação de políticas econômicas*⁵.

25. Para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a **referência metodológica internacionalmente aceita** são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo arcabouço metodológico e os conceitos e definições básicos são consistentes com os do sistema de contas nacionais. Isso quer dizer que a **produção dessas estatísticas pelo BCB, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da administração pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos**, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, com o processo orçamentário e com a LRF. Da mesma maneira, os conceitos, as definições e a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas, incluindo as do setor fiscal, seguem os padrões definidos nos manuais internacionais, **não se limitando nem sendo restringidos pelas diferentes legislações nacionais**.

26. Com base nessas referências, o BCB vinha produzindo estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, representado por um *“arcabouço estatístico macroeconômico especializado”*, cujo objetivo é *“apoiar a análise fiscal”*, que deve estar *“harmonizado com outras diretrizes de estatísticas macroeconômicas”*⁶. Ou seja, trata-se de conjunto de princípios, conceitos e definições prévia e rigorosamente estabelecidos, utilizados para analisar a situação fiscal e que permite tanto a comparação entre setores de atividade econômica, quanto a comparação internacional⁷ e a análise de sua evolução, mediante séries históricas, para, repita-se, dar suporte à tomada de decisões nos planos monetário e econômico.

27. Sobre a imprescindível necessidade de comparabilidade internacional para qualquer estatística macroeconômica, ressalte-se a **existência de uma governança global no setor estatístico estabelecida há muito tempo**. Dessa governança fazem parte os já mencionados manuais estatísticos internacionais e as obrigações de prestação de informações

⁵ Entre outras fontes, essa definição de estatísticas macroeconômicas utilizou o *System of National Accounts 2008 (SNA 2008)* – manual internacional publicado por Organizações das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Europeia (CE), que constitui a mais abrangente definição dos padrões metodológicos e conceituais internacionais para estatísticas macroeconômicas, seguido por todos os manuais setoriais.

⁶ Vide, nesse sentido, a seção II da anexa nota técnica do Depec, que faz menção ao Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), produzido pelo FMI e disponível em <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.

⁷ Sobre esse ponto, o parágrafo 1.4 do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas é ainda mais explícito: *“1.4 O GFSM 2014 apoia a compilação de estatísticas internacionalmente comparáveis para o setor governo geral, o setor público e seus subsetores”* (Tradução livre. Destacou-se).

O original em inglês é o seguinte: *“The GFSM 2014 supports the compilation of internationally comparable statistics for the general government sector, the public sector, and their subsectors.”*



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

e de verificação de qualidade perante a comunidade internacional, obrigações estas às quais os países aderem voluntariamente.

28. As obrigações de prestação de informações à comunidade internacional estão materializadas nos **compromissos assumidos pelo Brasil junto ao FMI**, primeiramente, no âmbito do artigo IV dos seus estatutos⁸ que estabelecem as regras de *surveillance* a que estão sujeitos os países membros. No mesmo sentido, o FMI recebe as estatísticas de todos os seus países membros, para publicação, por exemplo, dos *International Financial Statistics* (IFS)⁹, dentre inúmeras outras bases de dados. O padrão estatístico mais importante do qual o Brasil faz parte, desde 2001, é o Padrão Especial de Disseminação de Dados (*Special Data Dissemination Standards*, SDDS)¹⁰, o mais elevado padrão estatístico internacional em vigor, que inclui, relativamente às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, informações sobre fluxos e estoques. Após a última crise financeira internacional, o Grupo dos 20 (G-20)¹¹, juntamente com organismos multilaterais, organizou iniciativa estatística para suprir lacunas no padrão estatístico internacional, denominada Iniciativa *Data Gaps* (DGI)¹², na qual também estão presentes recomendações específicas sobre as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, fluxos e estoques.

29. Em suma, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, há quase 25 anos, fazem parte de arcabouço estatístico internacional, tanto nos aspectos conceituais e metodológicos, quanto no de prestação de informações e verificação de qualidade, arcabouço internacional ao qual estão plenamente integradas.

IV.2 – Superveniência da LRF e ausência de impacto na metodologia já adotada pelo BCB para as estatísticas macroeconômicas no setor fiscal

30. O quadro fático-jurídico descrito no tópico anterior já estava delineado no início da década passada. Certo é que, não havendo lei brasileira disposta sobre o detalhamento da metodologia de cálculo das estatísticas fiscais, o BCB, à vista de suas competências de Autoridade Monetária, desenvolveu sua própria metodologia, baseada nas referências internacionais citadas, cuja observância, em grande medida, era e é fruto dos compromissos assumidos pelo Brasil em razão de sua participação naqueles organismos internacionais.

31. Com a edição da LRF em 4 de maio de 2000, seu art. 30, inciso I, § 1º, inciso IV, e também § 2º, determinou que o Poder Legislativo fixasse “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, não tendo essa Lei, ressalte-se, acolhido a metodologia

⁸ Disponível em <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/>.

⁹ Cujas bases de dados estão disponíveis em <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&c=169393>.

¹⁰ Disponível em <http://dsbb.imf.org/pages/sdds/home.aspx>.

¹¹ Grupo constituído por ministros da economia e presidentes de bancos centrais dos 19 países de economias mais desenvolvidas do mundo e da União Europeia.

¹² Explicação sumária sobre a DGI está disponível em: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_\(DGI\)_%E2%80%93%93_background](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_(DGI)_%E2%80%93%93_background).



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

própria do BCB para elaboração das estatísticas fiscais nem determinado qualquer ajuste sobre ela, nem tampouco designado a Autarquia como responsável pelo assunto. Transcreva-se, por oportuno, o dispositivo legal mencionado, para evidenciação do que aqui se sustenta:

“Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, **evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.**

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

14

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integraram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.” (Destques ausentes no original.)

32. Cumprindo o que determina a LRF, o então Presidente da República, ainda em agosto de 2000, enviou ao Senado Federal proposta para a fixação dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, **trazendo, como anexo, a “Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação”**.

33. Ocorre que aquela Casa Legislativa aprovou a Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007¹³, que trata dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, **sem dispor acerca da “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”**. Portanto, **até o presente momento, não foi fixada a metodologia de apuração dos resultados fiscais prevista na LRF**, o que, aliás, foi reconhecido de forma expressa pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização:

“27. Até o momento, como já evidenciado em diversos trabalhos realizados por esta Corte de Contas, o Senado Federal ainda não aprovou os limites para a dívida consolidada da União, **tampouco aprovou a proposta de metodologia de cálculo do resultado primário e nominal a que se refere o art. 30, § 1º, IV, da LRF.**” (Destques ausentes no original.)

34. Diante desse cenário de lacuna normativa, as LDO passaram a determinar que as Mensagens Presidenciais que encaminham os PLOA deveriam conter a “*metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento*” e a “*indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas*”. Isso pôde ser observado já na primeira LDO editada após a vigência da LRF, isto é, a Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000 (para o exercício de 2001), que trouxe a seguinte previsão, *in verbis*, repetida nas LDO subseqüentes, inclusive as últimas¹⁴:

“Art. 18. A **elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2001** deverão levar em conta a obtenção de superávit primário conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de, no mínimo, R\$ 1.244.222.000,00 (um bilhão, duzentos e quarenta e quatro

¹³ Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235669>.

¹⁴ Vejam-se os excertos pertinentes nas LDO de 2013, 2014 e 2015:

- Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013):

“Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2013 conterà: [...] IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; [...]”

- Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO 2014):

“Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2014 conterà: [...] IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; [...]”

- Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015):

“Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 conterà: [...] IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; [...]”



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

milhões e duzentos e vinte e dois mil reais) no programa de que trata o inciso IV do § 2º deste artigo.

[...]

§ 2º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional será acompanhada de:

I – memória de cálculo do resultado primário no projeto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que considerará a diferença entre os montantes previstos no caput do art. 33 desta Lei e no seu § 1º, como despesa não-financeira;

II – demonstrativo numérico, acompanhado das hipóteses quanto às variáveis relevantes para os cálculos, de que o resultado nominal no projeto dos orçamentos fiscal e da seguridade social é compatível com a meta de resultado nominal do governo central fixada no Anexo de Metas Fiscais;

III – indicação dos órgãos que apurarão os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas;

IV – demonstrativo sintético do Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais que não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, onde deverá estar consubstanciado o resultado primário dessas empresas e a metodologia de apuração do resultado.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, e 15 (quinze) dias após o fechamento do Siafi, no encerramento do exercício, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social e dos resultados de que trata o § 1º deste artigo, bem assim das justificações de eventuais desvios, com indicação das medidas corretivas.” (Destques ausentes no original.)

35. Ao atender o disposto na LDO, as Mensagens Presidenciais têm consignado que “o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta”, como se vê já no encaminhamento do PLOA 2001:

“Para a apuração do resultado nominal, acrescentam-se as despesas líquidas totais com os juros nominais da dívida pública ao resultado primário. Estas despesas são apuradas pelo regime de competência. Na prática, correspondem ao componente financeiro do resultado fiscal. A responsabilidade pela apuração e divulgação dos resultados fiscais será do Banco Central do Brasil, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.” (Destaque ausente no original.)

36. Nas últimas Mensagens Presidenciais, consta claramente a existência de mais de uma metodologia no âmbito do Governo Federal, coexistentes e complementares,

M 16

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

mantendo-se a indicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como referência para avaliação quanto ao cumprimento das metas:

- Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2013:

“Em observância ao art. 11, inciso IV, da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 - LDO 2013, **cumprir ressaltar que o Banco Central do Brasil - Bacen é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2013.**

[...]

O primeiro critério, chamado ‘abaixo da linha’, é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado ‘acima da linha’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.” (Destaques ausentes no original.)

- Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2014:

“Em observância ao art. 11, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLDO-2014), **cumprir ressaltar que o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2014.**

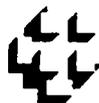
[...]

O primeiro critério, chamado ‘abaixo da linha’, é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado ‘acima da linha’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.” (Destaques ausentes no original.)

- Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2015:

“Em observância ao art. 11, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLDO-2015), **cumprir ressaltar que o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins**



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2015.

[...]

O primeiro critério, chamado 'abaixo da linha', é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado 'acima da linha', é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal." (Destaques ausentes no original.)

37. Desde 2001, portanto, a metodologia do BCB, existente desde 1991 e até então destinada tão somente à apuração dos resultados fiscais para subsidiar suas decisões de política econômica e monetária, passou a se destinar, também, ao fim de "verificação do cumprimento da meta", não por força da LRF, mas de solicitações do Congresso Nacional (LDO) e de indicações do Chefe do Poder Executivo (Mensagens Presidenciais de encaminhamento de PLOA).

38. Contudo, como se pode notar dos dispositivos legais supracitados, a **legislação (LRF, PLOA, LDO ou outra norma federal) não demandou nenhuma alteração na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB**. No mesmo sentido, ressalte-se que o Regimento Interno do BCB não sofreu alteração, ao longo dos últimos dez anos, no que concerne às atribuições do Depec relativas à produção de dados e informações macroeconômicas¹⁵. **Em outras palavras, a metodologia utilizada pelo BCB, repise-se, não se confunde com aquela idealizada pela LRF**, embora esteja servindo, por ausência de norma específica, como referência para verificação do cumprimento da meta fiscal.

39. Aliás, o próprio TCU, reiteradamente, tem consignado em seus julgamentos que a indicação do BCB, nas Mensagens Presidenciais, **não supre a ausência da norma prevista no art. 30 da LRF**, que deveria estabelecer "a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal", e reconhece que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, têm base em práticas internacionais e seguem diretrizes distintas

¹⁵ Conforme art. 105, inciso I, do Regimento Interno do BCB, divulgado pela Portaria nº 84.287, de 27 de fevereiro de 2015, o Depec tem a missão precípua de assessoramento da Diretoria Colegiada do BCB em matéria econômica, o que lhe confere natureza essencialmente analítica. Como decorrência de sua missão, o Depec sistematiza estatísticas macroeconômicas – atualmente seu banco de dados disponibilizado na internet contém pouco mais de dezoito mil séries –, sendo o responsável primário pelas estatísticas macroeconômicas de crédito, fiscais e do setor externo (art. 105, inciso II, do Regimento Interno). O art. 90, inciso I, do Regimento Interno anterior, divulgado pela Portaria nº 29.971, de 4 de março de 2005, trazia a mesma redação.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

e, por isso, não se amoldam a todos os requisitos da LRF. Nesse sentido, o TCU assentou, no Acórdão 7.469-44/2012-TCU-1ª Câmara:

“26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia ‘abaixo da linha’, que venham suprir o vácuo legislativo para efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.

[...]

28. Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado. [...].” (Destques ausentes no original.)

40. Mais recentemente, o Acórdão 842-13/2015-TCU-Plenário seguiu a mesma linha:

“Considero que a análise realizada neste processo demonstra mais uma vez a necessidade de que sejam adotadas providências visando ao atendimento da LRF, mediante a definição legal de uma metodologia de apuração do superávit primário. Essa medida é fundamental para garantir a transparência e compreensão dos resultados fiscais alcançados pelo governo federal. Embora a metodologia adotada pelo Bacen seja respaldada em procedimentos internacionalmente aceitos, transações atípicas e mudanças promovidas por sucessivas LDO's têm dificultado o acompanhamento e afetado a credibilidade das informações.” (Destques ausentes no original.)

41. Com isso, o TCU vem corroborando a tese jurídica de que não se pode alterar a metodologia utilizada pelo BCB para adequá-la a preceitos de controle da execução do orçamento público que nem sequer foram definidos pelo Senado Federal, que ainda não exerceu sua competência prevista no art. 30, inciso I e § 1º, inciso IV, da LRF.

42. Convém pontuar ainda que, mesmo com a edição da esperada Resolução do Senado Federal acerca da “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, não necessariamente haverá alteração da metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB: a uma, porque essas estatísticas seguem – e devem mesmo seguir, sob pena de afronta a compromissos assumidos pelo Brasil com organismos internacionais – padrões internacionais de contabilidade do setor público; a duas, porque nada impede que a apuração das estatísticas pertinentes, a ser definida pelo Senado Federal, seja atribuída a outro ente ou órgão público (hoje, por exemplo, as estatísticas pelo critério “acima da linha” estão fora da alçada desta Autarquia, como se verá a seguir); a três, porque ainda que a tarefa seja incumbida ao BCB, é possível, ao menos em tese, que se produzam estatísticas com base em mais de um critério, obviamente, desde que o novo padrão seja definido por aquela Casa Legislativa e o Poder Executivo Federal entenda mais pertinente que o BCB também se encarregue de executá-lo.

 19

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pggcb@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

IV.3 – Ausência de atribuição legal do BCB para atuar na execução e no controle dos elementos que compõem o resultado fiscal

43. Outro aspecto relevante é que, nada obstante o BCB tenha sido designado, com base em Mensagem Presidencial, como “*responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO*”, não foi atribuída à Autarquia, nem pela LRF nem por outra norma qualquer, a própria “*verificação do cumprimento da meta*”, sob a ótica da execução e controle da política fiscal.

44. Frise-se que a incumbência cometida ao BCB de apurar os resultados fiscais para fins distintos de suas decisões de política monetária não o transformou em entidade integrante da estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal, bem como não lhe atribuiu o dever de controlar a ordenação da despesa e a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público.

45. Isso porque as Mensagens Presidenciais, ao disporem sobre a “*metodologia de cálculo do resultado primário e nominal*”, destacam expressamente que “*o controle dos itens que compõem o resultado*” foi mantido no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e não foi transferido para ao BCB, a quem coube apenas a apuração, conforme se nota no trecho adiante transcrito, idêntico nas Mensagens para os PLOA de 2013, 2014 e 2015:

“O segundo [critério], denominado ‘*acima da linha*’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.” (Destaques ausentes no original.)

46. Ademais, certo também é que a apuração dos resultados fiscais “*para fins de verificação do cumprimento da meta*” não determina que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, sejam adotadas como a única referência pelos órgãos de controle da política fiscal (STN e SOF). Pelo contrário, as próprias Mensagens Presidenciais fazem expressa referência a duas sistemáticas de apuração: “*acima da linha*”, atribuída à STN e à SOF, e “*abaixo da linha*”, elaborada pelo BCB.

47. No mesmo sentido, o “*Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*” (Manual de Estatísticas Fiscais do BCB), atualizado em abril de 2012¹⁶, aponta o caráter de complementaridade entre as metodologias, ressaltando que o conjunto de indicadores fiscais produzidos segundo o escopo das fontes de financiamento do setor público (critério ‘*abaixo da linha*’) possibilita

¹⁶ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

verificações e/ou análises comparativas em relação aos indicadores oriundos da contabilidade pública, ou seja, constitui importante instrumento complementar de análise das finanças públicas por agentes econômicos, gestores públicos, agências de avaliação de risco, órgãos de controle e sociedade em geral.

48. Em outros termos, as funções atualmente cabíveis ao BCB são bem distintas dos papéis de execução ou contabilidade orçamentária da União e de controle do cumprimento das metas fiscais.

49. A título de comparação, pode ser citada a sistemática de metas para a inflação de que trata o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 2009, por meio do qual se definiu que o Conselho Monetário Nacional (CMN) fixaria as metas considerando como referência “índice de preços de ampla divulgação”. Considerando a diversidade de índices disponíveis, cada qual apurado com base em metodologia específica e por órgãos distintos, o CMN editou a Resolução nº 2.744, de 28 de junho de 2000, estabelecendo que “o índice de preços relacionado às metas para a inflação, referido no parágrafo 1º do art. 1º do Decreto nº 3.088, de 1999, é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

50. A indicação do IPCA como referência estatística não transformou o IBGE em órgão responsável pela execução e controle da política monetária, missão que cabe ao BCB, nem tampouco concedeu à Autoridade Monetária a prerrogativa de interferir na metodologia de cálculo adotada pelo IBGE nem de utilizar outro índice de preço como referência para verificação do cumprimento da meta de inflação. De modo análogo, em relação à “metodologia de cálculo do resultado primário e nominal”, a indicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB como referência para verificação do cumprimento das metas fiscais não habilitou esta Autarquia a executar o controle quanto ao atingimento dessas metas, assim como não legitimou outros órgãos a suprirem a definição de como deveria ser aquela metodologia.

51. Vale lembrar que a própria SecexFazenda, ao consignar, em seu Relatório de Fiscalização, que “o método abaixo da linha utilizado pelo Bacen utiliza conceitos, critérios e abrangência distintos daqueles idealizados pela LRF para o controle do endividamento e para o cálculo do resultado fiscal” (item 32), lembrou julgamento anterior realizado pela Corte de Contas em que foi cogitada, **mas rejeitada, proposta de alteração da metodologia adotada pelo BCB para divulgação de estatísticas fiscais**. Dada a relevância do precedente, pede-se vênua para transcrever os seguintes excertos do referido Relatório, que contextualiza o caso passado:

“32. [...] Em relação ao tema, vale frisar passagem contida no voto do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, orientador do Acórdão 1776/2012-TCU-Plenário no âmbito do TC 021.465/2010-0:

‘Nessa linha, o estoque de endividamento que se controla é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), apurado e publicado mensalmente pelo Bacen, com base no critério ‘abaixo da linha’, ou seja, a partir da variação do saldo da DLSP. O

M 21

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

método do Bacen é compatível com a lógica de controle de endividamento por ele estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a variação da DLSP. Ademais, não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União, dado que a Resolução 40/2001 do Senado Federal estabeleceu os limites para o endividamento apenas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Grifou-se)

33. Sendo assim, para que pudesse cumprir as atribuições que lhe foram trazidas pelo art. 59 da LRF, esta Corte de Contas, por intermédio do Acórdão 0324/2006-TCU-Plenário (TC 014.263/2005-4), determinou ao Bacen que editasse Manual que evidenciasse os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados para a apuração do resultado com base no método 'abaixo da linha', *in verbis*:

'Determinar ao Banco Central do Brasil a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em até 90 dias, elabore e publique, inclusive em meios eletrônicos de divulgação, Manual que evidencie os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados pela metodologia 'Abaixo da Linha' para a apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público e da Dívida Líquida do Setor Público.' (Grifou-se)

34. Referido Manual foi publicado pela autoridade monetária e está disponível no seguinte link: '<http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/EstatisticasFiscais.pdf>'.

35. Ainda nessa esteira, vale frisar que, posteriormente, no âmbito do TC 014.263/2005-4, em razão de indícios de irregularidade identificados na contabilização de aumento de capital da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) ocorrido em 2004, no valor de R\$ 8,4 bilhões, a equipe de auditoria responsável pela execução dos trabalhos representou ao Relator dos autos, para que, entre outros temas, fosse analisado o impacto de referida operação sobre o resultado fiscal e a dívida líquida do setor público.

36. Os trabalhos determinados pelo Ministro-Relator transcorreram no âmbito do TC 004.817/2006-9, sob a relatoria do Exmo Ministro Augusto Nardes, e resultaram no Acórdão 3427/2007-TCU-1ª Câmara, que, entre outros pontos, trouxe a seguinte determinação ao Bacen, à STN e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF):

'1.1.c - Determinar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional-STN e à Secretaria de Orçamento Federal-SOF para que, em até 90 dias da data de publicação do presente acórdão, providenciem a edição de portaria conjunta, ou instrumento normativo assemelhado conjunto, na qual estejam definidas as bases conceituais e metodológicas relativas aos critérios de apuração do resultado fiscal conhecido como 'abaixo da linha', de forma a que o Tribunal de Contas da União possa exercer em sua plenitude as funções que lhe foram atribuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; que esteja também determinado pela portaria que, quando não sejam utilizados de maneira rígida os conceitos e procedimentos gerais adotados na metodologia, os procedimentos alternativos sejam exaustivamente motivados;'

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br

22



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

37. No ano de 2011, em razão de **pedido de reconsideração** [*rectius*: pedido de reexame] **apresentado pelo Bacen** em relação ao Acórdão 3427/2007-TCU-1ª Câmara, foi exarado o Acórdão 2190/2011-TCU-1ª Câmara, nos seguintes termos:

'9.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285, caput, e art. 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, conhecer do pedido de reexame interposto pelo Bacen para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. em consequência, dar nova redação ao item '1.1 a', do Acórdão 3.424/2007-1ª Câmara, que passará a vigorar nos seguintes termos:

'1.1. Determinar:

a) ao Banco Central do Brasil que proceda às baixas do saldo remanescente do ativo financeiro Emgea - Cessão de Créditos - Processo 17944.000481/2004-32, com base no montante dos descontos concedidos nas liquidações/repactuações dos contratos da EMGEA;'

9.3. manter inalteradas as demais determinações constantes do Acórdão 3.424/2007-1ª Câmara;' (Grifou-sc)

38. Como visto, a **determinação para a edição de portaria conjunta foi mantida pela Corte de Contas. No entanto, em 2012, em razão de embargos de declaração com efeitos infringentes apresentados pelo Bacen**, foi exarado o Acórdão 7469/2012-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

'9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443, de 1992, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los, com efeito infringente, tornando insubsistente o subitem '1.1.c' do Acórdão 3.424/2007-TCU-1ª Câmara;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Senado Federal que, na qualidade de responsável pela edição de normas e parâmetros de apuração do resultado fiscal da União, conforme estabelecido no art. 52, incisos VI e VII, da Constituição Federal c/c o art. 30, incisos I e II, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, adote providências visando suprir tal omissão, propiciando condições para que o Tribunal de Contas da União possa exercer com plenitude as atribuições previstas no art. 59 da LRF;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade da escolha anual do Banco Central do Brasil como órgão encarregado de apurar o resultado fiscal da União, por ocasião do envio da mensagem do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que a metodologia 'abaixo da linha' não segue os parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

39. Assim sendo, como ainda não foi aprovada Resolução do Senado Federal que estabelecerá a metodologia de cálculo do resultado primário e nominal da União e como a determinação para que o Bacen, a STN e a SOF editem ato normativo conjunto que estabeleça as bases da metodologia 'abaixo da linha' tornou-se

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br

23



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

insubsistente, então os parâmetros, conceitos e práticas que norteiam a apuração do resultado fiscal 'abaixo da linha' levado a cabo pelo Departamento Econômico do Bacen somente podem ser encontrados: (i) no Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen na internet; e (ii) em documentos encaminhados por referida autarquia em resposta a expedientes que lhe foram enviados no âmbito dos processos citados acima." (Grifos presentes no original; outros destaques ausentes no original.)

52. Com isso, ao menos desde 2012 **vige firme orientação no TCU** no sentido de que, embora as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, sigam preceitos distintos daqueles idealizados pela LRF, o que tem dificultado o pleno desempenho das funções de controle a cargo da Corte de Contas, **é válida e legítima a metodologia utilizada pelo BCB**, cabendo, quando muito, à Presidência da República avaliar a conveniência e a oportunidade de manter esta Autarquia como o ente encarregado de apurar o resultado fiscal da União, decisão que permanece inalterada, como se depreende das Mensagens Presidenciais atinentes ao encaminhamento dos PLOA de 2013, 2014 e 2015 ao Congresso Nacional.

53. Nada obstante, o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário parece deixar margem a certa perspectiva de que ao BCB caberia o **"controle"** da execução orçamentária ou do desempenho fiscal da União, uma vez que determinou o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, requerendo-se alteração suas fontes de informação, abrangência e metodologia, talvez visando justamente a fazer refletir nessas estatísticas as diretrizes fixadas pela LRF para a metodologia que nunca foi aprovada pelo Senado Federal, de modo a facilitar o acompanhamento daquela Corte sobre a gestão fiscal do governo federal.

54. Todavia, o BCB entende, com base na própria jurisprudência do TCU (reiterada no ano em curso, como já se pontuou linhas atrás), que **não possui atribuição legal para atuar na execução e no controle dos elementos que compõem o resultado fiscal**, uma vez que esta Autarquia não integra a estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal e não controla a ordenação da despesa nem a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público.

55. Convém mencionar ainda que o próprio Ministro Relator do presente processo, no Voto que conduziu ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, assinalou que *"o BC tem a responsabilidade de apurar os resultados fiscais"* e que essa responsabilidade (de apuração) *"é derivada das leis de diretrizes orçamentárias, mediante indicação do Presidente da República"*.

56. Note-se, a seu turno, que o Ministro Relator não afirmou que esta Autarquia exerce o controle dos itens que compõem o resultado fiscal, até porque as Mensagens Presidenciais cometem essa atribuição exclusivamente à STN e à SOF. De todo modo, cabe um comentário adicional desta Procuradoria-Geral quanto ao trecho do mencionado Voto que informa que, *"se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo*

24

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo” (item 57).

57. O entendimento do BCB é de que a LRF não contempla tal hipótese de controle pela Autarquia, uma vez que essa Lei enuncia, de forma expressa, os mecanismos específicos de transparência fiscal vinculados diretamente ao acompanhamento, à avaliação e ao controle de observância dos mandamentos nela estabelecidos. Quanto a esses aspectos, a LRF vai além da definição dos conceitos básicos de dívida, receitas e despesas públicas e operações de crédito, chegando a definir, de forma detalhada, os próprios instrumentos de acompanhamento dessas variáveis e de aferição dos seus demais mandamentos.

58. Entre os documentos que devem ser elaborados pelos Governos e estão vinculados às atividades de controle previstas na LRF, destacam-se o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O primeiro tem foco no acompanhamento das receitas e despesas públicas, dos resultados fiscais delas decorrentes e de suas relações com os valores previstos no orçamento. Já o segundo tem foco na consolidação dos indicadores de dívida para efeitos da LRF, a exemplo da Dívida Consolidada Líquida (DCL), bem como na explicitação das informações sobre operações de crédito e na verificação de cumprimento dos limites estabelecidos na referida Lei.

59. O próprio TCU, na qualidade de principal agente responsável pelo acompanhamento da aplicação dos dispositivos da LRF, determinou que a produção desses Relatórios fosse realizada, a partir do primeiro quadrimestre de 2010, pela STN, com base nos seus próprios sistemas de contabilidade pública. Anteriormente, o demonstrativo da DCL, que faz parte do RGF, era consolidado a partir das informações estatísticas da DLSP, produzidas pelo BCB. Nesse sentido, vejam-se os seguintes acórdãos da Corte de Contas:

Acórdão nº 435/2009-TCU-1ª Câmara
Processo TC-026.695/2008-7 (MONITORAMENTO)

“1.4. Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Federal de Controle Interno que, a partir de 90 dias da publicação do presente Acórdão, **passem a utilizar os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal para a elaboração do quadro demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal**, em atendimento aos art. 87, 88 e 98 da Lei nº 4.320/1964, aos incisos I, III e parágrafo 3º do art. 29, ao inciso III do art. 50 e ao art. 54, da Lei Complementar nº 101/2000, ao art. 11, da Lei nº 10.180/2001, à instrução Normativa STN/MF nº 3/2001 e à Norma de Execução STN/MF nº 1/2001.” (Destques ausentes no original.)

Acórdão nº 5403/2009-TCU-1ª Câmara
Processo TC-026.695/2008-7 (MONITORAMENTO)

“1.4. Determinações:

1.4.1. reiterar a determinação à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno para que, **a partir do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º quadrimestre do exercício de 2010, passem a utilizar em definitivo dados do**

M 25

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal para a elaboração do quadro demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal;

1.4.2.à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno que encaminhem ao TCU, no prazo de 30 dias, as versões preliminares dos quadros demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal elaboradas com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, apontando os problemas identificados e as respectivas medidas adotadas com o objetivo de saná-los.” (Destques ausentes no original.)

60. **A determinação do TCU de consolidar os demonstrativos de dívida pública previstos no RGF a partir de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em substituição aos dados estatísticos produzidos pelo BCB, reforça a tese de que existem objetivos e critérios distintos entre os dois arcabouços analíticos e corroboram o entendimento de que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, não têm vinculação precipua com as atividades de controle e fiscalização do setor público, mais afetas à STN, à SOF e ao próprio TCU.**

61. Com efeito, o já citado art. 59, inciso I, da LRF, incumbe ao TCU a fiscalização quanto ao alcance das metas estabelecidas na LDO, como, aliás, asseverou a SecexFazenda no item 31 de seu Relatório de Fiscalização.

IV.4 – Conclusões sobre o contexto jurídico e normativo de elaboração de estatísticas fiscais pelo BCB

62. Ante todo o exposto a respeito do contexto jurídico e normativo de elaboração de estatísticas fiscais pelo BCB, veiculado nos três tópicos precedentes, tem-se o seguinte cenário, que bem denota o largo espectro interpretativo que permeia a matéria:

- i) a LRF estabeleceu a obrigatoriedade de definição de metas fiscais anuais, cabendo exclusivamente ao Senado Federal aprovar sua metodologia de apuração e ao TCU fiscalizar seu atingimento;
- ii) dada a ausência de regulamentação nos últimos quinze anos, tem-se utilizado informação pré-existente, a estatística macroeconômica do setor fiscal, compilada e publicada pelo BCB com fins próprios desde 1991, como referência para apuração dos resultados fiscais;
- iii) todavia, a LRF não regula a metodologia utilizada pelo BCB, que vem sendo utilizada em caráter provisório, até que o Senado Federal defina a “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”;
- iv) o próprio TCU reconhece que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, possuem “*conceitos, critérios e abrangência distintos daqueles idealizados pela LRF para o controle do endividamento e para o cálculo do resultado fiscal*” (item 23 do

M 26

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

Relatório SecexFazenda), mas, por outro lado, a Corte de Contas suscita a revisão da estatística já existente considerando algumas preocupações com preceitos que dizem respeito àquela metodologia prevista na LRF, mas até agora inexistente, como decorrência da mora legislativa que o TCU assinala na sua jurisprudência e também no presente processo;

- v) mesmo com a reconhecida e natural discrepância entre os “conceitos, critérios e abrangência” da estatística do BCB (existente) e aquela “idealizada” pela LRF (inexistente), o TCU, buscando cumprir com rigor o papel que o ordenamento jurídico pátrio lhe outorga (controle da execução orçamentária e do alcance das metas fiscais), imputa a esta Autarquia responsabilidades que refogem, na realidade, que ultrapassam as competências legais do BCB;
- vi) certo é que, reconhecida a mora legislativa quanto à “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, tal como determinado pela LRF, pondera-se que não há marco legal de referência – e, neste particular, são de todo convergentes os entendimentos do TCU e do BCB – que permita a outros órgãos suprirem, fora das funções legiferantes do Poder Legislativo (reserva legal), a definição de como deveria ser aquela metodologia (e não outra qualquer), ao menos não de forma estreme de dúvida que ensejasse determinações peremptórias;
- vii) diante desse cenário, à míngua do marco legal de referência exigido pela LRF, não haveria parâmetro juridicamente válido para se concluir, seja pela irregularidade da metodologia que vem sendo adotada pelo BCB, seja pela irregularidade da correspondente interpretação própria de uma Autoridade Monetária, ante o espaço legalmente reservado a sua discricionariedade (reserva técnica, decorrente das atribuições inerentes à autonomia operacional do BCB como Autoridade Monetária);
- viii) reconhece-se, evidentemente, que essa discricionariedade técnica jamais poderia ser exercida *contra legem*, o que, todavia, não se verifica no caso, por força da reconhecida mora quanto ao marco legal de referência.

63. É verdade que a Corte de Contas sustenta que as operações objeto do Processo TC 021.643/2014-8 estariam enquadradas na própria metodologia elaborada pela Autarquia e divulgada em seu Manual para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. O BCB gostaria, todavia, de realçar alguns fundamentos gerais relacionados à metodologia, bem assim questões específicas sobre cada tipo de operação, conforme detalhado na anexa nota técnica do Depec e sintetizado nos próximos tópicos desta petição, esperando que tais argumentos possam contribuir para o reexame daquela conclusão quanto ao enquadramento das rubricas.

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

27



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

64. Por ora, vale voltar a frisar que, nem nos dispositivos legais citados neste capítulo, relativos ao processo orçamentário anual e ao controle das contas públicas, nem em qualquer outro dispositivo legal, existe determinação quanto aos critérios ou aspectos específicos da metodologia de cálculo que deve ser utilizada na produção dos indicadores que servem de referência para o acompanhamento daquelas metas de política fiscal.

65. Conforme já ressaltado, a utilização dessas estatísticas como parâmetro de aferição de metas fiscais no processo orçamentário não pressupõe que o seu arcabouço deva se afastar do seu propósito básico como instrumento de apoio às atividades da Autoridade Monetária – vinculadas fundamentalmente à análise econômica – ou que devam incorporar necessariamente critérios não abrangidos em seu escopo ou no padrão uniformemente utilizado desde 1991.

66. Por outro lado, a metodologia definida pelo BCB, lastreada em padrões internacionais, para as estatísticas fiscais e que serve de base para sua compilação, vem atendendo, há muitos anos, ao objetivo precípuo a que se propôs. Nesse sentido, apesar de inúmeras visitas técnicas, indagações e verificações de natureza estatística ao longo desse extenso período, nunca houve crítica ou reparo por parte de analistas econômicos de mercado, agências de rating, técnicos do FMI ou de qualquer outro organismo internacional. Ao contrário, relatório daquele organismo enalteceu a qualidade das estatísticas fiscais brasileiras, como se vê na seção II da anexa nota técnica.

**V – BASES TÉCNICAS DA METODOLOGIA DAS ESTATÍSTICAS
MACROECONÔMICAS DO SETOR FISCAL, PUBLICADAS PELO BCB**

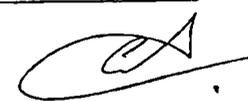
67. Com a finalidade de contribuir com mais subsídios para análise a respeito da metodologia utilizada para compilação das estatísticas fiscais, a Área de Política Econômica do BCB e o Depec elaboraram a **anexa nota técnica**, que detalha diversos pontos abordados ao longo da instrução e presentes nos documentos do TCU (Relatório de Fiscalização, Parecer do MPJTCU, Votos e Acórdãos).

68. Referida nota técnica busca endereçar não só as questões mais gerais, relativas aos conceitos e à abrangência da metodologia, como também os aspectos operacionais que, na visão da Autoridade Monetária, **não recomendariam a inclusão de passivos e a alteração de valores nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, tampouco a republicação dos dados, medidas que, segundo juízo técnico do BCB, não estariam contempladas nos padrões internacionais nem em seu Manual de Estatísticas Fiscais**, esperando-se que tais argumentos possam ser sopesados e, ao final, considerados para o reexame das determinações dirigidas a esta Autarquia na forma do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário.

69. Serão apresentadas nos tópicos seguintes, apenas algumas dessas ponderações, de modo sintético, dada a sua relevância para a compreensão do entendimento do BCB quanto

 28

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

à impossibilidade técnica, considerando o paradigma atual, de alteração metodológica que importe o acolhimento imediato das determinações contidas no mencionado Acórdão.

V.1 – Compilação de estatísticas macroeconômicas: características fundamentais e relação com os padrões metodológicos internacionais

70. Como já visto, **estatísticas macroeconômicas podem ser definidas como “conjuntos de dados brutos ou primários de um território ou de seus setores, periodicamente coletados, organizados, transformados, agregados e publicados, de acordo com conceitos, definições e metodologias previamente definidos, sujeitos à disponibilidade de fontes de dados apropriadas e tempestivas, que visam a mensurar aspectos da atividade econômica; destinados à análise e avaliação da situação e da evolução econômica desse território ou de setor(es), comparáveis ao longo do tempo e internacionalmente; que servem como pré-requisito indispensável às tomadas de decisão de agentes econômicos e à elaboração, implementação e avaliação de políticas econômicas”.**

71. **Diferenciam-se, pois, tanto do conceito de registros contábeis, quanto das previsões legais ou regulamentares, que, por questão de soberania e jurisdição, restringem-se ao âmbito nacional.**

72. As estatísticas macroeconômicas são **compiladas dentro de arcabouços estatísticos pré-definidos, com seus conceitos, definições e metodologias específicos.** A própria definição de estatísticas macroeconômicas pressupõe **marco metodológico prévio, largamente aceito e reconhecido,** no qual se fixam conceitos e definições e se fazem recomendações gerais. Essas recomendações são implementadas de forma diferenciada em cada país, mas sempre de acordo com fatores predeterminados, a saber: dimensões da economia, organização territorial, setores de atividade econômica mais relevantes, fontes de dados existentes, relação custo-benefício, disponibilidades de recursos humanos e financeiros, entre outros. Observe-se que essas definições específicas, relativas à aplicação nacional das recomendações gerais do padrão metodológico internacional são prerrogativas das próprias instituições compiladoras das estatísticas macroeconômicas, no exercício de juízo discricionário próprio, tendo por referência os fatores acima elencados e o propósito a que se destinam, sem perder de vista o viés de comparabilidade.

73. Para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo FMI, cujo arcabouço metodológico e os conceitos e definições básicos são consistentes com os do sistema de contas nacionais. Isso quer dizer que a produção dessas estatísticas pelo BCB, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da administração pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, com o processo orçamentário e com a LRF.

ny

29

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

**V.2 – Compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB:
objetivos, finalidades e autonomia operacional da Autoridade Monetária**

74. Especificamente em relação à compilação feita pelo BCB, é com sólido embasamento na experiência global, sintetizada nos manuais produzidos por organismos internacionais, bem como nas necessidades próprias e características de Autoridade Monetária, que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB assim define, em sua página 6, o principal objetivo da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB:

“No caso do Banco Central, as estatísticas [fiscais] produzidas têm como **principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada.**”¹⁷ (Destques ausentes no original.)

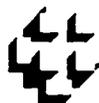
75. Assim, devc-se ter em mente que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia “abaixo da linha”), têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária, a exemplo da definição da meta da taxa básica de juros Selic, no âmbito das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom).**

76. Consequência disso é que a liberdade da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de sua competência **privativa** de formular e executar a política monetária, como bem ressalta a anexa nota técnica.

77. A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal.** Quaisquer constrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências. O **cenário de governança ideal**, por conseguinte, é aquele **idealizado pela LRF**, a saber, a

¹⁷ Ressalte-se, por sua importância, que o Manual de Estatísticas Fiscais BCB também aponta como utilidades adicionais da estatística macroeconômica do setor fiscal servir de **complemento** à contabilidade governamental no gerenciamento da política fiscal, verificar a consistência das estatísticas produzidas pela autoridade fiscal (ao que o ROSC de transparência fiscal, acima mencionado, se refere como “conciliação de contas”), e acompanhar, tempestivamente, a evolução fiscal dos governos regionais.

M 30



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

existência de ferramentas distintas, cada uma apropriada para o atingimento de sua específica finalidade: uma metodologia própria à autoridade monetária, direcionada à apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, e outra metodologia própria às autoridades responsáveis pelo controle do endividamento público, adequada para a aferição dos resultados primário e nominal do setor público.

78. Decorre do objetivo da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do país disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal –, a delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

**V.3 – Compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB:
delimitação de abrangência e de critérios**

79. Pelas razões acima é que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB define, logo em sua Introdução, que as “fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro.”, uma vez que o “Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais” (destaques ausentes no original).

80. Desta forma, quando o item 3 do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, relativo a “Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas”, afirma que a “regra geral” para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não-financeiro na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é que eles “devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo”, essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras. Por isso, com os conceitos, as definições, a metodologia e os procedimentos do BCB ao apurar sua estatística macroeconômica do setor fiscal, entende a Autarquia não ser possível acolher a argumentação desenvolvida no item 42 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda e transcrita no item 49 do Voto do Ministro Relator que conduziu ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário no sentido de que essas estatísticas incluiriam também quaisquer “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”.

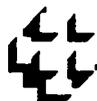
81. Ressalte-se, por imprescindível à lógica que norteia o entendimento do BCB sobre o assunto, que o termo “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de

 31

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 10 de julho de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão. Essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

82. Ressalte-se, ainda sobre metodologia, que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento de registro o critério de caixa, definido no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), cuja primeira versão foi publicada pelo FMI em 1986. Pelo critério de caixa, as “transações são registradas apenas quando o recurso (cash) é efetivamente recebido ou pago” (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27)¹⁸. A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB em sua página 10: “As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa”.

**V.4 – Compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB:
disponibilidade de fontes de dados e procedimentos operacionais**

83. Ainda em relação aos elementos da definição de estatística macroeconômica, impõe apreciar também os pilares mais concretos da produção estatística, a saber, a disponibilidade de fontes de dados que atendam aos requisitos de fidedignidade, tempestividade e regularidade, e a necessidade do estabelecimento de procedimentos operacionais, no Brasil consolidados ao longo de mais de vinte anos, continuamente aprimorado. O padrão metodológico internacional reconhece importância a todos esses aspectos práticos ao mencionar a possibilidade de que esses influenciem, inclusive, a aplicação dos conceitos ou definições propriamente ditos.

84. Na definição sobre as fontes dos dados para a compilação estatística, devem ser considerados a cobertura dos fluxos econômicos e dos estoques, os critérios de contabilização e valoração adotados pela estatística, o grau de detalhamento disponível, a periodicidade e a tempestividade dos dados, sua acurácia e confiabilidade. Adicionalmente, a disponibilidade de fontes de dados pode limitar a periodicidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Da mesma maneira, há a possibilidade de se efetuar ponderação (*tradeoff*) entre o interesse em se obter maior nível de detalhamento das fontes de dados e o tempo necessário para que esses dados mais detalhados possam estar disponíveis para o compilador.

¹⁸ O GFSM está disponível para consulta em <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

85. Por isso, apesar de admitir certas variações em razão de condições nacionais, foi definido como padrão mínimo internacional a compilação e divulgação de dados mensais para o governo central e trimestrais para o governo geral, com defasagens respectivas de um e três meses após o final do período de referência. **Importante ressaltar que a publicação mensal das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal brasileiras, com um mês de defasagem, supera esse padrão internacional, o que apenas é permitido pela periodicidade, tempestividade e qualidade das fontes de dados utilizadas, o que será analisado na seção seguinte desta nota técnica.**

86. As estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotando o critério "abaixo da linha", possuem três conjuntos de fontes de dados: (i) a **contabilidade do sistema financeiro, a partir do Plano de Contas do Sistema Financeiro Nacional (Cosif)**; (ii) os sistemas de liquidação e custódia dos títulos públicos; e (iii) os registros do balanço de pagamentos do país. Tais conjuntos são representativos da dívida dos entes públicos junto ao sistema financeiro nacional, da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida externa do setor público.

87. Todas essas fontes sujeitam-se aos **critérios necessários** e aos **padrões da estatística macroeconômica do setor fiscal**, publicada pelo BCB, a saber: estão disponíveis com periodicidade mensal; possuem tempestividade de até vinte dias em relação ao período de referência; têm detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; têm cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; são confiáveis em termos de qualidade da informação e estão sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração. **Para todos esses aspectos, contribui decisivamente o fato de todas essas informações serem extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo BCB.**

88. Para concluir esta análise sobre as fontes de dados, resalte-se que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, **superam o padrão mínimo internacional** em termos de desagregação, periodicidade e tempestividade, por dois motivos: a **finalidade precípua com a qual o BCB compila essas estatísticas e as próprias fontes de dados utilizadas**, cabendo realçar que esses fatores são inter-relacionados. **Considerando seu objetivo de avaliar os impactos fiscais sobre a demanda agregada e subsidiar decisões de política monetária, a periodicidade mensal e a tempestividade mínima são fundamentais.** O alcance dessa periodicidade e tempestividade só é possível com a utilização de fontes de dados sob o controle deste BCB, como demonstrado no item anterior.

89. Nesse sentido, a anexa nota técnica cita, como exemplo, os achados de auditoria do Relatório de Fiscalização da Secex/Fazenda. Nelc, a equipe técnica do TCU quantifica saldos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relacionados à

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbcb@bcb.gov.br

M 33



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e à Contribuição Social de que trata a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, ao “final de 2013” (itens 146 a 148). Em seguida, os itens 160, 164, 179 do citado Relatório apresentam os saldos relacionados a esses três itens para “setembro de 2014”, nos dois primeiros casos, e para “outubro de 2014”, no último. Todos esses dados foram obtidos com base na competência de requisição de informações própria dos Auditores do TCU. **Observe-se que, ainda que o BCB dispusesse de poderes legais para requisitar tais informações aos fundos ou a instituições não financeiras, e não detém tal como dispõe o TCU, as informações não estariam disponíveis atendendo ao critério mínimo exigido de tempestividade, para não falar nas demais dimensões de qualidade dos dados, mencionadas nos itens acima.**

90. Portanto, cabe assinalar que a utilização de fontes de dados adicionais àquelas já utilizadas pelo BCB tenderia a comprometer a finalidade da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e também o padrão de qualidade alcançado, haja vista que **não se vislumbram fontes alternativas que atendam, em conjunto, aos requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade.** Como consequência, a ampliação do escopo, longe de aprimorar as estatísticas fiscais, traria prejuízo para a adequada consecução da finalidade para a qual foram concebidas e implementadas, a saber, instrumentalizar a condução da política monetária pelo BCB.

91. Além da metodologia e das fontes de dados, a definição e a consolidação de **procedimentos operacionais** atinentes à compilação das estatísticas macroeconômicas constituem elementos fundamentais para sua produção, por garantir verificação de qualidade e de consistência intertemporal, mitigar riscos e permitir a análise crítica tempestiva dos dados gerados. **Os procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, preveem: i) garantia de acesso aos dados brutos oriundos diretamente das fontes de dados primárias, para a posterior organização, transformação, agregação e publicação das estatísticas; ii) extração dos mencionados dados a partir de sistemas corporativos, geridos pelo BCB, com garantia de integridade da informação; iii) coleta automatizada, segundo rotinas pré-estabelecidas e verificação de qualidade pela equipe técnica do BCB; e 4) validação das estatísticas produzidas.**

VI – COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS EM RELAÇÃO ÀS DETERMINAÇÕES DO TCU DIRIGIDAS AO BCB NO CASO CONCRETO

92. Considerando o **contexto normativo de elaboração de estatísticas de fiscais pelo BCB** (ausência de definição legal de seus critérios; sua antecedência em relação à LRF; ausência de impacto da LRF na metodologia; e ausência de atribuição legal da Autarquia para atuar na execução e no controle dos elementos que compõem o resultado fiscal), **afigura-se legítima, sob a ótica jurídica, a metodologia utilizada pelo BCB para sua compilação, seja quanto à observância de padrões internacionais, seja quanto a seus princípios gerais, definições, objetivos, finalidades, abrangência e critérios, seja, por fim, quanto à definição**

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

34



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

acerca da disponibilidade de fontes de dados e dos procedimentos operacionais utilizados, em grande parte consolidados no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB.

93. Estão amparadas nessas diretrizes legais e técnicas as justificativas do Depec, dadas ao longo da instrução do processo, para não inclusão de determinados passivos nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, pelo critério “abaixo da linha”, para não contabilização de valores segundo o entendimento da SecexFazenda, bem como para não refazimento de dados já publicados.

94. É verdade que há, nos autos, divergências de opiniões técnicas, entre o BCB e a SecexFazenda, sobre o enquadramento ou não de determinadas operações nos critérios de eleição, inclusive com base em interpretações distintas da mesma versão do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, djulgado na página da Autarquia na internet.

95. Nesta petição, buscou-se trazer à baila os principais argumentos pelos quais o BCB entende que a interpretação técnica adotada pelo TCU no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário não se coadunaria com o referido Manual, sem prejuízo de se assumir o compromisso de ajuste no documento, para, se for o caso, deixar mais clara a posição do compilador estatístico sobre os pontos que deram origem às divergências de caráter metodológico.

96. De todo modo, é forçoso admitir-se que, mais do que uma controvérsia entre o que entende a SecexFazenda e o BCB, a complexidade da matéria de fundo convida todos a concluir que as divergências de opiniões técnicas e jurídicas até aqui apontadas são fruto de interpretações razoáveis e merecedoras de detida reflexão, a ensejar a devida cautela e prudência, atributos que marcam a atuação técnica e isenta da Corte de Contas.

97. Volvendo-se a atenção para a nota técnica anexa, pode-se ver o detalhamento das considerações da Área de Política Econômica do BCB, não só quanto à pertinência geral da metodologia empregada, mas também em relação a cada determinação específica.

98. De todo modo, serão realçadas a seguir, sinteticamente, as razões específicas que sustentam a decisão quanto a cada operação citada nas determinações do TCU dirigidas ao BCB (item 9.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário), aproveitando-se o ensejo para pedir que sejam reexaminadas por essa Egrégia Corte, à luz de tais considerações.

9.1.1. publicação de quadro específico na Nota de Imprensa de Política Fiscal em que fiquem evidenciados os montantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e dos resultados nominal e primário que deveriam ter sido apurados para o exercício financeiro de 2014 caso os passivos referentes aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial estivessem sendo captados pelas estatísticas fiscais

99. Essa matéria foi tratada na **subseção III.1 da anexa nota técnica**, na qual se demonstra não ter ocorrido contabilização tardia dos passivos, que foram incorporados às

ly 35

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

estatísticas fiscais tão logo identificados pela Área de Fiscalização do BCB e, imediatamente após comunicados ao Depec (a partir da primeira data-base posterior).

100. A área técnica ressaltou também que o impacto do pagamento de despesas, mediante transferências de recursos para as instituições financeiras, é apurado nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, por meio da redução de disponibilidades do governo (exemplo, Conta Única do Governo Federal), em conformidade com o critério de caixa adotado na metodologia de apuração fiscal. No entanto, a metodologia estabelece que os passivos do setor público registrados no ativo das instituições financeiras são incluídos na DLSP, conforme estabelece o Manual de Estatísticas Fiscais BCB.

101. Nesse sentido, as obrigações dessa natureza (relacionadas ao pagamento das despesas sociais), decorrentes da insuficiência de transferências do Governo Federal para o pagamento de suas despesas, **podem se enquadrar, à medida que ganhem relevância econômica, nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como ação de aprimoramento estatístico.**

102. **À vista de tudo isso, o BCB entende de todo conveniente a não revisão das estatísticas publicadas, ou seja, a não retroatividade desse cálculo da apuração fiscal, em face dos seguintes aspectos:**

- a) os resultados mensais publicados ao longo de 2014 seguiram estritamente as condições fundamentais requeridas para a produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Com base nas informações disponíveis nos períodos de apuração, no arcabouço metodológico adotado e no conjunto de procedimentos operacionais já consolidados, validaram-se e publicaram-se estatísticas relativas aos períodos correspondentes, que atenderam a critérios de consistência, fidedignidade e tempestividade;
- b) por regra estabelecida desde o período em que se iniciou a publicação, pelo BCB, das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, não se revisam dados já publicados. Essa prática, consolidada ao longo dos anos, decorre da elevada repercussão das estatísticas no meio econômico-financeiro e do propósito de não provocar assimetria ou má compreensão de informações e volatilidade no mercado financeiro;
- c) a revisão de resultados já divulgados teria implicações significativas para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de rating e organismos internacionais;

 36

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- d) no que concerne especificamente a atrasos de repasses de pagamentos de benefícios sociais, eventual revisão das séries publicadas não alteraria a avaliação para o período em questão, o ano de 2014, para fins de política monetária. Além disso, embora o BCB não tenha responsabilidade legal pelo controle do endividamento público, cabe ponderar que a revisão das séries publicadas, ao que tudo indica, tampouco teria relevância para a apuração do cumprimento das metas fiscais pelas autoridades competentes. Não haveria, portanto, ganhos do ponto de vista analítico, nem efeitos práticos no âmbito das políticas monetária e fiscal e nem na apuração do resultado fiscal daquele ano.

9.1.2.1. (registro no rol de passivos da União na DLSP) dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', inscritos na contabilidade da referida instituição financeira

103. A matéria foi tratada na subseção III.3 da anexa nota técnica, na qual se sustenta que a não incorporação nas estatísticas fiscais desses valores registrados na contabilidade do Banco do Brasil S.A. mostra-se em conformidade com o padrão metodológico adotado, que observa o critério de caixa para captar o impacto das despesas na DLSP e no resultado fiscal primário.

104. Segundo esse padrão, os valores citados pelo TCU, vinculados aos programas de equalização de taxas agrícolas e outros débitos no Banco do Brasil, embora incluídos no ativo da instituição financeira, não preenchem as condições regulares para enquadramento como dívida pública, com destaque para o critério de caixa adotado na metodologia e aos demais aspectos indicados na nota técnica. Ademais, a avaliação quanto à existência de eventuais valores devidos e não pagos, relativamente a esses programas, está sujeita a atividades ligadas essencialmente à execução orçamentária, que não estão a cargo do BCB.

9.1.2.2. (registro no rol de passivos da União na DLSP) dos valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI)

e

9.1.2.3. (registro no rol de passivos da União na DLSP) dos valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, à Resolução CCFGTS 547/2008 e ao Programa Minha Casa Minha Vida

105. Essas matérias foram tratadas na subseção III.2 da anexa nota técnica, na qual se aponta que os ativos em questão estão registrados em entidade **não** financeira, a saber, uma empresa pública, caso da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Assim, tais valores estão fora da abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, visto que não observam condição básica e essencial para essa estatística, a de constituírem ativos de instituições financeiras contra o setor público.

My

37

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

106. Vale recordar que o termo “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, na forma compreendida pelo BCB, diferentemente do sentido utilizado pela SecexFazenda, está, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, necessariamente adstrito às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão.

107. Essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

108. A anexa nota do Depec ainda alinha uma série de considerações técnicas que inviabilizam o registro da equalização de taxas de juros relativas ao Finame e das obrigações juntos ao FGTS, a exemplo de incompatibilidades entre rubricas contabilizadas em diferentes regimes (caixa e competência) e do fato de, em certas operações, haver necessidade de apuração de valores efetivamente devidos ou de outros procedimentos adicionais ligados essencialmente à execução orçamentária, que não estão a cargo do BCB.

9.1.3. em relação aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, refazimento do cálculo do resultado primário decorrente de [todos os achados listados nos itens 9.1.3.1 a 9.1.3.7]

109. A determinação foi tratada não só nas subseções III.1, III.2 e III.3, mas também na seção IV da anexa nota técnica. Nessa última, em especial, consignou-se que as determinações do TCU, acaso mantidas e implementadas, podem inserir dispositivos estranhos àquele objetivo perseguido pelo BCB na produção de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, qual seja, aquilatar o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Em alguns casos, as determinações da Corte de Contas introduziriam alterações como a mudança na abrangência considerada desde 1991.

110. Acrescente-se que o BCB não é o órgão responsável por prestar informações sobre a Dívida Consolidada da União, conforme previsto no art. 55 da LRF. Aquele conceito – que não se confunde com os conceitos de DLSP e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), publicados pelo BCB – talvez se coadunc melhor com os objetivos fiscalizatórios do TCU, podendo abarcar outros passivos e informações que o Tribunal julgue relevantes para seus trabalhos de auditoria, sem que promova alterações metodológicas na apuração fiscal realizada pela Autoridade Monetária, que, como visto, obedece a princípios e diretrizes distintos daqueles concebidos pela LRF e foi instituída, muito antes, com finalidades próprias.

38



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

111. Por conta de razões exclusivamente técnicas, vinculadas à formulação e execução da política monetária, o BCB elabora estatísticas macroeconômicas do setor fiscal desde 1991, o que é absolutamente distinto da atividade de controle e execução em matéria orçamentária, da qual não foi legalmente incumbido.

112. Ao fazer apuração do resultado fiscal, com objetivos essencialmente macroeconômicos, o BCB fundamenta em padrões praticados internacionalmente, seguindo recomendações dos Manuais de Estatísticas do FMI. O escopo da estatística fiscal sistematizada pelo BCB abrange ativos e passivos financeiros do setor público junto a entidades reguladas e supervisionadas, ou captadas por sistemas de informações geridos pelo próprio BCB, de modo a garantir os indispensáveis requisitos de fidedignidade, tempestividade e periodicidade em sua divulgação, sendo de se registrar que jamais houve alteração dos limites desse escopo ao longo de períodos diversos da gestão fiscal, em quase um quarto de século.

113. Eventuais alterações metodológicas para refazimento dessas mesmas estatísticas, acomodando exigências de controle oriundas da LRF, afetariam: (i) sua aderência ao padrão internacionalmente codificado e amplamente difundido mundialmente; (ii) sua compatibilidade com as estatísticas de outros países, o aspecto central de todas as análises macroeconômicas e de oportunidade de investimento; e (iii) a própria consistência com os dados de séries já divulgadas, em franco detrimento da credibilidade institucional e da imagem da Autoridade Monetária e até mesmo do país, sem falar naquelas consequências já mencionadas no parágrafo 102 desta petição.

9.10. audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini [...], e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel [...], para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e conseqüentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas [...], bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao [...]

114. O presente pedido de reexame não se confunde com as razões de justificativa a serem apresentadas pelos dirigentes do BCB indicados no “rol de responsáveis” do Processo TC-021.643/2014-8, na forma do item 9.10 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário. É de se notar, no entanto, que a oitiva determinada está fundada na conclusão, adotada pelo Plenário do TCU como premissa, de ter havido “irregularidade” na contabilização da DLSP, na apuração do resultado fiscal e na contabilização supostamente tardia de passivos referentes ao pagamento de programas sociais.

115. Esse entendimento transparece dos seguintes trechos do Voto do Ministro Relator:

“53. Por fim, considero que o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam

39

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pggcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.

54. Lembro que um dos pedidos formulados na inicial pelo Ministério Público junto ao TCU foi para que se verificasse se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil 'capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras'.

55. Nesse sentido, o que se viu na inspeção realizada é que passivos relevantes, os quais, repita-se, atendem aos critérios adotados pela própria autarquia para compor a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), deixam de ser captados pelos resultados que apura, **razão pela qual entendo que devam ser chamados em audiência os dirigentes do Bacen para se manifestarem acerca das falhas identificadas nestes autos.**" (Destaques ausentes no original.)

116. Ocorre que a presente petição, bem assim a anexa nota do Depec, busca justamente apresentar contribuições jurídicas e técnicas para enriquecimento do debate acerca da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, evidenciando que todas as atividades a cargo do BCB foram adotadas em consonância com a legislação de regência e com os padrões metodológicos internacionais, não se registrando na DLSP apenas aquelas operações que não se amoldavam, na literalidade, a todos os requisitos, critérios e procedimentos.

117. Assim, como se pretende demonstrar, em face desses novos esclarecimentos, a insubsistência das determinações listadas no item 9.1, caso o pedido de reexame seja provido, não haverá, salvo melhor juízo, mais sentido em se manter o chamamento dos dirigentes do BCB em audiência.

118. Vale ressaltar, ainda, por oportuno, sem antecipar o juízo próprio da audiência, que a instrução do presente processo não revelou a existência de conduta, comissiva ou omissiva, de dirigentes que mantivesse relação denexo causal com a suposta irregularidade, tampouco apontou qualquer indício de culpabilidade dos agentes do BCB arrolados como responsáveis, não havendo sequer imputação de dolo, culpa em sentido estrito ou má-fé.

9.12. em relação às movimentações de recursos (pagamentos de benefícios e repasses) no âmbito de pagamento de benefícios do INSS, recomendação ao Banco Central do Brasil que adote providências no sentido de aprimorar a rotina contábil a ser utilizada pelas instituições financeiras para o registro de referidas movimentações

119. Trata-se de recomendação que está em linha com manifestação da Área de Fiscalização do BCB (Nota Técnica Desup/GBSIM/GTSP1-2014/02, de 29 de setembro de 2014), encaminhada ao TCU por meio do já citado Ofício 379/2014-BCB/Desup, como, aliás,

40

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

foi realçado no item 410 do Relatório de Fiscalização da SeccxFazenda¹⁹ e no item 11 Voto do Ministro Relator²⁰. Portanto, não há de se solicitar o reexame desse ponto do Acórdão, cabendo ao BCB adotar a providência sugerida pelo Desup e recomendada pelo TCU.

**VII – CONSIDERAÇÕES TELEOLÓGICAS SOBRE A IMPORTÂNCIA E
A NECESSIDADE DA MODULAÇÃO DO CONTEÚDO OU DOS EFEITOS DA
DECISÃO RECORRIDA NO TEMPO CASO SEJA MANTIDA**

120. Finalmente, impõe-se encarecer a subsidiária modulação do conteúdo ou dos efeitos da decisão recorrida no tempo, na hipótese de essa egrégia Corte de Contas não firmar entendimento no sentido acolher as razões até aqui expendidas, com as quais se postula tornar insubsistentes as determinações assentadas nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário.

121. Isso para que, mesmo que se entenda que a legislação imporia a manutenção da decisão recorrida em algum de seus aspectos, sua aplicação, no caso concreto, há de atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), não permitindo desconsiderar, pois, que a revisão de resultados já divulgados teria implicações significativas para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais.

122. Com efeito, como bem evidencia a Área de Política Econômica do BCB na anexa nota técnica, eventuais alterações metodológicas para refazimento dessas estatísticas, acomodando exigências de controle oriundas da LRF, poderiam afetar: (i) sua aderência ao padrão internacionalmente codificado e amplamente difundido mundialmente; (ii) sua compatibilidade com as estatísticas de outros países, o aspecto central de todas as análises macroeconômicas e de oportunidade de investimento; e (iii) a própria consistência com os dados de séries já divulgadas, em franco detrimento da credibilidade institucional e da imagem da Autoridade Monetária e até mesmo do país.

123. Além disso, para viabilizar tais alterações, caso essa Corte de Contas mantenha as determinações vazadas no item 9.1 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário em detrimento

¹⁹ “410. A Nota Técnica conclui, entendendo ser pertinente a realização de estudo no âmbito da autoridade monetária com vistas ao aprimoramento contábil relativo aos registros contemplados no fluxo financeiro de pagamento de benefícios do INSS.”

²⁰ “11. Restou esclarecido que o erro de R\$ 4 bilhões encontrado pelo Bacen nas estatísticas fiscais decorreu de alteração na forma de contabilização do pagamento de benefícios da Previdência Social por parte de uma instituição financeira prestadora de tais serviços, no período de fevereiro a maio de 2014. A falha no registro do ativo foi oportunamente identificada pelo Departamento de Supervisão Bancária da autarquia, que determinou a adoção das medidas corretivas, sem prejuízo de consignar em nota técnica a pertinência de realização de estudo, no âmbito daquela autoridade monetária, com vistas ao aprimoramento da rotina contábil utilizada pelas instituições financeiras no registro das movimentações relacionadas ao pagamento de benefícios do INSS.”



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

das razões de reexame ora expostas, aspectos cruciais permaneceriam pendentes de análise mais aprofundada e algumas restrições precisariam ser equacionadas, sobretudo aquelas relacionadas à **preservação do padrão metodológico** e dos objetivos essencialmente econômicos das estatísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades, e à **disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas**, tarefa que não está sob o total controle da Autoridade Monetária.

124. Eventual inclusão das relações apontadas pelo TCU depende, inclusive, do **equacionamento de dúvidas e lacunas apontadas** na anexa nota técnica acerca da forma de cumprimento das determinações, dada a existência de margem para interpretações distintas, **com efeitos diretos nas séries históricas dos resultados que forem eventualmente revisados e consequências relevantes na análise intertemporal das estatísticas.**

125. Em sendo assim, roga-se por que seja examinada a possibilidade de **modular o conteúdo da decisão recorrida**, na hipótese de que se entenda haver alguma inconsistência sanável na elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal que, todavia, não implique a revisão de dados já publicados pelo BCB, bem como seja avaliada a possibilidade de **modular no tempo os efeitos do que vier a ser decidido**, caso não sejam suprimidas as determinações impugnadas, restringindo sua eficácia, para **produção de efeitos estritamente prospectivos**, preferencialmente com a **concessão de prazo** suficiente para a realização de estudos adicionais, inclusive por meio de seminários acadêmicos e consultas públicas, medidas essas, ademais, que estarão em linha com a diretriz de *“interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”*, positivada no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, **inspirado no princípio de segurança jurídica.**

VIII – PRINCIPAIS CONCLUSÕES JURÍDICAS

126. Por fim, em benefício da clareza – ainda que com algum prejuízo à concisão –, pede-se vênha para oferecer o seguinte inventário das principais conclusões jurídicas que dimanam das considerações articuladas ao longo da presente petição:

- a) desde 1991, para fins de subsidiar suas decisões de política monetária, o BCB elabora, com metodologia própria, estatísticas fiscais, o que é bem distinto da execução ou contabilidade orçamentária da União;
- b) com a edição da LRF em 4 de maio de 2000, determinou-se que o Poder Legislativo fixaria a *“metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”*;
- c) assim, a metodologia própria do BCB para a elaboração das estatísticas fiscais é distinta dessa metodologia de que trata a LRF;

42

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- d) ainda em agosto de 2000, o então Presidente da República, cumprindo o que determina a LRF, enviou ao Senado Federal proposta para a fixação dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, trazendo, como anexo, a *“Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação”*;
- c) o Senado aprovou a Resolução nº 48, de 2007, que trata dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, mas não cuidou da *“Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação”*;
- f) portanto, até o presente momento, ainda não foi fixada a metodologia de apuração dos resultados fiscais prevista na LRF;
- g) a seu turno, as LDO, ante a ausência da metodologia prevista na LRF, passaram a determinar que as Mensagens Presidenciais que encaminham os PLOA deveriam conter a *“metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento”* e a *“indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas”*;
- h) ao dispor sobre o assunto, as Mensagens Presidenciais, desde o ano 2000, têm consignado que *“o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta”*;
- i) desde então, a metodologia do BCB destinada à apuração dos resultados fiscais para subsidiar suas decisões de política monetária passou a ser destinada, também, *“para fins de verificação do cumprimento da meta”*;
- j) entretanto, não foi atribuída ao BCB a própria *“verificação do cumprimento da meta”* sob a ótica da execução e controle da política fiscal, nem se exigiu do BCB que alterasse a metodologia que sempre utilizou desde 1991 para fins de política monetária;
- k) do mesmo modo, o cálculo do IPCA pelo IBGE, para fins de avaliação do cumprimento das metas de inflação (art. 3º do Decreto nº 3.088, de 1999, e art. 1º da Resolução nº 2.744, de 2000, do CMN), não transforma o IBGE em órgão responsável pela execução e controle da política monetária, o que cabe exclusivamente ao BCB, nem tampouco legitima a Autoridade Monetária a interferir na metodologia adotada para cálculo do IPCA;
- l) ou seja, a incumbência cometida ao BCB de apurar os resultados fiscais para fins distintos de suas decisões de política monetária não o transformou em órgão integrante da estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal, bem como não lhe atribuiu o dever de controlar

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

43



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

a ordenação da despesa e a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público;

- m) isso porque as Mensagens Presidenciais, ao disporem sobre a “*metodologia de cálculo do resultado primário e nominal*”, destacam expressamente que “*o segundo [critério] acima da linha é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal e [que efetivamente] possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo [csse controle] fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal*”;
- n) como se vê, “*o controle dos itens que compõem o resultado*” não foi transferido para o BCB, a quem coube apenas a apuração;
- o) certo é, também, que a apuração dos resultados fiscais pelo BCB “*para fins de verificação do cumprimento da meta*” não determina que os números da Autarquia sejam adotados como a única referência pelos órgãos de controle da política fiscal;
- p) pelo contrário, as próprias Mensagens Presidenciais fazem expressa referência a duas sistemáticas de apuração: “*acima da linha*”, atribuída à STN e à SOF, e “*abaixo da linha*”, elaborada pelo BCB;
- q) aliás, o eminente Ministro José Múcio assinalou em seu Voto que: “*o BCB tem a responsabilidade de apurar os resultados fiscais*” e que essa responsabilidade – repita-se: de apuração – “*é derivada das leis de diretrizes orçamentárias, mediante indicação do Presidente da República*”. Todavia, o Ministro não afirmou que o BCB exerce o “*o controle dos itens que compõem o resultado [fiscal]*”, até porque expressamente as Mensagens Presidenciais cometem essa atribuição exclusivamente a outros órgãos;
- r) o próprio TCU, reiteradamente, tem consignado em seus julgamentos que a indicação do BCB, nas Mensagens Presidenciais, não supre a ausência da norma prevista no art. 30 da LRF, que deveria estabelecer “*a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”;
- s) nesse sentido, o TCU assentou, no Acórdão 7.469-44/2012-TCU-1ª Câmara:

“26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia ‘abaixo da linha’, que venham suprir o vácuo legislativo para

 44

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.

[...]

28. Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado. [...]” (Destques ausentes no original.)

t) mais recentemente, o Acórdão 842-13/2015-TCU-Plenário seguiu a mesma linha:

“Considero que a análise realizada neste processo demonstra mais uma vez a necessidade de que sejam adotadas providências visando ao atendimento da LRF, mediante a definição legal de uma metodologia de apuração do superávit primário. Essa medida é fundamental para garantir a transparência e compreensão dos resultados fiscais alcançados pelo governo federal. Embora a metodologia adotada pelo Bacen seja respaldada em procedimentos internacionalmente aceitos, transações atípicas e mudanças promovidas por sucessivas LDO's têm dificultado o acompanhamento e afetado a credibilidade das informações.” (Destques ausentes no original.)

IX – PEDIDO

127. Pelo exposto, o BCB requer seja conhecido, recebido em seu efeito suspensivo e provido o presente pedido de reexame, considerando os esclarecimentos técnicos e jurídicos ora apresentados para efeito de revisão da matéria julgada, pugnando-se por que seja reformada a respeitável decisão recorrida, para que sejam suprimidas as determinações estabelecidas no item 9.1 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, e promovendo-se o arquivamento do feito em relação ao BCB, por não haver irregularidade na atual forma de elaboração e publicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e de cálculo dos resultados fiscais, quando muito se verificando divergência entre as opiniões e perspectivas técnicas do BCB e do TCU, dispensando-se, nesse caso, a audiência dos dirigentes da Autarquia objeto do item 9.10 do mesmo Acórdão.

128. Subsidiariamente, requer que, acaso essa egrégia Corte de Contas adote entendimento no sentido de que há alguma inconsistência sanável na elaboração das referidas estatísticas fiscais que, todavia, não implique a revisão de dados já publicados pelo BCB, reforme a r. decisão recorrida, no sentido de modular o conteúdo de suas determinações, enfocando os aspectos pontuais que porventura inspirem correção de acordo com o prudente critério do Tribunal.

129. Também subsidiariamente, acaso não sejam suprimidas as determinações constantes na decisão recorrida, requer que, em qualquer outra hipótese, notadamente se

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br

45



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

mantidas em sua inteireza as mencionadas determinações, sejam modulados os efeitos do que decidido no tempo, à luz do disposto no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 1999, tendo em vista o nada desprezível potencial de comprometimento da credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais, acaso não seja gradual a imposição da decisão recorrida, inclusive com tempo hábil para aprofundamento dos debates acadêmicos e com as demais partes interessadas, com vistas a encaminhar dúvidas e lacunas e buscar o caminho do entendimento para preservação do padrão metodológico e dos objetivos essencialmente econômicos das estatísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades, e à disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 21 de maio de 2015.

MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 31.580

CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 16.400



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC, DE 21 DE MAIO DE 2015

Área de Política Econômica (Dipec) e Departamento Econômico (Depec) – Processo TC 021.643/2014-8, em trâmite no Tribunal de Contas da União (TCU). Apresentação de esclarecimentos em relação a questões técnicas abordadas no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário e no Acórdão 992-15/2015-TCU-Plenário. Pt 1491600287.

Trata-se de análise técnica quanto aos aspectos de competência da Área de Política Econômica (Dipec) e do Departamento Econômico (Depec) abordados ao longo do Processo TC 021.643/2014-8, em trâmite no Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente nas duas decisões proferidas pelo Plenário da Corte de Contas, com vistas a oferecer contributos ao deslinde das questões levantadas pela equipe de auditoria responsável pelo assunto, podendo inclusive levar ao reexame e à revisão de suas conclusões.

2. Da primeira decisão do TCU, consubstanciada no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, de 15 de abril de 2015, os seguintes itens referem-se à atuação do Banco Central do Brasil (BCB) no que tange à produção de estatísticas fiscais:

“9.1. **determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:**

9.1.1. **publique quadro específico na Nota de Imprensa de Política Fiscal** em que fiquem evidenciados os montantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e dos resultados nominal e primário que deveriam ter sido apurados para o exercício financeiro de 2014 caso os passivos referentes aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial estivessem sendo captados pelas estatísticas fiscais;

9.1.2. **registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):**

9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’, inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;

9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

9.1.2.3. os valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, à Resolução CCFGTS 547/2008 e ao Programa Minha Casa Minha Vida;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depcc@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

2

9.1.3. em relação aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, **refaça o cálculo do resultado primário** decorrente:

9.1.3.1. dos dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.2. dos dispêndios ocorridos no âmbito da equalização de taxa de juros a que se refere a Lei 8.427/1992, e a Portaria do Ministério da Fazenda 315/2014, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.3. dos dispêndios ocorridos no âmbito da legislação abrangida pelo ativo 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', do Banco do Brasil, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.4. da variação dos saldos da dívida da União junto ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) de que trata a Lei 12.096/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.5. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativas aos adiantamentos concedidos no âmbito do PMCMV de que trata a Lei 11.977/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de referido endividamento;

9.1.3.6. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro e que, em razão do disposto pelo art. 3º, § 1º, da Lei Complementar 110/2001, estão registrados como direitos de referido Fundo junto à União;

9.1.3.7. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro para cobertura dos encargos resultantes da Lei nº 6.024/1974, da Medida Provisória nº 2.196/2001 e da Resolução CCFGTS nº 574/2008;

[...]

9.10. **determinar a audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini (...), e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel (...), para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e consequentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', registradas como ativos pelo Banco do Brasil, à equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES, às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida, às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei 6.024/1974, a Medida Provisória 2.196/2001 e a Resolução CCFGTS 574/2008, os três últimos perante o FGTS, bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal;**

[...]

9.12. em relação às movimentações de recursos (pagamentos de benefícios e repasses) no âmbito de pagamento de benefícios do INSS, recomendar ao Banco Central do Brasil que adote providências no sentido de **aprimorar a rotina contábil a ser utilizada pelas instituições financeiras** para o registro de referidas movimentações;

9.13. determinar à SecexFazenda que:

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

3

9.13.1. após os recálculos a serem feitos pelo Departamento Econômico do Banco Central, conforme o item 9.1.3, avalie, se preciso com o apoio da Semag, qual seria o efeito no cumprimento das metas fiscais referentes ao período 2013-2014; [...].” (Destacou-se.)

3. Nada obstante o esforço da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) em apresentar ao TCU, as justificativas pertinentes sobre os assuntos objeto desse primeiro julgamento, a Corte de Contas negou provimento aos embargos de declaração (Petição 2167/2015-BCB/PGBC), prolatando o Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário, de 29 de abril de 2015, com base em novo voto do Ministro Relator.

4. A presente manifestação técnica foi elaborada primando ao máximo pela minuciosidade e pelos indispensáveis detalhamentos referentes a cada um dos quesitos apontados no Relatório de Fiscalização da SecexFazenda (Fiscalis 621/2014), de 12 de dezembro 2014; e também quanto às supostas falhas e faltas do BCB mencionadas no referido Relatório de Fiscalização; no Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPjTCU), de 6 de abril de 2015; e nos Votos do Excelentíssimo Senhor Ministro Relator acolhidos nos dois Acórdãos citados.

5. Para atender a esses propósitos e prestar explicações detalhadas sobre cada quesito, esta nota técnica foi estruturada nas seguintes seções:

I) Contextualização da inspeção e da decisão do TCU;

II) Competências do Depec e compilação de estatísticas macroeconômicas: características fundamentais, relação com os padrões metodológicos internacionais, e estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;

III) Análise dos pontos elencados nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário:

III.1) “contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal”;

III.2) “equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCV), às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001, e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, e a Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, os três últimos perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)”;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

4

III.3) “contas ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’, registradas como ativos pelo Banco do Brasil S.A.”;

IV) Esclarecimentos adicionais;

V) Implicações de eventuais alterações no atual escopo da metodologia e/ou de eventual refazimento das estatísticas divulgadas pelo BCB;

VI) Sumário e conclusões.

I) Contextualização da inspeção e da decisão do TCU

6. O MPJTCU representou à Corte de Contas, em **21 de agosto de 2014**, requerendo a abertura de investigação sobre suposta ausência ou atraso de repasses regulares do governo federal para o pagamento de benefícios sociais, que estariam sendo pagos com recursos próprios de instituições financeiras públicas federais, e diante da possibilidade de esses fatos – se confirmados durante a inspeção – constituírem possíveis indícios de irregularidades.

7. Adicionalmente, a representação do MPJTCU mencionava aparente impacto de tal ausência ou atraso de repasses nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme trecho abaixo transcrito:

“[...] ao que parece, o Banco Central do Brasil, por intermédio de seu Departamento Econômico, não está, no momento em que apura o resultado fiscal do setor público, registrando os passivos ou [não está] registrando, adequadamente, as variações no saldo das obrigações do Tesouro junto aos bancos, surgidas em razão da realização das respectivas antecipações de valores (operações de crédito).” (Destacou-se).

8. A partir dessas possíveis evidências coletadas da imprensa e de sua própria avaliação preliminar e provisória, o MPJTCU requereu ao TCU, especificamente no que se relaciona com a área de atuação do BCB:

“b) realização de inspeção no Banco Central do Brasil [...] com o objetivo de:

(i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 **entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas;**

[...]

(iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os **passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras.** Em caso contrário, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização; [...]” (Destacou-se.)

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

5

9. Com o despacho favorável do Ministro Relator, datado de **15 de setembro de 2014**, o TCU realizou a requerida inspeção no período de 22 de setembro a 21 de novembro de 2014, tendo como ***“Objeto da Fiscalização: Analisar os repasses do Governo Federal às instituições financeiras, com vistas a identificar eventuais irregularidades”*** (Relatório de Fiscalização da SecexFazenda). Durante a inspeção, entre outras providências, o TCU realizou reuniões técnicas com equipes do BCB e requereu documentos a esta Autarquia, no que foi tempestiva e integralmente atendido. Das quatro questões de auditoria formuladas no Relatório de Fiscalização, finalizado em **12 de dezembro de 2014**, é possível ao BCB, considerando sua área de atuação, agregar informações apenas à quarta questão, transcrita abaixo:

“Questão 4 – qual o impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?” (Destacou-se).

10. O Relatório de Fiscalização da SecexFazenda apontou, logo em seu início, a inexistência de definição legal para a *“metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”*, devido ao não cumprimento do disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante denominada apenas LRF). Informou também o resultado prático dessa lacuna normativa, a saber, a definição do BCB como o responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais”, conforme Mensagens Presidenciais de encaminhamento dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) ao Congresso Nacional. Por fim, apresentou decisões prévias do TCU, materializadas em Acórdãos, nos quais essa Corte de Contas reconhece serem distintas a metodologia utilizada pelo BCB na sua compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e aquela idealizada pela LRF. Essa parte do Relatório de Fiscalização será analisada mais detidamente em manifestação jurídica da PGBC.

11. A parte substantiva do Relatório da SecexFazenda tratou da noticiada ocorrência de atrasos de repasses do governo federal para despesas com benefícios sociais e subvenções econômicas. Para este fim, os auditores, valendo-se do poder fiscalizatório que compete ao TCU, requisitaram informações específicas ao Departamento de Supervisão Bancária (Desup) do BCB, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), aos Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego, e a instituições financeiras públicas inspecionadas. Os auditores também analisaram demonstrações financeiras de instituições financeiras, demonstrações financeiras de agências de fomento (Finame) e balanço de fundo (FGTS).

12. Paralelamente a essa finalidade definida no objeto da fiscalização transcrito no item 8, acima, a SecexFazenda, em seu Relatório, também teceu formulações, baseadas em seu entendimento técnico, sobre a metodologia adotada pelo BCB para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (item 2.6.2), chegando a concluir que essas operações deveriam, todas, indistintamente, integrar as referidas estatísticas publicadas pelo BCB. Por oportuno, cabe realçar que, em todos os parágrafos nos quais o Relatório de Fiscalização propõe determinações ao BCB e ao Depec, lê-se *“em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen”* (p. ex., item 105). A presente nota técnica, todavia, buscará demonstrar que essa premissa adotada naquele Relatório não levou em

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

6

consideração todos os aspectos metodológicos envolvidos na elaboração das estatísticas fiscais, o que compromete também a higidez das conclusões materializadas nas determinações dirigidas a esta Autarquia.

13. Com efeito, como será detalhado ao longo desta nota técnica, observa-se, da detida leitura do Relatório de Fiscalização e das manifestações do TCU que a acolheram, bem assim da apertada síntese realizada nos itens anteriores, que:

- i) a área técnica do TCU tem entendimento próprio sobre o que deveria ser a estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e qual deveria ser sua finalidade básica, o que, no caso concreto, levou-a a emitir posição discordante em relação ao que o BCB entende que essa estatística e sua finalidade precípua efetivamente são, **temática que será objeto de análise mais detida na seção II da presente manifestação;**
- ii) esse entendimento da área técnica do TCU foi validamente apresentado no contexto das atribuições legais dessa Corte de Contas, entre outras a de fiscalizar o cumprimento da LRF, incluídas as metas fiscais, e necessitar, para tanto, de metodologia específica que calcule os resultados fiscais anuais, o que contrasta com o atual ambiente de lacuna normativa, **aspecto que será detalhado, inclusive quanto aos impactos para esta Autarquia, em manifestação jurídica da PGBC;**
- iii) nesse contexto de lacuna legal e com base no entendimento daquela área técnica, o TCU inspeciona as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, tentando verificar sua adequação aos procedimentos relativos ou à execução orçamentária e à programação financeira da União – mediante, por exemplo, o acompanhamento dos gastos públicos vinculados a ações governamentais em discussão –; ou ao controle e fiscalização desses mesmos gastos – utilizando, por exemplo, a requisição de informações a Ministérios e a análise de balanços de fundos privados, fontes de informações dos achados de auditoria do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda elaborado no caso concreto;
- iv) todavia, imputa-se às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, algo que não lhe é próprio, bem como propõem-se alterações em sua metodologia, como a ampliação da abrangência de suas fontes de informação e mudança em seus critérios para registro das operações, e também se extraem determinações que, embora concorram para o aprimoramento de ferramentas voltadas ao trabalho de fiscalização do próprio TCU, não condizem com os princípios e as finalidades das estatísticas fiscais e ainda podem causar impactos na execução das missões legalmente atribuídas a esta Autarquia, **conforme analisado na seção III, mais abaixo.**

14. Em outras palavras, considerando os achados de auditoria descritos no Relatório de Fiscalização da SecexFazenda referentes a atrasos nos repasses do governo federal para o pa-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

7

gamento de benefícios sociais e subvenções econômicas, aquela equipe técnica propôs ao TCU determinar ao BCB o refazimento de suas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal para a inclusão de passivos do governo federal que estão fora da abrangência e das fontes de dados das referidas estatísticas. Todavia, a implementação de tais determinações implicará alteração substancial na metodologia de elaboração das estatísticas fiscais adotada pelo BCB, consagrada internacionalmente, **quebra das séries históricas sem amparo em mudanças estruturais, prejuízos na sua utilização por analistas e no seu uso como instrumento de comparação internacional e impactos negativos na credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal do país e do BCB enquanto compilador**, conforme exposição feita na seção V da presente nota.

15. Convém ressaltar ainda que o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda sugere também que os órgãos federais responsáveis: i) efetuem de imediato a cobertura de eventuais saldos existentes com as entidades operadoras dos benefícios sociais e subvenções econômicas; e ii) passem a efetuar de forma tempestiva referidos repasses. Observe-se que **essa determinação, se efetivada, torna supérflua a sugestão de determinação ao BCB de alteração de sua metodologia estatística, visto que, por evidente, o cumprimento dessas determinações pelos órgãos federais responsáveis e sua competente fiscalização por parte do TCU implicarão imediato impacto nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB (ou mesmo deixarão de constituir achados relevantes), sem necessidade de qualquer modificação em sua metodologia.**

16. Por outro lado, e apenas para fins de argumentação, supondo-se mantida a íntegra das determinações sugeridas pela SecexFazenda – ou seja, o refazimento retrospectivo das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, com mudanças em sua metodologia; e a imediata cobertura de eventuais saldos existentes com as entidades operadoras – teríamos, como resultado, a inusitada situação na qual a regularização dos atrasos identificados pela inspeção, mediante o seu efetivo pagamento àquelas instituições financeiras e não-financeiras, **não causaria nenhum impacto fiscal primário no momento da efetiva redução de ativos do governo federal (Conta Única), como se verá em detalhes na seção V desta nota técnica.**

17. Passando ao **parecer do MP/TCU**, de 6 de abril de 2015, vê-se que acolheu largamente, apenas com a correção de poucos pontos, as análises e conclusões apresentadas pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização. Por sua relevância, entendemos necessário reproduzir o quadro da fl. 15 do mencionado parecer, no qual seriam elencadas *“dívidas da União que deixaram de ser devidamente captadas pelo Bacen, identificadas durante a inspeção”*:

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede -- 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br

fl



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

8

<i>Dívidas da União não captadas pelo Bacen</i>	<i>Valor aproximado (R\$)</i>	<i>Mês de apuração do saldo da dívida</i>
<i>Subvenções Agrícolas BB</i>	<i>7.943.736.000,00</i>	<i>Junho/2014</i>
<i>Outras Subvenções BB</i>	<i>1.796.224.000,00</i>	<i>Junho/2014</i>
<i>PSI - BNDES</i>	<i>12.157.979.000,00</i>	<i>Junho/2014</i>
<i>Passivos relativos à Resolução CCFGTS 574/2008</i>	<i>638.400.000,00</i>	<i>Setembro/2014</i>
<i>PMCMV - FGTS</i>	<i>7.666.300.000,00</i>	<i>Setembro/2014</i>
<i>Passivos junto ao FGTS ref. à Lei Complementar 110/2001</i>	<i>10.049.100.000,00</i>	<i>Setembro/2014</i>
TOTAL	40.251.739.000,00	-

18. Também antecipando resumidamente a análise que será detalhada na seção III, o quadro abaixo reorganiza o quanto publicado no parecer do MPjTCU ajustando-o ao critério básico de abrangência da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, a saber: **identificar se, de fato, constituir-se-iam ativos de instituições financeiras junto ao setor público¹**. Em caso negativo, tais valores estariam liminarmente excluídos daquela abrangência, conforme definição metodológica.

19. A partir do quadro abaixo, que obedece ao padrão metodológico adotado pelo BCB, conclui-se que pouco mais de três quartos dos “*mais de R\$ 40 bilhões*” mencionados no parecer do MPjTCU **não são ativos de instituições financeiras**, não devendo, portanto, estar contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Desses “*mais de R\$ 40 bilhões*” restariam – e assim estariam sujeitos a exame mais minucioso, uma vez que estão registrados no ativo de instituição financeira – 24,2% do total mencionado no quadro do MPjTCU, ou R\$9,7 bilhões, que correspondiam, assinala-se, a 0,33% da dívida bruta do governo geral em junho de 2014, ou o acréscimo de 0,18p.p na dívida de 55,0% do PIB registrada para o período. A análise da natureza desses recursos, a ser realizada na subseção III.3 da presente nota, evidenciará, ainda, a inadequação de se incluir também essa parcela restante nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

1 Como será abordado mais adiante, o critério de incluir nas estatísticas fiscais elaboradas pelo BCB todas as “*operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, utilizado pela Secex-Fazenda, não encontra amparo no “Manual de Estatísticas Fiscais Publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil”, cuja última atualização data de abril de 2012, diferentemente do que sustenta aquela equipe técnica.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

9

Reorganização das "Dividas da União não captadas pelo Bacen", segundo imputado pelo parecer do MPJTCU, pelo critério básico para compor as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, a saber: o de estar no passivo de instituição financeira (IF) ou no passivo de instituição não-financeira (Não-IF)

Rubricas	R\$ bilhões	(%)
Passivos de instituições financeiras (IF)	9,7	24,2%
Banco do Brasil - Equalização da Safra Agrícola	7,9	19,7%
Banco do Brasil - Títulos e Créditos a Receber - Sem		
Característica de Concessão de Crédito	1,8	4,5%
Passivos de instituições não-financeiras (Não-IF)	30,5	75,8%
Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame)	12,2	30,2%
FGTS - Resolução do CCFGTS 574/2008	0,6	1,6%
FGTS - Programa Minha Casa Minha Vida	7,7	19,0%
FGTS - Lei Complementar 110/2001	10,0	25,0%
Total	40,3	100,0%

20. Não deixará de ser notado que os títulos das rubricas na tabela acima foram, em alguns casos, modificados em relação ao quadro original do parecer do MPJTCU. Isso porque, talvez a título de simplificação, o MPJTCU alterou as definições dadas pelo Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, mais condizentes com a natureza desses montantes. Exemplificando, o montante no ativo da **Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame)**, rubrica assim definida no item 129 do Relatório daquela equipe técnica, reconhecidamente instituição não financeira, transformou-se, no quadro do parecer do MPJTCU, em "PSI - BNDES". Da mesma forma, a rubrica do ativo do Banco do Brasil S.A. "**Títulos e Créditos a Receber - Sem Característica de Concessão de Crédito**" (item 121 do Relatório de Fiscalização) passou a ser citado, no citado parecer, como "Outras subvenções BB". Veremos nos itens seguintes que essas alterações de nomenclatura podem, em alguma medida, confundir o tomador de decisão quanto ao **real caráter desses montantes para fins da avaliação sobre se estão de acordo ou não com a metodologia adotada pelo BCB para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal.**

21. Na sequência da tramitação do Processo TC-021.643/2014-8, o Voto do Ministro Relator trilhou os mesmos argumentos esposados pelos Auditores e pelo MPJTCU, acrescentando comentários e conclusões que, embora sejam fruto da convicção do julgador, não estavam presentes nos documentos anteriores.

22. Especificamente no que concerne à área de atuação do BCB, referido Voto, em primeiro lugar, reproduz as conclusões do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, que consideram ser imperativa a inclusão dos valores sob comento nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, em suposto atendimento aos próprios critérios metodológicos dessas estatísticas.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

10

23. Observe-se, no entanto, que o item 49 do Voto, diferentemente do que consta da representação inicial do MPJTCU, deixa de conceituar esses passivos como “*obrigações do Tesouro junto aos bancos*”, passando a referenciá-los, de forma genérica, como passivos “*registrados no ativo da entidade credora*”, o que **desconsidera a abrangência das fontes de informações definidas pela estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB**. De forma similar, o critério para a compilação estatística não mais seria que essas operações constituam “*antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras*” (MPJTCU), mas agora apenas, e de forma ampliativa e sem a mesma precisão, “*operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, nos termos do item 42 do Relatório de Fiscalização² que, ressalte-se, é definição que não encontra amparo no “Manual de Estatísticas Fiscais Publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil” (atualizado em abril de 2012), tão citado pela SecexFazenda em sua manifestação.

“49. Conforme anotado pela unidade técnica, tais passivos atendem aos critérios definidos para a sua inscrição nas estatísticas fiscais, uma vez que estão **registrados no ativo da entidade credora e têm sua origem em operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro.**” (Destacou-se.)

24. Com base nessa premissa equivocada de adequação de tal critério ampliativo à metodologia, o Voto do Ministro Relator formulou entendimento que atribui ao BCB falhas metodológicas ou operacionais e falta de diligência e de transparência. Atribui, ainda, à vista de suposta falta de “*controle*” do BCB, responsabilidade pelas proporções atingidas nas supostas irregularidades **agora** identificadas pelo TCU, ou seja, **implicitamente atribuiu ao BCB a competência e a responsabilidade para a fiscalização da execução orçamentária e programação financeira do governo federal, o que, todavia, extrapola o conjunto de atribuições legais desta Autarquia, e ainda imputa ao BCB falhas no exercício de competência que não lhe é própria**. Vejam-se, *in verbis*, os trechos do Voto do Ministro Relator que trazem essa conclusão:

“53. Por fim, **considero que o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.**”

[...]

² Sobre a origem dessa expressão, bem como sua inadequação para caracterizar a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, ver a seção II desta nota técnica. Antecipa-se, desde já, que o termo “*operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado – as quais não estariam registradas, sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

11

55. Nesse sentido, o que se viu na inspeção realizada é que passivos relevantes, os quais, repita-se, **atendem aos critérios adotados pela própria autarquia para compor a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**, deixam de ser captados pelos resultados que apura, razão pela qual entendo que devam ser **chamados em audiência os dirigentes do Bacen para se manifestarem acerca das falhas identificadas nestes autos.**

56. De fato, **ainda não compreendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central**, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao **controle do Banco Central** tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.” (Destacou-se.)

25. Esse voto deu origem ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, que posteriormente foi objeto de embargos de declaração opostos pela PGBC e pela Advocacia-Geral da União (AGU). No julgamento desse recurso, o Ministro Relator proferiu novo voto, em que ressaltou o seguinte em relação às estatísticas fiscais elaboradas e divulgadas pelo BCB, mantendo a premissa de interpretação ampliativa do “Manual de Estatísticas Fiscais Publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil”, acolhida pelo Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário:

“2. Observo que as determinações deste Tribunal tiveram dois objetivos principais: a regularização da contabilidade fiscal no que tange especialmente ao cálculo dos resultados primários e a regularização dos saldos devedores do Governo Federal junto aos bancos oficiais.

3. A necessidade de regularização da contabilidade fiscal tem como princípio a constatação de que existem dívidas do Tesouro Nacional devidamente registradas nas demonstrações financeiras dos bancos oficiais e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mas não reconhecidas pelo Banco Central e, portanto, não computadas entre as obrigações do setor público, que impactam o resultado primário.

[...]

5. As determinações do Acórdão nº 825/2015-Plenário com vistas à regularização contábil foram dirigidas ao Banco Central, que tem a incumbência conferida pelo Chefe do Poder Executivo de apurar as dívidas líquidas do setor público e os consequentes resultados primários.

6. A conclusão da equipe de fiscalização do Tribunal, reforçada pelo entendimento deste Relator no voto que fundamenta a referida deliberação, no sentido de que as dívidas do Tesouro Nacional com a Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial), Banco do Brasil (equalização de juros do financiamento agrícola e outros), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento) e FGTS (Programa Minha Casa Minha Vida e outros) **devem compor a conta do resultado primário advém da fórmula simples e objetiva indicada pelo próprio Banco Central, que segue duas condições apenas:**

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

12

a) as dívidas devem, em princípio, estar registradas no ativo das instituições credoras ou registradas no passivo das instituições devedoras;

b) as obrigações e os haveres devem ter se originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.

7. Em todas as situações em relação às quais o TCU determinou ao Banco Central o reconhecimento das dívidas, os dois critérios acima listados são claramente atendidos, pois tais obrigações do Tesouro, sem exceção, estão lançadas nos ativos dos bancos oficiais e do FGTS e têm instituições do sistema financeiro como credoras ou intermediárias.

8. Não obstante, o Banco Central só passou a admitir como integrantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) os passivos do Tesouro perante a Caixa Econômica Federal, que vieram a ser regularizados contabilmente a partir do segundo semestre de 2014. Mesmo após ter sido instado pela equipe de fiscalização deste Tribunal, a Autoridade Monetária continuou a desconsiderar os passivos junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS como dívida a ser incluída nos resultados primários.

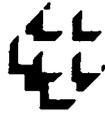
[...]

12. Está demonstrado, portanto, que foi construído um palco de discussões entre o TCU e o Banco Central, com apontamentos de um lado e contraditório do outro, suficiente para que a equipe de fiscalização, este Relator e o Plenário formassem sua convicção acerca de haver erro na falta de contabilização de determinados passivos do Tesouro na composição da Dívida Líquida do Setor Público e, por reflexo, nos resultados primários, bem como da necessidade de imediata regularização, conforme decidido pelo Acórdão nº 825/2015-Plenário." (Destacou-se.)

26. Em síntese, essa breve contextualização da inspeção em análise, partindo da representação inicial do MP/TCU até a publicação dos Acórdãos do Plenário do TCU, ressalta os seguintes pontos relevantes a serem abordados detidamente na presente nota técnica:

- i) o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda no caso concreto inicia-se indicando, como fizeram Acórdãos anteriores dessa Corte de Contas, o **vácuo legislativo existente há uma década e meia** na definição de metodologia própria e adequada aos conceitos idealizados na LRF para a apuração dos resultados fiscais da União para fins de cumprimento de suas metas legais;
- ii) também escorando-se em Acórdãos anteriores, a SecexFazenda reconhece a **distinção entre as metodologias** de apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo **BCB**, e aquela idealizada na **LRF**, inclusive mencionando decisão prévia do TCU recomendando à Casa Civil da Presidência da República que avaliasse a conveniência e a oportunidade de o BCB permanecer como o ente encarregado de apurar o resultado fiscal da União;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

13

- iii) nada obstante, o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, no que é ratificado pelos Votos do Ministro Relator e pelos Acórdãos do Plenário do TCU, mantém a perspectiva de que ao BCB caberia o “**controle**” do desempenho fiscal da União, e, a partir dessa premissa, é determinado o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, alterando suas fontes de informação, abrangência e metodologia. Note-se que, se a determinação dirigida ao órgão responsável pela política fiscal (Ministério da Fazenda) e aos órgãos encarregados dos programas sociais, tanto o pagamento de eventuais atrasos quanto os futuros repasses tempestivos, for observada, as estatísticas fiscais compiladas pelo BCB captarão prontamente as referidas operações, não exigindo mudança de metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;
- iv) os Acórdãos do TCU, por fim, sob o fundamento de supostas falhas e de faltas de diligência e transparência, determinam a prestação de razões de justificativa do Presidente do BCB e do Chefe do Depec, o que não haviam nem sequer cogitado a SecexFazenda e o MPjTCU;
- v) todavia, o BCB permanece convicto de que **não houve as falhas ou faltas apontadas nos Votos e nos Acórdãos**, uma vez que foram estritamente obedecidas a metodologia e os procedimentos relativos à compilação e divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, não se podendo, portanto, falar em falta de contabilização, em contabilização tardia nem em incorreção de valores;
- vi) dessa forma, parece-nos que a recomendação do refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, não seria a solução mais adequada, visto que, por um lado, não houve falhas ou faltas, como acima anotado, e, por outro, esse procedimento, a par de extrapolar os padrões consolidados nas melhores recomendações internacionais na matéria, acarretaria distorções metodológicas, com prováveis impactos negativos sobre a credibilidade das referidas estatísticas e do próprio órgão compilador.

27. Espera-se, pois, que as razões técnicas apresentadas na presente nota sejam úteis e suficientes ao esclarecimento da Corte de Contas quanto à matéria, permitindo o reexame das conclusões e determinações até então lançadas.

II) Competências do Depec e compilação de estatísticas macroeconômicas: características fundamentais, relação com os padrões metodológicos internacionais, e estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

14

28. **O Depec tem a missão precípua de assessoramento da Diretoria Colegiada do BCB em matéria econômica** (art. 105, inciso I, do Regimento Interno do BCB, divulgado pela Portaria nº 84.287, de 27 de fevereiro de 2015³), o que lhe confere natureza essencialmente analítica. Como decorrência de sua missão, o Depec sistematiza estatísticas macroeconômicas – atualmente seu banco de dados disponibilizado na internet contém pouco mais de dezoito mil séries –, sendo o responsável primário pelas estatísticas macroeconômicas de crédito, fiscais e do setor externo (art. 105, inciso II, do Regimento Interno).

29. **Estatísticas macroeconômicas podem ser definidas como:** conjuntos de dados brutos ou primários de um território ou de seus setores, periodicamente coletados, organizados, transformados, agregados e publicados, de acordo com conceitos, definições e metodologias **previamente definidos**, sujeitos à disponibilidade de fontes de dados apropriadas e tempestivas, que visam a mensurar aspectos da atividade econômica; destinados à análise e avaliação da situação e da evolução econômica desse território ou de setor(es), comparáveis ao longo do tempo e internacionalmente; que servem como pré-requisito indispensável às tomadas de decisão de agentes econômicos e à elaboração, implementação e avaliação de políticas econômicas⁴.

30. A definição do que são e para que servem as estatísticas macroeconômicas afigura-se necessária para possibilitar a melhor compreensão sobre as **características das estatísticas macroeconômicas**, diferenciando-as tanto de registros contábeis, quanto de previsões legais ou regulamentares que, por questão de soberania e jurisdição, restringem-se ao âmbito nacional. Dessa forma, espera-se melhor esclarecer essa Corte de Contas quanto ao **papel do BCB na produção e publicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal** e sua finalidade para a Autoridade Monetária brasileira.

31. Como acima ilustrado, as estatísticas macroeconômicas são **compiladas dentro de arcabouços estatísticos pré-definidos, com seus conceitos, definições e metodologias específicos**. A própria definição de estatísticas macroeconômicas (item 29, supra) pressupõe **marco metodológico prévio, largamente aceito e reconhecido**, no qual se fixam conceitos e definições e se fazem recomendações gerais. Essas recomendações são implementadas de forma diferenciada em cada país, mas sempre de acordo com fatores predeterminados, a saber: dimensões da economia, organização territorial, setores de atividade econômica mais relevantes, fontes de

³ Disponível em http://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno_2015.pdf.

O art. 90, inciso I, do Regimento Interno anterior, divulgado pela Portaria nº 29.971, de 4 de março de 2005, trazia a mesma redação.

⁴ Entre outras fontes, essa definição de estatísticas macroeconômicas utilizou o *System of National Accounts 2008 (SNA 2008)* – manual internacional publicado por Organizações das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Europeia (CE), que constitui a mais abrangente definição dos padrões metodológicos e conceituais internacionais para estatísticas macroeconômicas, seguido por todos os manuais setoriais – especialmente a seção 1.C sobre seus usos, da qual transcrevemos abaixo o parágrafo 1.27:

“1.27 The main objective of the SNA is to provide a comprehensive conceptual and accounting framework that can be used to create a macroeconomic database suitable for analysing and evaluating the performance of an economy. The existence of such a database is a prerequisite for informed, rational policymaking and decision-taking. Some of the more specific uses of the SNA are described in the following sections.” (Destacou-se.)

As seções a que o texto se refere são, em tradução livre: 1) Monitorando o comportamento de uma economia; 2) Análise macroeconômica; e 3) Comparações internacionais.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

15

dados existentes, relação custo-benefício, disponibilidades de recursos humanos e financeiros, entre outros. Observe-se que essas definições específicas, relativas à aplicação nacional das recomendações gerais do padrão metodológico internacional são, em regra, **prerrogativas** das próprias instituições compiladoras das estatísticas macroeconômicas, tendo por referência os fatores acima elencados e o propósito a que se destinam, sem perder de vista o caráter de comparabilidade.

32. Para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo FMI, cujo arcabouço metodológico e os conceitos e definições básicos são consistentes com os do sistema de contas nacionais. Isso quer dizer que **a produção dessas estatísticas pelo BCB, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da administração pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, com o processo orçamentário e com a LRF. Da mesma maneira, os conceitos, as definições e a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas, incluindo as do setor fiscal, seguem os padrões definidos nos manuais internacionais, não se limitando nem sendo restringidos pelas diferentes legislações nacionais, ainda mais quando não há lei específica sobre o assunto, como é o caso do Brasil, em que há mora do Senado Federal na definição da “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal” que atenda aos preceitos da LRF.**

33. Nos termos da versão preliminar (*draft*) da última edição do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), divulgada pelo FMI em 2014⁵, **os objetivos das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e do padrão metodológico internacional** definido no referido manual são, em tradução livre:

“1.1 O Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014 (GFSM 2014) – a terceira edição deste Manual – descreve um **arcabouço estatístico macroeconômico especializado**, o arcabouço das estatísticas de finanças públicas (GFS), **destinado a apoiar a análise fiscal**. O Manual (i) fornece os princípios econômicos e estatísticos de reporte para serem usados na compilação das estatísticas; (ii) descreve diretrizes para a apresentação das estatísticas fiscais dentro de um arcabouço analítico que inclui os apropriados itens de saldo; e (iii) está **harmonizado com outras diretrizes de estatísticas macroeconômicas**. O Manual **não trata de forma sistemática dos aspectos práticos da compilação de estatísticas.**” (Destacou-se.)⁶

34. Cabe explicitar o que a área técnica do Depec entende serem os pontos mais relevantes desses objetivos para os fins desta nota: **a estatística macroeconômica do setor fiscal,**

⁵ Disponível em <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.

⁶ Texto original em inglês: “1.1 The Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) – the third edition of this Manual – describes a specialized macroeconomic statistical framework, the government finance statistics (GFS) framework, designed to support fiscal analysis. The Manual (i) provides the economic and statistical reporting principles to be used in compiling the statistics; (ii) describes guidelines for presenting fiscal statistics within an analytic framework that includes appropriate balancing items; and (iii) is harmonized with other macroeconomic statistical guidelines. The Manual does not treat systematically the practical aspects of compiling the statistics.”

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

16

incluindo aquela publicada pelo BCB, representa “*arcabouço estatístico macroeconômico especializado*”, cujo objetivo é “*apoiar a análise fiscal*” e que está “*harmonizado com outras diretrizes de estatísticas macroeconômicas*”. Ou seja, trata-se de conjunto de princípios, conceitos e definições prévia e rigorosamente estabelecidos, utilizados para analisar a situação fiscal e que permite tanto a comparação entre setores de atividade econômica, quanto a comparação internacional⁷ e a análise de sua evolução, mediante séries históricas.

35. Sobre a imprescindível necessidade de **comparabilidade internacional** para qualquer estatística macroeconômica, ressalte-se a existência de uma governança global no setor estatístico, de longo tempo estabelecida. Dessa governança fazem parte os já mencionados manuais estatísticos internacionais e as obrigações de prestação de informações e de verificação de qualidade perante a comunidade internacional, obrigações estas às quais os países aderem voluntariamente.

36. As obrigações de prestação de informações à comunidade internacional estão materializadas nos compromissos assumidos pelo Brasil junto ao FMI, primeiramente, no âmbito do **artigo IV** dos seus estatutos⁸, que estabelecem as regras de *surveillance* a que estão sujeitos os países membros. No mesmo sentido, o FMI recebe as estatísticas de todos os seus países membros, para publicação, por exemplo, dos *International Financial Statistics (IFS)*⁹, dentre inúmeras outras bases de dados. O padrão estatístico mais importante do qual o Brasil faz parte, desde 2001, é o Padrão Especial de Disseminação de Dados (*Special Data Dissemination Standards, SDDS*)¹⁰, o mais elevado padrão estatístico internacional em vigor, que inclui, relativamente às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, informações sobre fluxos e estoques. Após a última crise financeira internacional, o Grupo dos 20 (G-20)¹¹, juntamente com organismos multilaterais, organizou iniciativa estatística para suprir lacunas no padrão estatístico internacional, denominada *Data Gaps Initiative (DGI)*¹², na qual também estão presentes recomendações específicas sobre as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, fluxos e estoques. **Em suma, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, fazem parte de arcabouço estatístico internacional, tanto nos aspectos conceituais e metodológicos, quanto no de prestação de informações e verificação de qualidade, arcabouço internacional ao qual estão plenamente integradas.**

37. Ainda quanto à governança estatística internacional, ressalte-se que, em relação à verificação de qualidade, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB,

⁷ Sobre esse ponto, o parágrafo 1.4 do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas é ainda mais explícito: “1.4 O *GFSM 2014* apoia a compilação de estatísticas internacionalmente comparáveis para o setor governo geral, o setor público e seus subsetores” (Tradução livre. Destacou-se).

O original em inglês é o seguinte: “*The GFSM 2014 supports the compilation of internationally comparable statistics for the general government sector, the public sector, and their subsectors.*”

⁸ Disponível em <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/>.

⁹ Cuja base de dados está disponível em <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=169393>.

¹⁰ Disponível em <http://dsbb.imf.org/pages/sdds/home.aspx>.

¹¹ Grupo constituído por ministros da economia e presidentes de bancos centrais dos 19 países de economias mais desenvolvidas do mundo e da União Europeia.

¹² Explicação sumária sobre a DGI está disponível em [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_\(DGI\)_%E2%80%93_background](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_(DGI)_%E2%80%93_background).

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

17

têm contribuído para a transparência das contas públicas brasileiras. No último **Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos** em seu módulo de transparência fiscal do Brasil (*Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC, Fiscal Transparency – Module for Brazil*), de 2001¹³, portanto, após a publicação da LRF, foram destacados: a abrangência, o detalhamento e a tempestividade das estatísticas macroeconômicas brasileiras do setor fiscal, seu padrão de qualidade, e o elevado grau de transparência fiscal no país. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes trechos desse relatório:

“Dados sobre dívida pública e as operações financeiras do governo são abrangentes e prontamente disponíveis. O BCB publica, em bases mensais, informações detalhadas sobre o nível e composição da dívida líquida do governo geral (excluindo o BCB) [...]” (p. 19, parágrafo 19). (Destacou-se).

“Os processos de conciliação de contas e relatórios fiscais são efetivos. (...) Essa informação sobre dívida federal é periodicamente conciliada com as estatísticas do BCB, que também englobam ativos e passivos financeiros de outros componentes do setor público.” (p. 31, parágrafo 40). (Destacou-se).

“O Brasil atingiu elevados padrões com respeito aos principais indicadores de gerenciamento e transparência fiscal. Em particular, os seguintes aspectos específicos merecem detalhamento:

A cobertura tanto das metas fiscais quanto das estatísticas é ampla de forma não usual e elogiável, um fato que deve ser levado em conta apropriadamente nas comparações internacionais envolvendo o Brasil. Em particular, a inclusão no governo geral das operações não-monetárias do banco central assegura que qualquer atividade quase-fiscal do banco é prontamente e de forma transparente refletida nas contas fiscais do setor público consolidado;

[...]

As estatísticas fiscais em nível federal são de elevada qualidade, tempestividade e detalhamento. (...) (p. 32 e 33, parágrafo 43). (Destacou-se)¹⁴.

¹³ Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>.

¹⁴ Conforme o original, *in verbis*:

“Data on public debt and the government’s financial operations are comprehensive and readily available. The BCB publishes on a monthly basis detailed information on the level and composition of the net debt of the general government (excluding the BCB) ...”

“The processes for accounts reconciliation and fiscal reporting are effective. (...) This information on the federal debt is periodically reconciled with the BCB’s statistics, which encompass financial assets and liabilities of other components of the public sector as well.”

“Brazil has attained high standards with respect to main indicators of fiscal management and transparency. In particular, the following specific aspects are worth highlighting:

The coverage of both its fiscal targets and statistics is unusually and commendably broad, a fact that should be appropriately taken into account in international comparisons involving Brazil. In particular, the inclusion in the general government of the nonmonetary operations of the central bank ensures that any quasi-fiscal activity the bank is promptly and transparently reflected in the fiscal accounts of the consolidated public sector;

Fiscal statistics at the federal level are of high quality, timeliness, and detail. (...).

Departamento Econômico (Depec)

SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@hcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

18

38. Quanto à **finalidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal**, o próprio GFSM explicita, de modo a não deixar dúvidas, o que a metodologia estatística internacionalmente aceita entende por "*apoiar a análise fiscal*", um dos objetivos centrais dessa estatística macroeconômica, conforme o parágrafo 1.3, abaixo transcrito, em tradução livre:

"1.3 Estatísticas fiscais têm sido tradicionalmente usadas para analisar o tamanho do governo; sua contribuição para a demanda agregada, investimento, e poupança; o impacto da política fiscal na economia, incluindo a utilização de recursos, condições monetárias, e endividamento nacional; a carga tributária; e a rede de proteção social [...]."¹⁵ (Destacou-se).

39. Dessa maneira, é com sólido embasamento na experiência global, sintetizada nos manuais produzidos por organismos internacionais, bem como nas necessidades próprias e características de Autoridade Monetária, que o "*Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*" (doravante Manual de Estatísticas Fiscais do BCB)¹⁶, define, em sua página 6, o principal objetivo da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB – o que é reconhecido no item 40 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda – como:

"No caso do Banco Central, as estatísticas [fiscais] produzidas têm como principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada."¹⁷ (Destacou-se.)

40. É imperioso reconhecer, por ser verdade factual, para daí extrair todas as suas conclusões lógicas, que as **estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia "abaixo da linha")**, têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária.

41. Consequência disso é que a liberdade da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de sua competência privativa de formular e executar a política monetária.

¹⁵ O texto original em inglês é: "*1.3 Fiscal statistics have traditionally been used to analyze the size of government; its contribution to aggregate demand, investment, and saving; the impact of fiscal policy on the economy, including resource use, monetary conditions, and national indebtedness; the tax burden; tariff protection; and the social safety net [...].*"

¹⁶ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.

¹⁷ Ressalte-se, por sua importância, que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB também aponta como utilidades adicionais da estatística macroeconômica do setor fiscal servir de **complemento** à contabilidade governamental no gerenciamento da política fiscal, verificar a consistência das estatísticas produzidas pela autoridade fiscal (ao que o ROSC de transparência fiscal, acima mencionado, se refere como "conciliação de contas"), e acompanhar, tempestivamente, a evolução fiscal dos governos regionais.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

19

42. A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal.** Quaisquer restrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências. O cenário de governança ideal, por conseguinte, é aquele idealizado pela LRF, a saber, a existência de **ferramentas distintas, cada uma apropriada para o atingimento de sua específica finalidade: uma metodologia própria à autoridade monetária**, direcionada à apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, e outra **metodologia própria às autoridades responsáveis pelo controle do endividamento público**, adequada para a aferição dos resultados primário e nominal do setor público.

43. A finalidade precípua das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB como instrumento para aquilatar o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, pode ser mais bem avaliada nos próprios documentos institucionais desta Autarquia que tratam da comunicação da política monetária. A Ata da 190ª Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom)¹⁸, ocorrida nos dias 28 e 29 de abril de 2015, por exemplo, assim menciona as variáveis fiscais, mensuradas a partir das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB:

“16. Considera-se como indicador fiscal o *superavit* primário estrutural que deriva das trajetórias de *superavit* primário de R\$66,3 bilhões em 2015 e de 2% do PIB em 2016. Cabe destacar, ainda, que, em determinado período, o impulso fiscal equivale à variação do *superavit* estrutural em relação ao observado no período anterior.

[...]

“24. O Copom reitera que o cenário central para a inflação leva em conta a materialização das trajetórias com as quais trabalha para as variáveis fiscais. O Comitê pondera que, no horizonte relevante para a política monetária, o balanço do setor público tende a se deslocar para a zona de neutralidade e não descarta a hipótese de migração para a zona de contenção. O Comitê nota ainda que a geração de *superavit* primários compatíveis com as hipóteses de trabalho contempladas nas projeções de inflação contribuirá para criar uma percepção positiva sobre o ambiente macroeconômico no médio e no longo prazo. Destaca, também, que essa trajetória de *superavit* primários fortalecerá a percepção de sustentabilidade do balanço do setor público. Assim, contribui para diminuir o custo de financiamento da dívida pública, com repercussões favoráveis sobre o custo de capital de modo geral, em última instância, estimulando o investimento privado no médio e no longo prazo. Especificamente sobre o combate a inflação, o Comitê destaca que a literatura e as melhores práticas internacionais recomendam um desenho de política fiscal consistente e sustentável, de modo a permitir que as ações de política monetária sejam plenamente transmitidas aos preços.” (Destacou-se).

¹⁸ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?COPOM190>.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

20

44. Os indicadores fiscais para fins de análise no processo de tomada de decisão em política monetária, a saber, o superávit primário estrutural e o indicador de impulso fiscal, foram definidos em outro instrumento de comunicação do BCB no regime de metas para a inflação, o Relatório de Inflação trimestral. Na edição de junho de 2011, foi publicado o boxe “**Impulso Fiscal**”, que propõe metodologia e calcula esse indicador, definido como “*indicador destinado a mensurar o impacto de medidas fiscais discricionárias do governo – ações pró-cíclicas ou anti-cíclicas que não são vinculadas ao desempenho da economia e a contratos, no curto prazo*”, cujo cálculo “*constitui subsídio importante para a condução da política monetária*”¹⁹. Da mesma maneira, o boxe “**Análise do Quadro Fiscal Segundo Critérios Alternativos**”, publicado em junho de 2012, avança na avaliação de distintos critérios para mensurar mais apropriadamente o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, comparando a trajetória das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, com a metodologia preconizada pelo GFSM 2001 e, ainda, com métodos de derivação de resultados fiscais ciclicamente ajustados²⁰. Em março de 2013, o boxe “**Resultado Estrutural do Governo Geral**”²¹ define o conceito que passa a ser utilizado pelo BCB em suas avaliações sobre política monetária, como deixa claro trecho de ata da reunião do Copom transcrito no item anterior²².

45. Adiantando o que será detalhado mais propriamente em outro tópico, **decorre do objetivo principal da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la** – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do país disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal –, a **delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura**, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

46. Pelas razões acima é que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB define, logo em sua Introdução, que as “*fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro*”, uma vez que o “*Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais*” (p. 5. Destacou-se).

47. Desta forma, quando o item 3 do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, relativo a “*Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas*”, afirma que a “**regra geral**” para a inclusão de

¹⁹ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2011/06/ri201106b2p.pdf>.

²⁰ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2012/06/ri201206b4p.pdf>.

²¹ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2013/03/ri201303b4p.pdf>.

²² As diversas edições do Relatório de Inflação também apresentam análises sobre comparações internacionais da situação fiscal, feitas a partir das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal de cada país. Exemplificativamente, mencionem-se os boxes “**A Evolução Recente da Dívida Bruta no Brasil e em Países Selecionados**”, de março de 2010 (<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2010/03/ri201003b4p.pdf>); “**Evolução Fiscal Comparada e Risco Soberano**”, de setembro de 2011 (<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2011/09/ri201109b3p.pdf>) e “**Projeções da Dívida Líquida do Setor Público e da Dívida Bruta do Governo Geral**”, de setembro de 2012 (<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2012/09/ri201209b2p.pdf>).

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

21

um crédito ou de uma dívida do setor público não-financeiro na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é que eles *“devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo”*, essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras. Não se coaduna, portanto, com os conceitos, as definições, a metodologia e os procedimentos do BCB ao apurar sua estatística macroeconômica do setor fiscal, a argumentação desenvolvida no item 42 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda e transcrita no item 49 do Voto do Ministro Relator que conduziu ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário no sentido de que essas estatísticas incluiriam também quaisquer *“operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”*.

48. Esse termo *“operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”*, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 10 de julho de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão. Essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que serão mais detalhados nos itens 63 e 64, mais à frente, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

49. Depreende-se de tudo isso que o Relatório de Fiscalização do TCU acabou imputando ao arcabouço metodológico das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, algo que lhe é inteiramente alheio, talvez com o propósito de aprimorar as ferramentas voltadas ao trabalho de fiscalização do próprio TCU quanto ao cumprimento da LRF, mas sem amparo nos princípios e finalidades das estatísticas fiscais e, salvo melhor juízo, também sem apoio na legislação de regência.

50. Ainda em termos da metodologia utilizada para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, deve ser analisado o critério definido para a apuração dos dados. Ao considerarmos o que já foi exposto, mais acima nesta seção da nota técnica, sobre a finalidade dessa estatística, bem como o fato de ser compilada pela Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do país, não há dúvida quanto à utilização do critério **“abaixo da linha”** para a compilação estatística. Ou seja, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, são compiladas a partir de critério que se fundamenta, basicamente, nas **fontes de financiamento ao setor público**, com destaque para os ativos e passivos financeiros de entes públicos registrados nos passivos ou ativos de instituições financeiras.

51. Destaque-se, por óbvio, pois faz parte da própria definição do critério **“abaixo da linha”**, que essas informações primárias compiladas pelo BCB não detalham cada ação governamental, cada recebimento e cada pagamento de sua execução orçamentária – o que é próprio da metodologia **“acima da linha”** –, pois apresentam maior nível de agregação. O Guia de Compila-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

22

ção das Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Financial Statistics: Compilation Guide for Developing Countries*, GFSCG 2011²³), publicado pelo FMI, analisa os dois critérios para a compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal – “acima da linha”, utilizado pelo ente fiscal a partir dos dados de execução fiscal, receitas e despesas (no Brasil, a STN, órgão do Ministério da Fazenda), e “abaixo da linha”, a partir de ativos e passivos financeiros geralmente compilado pelos bancos centrais – ressaltando, de um lado, suas **diferenças estatísticas**, e de outro, sua **complementaridade**. Cite-se trecho pertinente desse Guia, em tradução livre:

“73. Na discussão sobre o Demonstrativo das Fontes e Usos de Recursos e do Demonstrativo sobre Operações Governamentais, nós afirmamos que dois saldos chave, o déficit/superávit de caixa e o financiamento líquido, **podem ser calculados utilizando tanto dados para receitas, despesas e a aquisição líquida de ativos não financeiros (acima da linha), ou usando dados dos ativos e passivos financeiros (abaixo da linha)**. Na prática, entretanto, o resultado utilizando uma abordagem ou outra raramente é o mesmo. **Frequentemente os dados para ativos e passivos financeiros vêm das contas monetárias compiladas pelo banco central**, e não se igualam aos dados de receitas, despesas e aquisição líquida de ativos não financeiros compilados pelo ministério das finanças. A conciliação desses dois conjuntos de dados é uma tarefa comum das missões de assistência técnica sobre estatísticas de finanças públicas feitas pelo Departamento de Estatísticas do FMI. **As principais fontes de discrepância são usualmente diferenças na cobertura, diferenças no tempo do registro e erros na compilação dos dados.**” (Destacou-se.)²⁴

52. O conjunto de indicadores fiscais com essas características, produzidos segundo o escopo das fontes de financiamento do setor público (critério “abaixo da linha”), possibilita **verificações e/ou análises comparativas** em relação aos indicadores oriundos da contabilidade pública, ou seja, constitui importante instrumento **complementar** de análise das finanças públicas por agentes econômicos, gestores públicos, agências de avaliação de risco, órgãos de controle e sociedade em geral.

53. Por fim, ainda sobre metodologia, **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento de registro o critério de caixa**, definido no primeiro manual internacional sobre estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, o GFSM 1986. Pelo critério de caixa, as “*transações são registradas apenas quando o recurso (cash) é efetivamente recebido ou pago*” (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27)²⁵. A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar

²³ Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/compil.pdf>.

²⁴ No original: “73. In the discussion of the Statement of Sources and Uses of Cash and the Statement of Government Operations we stated that two key balancing items, the cash surplus/deficit and the net lending/borrowing, can be calculated using either data for revenues, expenses, and net acquisition of nonfinancial assets (above the line), or using data for financial assets and liabilities (below the line). In practice, however, the result of using one approach or the other is seldom the same. Frequently the data for financial assets and liabilities comes from the monetary accounts compiled by the central bank, and does not match the data for revenues, expenses, and net acquisition of nonfinancial assets compiled by the ministry of finance. Reconciliation of these two sets of data is a common task for GFS technical assistance missions from STA. The main sources of the discrepancy are usually differences in coverage, differences in timing, and errors compiling the data.”

²⁵ No original: “transactions are recorded only when cash is received or paid.”

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

23

do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB em sua página 10: “As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa”.

54. Ainda em relação aos elementos da definição de estatística macroeconômica, tendo já analisado os aspectos mais gerais relativos ao arcabouço metodológico e conceitual, à finalidade analítica da estatística macroeconômica e à sua governança global, a sequência do tema impõe avaliar os demais pilares, aqueles mais concretos, da produção estatística, a saber, a **disponibilidade de fontes de dados** que atendam aos requisitos de **fidedignidade, tempestividade e regularidade**, e a **necessidade do estabelecimento de procedimentos operacionais**, no Brasil consolidados ao longo de mais de vinte anos e continuamente aprimorados.

55. O padrão metodológico internacional reconhece importância a todos esses aspectos práticos ao mencionar a possibilidade de que esses influenciem, inclusive, a aplicação dos conceitos ou definições propriamente ditos. De forma exemplificativa, para esclarecer este ponto, citamos o parágrafo 22.104 do *System of National Accounts* 2008 (SNA 2008) sobre dívida, a seguir transcrito, em tradução livre:

“Dívida é um conceito comumente usado, definido como um subconjunto dos passivos identificado de acordo com os tipos de instrumentos financeiros incluídos ou excluídos. Geralmente, dívida é definida como todos os passivos que requeiram pagamento ou pagamentos de juros ou principal pelo devedor ao credor em uma data ou datas no futuro. Consequentemente, todos os instrumentos de dívida são passivos, mas alguns passivos tais como ações, *equity* e derivativos financeiros não são dívida. No entanto, devido a arranjos legais, institucionais ou práticos específicos, algumas outras definições de dívida podem também existir. É, portanto, útil em todos os casos identificar claramente a definição de dívida de acordo com os instrumentos incluídos.” (Destacou-se.)²⁶

56. Para analisar esse aspecto mais concreto da compilação das estatísticas macroeconômicas, isto é, o caso específico das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, informe-se, primeiramente, que esses indicadores fiscais são produzidos de acordo com a atual metodologia desde 1991, incluindo, por imprescindível, **aperfeiçoamentos metodológicos periódicos**.

57. Na definição sobre as **fontes dos dados** para a compilação estatística, devem ser considerados a cobertura dos fluxos econômicos e dos estoques, os critérios de contabilização e valoração adotados pela estatística, o grau de detalhamento disponível, a periodicidade e a tempestividade dos dados, sua acurácia e confiabilidade (GFSCG 2001, parágrafo 217²⁷). Adicio-

²⁶ No original: “Debt is a commonly used concept, defined as a specific subset of liabilities identified according to the types of financial instruments included or excluded. Generally, debt is defined as all liabilities that require payment or payments of interest or principal by the debtor to the creditor at a date or dates in the future. Consequently, all debt instruments are liabilities, but some liabilities such as shares, equity and financial derivatives are not debt. However, due to specific legal, institutional or practical arrangements some other definitions of debt may also exist. It is therefore useful in all cases to clearly identify the definition of debt according to the instruments included.”

²⁷ In verbis: “217. Factors to consider when selecting source data are the transaction and institutional coverage of economic flows and stocks, the basis of recording and valuation, the degree of detail available, the periodicity and timeliness of the reports, and the accuracy and reliability of the information presented in the documents. It is im-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

24

nalmente, a disponibilidade de fontes de dados pode limitar a periodicidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Da mesma maneira, há a possibilidade de se efetuar ponderação (*tradeoff*) entre o interesse em se obter maior nível de detalhamento das fontes de dados e o tempo necessário para que esses dados mais detalhados possam estar disponíveis para o compilador (tempestividade).

58. Por isso, apesar de admitir certas variações em razão de condições nacionais, o GFSCG 2011 definiu como padrão mínimo internacional a compilação e divulgação de dados mensais para o governo central e trimestrais para o governo geral, com defasagens respectivas de um e três meses após o final do período de referência²⁸. Importante ressaltar que a **publicação mensal das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal brasileiras, com um mês de defasagem, supera esse padrão internacional, o que apenas é permitido pela periodicidade, tempestividade e qualidade das fontes de dados utilizadas**, o que será analisado na seção seguinte desta nota técnica.

59. As estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotando o critério “abaixo da linha”, possuem três conjuntos de fontes de dados: **a contabilidade do sistema financeiro, a partir do Plano de Contas do Sistema Financeiro Nacional (Cosif)**; os sistemas de liquidação e custódia dos títulos públicos; e os registros do balanço de pagamentos do país. Tais conjuntos são representativos da dívida dos entes públicos junto ao sistema financeiro nacional, da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida externa do setor público.

60. Todas essas fontes sujeitam-se aos **critérios necessários e aos padrões da estatística macroeconômica do setor fiscal**, publicada pelo BCB, a saber: estão disponíveis com periodicidade mensal; possuem tempestividade de até vinte dias em relação ao período de referência; têm detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; têm cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; são confiáveis em termos de qualidade da informação e estão sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração. **Para todos esses aspectos, contribui decisivamente o fato de todas essas informações serem extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo BCB.**

important to note that there may be tradeoffs between these factors. For example, more detailed data may be less timely.”

²⁸ Nas palavras do referido Guia: “219. *Source data availability will set limits on the periodicity of the statistics. Compiling monthly GFS requires the availability of sufficiently detailed monthly source data, while compiling quarterly statistics requires the availability of monthly and/or quarterly source data. Compiling annual GFS statistics could be carried out using monthly, quarterly, or annual source data. Most developing countries currently compile monthly fiscal statistics based on budget execution data for budgetary central government. Many countries also compile annual fiscal statistics for the consolidated central government, and a few do so for the general government sector. As detailed in Chapter 12, the best practice is to compile and disseminate monthly GFS for the central government subsector and quarterly GFS for the general government sector, within one month and three months, respectively, after the end of the reference period. Countries should aim to eventually meet these periodicity and timeliness goals.*”

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

25

61. Para concluir esta análise sobre as fontes de dados, ressalte-se que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, **superam o padrão mínimo internacional** em termos de desagregação, periodicidade e tempestividade, por **dois motivos: a finalidade precípua com a qual o BCB compila essas estatísticas e as próprias fontes de dados utilizadas**, cabendo realçar que esses fatores são inter-relacionados. **Considerando seu objetivo de avaliar os impactos fiscais sobre a demanda agregada e subsidiar decisões de política monetária, a periodicidade mensal e a tempestividade mínima são fundamentais.** O alcance dessa periodicidade e tempestividade só é possível com a utilização de fontes de dados sob o controle do BCB, como demonstrado no item anterior.

62. Considere-se, por exemplo, os achados de auditoria do **Relatório de Fiscalização da SecexFazenda de 12 de dezembro de 2014**, especialmente seu item 3.1.4. Neles, a equipe técnica do TCU quantifica saldos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relacionados à Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e à Contribuição Social de que trata a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, ao **“final de 2013”** (itens 146 a 148). Em seguida, os itens 160, 164, 179 do citado Relatório apresentam os saldos relacionados a esses três itens para **“setembro de 2014”**, nos dois primeiros casos, e para **“outubro de 2014”**, no último. Todos esses dados foram obtidos com base na competência de requisição de informações própria dos Auditores do TCU. **Observe-se que, ainda que o BCB dispusesse de poderes legais para requisitar tais informações aos fundos ou a instituições não financeiras, tal como dispõe o TCU, as informações não estariam disponíveis atendendo ao critério mínimo exigido de tempestividade, para não falar nas demais dimensões de qualidade dos dados, mencionadas nos itens acima.**

63. Portanto, cabe assinalar que a utilização de fontes de dados adicionais àquelas já coletadas pelo BCB tenderia a comprometer a finalidade da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e também o padrão de qualidade alcançado, haja vista que **não se vislumbram fontes alternativas que atendam, em conjunto, aos requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade.** Como consequência, a ampliação do escopo, longe de aprimorar as estatísticas fiscais, traria prejuízo para a adequada consecução da finalidade para a qual foram concebidas e implementadas, a saber, instrumentalizar a condução da política monetária pelo BCB.

64. Além da metodologia e das fontes de dados, a definição e a consolidação de **procedimentos operacionais** atinentes à compilação das estatísticas macroeconômicas constituem elementos fundamentais para sua produção, por garantir verificação de qualidade e de consistência intertemporal, mitigar riscos e permitir a análise crítica tempestiva dos dados gerados. Os **procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB**, preveem: i) **garantia de acesso aos dados brutos oriundos diretamente das fontes de dados primárias**, para a posterior organização, transformação, agregação e publicação das estatísticas; ii) **extração dos mencionados dados a partir de sistemas corporativos, geridos pelo BCB**, com garantia de integridade da informação; iii) **coleta automatizada**, segundo rotinas pré-estabelecidas e **verificação de qualidade** pela equipe técnica do BCB; e 4) **validação das estatísticas produzidas.**

65. Para cuidar de todas as etapas do processo de produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a equipe técnica do BCB inclui uma divisão do Depec, composta por

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

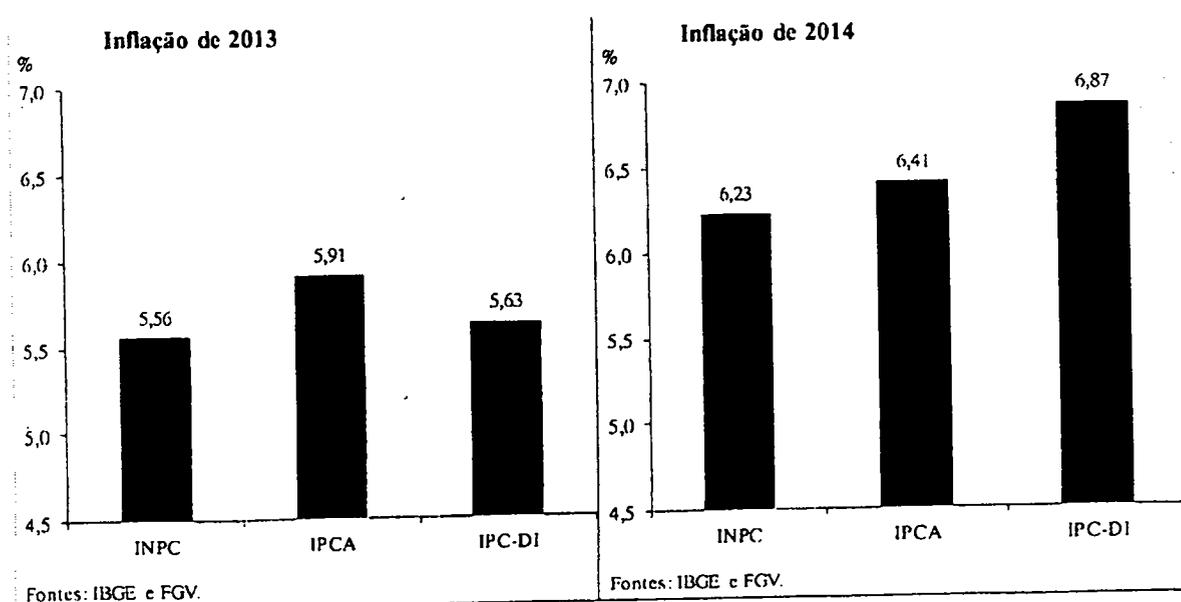
26

Chefe de Divisão, dois Coordenadores, dois Assessores e quatro analistas, além do Gabinete da Unidade, em especial o Chefe do Depec e dois Chefes-Adjuntos. Cabe mencionar o elevado nível de qualificação acadêmica do corpo técnico, com participação significativa de pós-graduados. Em relação ao treinamento específico à compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, toda a equipe possui capacitação em cursos ofertados por organismos multilaterais, com destaque para o FMI. Acrescente-se, ainda, que essa equipe técnica possui considerável experiência na área de finanças governamentais, com foco na produção de estatísticas.

66. É importante ressaltar que a implantação e o regular processamento dos procedimentos operacionais acima referidos, para que permitam o atingimento dos padrões de periodicidade e tempestividade necessários, são consequência, entre outros, do acesso aos dados brutos das instituições financeiras por parte do BCB, em função de suas atribuições institucionais na qualidade de Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária.

67. Faz-se ainda relevante ressaltar, no âmbito da análise do arcabouço das estatísticas macroeconômicas, um aspecto implícito na sua definição (item 29, retro), qual seja a de que **um mesmo fenômeno econômico pode ser mensurado mediante o uso de distintas metodologias, conceitos e definições**, ainda que todas estabelecidas de maneira criteriosa.

68. Como exemplo, observe-se a mensuração da **inflação** brasileira. Períodos longos de elevadas taxas de inflação implicaram a multiplicidade de índices de preços ao consumidor. Essas distintas estatísticas, calculadas por prestigiadas instituições nacionais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), não obstante compartilhem conceitos teóricos gerais, tenham definições e metodologias precisas e públicas, guardam importantes diferenças quanto, exemplificativamente, à população objetivo (escopo e abrangência), definição amostral, critério de coleta, momento do registro etc. Dessa forma, ilustrativamente, conforme gráfico abaixo, para períodos iguais – os anos de 2013 e 2014 – os diferentes índices de preços ao consumidor apresentam taxas de inflação diferentes.



Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10^o andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

27

69. Ainda exemplificando a existência de metodologias diferentes para a mensuração do mesmo fenômeno econômico, pode-se observar a **taxa de desemprego** do país. O IBGE, atualmente, calcula-a por intermédio de duas pesquisas distintas, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Não é necessário alongar-se detalhando suas diferenças de cobertura, de conceitos e procedimentos operacionais, que resultam em taxas de desemprego distintas para um mesmo período. Basta mencionar que as taxas médias anuais de desemprego em 2013 e 2014, respectivamente, atingiram 5,4% e 4,8% na PME; e 7,1% e 6,8%, na PNADC.

70. Em ambos os exemplos (taxa de inflação e taxa de desemprego), os resultados apontados, embora distintos, são amplamente reconhecidos e aceitos pelos usuários, não cabendo exigir que um metodologia incorpore os princípios, critérios e procedimentos da outra, para que se tenha apenas uma forma de mensuração. No caso específico da sistemática de metas para a inflação de que trata o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 2009, a autoridade competente definiu que o índice de referência para verificação da meta de inflação seria o IPCA, calculado pelo IBGE (Resolução nº 2.744, de 28 de junho de 2000, do CMN). A indicação do IPCA como referência estatística não transformou o IBGE em órgão responsável pela execução e controle da política monetária, missão que cabe ao BCB, nem tampouco concedeu à Autoridade Monetária a prerrogativa de interferir na metodologia de cálculo adotada pelo IBGE nem de utilizar outro índice de preço como referência para verificação do cumprimento da meta de inflação.

71. Em acréscimo, cumpre esclarecer que o rigor metodológico que pauta a compilação e divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB, superando, em muitos aspectos, como visto acima, os padrões recomendados internacionalmente, **é demonstrado pelo contínuo aperfeiçoamento técnico da metodologia para sua apuração, à luz do interesse em produzir informações apropriadas para a formulação da política monetária.** Esse processo de aprimoramento envolveu alterações relacionadas à tempestividade, que resultaram na divulgação de estatísticas com periodicidade mensal e defasagem máxima de trinta dias. Em termos de cobertura e detalhamento das informações, o aperfeiçoamento compreendeu: abrangência de setor público consolidado, detalhando a totalização de resultados por esfera de governo; segregação do relacionamento entre STN e BCB; separação entre resultados de cada esfera de governo e os de suas respectivas estatais; conciliação entre estoques e fluxos; adequações na metodologia de cálculo da dívida bruta; e produção de indicadores fiscais regionalizados.

72. Todos os aperfeiçoamentos introduzidos nas estatísticas, ao longo do tempo, têm sido precedidos de **cuidadosa análise e de ampla comunicação aos usuários.** Esse cuidado especial deve-se ao fato de que **qualquer iniciativa que possa significar alterações de resultados já divulgados constitui ponto altamente sensível para a credibilidade das estatísticas econômicas, principalmente junto aos analistas e investidores internos e externos, agências de rating e organismos internacionais.**

73. Considerando todo o exposto nesta seção da nota técnica, podem-se elencar, em síntese, os seguintes pontos relevantes, a título de contribuição para o reexame da matéria pela Corte de Contas:

- i) **o Depec tem competência essencialmente analítica, em decorrência de sua missão institucional de assessorar a Diretoria Colegiada em matéria**

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depcc@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

28

econômica, cabendo-lhe, também, o papel de **produtor primário de estatísticas macroeconômicas** sobre crédito, setor fiscal e setor externo;

- ii) **as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias**, referenciadas em manuais internacionais e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas, destaquem-se **metodologia** previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; **fontes de dados** que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; e **procedimentos operacionais** consolidados que permitam a verificação dessa qualidade. Essas dimensões da estatística garantem sua **comparabilidade internacional e consistência intertemporal**;
- iii) a natureza, as características e as definições próprias das estatísticas macroeconômicas, especialmente sua metodologia definida em manuais internacionais, implicam que as estatísticas macroeconômicas, incluídas as do setor fiscal, **não se definem com base nas distintas legislações nacionais dos países compiladores nem nas regras nacionais da contabilidade pública**. De toda maneira, vale lembrar que, no Brasil, há vácuo legislativo quanto à definição de “Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação”, estando o Senado Federal em mora com as determinações da LRF;
- iv) **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal são fundamentalmente utilizadas para fins analíticos**, tanto internacional quanto nacionalmente. Por essa razão, o BCB define como principal objetivo de suas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, **medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, para fins de formulação e execução da política monetária**;
- v) o BCB, atento a esse objetivo, compila as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo critério “**abaixo da linha**”, ou seja, pela ótica do financiamento do setor público, **considerando ativos e passivos de entes públicos que estejam nos passivos ou ativos das instituições financeiras**. Ainda devido ao seu objetivo, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, têm padrões rigorosamente definidos, dos quais se destacam como fontes de dados a contabilidade das instituições financeiras, e as definições de periodicidade mensal e de tempestividade de um mês em relação ao período de referência;
- vi) considerando os itens acima, espera-se ter esclarecido que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, seguem definições padronizadas e critérios rigorosos, os quais vêm sendo observados durante todo o período de compilação e divulgação dessas estatísticas pelo BCB, contribuindo efetivamente para o atingimento da finalidade para a qual foram concebidas: a aferição do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. **Não há, portanto, razões para mudanças em**

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

29

sua metodologia ou em seus critérios de apuração em razão de supostas falhas ou faltas que, embora apontadas no item 9.10 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, definitivamente não ocorreram.

III) Análise dos pontos elencados nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário

74. Nesta seção serão analisadas, minuciosamente, cada uma das supostas falhas e faltas atribuídas ao BCB nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. A estrutura desta seção foi concebida de acordo com as duas imputações feitas no item 9.10, a saber: possível “*contabilização tardia*” de alguns passivos e “*falta de contabilização*” de outros. Nesse segundo caso, a elaboração desta seção da nota técnica obedeceu à ordem lógica da conexão dos temas, seguindo os ditames metodológicos das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

75. Nesse sentido, a **subseção III.1**, abaixo, tratará da suposta “*contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal*”. Será demonstrado que, na forma já descrita na seção II desta nota, supra, a referida contabilização originou-se de minucioso procedimento levado a cargo pela Alta Administração do BCB e por diversas de suas Unidades, destacadamente o Departamento de Supervisão Bancária (Desup), a PGBC e este Depec. Com base nos documentos encaminhados ao TCU durante a inspeção do segundo semestre do ano passado, será reconstruída a cronologia desses eventos, evidenciando que o procedimento de levantamento das informações necessárias foi feito de maneira ininterrupta, tempestiva e sistemática e que, tão logo formada convicção do compilador estatístico (BCB) a respeito, os referidos montantes foram incorporados de imediato nas estatísticas.

76. Na sequência, a alegação de “*falta de contabilização*” de diversos montantes será analisada detalhadamente a partir de uma questão estatística essencial, a saber: se os referidos montantes estão ou não inscritos como ativos de instituições financeiras, entidades supervisionadas pelo BCB, critério básico para sua eventual inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

77. Dessa maneira, a **subseção III.2** tratará dos montantes inscritos nos ativos de instituições **não** financeiras, quais sejam: “*equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, e ao cancelamento de juros de que trata a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Medida Provisória nº 2.196, de 24 de agosto de 2001, e a Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, os três últimos perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*”.

78. Por fim, a **subseção III.3** explicará as razões para a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, dos montantes registrados nas “*contas ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’*, registradas como ativos pelo Banco do Brasil S.A.”.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

30

III.1) “contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal”

79. Em relação à incorporação dos estoques devidos pela União à Caixa Econômica Federal – referentes a descompasso nos repasses de recursos para o pagamento de benefícios sociais por meio daquela instituição financeira –, às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, em setembro de 2014, com dados alusivos ao mês de agosto daquele ano, o Relatório de Fiscalização da SeccxFazenda e o Voto que deu origem ao Acórdão 825-13/2015–TCU–Plenário esposam opinião de que essa contabilização foi feita tardiamente. Em virtude disso, o Acórdão determina publicação de quadro específico com o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, fluxos e estoques, para o ano de 2014.

80. Adicionalmente, tanto o Relatório de Fiscalização quanto o Voto mencionam correlação temporal entre a representação do MPJTCU que deu origem ao Processo TC 021.643/2014-8 e a incorporação dos saldos de que trata esta subseção, conforme abaixo transcrito:

“100. No entanto, ao final do mês de agosto de 2014, **uma semana após a apresentação da representação que deu origem aos presentes autos, o Departamento Econômico do Bacen decidiu** (peça 92, fls. 21/22) que tais passivos deveriam passar a ser registrados nas estatísticas fiscais de endividamento, posto que o registro de referidos adiantamentos seria compatível (peça 92, fls. 20) com o que determina a metodologia de apuração da DLSP.” (Relatório de Fiscalização. Destacou-se.)

“38. Note-se, no entanto, que particularmente com relação aos recursos utilizados pela CAIXA para o pagamento de dispêndios referentes ao Programa Bolsa Família, ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial, ficou evidenciado que, ao final do mês de agosto de 2014, **uma semana após a apresentação da representação que deu origem aos presentes autos, o Departamento Econômico do Bacen passou a registrar** tais passivos nas estatísticas fiscais de endividamento.” (Voto do Ministro Relator. Destacou-se.)

81. Inicia-se esta subseção, portanto, com uma síntese, baseada nas informações já prestadas à Corte de Contas, dos procedimentos adotados por membros da Diretoria da Autarquia e por seus Departamentos, notadamente Desup, PGBC e Depec, que culminaram com a formação de convicção em relação à natureza econômica daqueles montantes, sua adequação à metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e a definição de procedimentos operacionais mediante os quais a informação se torna disponível aos compiladores de forma tempestiva. O que essencialmente se procura demonstrar aqui com a minuciosa reprodução da cronologia dos fatos é que o registro contábil dos passivos reclamados ocorreu, não como consequência da representação do TCU, mas como resultado de cuidadoso processo de apuração interna que o antecedeu por parte das diversas Unidades do BCB, cada uma em sua esfera própria de atuação.

82. Em 31 de dezembro de 2013, “em decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo”, o Desup identificou variação relevante em conta Cosif da instituição financeira. Em 19 de março de 2014, em função da constatação, foi requisitado à instituição financeira que discriminasse a origem da referida variação. Em resposta, a instituição financeira informou que esses montantes, lançados em **conta de uso interno**, eram referentes a antecipação de pagamen-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

31

tos de benefícios sociais. Em **8 de abril de 2014**, o Desup encaminhou requisição complementar referente à composição desses saldos e cópias dos lançamentos contábeis e de eventuais contratos para a prestação desses serviços, o que a instituição financeira respondeu em **24 de abril de 2014**, esclarecendo, adicionalmente, que já havia recorrido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) junto à AGU, em **26 de dezembro de 2013**, solicitando a resolução de controvérsia jurídica com órgãos da União. Em **16 de maio de 2014**, o Desup finalizou relatório sobre o assunto, do qual se extraíram as informações acima, no qual recomendou o encaminhamento do processo à PGBC. Essa documentação foi encaminhada ao TCU como resposta ao Ofício 0012-621/TCU/SecexFazenda, de 26 de setembro de 2014, por meio do Ofício 379/2014-BCB/Desup, de 2 de outubro de 2014.

83. A PGBC analisou o assunto mediante o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, de **7 de agosto de 2014**, aprovado pelo Procurador-Geral em **11 de agosto de 2014**. Na sequência, dado o tema e seus impactos, o Diretor de Fiscalização encaminhou a referida documentação ao Diretor de Política Econômica em **25 de agosto de 2014**, que determinou ao seu Chefe de Gabinete o encaminhamento ao Depec, “*para análise e providências cabíveis*”, em **28 de agosto de 2014**. Na mesma data, o Chefe do Depec solicitou ao Chefe do Desup “*informações sobre os ativos*” em referência, no “*encerramento do último dia útil do mês corrente*”, o que foi encaminhado ao Depec em **17 de setembro de 2014**.

84. Em seguida, em **24 de setembro de 2014**, a Divisão de Finanças Públicas do Depec analisou o caso, sob a ótica da produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, considerando seu objetivo precípuo, metodologia, critérios de abrangência e cobertura, padrões internacionais e procedimentos operacionais, sugerindo “*a incorporação do valor registrado pela CEF aos passivos financeiros do Governo Federal na apuração referente à data base de agosto de 2014, com o consequente impacto no resultado fiscal primário do período*”. Sugeriu também “*solicitar ao Desup o encaminhamento mensal, até o dia 15 do mês*” do montante necessário à compilação das estatísticas. Ainda em **24 de setembro de 2014** essas sugestões foram aprovadas pelo Chefe do Depec, dando ciência do assunto ao Diretor de Política Econômica. A documentação dessa cadeia de providências e procedimentos necessários ao adequado mapeamento da questão com vistas à divulgação das estatísticas foi encaminhada ao TCU como resposta ao Ofício 0011-621/TCU/SecexFazenda, de 26 de setembro de 2014, por meio do Ofício 911/2014-BCB/Desup, de 2 de outubro de 2014.

85. Por importante, ressalte-se que, em decorrência de citada decisão, de **24 de setembro de 2014**, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, referentes ao mês de agosto e divulgadas em **30 de setembro de 2014**, já incorporaram referidos montantes.

86. Desta forma, não houve “contabilização tardia”, uma vez que, tão pronto levantadas as informações necessárias, estabelecidos os procedimentos operacionais cabíveis, apurado o valor e formada a convicção quanto à sua natureza econômica, procedimentos que se concluíram em setembro de 2014, tais montantes foram incorporados às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, ainda durante o referido mês de setembro.

87. Em relação ao mérito da inclusão deste montante às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e no que ela se diferencia dos demais casos analisados nes-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

32

ta seção IV, ressalte-se que entre os serviços prestados ao governo pelas instituições financeiras, encontra-se o pagamento de despesas primárias mediante transferência de recursos públicos, a exemplo dos indicados nesta subseção.

88. Tradicionalmente, o montante desses repasses cobre as despesas a serem pagas, podendo ocorrer eventuais diferenças oriundas do *floating* entre a transferência dos recursos e o pagamento, que, no caso de ser negativo (transferências menores que pagamentos), é coberto momentaneamente pela instituição financeira, nos termos de contrato de prestação de serviços firmado entre as partes.

89. Ressalte-se que **o impacto do pagamento de despesas, mediante transferências de recursos para as instituições financeiras, é apurado nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, por meio da redução de disponibilidades do governo (exemplo, Conta Única do Governo Federal), em conformidade com o critério de caixa adotado na metodologia de apuração fiscal (parágrafo 53, supra).**

90. Note-se, no entanto, que a metodologia de apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, estabelece que os passivos do setor público registrados no ativo das instituições financeiras são incluídos na DLSP, conforme estabelece o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, em seu capítulo 3, e está mencionado nos itens 47 e 48, supra.

91. Nesse sentido, as obrigações dessa natureza (relacionadas ao pagamento das despesas sociais), decorrentes da insuficiência de transferências do Governo Federal para o pagamento de suas despesas, **podem** se enquadrar, à medida que ganhem **relevância econômica**, nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como ação de aprimoramento estatístico.

92. **A aferição da relevância econômica** de determinados ativos ou passivos para a elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal mede-se pela importância que os montantes em questão representam em vista da **finalidade** que norteia a elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, vale dizer, o **impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada**. A apuração realizada pelo BCB tem propósitos estatísticos e não contábeis. Assim, **a relevância da inclusão ou exclusão de determinados ativos ou passivos nas estatísticas fiscais deve ser avaliada em vista de sua utilidade para o exercício das atribuições da autoridade monetária**, tendo em vista sua responsabilidade no que concerne à fixação da meta para a taxa básica de juros e ao manuseio dos instrumentos de política monetária. Não necessariamente um conjunto de operações que tem interesse para o controle do endividamento do setor público mostra-se economicamente relevante, na apuração estatística do conjunto da demanda agregada, para orientar a utilização dos instrumentos de intervenção do BCB no mercado monetário.

93. Em vista disso, com base no **aspecto estritamente econômico-estatístico** que norteia a metodologia de apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, foram incorporados no cálculo da DLSP e das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), a partir de agosto de 2014, os estoques devedores de entes públicos que passaram a ser observados na contabilidade da instituição financeira prestadora desses serviços (como ativos).

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

33

94. **Não houve, todavia, alteração metodológica, nem no que diz respeito à abrangência de suas fontes de informação nem quanto aos critérios para registro das operações, mantendo-se os padrões, princípios, conceitos e definições das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Houve tão somente ajuste nos procedimentos operacionais, especialmente quanto à rotina de coleta de dados, com vistas a captar despesa que passou a ostentar relevância econômica para a apuração estatística da demanda agregada.**

95. Conforme apontado pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização (item 102), a incorporação desses estoques fez com que as estatísticas fiscais passassem a refletir tempestivamente os efeitos de eventuais saldos devedores de entes públicos registrados na contabilidade da instituição financeira prestadora dos serviços.

96. Todavia, a equipe técnica do TCU entende que a forma como foi efetivada a incorporação – pelo valor do estoque observado ao final de agosto de 2014 – resultou em impactos diferenciados ao longo do ano, considerando os resultados mensais de 2014, razão pela qual, com base no princípio da transparência fiscal, sugere o refazimento dos dados, apropriando os efeitos nas épocas próprias. O Relatório sugere, ainda, a divulgação de demonstrativo que evidencie o cálculo dos indicadores fiscais de DLSP e NFSP, caso fossem considerados os dados “corretos” de cada período. Tal entendimento foi acolhido no Voto do Ministro Relator, materializando-se na determinação 9.1.1 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário. **Ressalte-se, todavia, que o efeito em termos de resultado primário acumulado no ano não se alterará de nenhuma maneira, conforme indicado no próprio Relatório de Fiscalização da SecexFazenda.**

97. Vale destacar que, em termos conceituais e metodológicos, não existe divergência entre o entendimento expressado no citado Relatório e o tratamento que passou a ser adotado pelo BCB relativamente aos serviços de pagamentos vinculados aos referidos programas sociais, pela instituição financeira. Denota-se que eventual divergência reside apenas no momento em que foi efetuado o registro, conforme indicado nos itens precedentes.

98. Anteriormente a agosto de 2014, o impacto fiscal primário dessas operações (pagamentos vinculados a benefícios sociais relativos ao Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial) era captado no momento da saída dos recursos da Conta Única, em consonância com a regra geral da metodologia adotada. A partir de agosto de 2014, esse processo foi aperfeiçoado e passou-se a considerar, também, eventuais estoques a descoberto na contabilidade da instituição financeira. **Ressalte-se que tanto o procedimento anterior como a nova prática mostraram-se, em termos conceituais, aderentes ao padrão metodológico internacional²⁹, sendo importante frisar novamente que não houve alteração na estrutura da metodologia.**

²⁹ Ou seja, tanto quando os recursos são transferidos, reduzindo disponibilidades, quanto quando verificada constituição de obrigação junto à instituição financeira. Conforme o citado GFSM 2001, no original: “7.13 Most contracts, also referred to as instruments or financial instruments, that underlie a financial claim are created when one unit provides funds to a second unit and the second unit agrees to repay the funds in the future. In many cases, financial claims are explicitly identified by formal documents expressing the debtor-creditor relationship. In some cases, however, a financial claim is created by an implicit provision of funds by the creditor to the debtor. For example, a government unit may acquire a claim on another unit when the other unit does not make payments as obligations arise, such as transferring sales taxes immediately after a sale. In other cases, the GFS system creates

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

34

99. **O BCB entende de todo conveniente a não revisão das estatísticas publicadas, ou seja, a não retroatividade desse cálculo da apuração fiscal na forma sugerida pela Secex-Fazenda e determinada pelo item 9.1.1 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, em face dos seguintes aspectos:**

- a) os resultados mensais publicados ao longo de 2014 seguiram estritamente as condições fundamentais requeridas para a produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme mencionado na seção II. Com base nas informações disponíveis nos períodos de apuração, no arcabouço metodológico adotado e no conjunto de procedimentos operacionais já consolidados, validaram-se e publicaram-se estatísticas relativas aos períodos correspondentes, que atenderam a critérios de consistência, fidedignidade e tempestividade;
- b) os referidos aprimoramentos na compilação das estatísticas fiscais, levados a efeito em setembro de 2014, observaram cuidadoso processo de levantamento de informações, bem como rigorosos procedimentos de apuração, sendo tempestivamente efetuados, levando em consideração aspectos estritamente econômicos;
- c) por regra estabelecida desde o período em que se iniciou a publicação, pelo BCB, das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, não se revisam dados já publicados³⁰. Essa prática, consolidada ao longo dos anos, decorre da elevada repercussão das estatísticas no meio econômico-financeiro e do propósito de não provocar assimetria ou má compreensão de informações e volatilidade no mercado financeiro;
- d) a revisão de resultados já divulgados teria implicações significativas para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais;
- e) no que concerne especificamente a atrasos de repasses de pagamentos de benefícios sociais, **eventual revisão das séries publicadas não alteraria a avaliação para o período em questão, o ano de 2014, para fins de política monetária. Além disso, embora o BCB não tenha responsabilidade legal pelo controle do endividamento público, cabe ponderar que a revisão das séries publicadas, ao que tudo indica, tampouco teria relevância para a**

claims to bring out the underlying economic reality of a transaction, such as the creation of a notional loan when an asset is acquired under a financial lease. Regardless of how a financial claim is created, it is extinguished when the debtor pays the sum agreed in the contract." (Destacou-se.)

³⁰ O início das séries estatísticas data de 1991. Excetuam-se dessa regra as revisões nos indicadores relativos ao PIB, quando há alteração dessa variável pelo IBGE, e mudanças de caráter estrutural na metodologia, como se deu no caso da exclusão das empresas dos grupos Petrobrás e Eletrobrás.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

35

apuração do cumprimento das metas fiscais pelas autoridades competentes. Não haveria, portanto, ganhos do ponto de vista analítico, nem efeitos práticos no âmbito das políticas monetária e fiscal e nem na apuração do resultado fiscal daquele ano.

III.2) “equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, e a Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, os três últimos perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)”

100. Em relação ao conjunto das rubricas agrupadas neste subitem III.2, sua característica comum é a de estarem registradas nos ativos de entidades **não** financeiras, a saber, uma empresa pública (Finame) e um fundo (FGTS). Desta maneira, como detalhadamente analisado na seção II (especialmente os itens 47 a 51), tais valores estariam fora da abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, visto que não observam condição básica e essencial para essa estatística, a de constituírem ativos de instituições financeiras contra o setor público.

101. O termo “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, diferentemente do sentido utilizado pela SecexFazenda e pelo Ministro Relator, está, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, necessariamente adstrito às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão.

102. Como visto nos itens 47, 48, 63 e 64, supra, essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

103. Com efeito, a definição e a consolidação de procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas macroeconômicas constituem elementos fundamentais para sua produção, por garantir verificação de qualidade e de consistência intertemporal, mitigar riscos e permitir a análise crítica tempestiva dos dados gerados. Por isso, os procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, prevêm: i) garantia de acesso aos dados brutos diretamente das fontes de dados primárias, para a posterior organização, transformação, agregação e publicação das estatísticas; ii) extração dos mencionados dados a partir de sistemas corporativos, geridos pelo BCB, com garantia de integridade

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

36

da informação; iii) coleta automatizada, segundo rotinas pré-estabelecidas e verificação de qualidade pela equipe técnica do BCB; e 4) validação das estatísticas produzidas. **Tais requisitos não estão disponíveis em relação a instituições não financeiras.**

104. Quanto ao que as determinações do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário se referem como “*equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES*” (grifou-se), o próprio Relatório de Fiscalização esclarece serem haveres da Finame, conforme o item 129, abaixo transcrito:

“129. A análise das demonstrações financeiras publicadas (peça 85, fls. 4 e 53) pelo BNDES também permitiu identificar a **existência de haver da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) junto à União registrado no ativo de referida agência.**” (Destacou-se).

105. Para poder considerar esses haveres da Finame como integrantes plenos das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, a SecexFazenda expõe dois argumentos em seu Relatório de Fiscalização. Primeiro o de que estaria em curso processo no BCB para que o Finame se torne instituição financeira e o fato de que essa empresa pública estaria adotando a sistemática de contabilidade própria das instituições financeiras, conforme se vê no trecho abaixo transcrito:

“133. No entanto, vale ressaltar o contido nas Demonstrações Financeiras de 2013 publicadas pela FINAME (peça 87, fl. 13), *in verbis*:

Base de preparação e apresentação das demonstrações financeiras

As demonstrações financeiras foram preparadas de acordo com as disposições da Lei das Sociedades por Ações (Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976), normas do Banco Central do Brasil – BACEN, do Conselho Monetário Nacional – CMN – e subsidiariamente as normas da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, não conflitantes com as regulamentações do BACEN e CMN. **Essas demonstrações estão sendo apresentadas em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, apesar da homologação para tornar-se instituição financeira estar em processo de aprovação.** (Destacou-se.)”

106. Todavia, a ausência de aprovação em processo de autorização constitui prova cabal de que a **Finame não é instituição financeira**. Ademais, por se tratar de entidade não sujeita à supervisão do BCB, esta Autarquia não tem ingerência sobre a forma como a Finame decide organizar sua escrituração contábil. Em todo o caso, o fato de uma empresa pública organizar suas demonstrações contábeis seguindo o padrão do Cosif não acarreta a alteração de sua natureza, nem a traz para o espectro de supervisão do BCB.

107. O segundo argumento apresentado pela SecexFazenda é a suposição de que o fato de os haveres estarem registrado no balanço da Finame – ressalte-se, **instituição não financeira** – não seria relevante, pois, “*na realidade*” tais valores seriam ativos do BNDES, este sim, instituição financeira. Apenas por uma “*questão de evidenciação*”, por se tratar de recursos repassados pelo BNDES, é que esses haveres constariam do balanço da Finame. Verifique-se que **todas as instituições que repassam recursos do BNDES, inclusive instituições financeiras, os registram, devidamente, em seus balanços.** Ainda, o montante seria devido à Finame apenas de

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

37

“*forma indireta*”, visto que, segundo o Relatório de Fiscalização, tais haveres seriam do BNDES, tudo conforme trechos reproduzidos abaixo:

“135. O primeiro deles é que, na realidade, o montante registrado pela FINAME não representa, efetivamente, um crédito junto à União, isso porque, na prática, a FINAME não opera com recursos repassados pela União, mas com recursos repassados pelo próprio BNDES. Ou seja, na realidade, o valor registrado no ativo da FINAME representa, isso, sim, um montante que o BNDES tem a receber da União mas que, **por uma questão de evidência**, está sendo registrado como se fosse um ativo da FINAME, posto que gerado por operações realizadas pela FINAME com recursos repassados pelo BNDES.

[...]

139. Vê-se, pois, que, pelo teor do art. 1º, I, da Lei nº 12.096, de 2009, as dívidas da União relacionadas à equalização de taxas de juros são devidas ao BNDES, e não à FINAME. Mas como esta opera com recursos repassados pelo BNDES, **as demonstrações contábeis de cada entidade registram os valores de forma separada.**

[...]

142. Desse modo, em razão do exposto acima, a equipe de auditoria entende que existem razões suficientes para se concluir que o registro do montante devido pela União ao BNDES – e, **de forma indireta**, ao FINAME – deve ser registrado como um passivo da União na DLSP apurada pelo Bacen.” (Destacou-se.)

108. Entretanto, para o compilador de estatísticas, no caso o BCB, além do exposto no item anterior, **não há como desconsiderar, na apuração estatística, a institucionalidade existente.**

109. Em relação ao FGTS, não havendo como qualificá-lo como instituição financeira, o Relatório de Fiscalização descreveu a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, restringindo-a à definição de que as obrigações do ente público devem estar registradas no “*ativo das instituições credoras*” ou terem sido cursadas, de alguma maneira, em uma instituição financeira:

“152. A equipe de auditoria, no entanto, entende que os passivos listados acima devem ser registrados no rol de obrigações da União na DLSP, porquanto atendem perfeitamente os critérios estabelecidos pela metodologia “abaixo da linha”, os quais, por oportuno, vale reprimir, quais sejam:

(i) as obrigações devem, em princípio, estar registradas no **ativo das instituições credoras** ou registradas no passivo das instituições devedoras; e

(ii) as obrigações e os haveres devem ter se **originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.**

153. Salvo melhor juízo, todos os passivos listados acima se originaram de operações que, **de uma forma ou de outra, foram intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro.**” (Destacou-se.)

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

38

110. Esse entendimento desconsidera, porém, que o escopo desse registro são as instituições financeiras, conforme explicitado em diversas passagens desta nota técnica, a exemplo dos itens 47, 48, 63, 64 e 101 a 103, supra. Da mesma forma, quanto à conclusão de que a metodologia do BCB incluiria quaisquer haveres “*intermediados ou sancionados por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro*”, conceito não constante do padrão metodológico do BCB, como já explicitado também nesses itens.

111. Feitos esses esclarecimentos preliminares, que apontam para a correção metodológica de não incluir esses montantes nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, passa-se à análise detalhada de cada um dos registros mencionados.

Equalização de taxas de juros relativas ao Finame

112. O BNDES e a Finame vêm registrando em sua contabilidade os valores a receber do Tesouro Nacional vinculados aos pagamentos de equalização de taxas do PSI. Em junho de 2014, os totais registrados na contabilidade do BNDES e da Finame eram, na mesma ordem, R\$7,5 bilhões e R\$14,1 bilhões.

113. A metodologia de apuração fiscal considera o critério de caixa (parágrafo 53, supra) para o resultado fiscal primário. Assim, o impacto das despesas de equalização de taxas sobre a DLSP e NFSP ocorre por ocasião do seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, seja mediante queda de disponibilidade de caixa (Conta Única), seja pelo aumento de endividamento (no caso de pagamento com títulos públicos, por exemplo).

114. Por outro lado, podem ocorrer eventuais defasagens no acerto financeiro dessas despesas por parte da STN. Assim, **na hipótese de existirem parcelas desses direitos das instituições financeiras que se mostrem já exigíveis** (levando-se em consideração aspectos como prazos para pagamento e homologação/reconhecimento por parte da STN, entre outros), justifica-se – estritamente quanto ao aspecto econômico que norteia a apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal – a inclusão desses montantes na DLSP, de maneira coerente com a metodologia e com o sugerido no Relatório de Fiscalização da SecexFazenda.

115. Nesse sentido, ressalte-se que o passivo da União junto ao BNDES (R\$7,5 bilhões em junho de 2014) já está devidamente computado nas estatísticas fiscais “abaixo da linha”, no item “Divida Bancária Federal”, dos quadros demonstrativos da DLSP, divulgados pelo BCB:

- a) esses valores estão computados pela instituição financeira na conta Cosif “1.8.5.60.00-6 – Tesouro Nacional – Pagamentos a Ressarcir”, que registra, conforme Manual do Cosif, “**o montante de pagamentos de obrigações contratuais, e de outros encargos efetuados em nome do Tesouro Nacional e aguardando o reembolso do mesmo**”;
- b) a metodologia de apuração das estatísticas fiscais estabelece, como regra geral, que as obrigações do governo registradas na contabilidade do sistema bancário devem ser incluídas nas estatísticas da DLSP;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

39

- c) as obrigações acima mencionadas, **devidamente caracterizadas como direito já efetivamente constituído junto ao Governo Federal**, enquadram-se nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração fiscal.

116. Os valores relativos à equalização de taxas de juros referentes ao PSI registrados junto à Finame, por sua vez, **não estão computados** nas estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB. **A Finame não está incluída no escopo da apuração fiscal, na metodologia utilizada pelo BCB desde 1991.** O padrão metodológico delimita a abrangência das estatísticas fiscais, no que concerne a ativos e passivos, fundamentalmente, à relação do setor público com o setor financeiro. Nesse caso, trata-se de empresa pública federal constituída sob a forma de sociedade anônima, não sendo enquadrada como instituição financeira sujeita às disposições regulamentares expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo BCB. Assim, a inclusão dos valores registrados na contabilidade da Finame **não encontram amparo na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB**, como visto acima.

117. A propósito, o BCB entende que a conclusão do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, à luz do critério de caixa adotado nas estatísticas, aliado à abrangência observada na compilação dos estoques de endividamento, não recomendaria, por si só, a inclusão dos referidos valores na DLSP. Com efeito, a empresa segue sendo instituição não financeira e não haveria, no atual arranjo institucional das competências de supervisão, como o BCB verificar a conformidade de seus registros, o que prejudicaria a própria confiabilidade da apuração fiscal.

118. Reitere-se, pois, que a não incorporação nas estatísticas fiscais desses valores registrados na contabilidade da Finame obedece a **critério objetivo**, em consonância com o padrão metodológico adotado.

119. A autorização para concessão de subvenção econômica em operações contratadas ao amparo do PSI foi dada pela Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009. Desde a publicação de suas demonstrações financeiras de 2012, a Finame vem fazendo alusão a valores a receber do Tesouro Nacional, referentes à equalização de taxas do PSI³¹. Naquele mesmo ano, o próprio TCU, por meio do Acórdão 3.071-47/2012-TCU-Plenário, já havia determinado à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda que atualizasse Portaria emitida anteriormente pelo Ministro da Pasta, estabelecendo metodologia de cálculo para apuração dos benefícios concedidos por meio de operações realizadas com recursos do Tesouro Nacional, decorrentes, entre outras, da Lei nº 12.096, de 2009, conforme transcrito abaixo:

“9.1. **determinar à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda que:**

9.1.1. atualize a Portaria MF 130/2009, no prazo de 90 (noventa) dias, para estabelecer a metodologia de cálculo a ser utilizada na apuração anual dos benefícios financeiros e creditícios concedidos por meio de operações de crédito realizadas com recursos do Tesouro

³¹ Ver em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1212_FINAME.pdf.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

40

Nacional, incluindo as decorrentes das Leis 12.096/2009, 11.948/2009 e 12.249/2010, e suas respectivas alterações, assim como por intermédio da subvenção concedida pela Lei 12.096/2009 e alterações, com fulcro nos art. 165, § 6º, 84, inciso XXIV, e 74, incisos I, II e III, da Constituição Federal, de forma que as projeções integrem as informações complementares ao PLOA e as apurações de benefícios encaminhadas anualmente ao TCU por força do Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário;" (Grifou-se)

120. O TCU, portanto, ao menos desde 2012, possuía acesso à metodologia e aos valores dos benefícios concedidos pelo Tesouro Nacional referentes ao PSI, reunindo condições para acompanhar a evolução dos pagamentos e de eventuais passivos registrados ao longo do período, inclusive quanto ao seu impacto nos demonstrativos previstos na LRF e nas análises das prestações de contas anuais. Tal acompanhamento não cabia e não cabe ao BCB, o qual, frise-se mais uma vez, ateu-se ao registro de passivos públicos de acordo com a metodologia fiscal adotada para fins de avaliação econômica, nos limites de sua competência, que não envolve qualquer atuação de controle sobre o processo orçamentário.

121. Cabe acrescentar que, já a partir de maio de 2012, foram publicadas portarias pelo Ministério da Fazenda para disciplinar o pagamento dessas despesas de equalização de taxas do PSI³², fato que demonstra que já era de conhecimento público desde aquele ano o tratamento que passou a ser adotado na liquidação dos referidos gastos. Não cabe ao BCB acompanhar a evolução dos valores que devem ser pagos a cada período, matéria que está diretamente vinculada aos órgãos que gerenciam o planejamento e a execução orçamentária e que também estão sujeitas às atividades de controle exercidas pelo TCU.

Obrigações junto ao FGTS

122. O FGTS divulga em seus demonstrativos contábeis valores a receber do Tesouro Nacional referentes a ativos decorrentes de baixa de provisão para cancelamento de juros, pagamentos por conta do PMCMV e da arrecadação de contribuições devidas ao Fundo (R\$12,9 bi em dez/2013).

123. Essa relação entre a União e o FGTS não está inscrita no cálculo da DLSP, tendo em vista que o FGTS não está incluído na abrangência das estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB. O padrão metodológico delimita o conjunto de relações contábeis ativas e passivas do setor público com o sistema financeiro como escopo para a cobertura estatística.

³² A exemplo da Portaria nº 278, de 7 de agosto de 2012, que assim dispunha:

"Art. 1º O art. 6º da Portaria nº 216, de 29 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 6º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo anexa, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que:

I - Os pagamentos das equalizações de que trata o caput podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

II - Os valores das equalizações a que se refere o caput serão atualizados desde a data da apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional.

III - Os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES, serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração e atualizados pelo Tesouro Nacional desde a data de apuração até a data do efetivo pagamento.' (NR)

Art. 2º Revogar os §§ 2º, 3º e 4º do art. 5º da Portaria nº 216, de 29 de maio de 2012."

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

41

124. O FGTS é um fundo cujos recursos pertencem aos trabalhadores, que nele mantêm contas nominalmente identificadas. O BCB não tem atribuição fiscalizatória sobre o FGTS nem sobre seus balanços/balancetes contábeis.

125. Assim, pelas mesmas razões já elencadas nos itens 47, 48, 63, 64 e 101 a 103, supra, os recursos do Fundo, bem como suas eventuais relações ativas ou passivas junto aos diversos segmentos do setor público, não são computados na metodologia de apuração fiscal pela ótica do financiamento (“abaixo da linha”), cuja série tem início em 1991.

126. O TCU lista três tipos de passivos da União com o FGTS que, segundo seu entendimento, deveriam ser incluídos na DLSP, conforme mencionado no parágrafo 62 desta nota técnica. No **primeiro caso**, o passivo decorreria dos dispositivos da Resolução CCFGTS nº 574, de 2008, que autorizou a Caixa Econômica Federal (Agente Operador) a proceder à baixa da provisão para cancelamento de juros devidos ao FGTS por instituições financeiras em liquidação, bem como da provisão para que a União assumira as perdas do FGTS com o cancelamento de juros devidos até 1º de junho de 2001, conforme Acórdão 2.661/2005-TCU-1ª Câmara. A determinação do TCU, no atual caso concreto, para inclusão desses passivos nas estatísticas fiscais decorreria, segundo item 160 do Relatório de Fiscalização da SccexFazenda, do próprio registro no balanço do FGTS e do fato de que *“tem sua origem na realização de operações sancionadas, intermediadas, transitadas por instituições do sistema financeiro”*.

127. Esses ativos contra a União registrados pelo FGTS em seu balanço não se enquadram na metodologia de apuração fiscal, mesmo considerando que tenham sido inicialmente originários de instituições financeiras posteriormente colocadas em liquidação, ou que transitam pela Caixa Econômica Federal como Agente Operador do Fundo. Eventuais operações ativas e passivas do FGTS com o setor público não se enquadram na metodologia fiscal, que delimita o conjunto de relações contábeis ativas e passivas do setor público com o sistema financeiro como escopo para a cobertura dessas estatísticas.

128. O **segundo caso** refere-se aos passivos decorrentes de adiantamentos efetuados pelo FGTS à União, no âmbito do PMCMV. De acordo com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela União necessário às subvenções econômicas ao Programa, o Agente Operador do FGTS (Caixa Econômica Federal) que tenha utilizado as disponibilidades do Fundo em contratações terá direito a ressarcimento. O TCU entende, com isso, que esses passivos cumprem os critérios para serem incluídos nas estatísticas fiscais.

129. Ocorre que é o FGTS que vem registrando ativos com a União em decorrência dos dispositivos da Lei. O próprio TCU, no item 322 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, afirma que *“fica evidenciado que, na realidade, o financiamento [à União] dos subsídios no âmbito do PMCMV está sendo feito por intermédio de operações de crédito interno junto ao FGTS”* (destacou-se). Novamente, o fato de a CEF atuar como Agente Operador não é suficiente para enquadramento da operação na metodologia fiscal.

130. O **terceiro caso** refere-se ao atraso no repasse ao FGTS da arrecadação das Contribuições Sociais de que trata a Lei Complementar nº 110, de 2001. Com a edição da Portaria STN nº 278, de 7 de agosto de 2012, as Contribuições Sociais passaram a ser recolhidas pela

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@hcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

42

Caixa Econômica Federal, como Agente Operador do FGTS, à Conta Única do Tesouro Nacional. Com isso, o repasse dos recursos ao FGTS deixou de ser automático, passando a fazer parte da programação financeira da União. O TCU considera que o ativo registrado pelo FGTS em face da União, decorrente dos recursos que têm a receber, enquadra-se na metodologia fiscal. Tal como nos casos anteriores, **o simples registro de ativos a receber da União no balanço do Fundo não é suficiente pra enquadramento na metodologia fiscal, por não estar o Fundo no escopo do setor público e por não ser instituição financeira.**

131. Assinale-se, complementarmente, que a ser tomado como base o critério proposto pelo TCU, todos os valores recolhidos em determinado período para repasse a outras entidades ou governos em período posterior – a exemplo de transferências constitucionais recolhidas em determinado mês e repassadas no mês seguinte – deveriam ser incluídos no passivo da União ao final do primeiro período. Finalmente, dado o critério de caixa seguido nas estatísticas fiscais, a sistemática atualmente adotada pelo BCB mostra-se mais consentânea com os padrões metodológicos correntes.

III.3) “contas ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’, registradas como ativos pelo Banco do Brasil S.A.”, além de parcela de ativos próprios do BNDES

132. O Banco do Brasil S.A. vem registrando em sua contabilidade os valores a receber do Tesouro Nacional vinculados aos pagamentos de equalização de taxas agrícolas (R\$9,7 bilhões em junho de 2014) e outros débitos. Essas dívidas não estão inscritas no cálculo da DLSP e são lançadas pela instituição financeira em conta de uso interno, vinculada ao grupoamento 1.8.8.80.20-5 – “Títulos e Créditos a Receber - Sem Característica de Concessão de Crédito”, rubrica que também abriga saldos de diversas naturezas, não sendo abrangida pela apuração fiscal.

133. Relativamente ao tratamento dessas operações nas estatísticas fiscais, cabe destacar:

- a) a metodologia de apuração fiscal considera o critério de caixa (parágrafo 53)³³ para o resultado fiscal primário. Assim, o impacto das despesas de equalização de taxas agrícolas sobre a DLSP e NFSP ocorre, regra geral, por ocasião do seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, seja mediante queda de disponibilidade de caixa (Conta Única), seja pelo aumento de endividamento (no caso de pagamento com títulos públicos, por exemplo).
- b) já a contabilidade bancária segue o regime de competência na apropriação desses direitos a receber do Tesouro Nacional;

➤ Conforme informações prestadas pelo Banco do Brasil S.A. à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), “os valores de equalização são registrados no Ativo-Outros Créditos em contrapartida com Receitas Operacionais. Es-

³³ Manual de Estatísticas Fiscais BCB, p. 10.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

43

*sas receitas são reconhecidas nos períodos a que se referem, independentemente do seu recebimento*³⁴.

134. Observe-se que a apropriação desse direito no ativo da instituição financeira não sensibiliza, *per si*, o resultado fiscal primário e a DLSP. Isso porque o pagamento pelo Tesouro Nacional, que caracteriza o impacto no regime de caixa, está subordinado às condições normativas e contratuais que regem a execução dessa política governamental (pela instituição financeira), encontrando-se sujeito, inclusive, à programação financeira e orçamentária do governo.

135. Portanto, a não incorporação nas estatísticas fiscais desses valores registrados na contabilidade do Banco do Brasil S.A. mostra-se em conformidade com o padrão metodológico adotado, que observa o critério de caixa para captar o impacto das despesas na DLSP e no resultado fiscal primário.

136. A SecexFazenda, em seu Relatório de Fiscalização, sustenta que cabe ao BCB a inclusão dessas rubricas registradas pelo Banco do Brasil S.A. porque entende que “(i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB – ora, se não são devidos, por que são apropriados juros aos respectivos estoques?; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira” (itens 118 e 122 do Relatório).

137. Ocorre que a conta Cosif onde os valores estão registrados (1.8.8.80.20-5 – “Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito) considera, como indica o próprio nome da Conta, recursos sem característica de concessão de crédito (financiamento). De acordo com a definição dada pelo Manual do Cosif para o grupamento 1.8.8.80.00-9 – Títulos e Créditos a Receber (no qual está incluída a Conta 1.8.8.80.20-5 – “Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito”), sua função é “**registrar os valores a receber representados por títulos de crédito, notas promissórias ou contratos, que não se caracterizem como operações de crédito ou avais e fianças honrados ou outras operações para as quais exista conta específica**” (destacou-se).

138. Assim sendo, os valores citados pelo TCU, vinculados aos programas de equalização de taxas agrícolas e outros débitos no Banco do Brasil, embora incluídos no ativo da instituição financeira, não preenchem as condições regulares para enquadramento como dívida pública, com destaque para o critério de caixa adotado na metodologia e aos demais aspectos indicados no parágrafo 134. Ademais, conforme já mencionado, a avaliação quanto à existência de eventuais valores devidos e não pagos, relativamente a esses programas, está sujeita a atividades ligadas essencialmente à execução orçamentária, que não estão a cargo do BCB.

IV) Esclarecimentos adicionais

139. As determinações do TCU, acaso mantidas e implementadas, podem inserir dispositivos que são estranhos àquele objetivo perseguido pelo BCB na produção de estatísticas ma-

³⁴ OFÍCIO/CVM/SEP/GEA-1/N.º435/2014, de 21 de agosto de 2014, disponível em <http://siteempresas.bovespa.com.br/DWL/FormDetalheDownload.asp?site=C&prot=437032>.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

44

croeconômicas do setor fiscal, qual seja, aquilatar o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Em alguns casos, por exemplo, conforme se viu nos parágrafos anteriores, as determinações da Corte de Contas introduziriam alterações como a mudança na abrangência considerada desde 1991.

140. Acrescente-se que o BCB não é o órgão responsável por prestar informações sobre a Dívida Consolidada da União, conforme previsto no art. 55 da LRF. Aquele conceito – que não se confunde com os conceitos de DLSP e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), publicados pelo BCB.

141. Por conta de razões exclusivamente técnicas, vinculadas à formulação e execução da política monetária, o BCB elabora estatísticas macroeconômicas do setor fiscal desde 1991, o que é absolutamente distinto da atividade de controle e execução em matéria orçamentária, da qual não foi legalmente incumbido.

142. Com efeito, os dispositivos legais que indicam o resultado fiscal apurado pelo BCB como parâmetro oficial para efeito de verificação do cumprimento de metas não determinam que a metodologia já existente seja alterada para atender a essa finalidade, mas, ao contrário, elegem-na como referência, renovadamente a cada ano nos mesmos moldes adotados pela Autoridade Monetária, à falta de regulamentação do comando da LRF que exige do Senado Federal a definição do corpo metodológico específico de apuração dos resultados primário e nominal.

143. Ao fazer apuração do resultado fiscal, com objetivos essencialmente macroeconômicos, o BCB fundamenta em padrões praticados internacionalmente, seguindo recomendações dos Manuais de Estatísticas do FMI, o órgão que codifica as estatísticas da espécie, como já delineado na seção II desta nota técnica. O escopo da estatística fiscal sistematizada pelo BCB abrange ativos e passivos financeiros do setor público junto a entidades reguladas e supervisionadas, ou captadas por sistemas de informações geridos pelo próprio BCB, de modo a garantir os indispensáveis requisitos de fidedignidade, tempestividade e periodicidade em sua divulgação, sendo de se registrar que jamais houve alteração dos limites desse escopo ao longo de períodos diversos da gestão fiscal, em quase um quarto de século.

144. Eventuais alterações metodológicas para refazimento dessas mesmas estatísticas, acomodando exigências de controle oriundas da LRF, afetariam: (i) sua aderência ao padrão internacionalmente codificado e amplamente difundido mundialmente; (ii) sua compatibilidade com as estatísticas de outros países, o aspecto central de todas as análises macroeconômicas e de oportunidade de investimento; e (iii) a própria consistência com os dados de séries já divulgadas, em franco detrimento da credibilidade institucional e da imagem da Autoridade Monetária e até mesmo do país.

145. O que parece sobressair urgente, em linhas com as reflexões do TCU no caso concreto, e que já haviam sido apresentadas em acórdãos proferidos em outros processos, é definir um escopo metodológico específico, que dê consequência à LRF, com vistas à atividade de controle, em lugar de alterar a metodologia de apuração reconhecida internacionalmente com objetivos distintos daqueles que norteiam as finalidades de execução orçamentária e financeira, próprias da contabilidade pública. Essa medida, no entanto, salvo melhor juízo, não depende isola-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

45

damente do BCB ou da Corte de Contas, uma vez que a LRF atribuiu ao Senado Federal aprovar tal “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”.

V) Implicações de eventuais alterações no atual escopo da metodologia e/ou do refazimento das estatísticas divulgadas pelo BCB

146. A inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, desses valores registrados na contabilidade da Finame, do FGTS e do Banco do Brasil S.A. (em contas sem características de operações de crédito) implicaria alterações significativas no atual padrão estatístico que vem sendo utilizado de modo uniforme desde 1991.

147. Para viabilizar eventual alteração, diversos aspectos dependem de análise mais aprofundada e algumas restrições precisariam ser equacionadas:

- i) haveria necessidade de levantamento pormenorizado do estoque registrado na contabilidade da Finame e do Banco do Brasil S.A. (em contas sem características de operações de crédito), tendo em vista que a ótica desse registro é diferente daquela seguida na contabilidade pública, que registra essa despesa observando o orçamento anual em que é devida;
- ii) como o BCB não dispõe de todas as informações para levar a efeito o levantamento desses estoques efetivamente devidos, tendo em vista que envolve dados essencialmente ligados ao controle da execução da política governamental de equalização de taxas e outros elementos sob a ótica da despesa pública (“acima da linha”), haveria necessidade de envolvimento de outras áreas, tais como STN, Ministério do Planejamento e demais órgãos envolvidos na gestão do PSI;
- iii) a iniciativa poderia demandar, inclusive, alterações na forma de registro na contabilidade das instituições financeiras relativamente à equalização agrícola, tendo em vista que a determinação contida no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário abrange também valores eventualmente registrados em outros bancos;
- iv) no caso da Finame, essas ações estariam condicionadas também à conclusão, caso seja viável, do processo de transformação em instituição financeira, tendo em vista que, no atual arranjo, aquela agência não está sujeita à supervisão, à regulação e às normas contábeis do BCB, ainda que possa acolher essas últimas por mera liberalidade e não por dever legal;
- v) quanto ao FGTS, o caso é ainda mais complexo, visto que o Fundo também não faz parte do sistema financeiro e não está sujeito à regulação do BCB. A inclusão de valores presentes em sua contabilidade dependeria de análises no sentido de verificar o cumprimento, de forma concomitante, dos três requisitos básicos já mencionados, quais sejam: (a) preservação do padrão metodológico e dos objetivos essencialmente econômicos das esta-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

46

tísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades; (b) análise das ações necessárias para disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas, tarefa que não está sob o total controle da Autoridade Monetária; e (c) análise dos registros contábeis do FGTS para verificar a sua compatibilidade com os procedimentos de compilação estatística que são utilizados;

- vi) haveria a necessidade de adequação do sistema de captura de dados para passar a incorporar (mensalmente) os efeitos futuros dessas relações.

148. O trabalho seria ainda maior em caso de implementação de eventual determinação relacionada à incorporação, na DLSP, de estoques passados, tendo em vista as implicações significativas para a credibilidade das estatísticas econômicas do País, para a análise intertemporal dos resultados fiscais e para os impactos na execução financeira e orçamentária.

149. Considerando a amplitude dos aspectos listados nos parágrafos 172 e 173, supra, e diante de tudo quanto exposto nas seções II e IV desta nota técnica, não seria razoável proceder à revisão dos dados estatísticos pelo BCB sem análise mais detida, inclusive mediante comunicação a todos os interessados e envolvidos, quanto às providências preliminares que seriam necessárias para viabilizar alterações de tão grande monta. Tais providências preliminares seriam imprescindíveis também para dimensionar o prazo factível para adoção de metodologia ajustada, considerando a necessidade de garantir a segurança mínima necessária para a geração desses resultados revisados.

150. Há ainda outros aspectos a serem considerados quanto à forma de adoção de eventuais determinações do TCU de forma plena e com a segurança necessária. Veja-se, por exemplo, que o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário determina a inclusão de diversos passivos no estoque da DLSP, sem referência a datas específicas e/ou ano base de inclusão ou retroatividade. No entanto, relativamente ao cálculo dos resultados fiscais, explicita que deverão ser revisados aqueles atinentes aos anos de 2013 e 2014, sem fazer referência, no entanto, aos impactos eventualmente relacionados aos anos anteriores. Nesse contexto, seria necessário sanar algumas dúvidas acerca da forma de cumprimento das determinações, na hipótese de serem elas mantidas, a saber:

- i) se os resultados dos anos anteriores a 2013 seriam ou não revisados;
- ii) em caso de não ser viável e/ou imprescindível a retroatividade no cálculo dos resultados fiscais anteriormente a 2013, mostra-se necessário confirmar se está implícito o entendimento de que a incorporação dos passivos poderia ser realizada mediante ajuste patrimonial em 2012, sem impacto nos resultados fiscais daquele período;
- iii) em caso de retroatividade do cálculo dos resultados a anos anteriores a 2013, caberia definir até que período o cálculo deveria retroagir, considerando, inclusive, a viabilidade de manutenção do padrão uniforme da série histórica, fundamental para a análise estatística.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

47

151. Como forma de contribuir para essa análise, que ainda precisaria ser aprofundada, inclusive mediante debates científicos e com as partes interessadas, são apresentadas a seguir algumas implicações envolvidas em eventual cumprimento das determinações contidas no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, considerando três cenários hipotéticos, formulados a partir dos aspectos indicados no parágrafo anterior.

Hipótese 1: Incorporação dos estoques não captados na DLSP, mediante ajuste patrimonial, no ano base 2012

- i) A incorporação na DLSP dos estoques existentes junto a Finame, Banco do Brasil S.A. (equalização e outras) e FGTS seria realizada no ano base 2012, mediante ajuste patrimonial, sem impacto, portanto, no resultado fiscal no momento da incorporação;
- ii) as variações desses estoques, ocorridas a partir de janeiro de 2013, afetariam os resultados fiscais a cada mês;
- iii) por ocasião da regularização do fluxo de pagamentos pelo Tesouro Nacional, o impacto nas estatísticas “abaixo da linha” seria neutro no momento do pagamento, o que geraria discrepância com o resultado “acima da linha”, divulgados pela STN, que registraria déficit por ocasião do referido pagamento;
- iv) a análise intertemporal das novas séries de resultados apurados pelo BCB apresentaria inconsistências, face aos descasamentos entre períodos em que essas despesas afetariam os resultados (2013 em diante), comparativamente àqueles períodos em que essas despesas seriam inexistentes nas estatísticas (anteriormente a 2013), visto que incorporadas na DLSP mediante ajuste patrimonial.

Hipótese 2: Retroatividade das séries de estoques e fluxos desde 2001

- i) A retroatividade das séries significaria incorporar o resultado a cada ano (resultado primário, resultado nominal e DLSP serão afetados a cada mês);
- ii) estaria condicionada à disponibilidade de todas as informações, de forma uniforme e fidedigna e em bases mensais, o que poderia exigir maior prazo para implementação;
- iii) assim, os resultados do passado apresentariam discrepância (impacto deficitário “abaixo da linha” e neutro “acima da linha”). No futuro, quando ocorressem os pagamentos, haveria discrepância em sentido contrário (impacto deficitário “acima da linha” e neutro “abaixo da linha”);
- iv) as séries estatísticas do país apresentariam, portanto, descasamento intertemporal, com prejuízos ao acompanhamento por parte de gestores, análises internos e externos e da sociedade em geral.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

48

Hipótese 3: Incorporação do total das novas despesas de equalização (a partir de 2015), sem incorporar os estoques indicados pelo TCU na DLSP

- i) O BCB passaria a incorporar os novos estoques e fluxos eventualmente existentes a partir de 2015, após os ajustes necessários na forma de contabilização pelas instituições financeiras envolvidas;
- ii) em caso de pagamento integral pelo Tesouro Nacional dos novos fluxos efetivamente devidos a cada mês, não haveria formação de novos estoques, nem defasagens entre os resultados apurados (“acima da linha” e “abaixo da linha”);
- iii) a regularização do fluxo de pagamentos pelo Tesouro Nacional também afetaria os resultados apurados nas duas metodologias (“acima da linha” e “abaixo da linha”) de forma simultânea, sem ocasionar divergências entre os resultados apurados nos dois critérios;
- iv) só haveria divergências entre os dois critérios de apuração no caso de eventuais registros de parcelas efetivamente devidas e não pagas, na contabilidade das instituições financeiras envolvidas.

152. Em todas as hipóteses analisadas, parte-se do **pressuposto de que as restrições anteriormente apontadas estariam totalmente sanadas**, inclusive quanto à disponibilidade das informações de forma fidedigna, tempestiva e em bases mensais, para cálculo dos resultados, o que, como visto ao longo desta nota, ainda não é realidade. Tal exercício, todavia, é necessário até mesmo para demonstrar as dificuldades envolvidas com qualquer proposta de alteração metodológica das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

VI) Sumário e conclusões

153. As considerações e análises tecidas ao longo desta nota técnica buscam servir ao propósito de apresentar sólidas e minuciosas razões que indicam a pertinência de um reexame das determinações do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, proferido por essa Corte de Contas no Processo TC 021.643/2014-8, notadamente acerca das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Para fins de síntese, recuperam-se, abaixo, os principais elementos analisados ao longo das diversas seções deste pronunciamento:

- a) como o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda apontou, ficou suficientemente evidenciada a existência de óticas distintas para as análises dos temas tratados, a saber: o objetivo econômico que norteia o processo de produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e o objetivo de controle e fiscalização da execução orçamentária, inerente aos trabalhos realizados pela Corte de Contas;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Scede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefonic: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

49

- b) da mesma maneira, ressaltou-se, novamente, a existência, fartamente reconhecida, de lacuna normativa na definição da metodologia própria e adequada aos conceitos idealizados na LRF, com vistas a apuração dos resultados fiscais da União para fins de cumprimento de suas metas legais;
- c) não obstante definição Presidencial para a utilização das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, para fins de aferição das metas fiscais, não foi determinada a esta Autarquia qualquer modificação em sua metodologia estatística, nem, muito menos, o BCB foi investido de qualquer prerrogativa oficial de controle em matéria fiscal, não lhe sendo atribuída senão a referência paramétrica para efeito de verificação do cumprimento das metas setoriais em virtude da qualidade da sua sistemática de aferição preexistente. Nada obstante, o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário parece deixar margem a certa perspectiva de que ao BCB caberia, de alguma forma, o “controle” do desempenho fiscal da União, e, a partir dessa premissa, lhe é determinado o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal;
- d) não se tem conhecimento de dispositivo legal que contenha determinação quanto aos critérios ou aspectos específicos da metodologia de cálculo que deve ser utilizada na produção dos indicadores que servem de referência para o acompanhamento daquelas metas de política fiscal;
- e) portanto, tem-se por válida a percepção de que a indicação oficial de utilização dessas estatísticas como parâmetro de aferição de metas fiscais não pressupõe que o seu arcabouço deva afastar-se do seu propósito básico como instrumento de apoio às atividades da Autoridade Monetária – vinculadas fundamentalmente à análise econômica – ou que devam incorporar necessariamente critérios não abrangidos em seu escopo ou no padrão uniformemente utilizado desde 1991;
- f) as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas, destaquem-se metodologia previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; fontes de dados que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; e procedimentos operacionais consolidados que permitam a verificação dessa qualidade;
- g) o BCB tem a convicção de que não houve falhas ou faltas na apuração dos resultados fiscais, uma vez que, consoante se procurou detalhadamente demonstrar, foram estritamente obedecidas a metodologia e os procedimentos relativos à compilação e divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;
- h) a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, das relações da União com a Finame, o FGTS e o Banco do Brasil

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

50

S.A. está em consonância com o padrão metodológico adotado, sem qualquer variação observada nesse aspecto, desde 1991, com destaque para o critério de caixa adotado e a abrangência da metodologia, cabendo ressaltar que Finame e FGTS não são instituições financeiras;

- i) em suma, a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, dos valores em questão decorre do entendimento de que tais recursos não atendem a requisitos metodológicos essenciais relativos à abrangência e aos conceitos, critérios e procedimentos pertinentes às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme exposto ao longo desta nota técnica;
- j) a mesma aderência ao padrão metodológico se aplica aos pagamentos vinculados aos programas sociais pela Caixa Econômica Federal, cujos procedimentos de incorporação seguiram estritamente as condições fundamentais requeridas para a produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Com base nas informações disponíveis nos períodos de apuração, no arcabouço metodológico adotado e no conjunto de procedimentos operacionais já consolidados, validaram-se e publicaram-se estatísticas relativas aos períodos correspondentes, que atenderam a critérios de consistência, fidedignidade e tempestividade. Ainda sobre esse assunto, houve oportunidade, nesta nota, de demonstrar a não caracterização da alegada “contabilização tardia”, pois tão pronto levantadas as informações necessárias, estabelecidos os procedimentos operacionais cabíveis, apurado o valor e formada a convicção quanto à natureza econômica dos valores em questão – procedimentos que se concluíram em setembro de 2014 –, tais montantes foram incorporados às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, naquele mesmo mês;
- k) eventual inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, desses valores registrados na contabilidade da Finame, do Banco do Brasil (em contas sem características de operações de crédito) e do FGTS, implicaria alterações significativas no atual padrão estatístico que vem sendo utilizado de maneira uniforme desde 1991;
- l) alterações nas estatísticas devem ser precedidas de cuidadosa análise e de ampla comunicação aos usuários. Esse cuidado especial deve-se ao fato de que qualquer iniciativa que possa significar alterações de resultados já divulgados constitui ponto altamente sensível para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas, principalmente junto a agentes internos e externos, agências de rating e organismos internacionais;
- m) relativamente à determinação de refazimento e republicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, para os anos de 2013 e 2014, emergem dos elementos apresentados nesta nota ao menos três argu-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@hcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

51

mentos que concorrem para que se reexamine a determinação por parte daquela corte;

- i. o primeiro é o próprio conjunto amplo e robusto de argumentos que corroboram a fidedignidade, correção e adequação dos dados publicados para o período em referência. Ainda que seja tecnicamente possível a existência de avaliações distintas sobre a metodologia empregada na compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, evidenciou-se que os resultados divulgados seguiram, de maneira rigorosa, critérios, procedimentos e definições consistentes com a metodologia consolidada ao longo dos últimos anos;
 - ii. em segundo lugar, o refazimento e a republicação de resultados é procedimento estranho à prática da elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e acarretaria grave prejuízo à credibilidade da Instituição como produtor de estatísticas e como autoridade responsável pela execução da política monetária. Ressalte-se que o elemento credibilidade, neste caso, não se trata de mero atributo vinculado a imagem da Instituição, mas elemento crucial no processo e na efetividade da execução da política monetária, em particular, sob o regime de metas para a inflação adotado no país, em que a gestão de expectativas dos agentes é variável chave para o alcance dos objetivos da política;
 - iii. por fim, não parece haver ganho analítico, em termos macroeconômicos, decorrente da publicação de quadro específico referente a adiantamentos da Caixa Econômica Federal à União, visto que os resultados para o ano de 2014 não se alterariam. Ademais, inexistente, salvo melhor juízo, ordenamento normativo relativo aos formatos e ao nível de desagregação das publicações estatísticas que este BCB deve seguir;
- n) para viabilizar as alterações determinadas pelo TCU, caso sejam mantidas as determinações do Acórdão em detrimento das razões expostas nesta nota, diversos aspectos permanecem pendentes de análise mais aprofundada e algumas restrições precisariam ser equacionadas, sobretudo aquelas relacionadas (i) à preservação do padrão metodológico e dos objetivos essencialmente econômicos das estatísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades; e (ii) à análise das ações necessárias para disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas, tarefa que não está sob o total controle da Autoridade Monetária;
- o) eventual inclusão das relações apontadas pelo TCU dependem, inclusive, do equacionamento das dúvidas e lacunas apontadas na presente nota técnica acerca da forma de cumprimento das determinações, dada a existência de margem para interpretações distintas, com efeitos diretos nas séries históricas dos resultados que forem eventualmente revisados e consequências relevantes na análise intertemporal das estatísticas.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

52

Considerando o processo permanente de aperfeiçoamento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, mostra-se viável desenvolver aprimoramentos que, além de preservar os objetivos mínimos vinculados a análise macroeconômica apontados nesta Nota, alcancem oferecer elementos de interesse à atividade do TCU, cabendo inclusive explicitá-los, com a devida antecipação e mais detalhadamente, no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB.

Túlio José Lenti Maciel
Chefe do Departamento Econômico

Luiz Awazu Pereira da Silva
Diretor de Política Econômica

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52971453.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53262119.

Manual de Estatísticas Fiscais
publicadas pelo Departamento Econômico
do Banco Central do Brasil

Última atualização: Abril de 2012



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Sumário

1	Introdução	5
2	A Abrangência e a Agregação das Estatísticas Fiscais	7
3	Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas	9
4	Os Componentes dos Estoques de Dívidas	13
4.1	Dívida Líquida do Setor Público	13
4.1.1	Governo Federal	13
	Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	13
	Dívidas securitizadas	13
	Dívida bancária	13
	Arrecadação a recolher	13
	Depósitos à vista	13
	Recursos do FAT	13
	Previdência Social	14
	Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001)	14
	Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	14
	Dívidas reestruturadas	14
	Créditos concedidos a instituições financeiras oficiais	14
	Aplicações em fundos e programas	14
	Outros créditos do Governo Federal	14
	Relacionamento com Banco Central	14
	Dívida externa líquida – Governo Federal	14
4.1.2	Banco Central	15
	Base monetária	15
	Operações compromissadas	15
	Outros depósitos no Banco Central	15
	Créditos do Banco Central junto a instituições financeiras	15
	Relacionamento com o Tesouro Nacional	15
	Dívida externa líquida	15
4.1.3	Governos estaduais	15
	Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)	15
	Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	15
	Dívidas reestruturadas	15
	Dívida bancária estadual	16
	Outros débitos	16
	Arrecadação a recolher	16
	Depósitos à vista	16
	Outros créditos	16
	Dívida externa líquida – Governos estaduais	16
4.1.4	Governos municipais	16

Renegociação (MP nº 2.185/2001)	16
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	16
Dívidas reestruturadas	16
Dívida bancária municipal	16
Arrecadação a recolher	16
Depósitos à vista	17
Dívida externa	17
4.1.5 Estatais federais (exceto Petrobras e Eletrobras)	17
Dívidas reestruturadas	17
Dívida bancária	17
Outros débitos	17
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	17
Carteira de títulos públicos das empresas estatais	17
Depósitos à vista	17
Outros créditos	17
Dívida externa líquida	17
4.1.6 Estatais estaduais	17
Dívidas reestruturadas	17
Dívida bancária	18
Debêntures	18
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	18
Carteira de títulos públicos das empresas estatais	18
Depósitos à vista	18
Dívida externa líquida	18
4.1.7 Estatais municipais	18
Dívidas reestruturadas	18
Dívida bancária	18
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	18
Depósitos à vista	18
4.2 Dívida Líquida do Governo Geral	18
4.3 Dívida Bruta do Governo Geral	19
Dívida Mobiliária Federal	19
4.4 Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada	20
5 Cálculo dos Fluxos	21
Necessidades de financiamento sem desvalorização cambial	21
Necessidades de financiamento com desvalorização cambial	22
Taxa de juros implícita	23
Comparações com o Produto Interno Bruto (PIB)	24
6 Cálculo dos Ajustes Patrimoniais e Metodológicos	25
7 Conciliação entre Estoques e Fluxos	27
8 Simulações da Dinâmica da Dívida e das Necessidades de Financiamento	29
9 Os Manuais de Estatísticas Fiscais do FMI	31



1 Introdução

O Banco Central apura e publica mensalmente informações sobre o saldo da Dívida Líquida do Setor Público não-financeiro (DLSP) e os fluxos de financiamento, pela metodologia de Necessidades de Financiamento do Setor Público Não-Financeiro (NFSP), conhecida como “abaixo da linha”. A divulgação das informações se dá por segmento do setor público não-financeiro e também de forma consolidada, permitindo conhecer de forma detalhada a evolução da situação fiscal do país.

Além do Banco Central, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) também publica informações fiscais, já que é responsável pela apuração do resultado do Tesouro Nacional por meio do balanceamento de receitas e despesas (metodologia “acima da linha”). Além disso, a STN é responsável também pela divulgação de informações de indicadores fiscais de estados e municípios, seguindo as determinações de transparência estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

As informações divulgadas pelo Banco Central são amplamente utilizadas por pesquisadores e outros interessados em finanças públicas, e têm servido inclusive como parâmetro para o cumprimento das metas fiscais do governo, definidas nas leis de diretrizes orçamentárias e nos acordos internacionais assinados pelo país.

O objetivo deste Manual é apresentar os conceitos e procedimentos que norteiam a compilação das estatísticas fiscais pelo Banco Central. Ficam excluídas, portanto, análises ou avaliações sobre a política fiscal. O Manual estará em permanente atualização, conforme haja modificações na metodologia de apuração das estatísticas fiscais ou, ainda, de acordo com as dúvidas e demandas de informações.

As estatísticas compiladas pelo Banco Central são divulgadas mensalmente por meio da Nota para Imprensa – Política Fiscal. Paralelamente à divulgação para a imprensa, os dados são acrescentados às séries temporais das estatísticas fiscais, divulgadas no site do Banco Central na internet. Para facilitar o trabalho de pesquisadores e interessados estrangeiros, e elevar o grau de transparência fiscal do país, além da divulgação em português os dados são também divulgados com tradução para o inglês. Juntamente com as séries temporais também são divulgados os metadados, com informações metodológicas sobre cada uma das séries. Nos Relatórios de Inflação, publicados trimestralmente, são também incluídos boxes com informações de análise conjuntural e de metodologia.

As fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos. Essa característica (registros contábeis dos credores do setor público), aliada à metodologia utilizada, abrangência e tempestividade, conferem aos indicadores de DLSP e NFSP produzidos pelo Banco Central ampla aceitação por parte dos agentes econômicos e da sociedade em geral.

O Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação de estatísticas fiscais.

O Banco Central compila e publica estatísticas monetárias e financeiras de acordo com a legislação em vigor, em particular a Lei de Criação do Banco Central (Lei nº 4.595, de 31.12.1964) e as Resoluções do Conselho Monetário Nacional que ordenam a geração e divulgação de dados e informações, especialmente em relação à confidencialidade. O Banco Central garante a confidencialidade dos dados relativos a instituições financeiras e indivíduos, em obediência ao estabelecido no Artigo 2º da Lei Complementar nº 105, de 11.1.2001.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Estatísticas fiscais são tradicionalmente utilizadas para avaliar o tamanho do setor público, o impacto da política fiscal no produto agregado e a sua contribuição para o nível de investimento e poupança agregados. Informações sobre o nível e a qualidade dos dispêndios e as fontes de receitas são também amplamente demandadas, juntamente com informações que permitem a avaliação mais precisa da sustentabilidade da política fiscal, incluindo o grau de endividamento público, prazos de vencimento, composição e reconhecimentos de dívidas. A demanda por informações fiscais é ampla e vem sendo suprida, no caso brasileiro, por publicações de diferentes órgãos, num nível crescente de transparência.

No caso do Banco Central, as estatísticas produzidas têm como principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Servem ainda de complemento à contabilidade governamental no gerenciamento da política fiscal, permitindo uma avaliação adequada do financiamento ao setor público.

A utilidade das estatísticas, no entanto, é mais ampla. As informações apuradas pelo critério “abaixo da linha” permitem também verificar a consistência das estatísticas “acima da linha”. No caso dos governos regionais, cujas informações “acima da linha” não estão ainda disponíveis com a mesma regularidade e tempestividade, ao menos para o conjunto dos governos, permitem acompanhar a evolução fiscal mensalmente, com defasagem máxima de 30 dias.

As informações divulgadas pelo Banco Central são utilizadas ainda como subsídio na definição e acompanhamento da política fiscal, permitindo a análise da sustentabilidade da dívida, inclusive por meio de projeções e programação financeira. Permitem também verificar como o setor público está se financiando.



2 A Abrangência e a Agregação das Estatísticas Fiscais

O setor público não-financeiro, base das estatísticas divulgadas, compreende a administração direta e indireta do Governo Federal (inclusive Previdência Social), a administração direta e indireta dos governos regionais (estados e municípios), o Banco Central do Brasil e as empresas estatais não-financeiras das três esferas de governo, exceto as Empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras.

A exclusão da Petrobras e da Eletrobras se deve às características específicas das empresas, seguidoras de regras de governança corporativa similares às experimentadas pelas empresas privadas de capital aberto, e com autonomia para captar recursos nos mercados interno e externo. A exclusão da Petrobras das estatísticas fiscais passou a ser realizada a partir dos dados referentes ao mês de maio de 2009. Para que fosse possível comparar os resultados com períodos anteriores, o cálculo da dívida líquida e das necessidades de financiamento do setor público, sem as informações da Empresa, retroagiu a dezembro de 2001. No caso das séries com a inclusão da Empresa, as informações foram encerradas em abril de 2009, permanecendo disponíveis para consulta. A exclusão da Eletrobras ocorreu a partir da data base novembro de 2010 e, assim como foi feito no caso da Petrobras, o cálculo retroagiu a dezembro de 2001.

Incluem-se também no conceito de setor público não-financeiro os fundos públicos que não possuem características de intermediários financeiros, isto é, aqueles cuja fonte de recursos é constituída de contribuições fiscais ou parafiscais.

A compilação das estatísticas obedece a critérios de agregação econômica e operacional, e a apresentação básica dos dados difere da classificação tradicional dada pelo Decreto-Lei n° 200, de 1967, que separa a administração pública em administração direta e indireta, incluindo nessa última as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. A classificação do Banco Central agrupa as empresas públicas e sociedades de economia mista na categoria de empresas estatais, e inclui as autarquias e fundações nas respectivas categorias de governos a que pertencem. A divisão básica é apresentada na Tabela a seguir.



O Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida e das necessidades de financiamento por transferir seu resultado automaticamente para o Tesouro Nacional. Ao incluir a Autarquia, a Dívida Líquida do Setor Público incorpora a base monetária, permitindo captar o financiamento realizado com sua expansão.

Para o cálculo das informações consolidadas, são realizados procedimentos estatísticos que impedem que haja duplicidade de resultados. Com isso, evita-se, por exemplo, que os débitos dos governos regionais com a União, decorrentes da assunção e refinanciamento de dívidas, sejam contabilizados como dívida do



BANCO CENTRAL DO BRASIL

setor público consolidado¹. Por outro lado, o saldo de endividamento de cada um dos componentes registra a dívida que ele possui inclusive com os demais componentes do setor público.

Deve-se atentar para o fato de que os fluxos de receitas e despesas dos componentes do setor público podem afetar de forma diferente a Dívida Líquida de cada esfera e a DLSP. O pagamento de dividendos de uma empresa estatal incluída na abrangência do setor público ao governo controlador eleva sua Dívida Líquida – ao reduzir, por exemplo, um ativo financeiro – mas reduz a Dívida Líquida do governo controlador – ao aumentar, por exemplo, suas disponibilidades. O resultado para o setor público consolidado, no entanto, é neutro, já que houve apenas a transferência de ativos de um componente para outro. O mesmo pagamento feito aos acionistas privados elevaria a DLSP pelo mesmo montante. Para afetar a DLSP, é preciso que os fluxos ocorram entre o setor público não-financeiro e o setor privado ou entre o setor público não-financeiro e o resto do mundo.

Considerando o objetivo principal das informações apuradas, que é medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, justifica-se a exclusão das instituições financeiras, ainda que controladas pelo próprio setor público, dadas as especificidades de suas operações, centradas na intermediação financeira.

Para facilitar a análise da situação fiscal, além de informações sobre o endividamento do setor público consolidado, de uso mais tradicional, são divulgadas também informações de endividamento do Governo Geral, cuja abrangência, mais restrita, inclui apenas o Governo Federal (inclusive previdência social), os governos estaduais e os governos municipais. Em relação ao setor público consolidado, há, portanto, a exclusão do Banco Central e das empresas estatais².

A Dívida Bruta do Governo Geral abrange, assim, o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo as obrigações vinculadas à área externa convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (compra), metodologia que também vale para obrigações e haveres externos da Dívida Líquida do Setor Público.

Para a divulgação das informações da Dívida Líquida Harmonizada, conceito criado para harmonizar as informações publicadas pelos países membros do Mercosul, considera-se, além do conceito tradicional de setor público, o Governo Nacional, que inclui o Governo Federal, o Banco Central e as empresas estatais federais.

1/ Para o setor público consolidado, registra-se somente a dívida resultante com credores fora do próprio setor público não-financeiro, como no caso dos títulos emitidos pela União no âmbito dos refinanciamentos da Lei nº 9.496/1997.

2/ São incluídas, no entanto, as operações compromissadas do Banco Central com títulos públicos, como mostrado na seção 4.



3 Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas

A DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro (exceto Petrobras e Eletrobras) e do Banco Central. Os débitos são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma *pro-rata*, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período.

Os créditos correspondem aos ativos financeiros do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo. A regra geral é que os créditos, para serem considerados no levantamento da dívida líquida, devem estar registrados no passivo das instituições devedoras do governo.

Resumidamente, a DLSP pode ser definida da seguinte forma:

$$DLSP = M + B + EI - A + EF - ER$$

onde:

M é a base monetária;

B é o saldo da dívida interna corrigida por juros internos ou por índices domésticos;

E, a taxa de câmbio;

I corresponde a dívida interna indexada à variação da taxa de câmbio;

A são os ativos financeiros do setor público e

F e R representam a dívida externa e as reservas internacionais, respectivamente.

A variação da dívida líquida corresponde à variação da base monetária, dos títulos domésticos e externos (B, I e F), dos ativos internos e externos (A e R) e da taxa de câmbio:

$$dDLSP = dM + dB + E dI - dA + E dF - E dR + (I+F-R) dE$$

ou

$$dDLSP = dM + dB + E(dI+dF-dR) - dA + (I+F-R) dE$$

As informações sobre **Necessidades de Financiamento** são calculadas a partir da variação da Dívida Líquida, utilizando o critério conhecido como “abaixo da linha”. Por esse critério, o resultado fiscal do setor público é medido pela variação do estoque do endividamento líquido do setor público não-financeiro, ou seja, pelo financiamento concedido pelo sistema financeiro e pelos setores privado e externo ao setor público não-financeiro. O critério “abaixo da linha” não permite conhecer os fatores que levaram ao resultado. Isso é realizado por meio da análise das receitas e despesas do setor público, que permite chegar ao resultado pelo critério “acima da linha”. Em princípio, os dois critérios são equivalentes, e deveriam chegar aos mesmos números. Entretanto, podem ocorrer discrepâncias estatísticas em decorrência de questões específicas relacionadas à abrangência e/ou período da compilação.

As estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Departamento Econômico não estão vinculadas a critérios contábeis legais. A consolidação é feita observando-se os registros contábeis das fontes fornecedoras de dados. Essas, por sua vez, seguem os critérios definidos pela legislação vigente para a sua contabilização³.

3/ Os próprios Manuais do FMI tem como principal objetivo a organização das estatísticas para análise e planejamento, e não o registro e controle contábil de transações econômicas.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

No caso da **dívida mobiliária**, observa-se o critério da “**curva do papel**”, segundo o qual os encargos são contabilizados de forma *pro-rata*, como destacado no início.

A estatística da **dívida externa** compreende o total apurado em determinada data dos débitos contratuais efetivamente desembolsados e ainda não quitados, de residentes públicos não-financeiros com não residentes, onde haja a obrigatoriedade de pagamento de principal e/ou juros. Nesse caso, os dados são apurados sob o **regime de caixa** na moeda de registro de cada operação e então convertidos para dólar norte-americano.

As Necessidades de Financiamento no **conceito nominal** correspondem à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimento de dívidas). Exclui, ainda, o impacto da variação cambial sobre a dívida externa. Abrange o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o resultado fiscal primário.

No **conceito primário**, as Necessidades de Financiamento correspondem ao componente não-financeiro do resultado fiscal do setor público. O cálculo se dá excluindo do resultado nominal os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a Dívida Líquida.

No **conceito operacional** as Necessidades de Financiamento correspondem ao resultado nominal deduzido da atualização monetária dos saldos da dívida interna. Engloba o componente não-financeiro (primário) do resultado fiscal e o componente real dos juros.

O resultado operacional é um indicador relevante em regimes de inflação elevada, onde as taxas de juros nominais carregam componente de atualização monetária, isto é, parte das taxas de juros corresponde apenas à manutenção do valor dos ativos. Conseqüentemente, o resultado nominal dependerá do nível de inflação, gerando superestimação do desequilíbrio orçamentário do setor público. Teoricamente, o resultado operacional representa o resultado fiscal do setor público no caso de inflação zero. A hipótese básica para esse conceito é de que a inflação não traz distorções no lado real da economia, apenas impacto no lado monetário.

Os **juros reais** são equivalentes ao fluxo de juros nominais apropriados, subtraída a atualização monetária da dívida pública. Correspondem ao componente financeiro real do resultado fiscal.

Já os **juros nominais** referem-se ao fluxo de juros, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida interna e externa. Engloba os juros reais e o componente de atualização monetária da dívida. Corresponde ao componente financeiro do resultado fiscal.

A **taxa de juros implícita** corresponde à taxa média de juros nominal incidente sobre a Dívida Líquida do Setor Público.

O **exercício fiscal** coincide com o ano civil, e o período de apuração, tanto da Dívida Líquida quanto das NFSP, é mensal, sujeito, portanto, à sazonalidade das receitas e despesas públicas.

As NFSP apuram o resultado pelo **regime de caixa**, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência. Isso significa que as despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas. O mesmo vale para as receitas, que são computadas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

As informações divulgadas por meio da Nota para a Imprensa incluem apenas as Necessidades de Financiamento nos seus conceitos nominal e primário, além dos juros nominais, mas as informações sobre o resultado operacional continuam sendo divulgadas nas séries temporais, disponíveis na *internet*.

Na seção que trata dos fluxos são dadas informações mais detalhadas sobre o cálculo das Necessidades de Financiamento nos seus conceitos nominal, primário e operacional, e sobre cálculo de juros.

As estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central diferem de outras estatísticas fiscais em função da metodologia, da periodicidade e da abrangência.

A STN publica mensalmente o resultado primário do Tesouro Nacional, incluindo a Previdência Social e o Banco Central. Os dados, apurados pelo critério “acima da linha”, tem como abrangência o Governo Central. A STN publica também informações sobre dívida e resultado fiscal de estados e municípios, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. As informações seguem os princípios definidos na Lei, e incluem, no caso da dívida, precatórios judiciais e restos a pagar, e apenas as empresas estatais dependentes são consideradas na abrangência. Além disso, a periodicidade das informações é quadrimestral.

O IBGE publica informações sobre contas nacionais, incluindo a conta corrente e a conta de capital das administrações públicas. A primeira registra o consumo final e as receitas correntes e a segunda, a Formação Bruta de Capital Fixo das administrações públicas. A periodicidade das informações é anual, e a abrangência não inclui as empresas estatais.

Para facilitar comparações com os demais países membros do Mercosul, o Banco Central vem publicando informações da Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada, conforme critérios definidos pelo Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Mercosul. O cálculo da Dívida Harmonizada é discutido na seção seguinte.



4 Os Componentes dos Estoques de Dívidas

O objetivo desta seção é fornecer uma descrição mais detalhada dos itens que compõem os principais conceitos de dívidas apresentados na Nota para a Imprensa. Examina-se, inicialmente, os componentes da DLSP, e em seguida das Dívidas Líquida e Bruta do Governo Geral e da Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada.

4.1 Dívida Líquida do Setor Público

Principais componentes:

4.1.1 Governo Federal

Dívida mobiliária do Tesouro Nacional

Dívida pública interna do Tesouro Nacional constituída pelos títulos públicos de sua emissão, registrados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) ou na Câmara de Custódia e Liquidação (Cetip), colocados e resgatados em moeda nacional. É calculada com base na posição de carteira, que não leva em consideração as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central.

Dívidas securitizadas

Inclui dívidas vencidas e renegociadas (DVR), que correspondem aos débitos de empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras), assumidos e renegociados pelo Governo Federal mediante securitização, com emissão de títulos registrados na Cetip; e os títulos da dívida agrária (TDA) em mercado, emitidos pelo Tesouro Nacional nos processos de desapropriação de terras para reforma agrária.

Dívida bancária

Empréstimos e financiamentos, internos, efetuados por instituições financeiras públicas e privadas ao setor público.

Arrecadação a recolher

Parcela dos tributos recebida pelo agente arrecadador devidamente autorizado, ainda não repassados ao Tesouro Nacional ou aos tesouros estaduais ou municipais.

Depósitos à vista

Depósitos à vista de estados, municípios, empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras) e agências descentralizadas junto ao sistema financeiro nacional.

Recursos do FAT

Inclui os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de outras disponibilidades do Fundo junto ao setor financeiro.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Previdência Social

Resultado líquido do sistema de previdência social junto ao sistema financeiro, decorrente dos pagamentos de benefícios, recebimentos de contribuições e repasses entre os entes envolvidos.

Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001)

Dívidas mobiliárias e contratuais de estados e municípios, renegociadas junto à União no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Parafe) através da Lei nº 9.496/1997 e da MP nº 2.185/2001.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívidas de estados, municípios e estatais existentes em 30.6.1993, refinanciadas pela União sob o amparo da Lei nº 8.727/1993.

Dívidas reestruturadas

Dívidas de estados, municípios e estatais junto à União. Essas dívidas são decorrentes de operações de crédito externo assumidas pela União relativas ao *Brazilian Investment Bonds* (BIB), à dívida de médio e longo prazo (DMLP) e ao Protocolo Financeiro Brasil/França.

Créditos concedidos a instituições financeiras oficiais

Inclui créditos a instituições financeiras oficiais, inclusive instrumento híbrido de capital e dívida.

Aplicações em fundos e programas

Inclui o patrimônio líquido dos fundos regionais (FNE, FCO e FNO), do FIES, além das disponibilidades de outros fundos e programas de governos.

Outros créditos do Governo Federal

Inclui os *royalties* renegociados com estados, créditos junto aos estados relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), créditos de equalização da dívida agrícola, do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) e outros créditos.

Relacionamento com Banco Central

Resultado líquido entre as disponibilidades do Governo Federal no Banco Central e a carteira de títulos públicos federais do Banco Central. Inclui também a equalização do resultado das operações com reservas cambiais e com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP nº 435).

Dívida externa líquida – Governo Federal

Dívida externa contratual, mobiliária e em reais, e garantias.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

4.1.2 Banco Central

Base monetária

Saldo do papel-moeda emitido e das reservas bancárias. Constitui o passivo monetário do Banco Central.

Operações compromissadas

Resultado das operações dos títulos utilizados como lastro em operações compromissadas de compra e venda.

Outros depósitos no Banco Central

Recolhimento compulsório sobre depósitos e garantias realizadas, depósitos remunerados decorrentes de insuficiência em aplicações e operações de crédito rural, garantia por fiança bancária, depósitos compulsórios do sistema brasileiro de poupança e empréstimo, depósitos a prazo, depósitos judiciais, operações de crédito e outras operações ativas e passivas.

Créditos do Banco Central junto a instituições financeiras

Créditos do Banco Central junto a bancos comerciais, de investimento e múltiplos, sociedades de crédito financeiro, caixas econômicas (carteira imobiliária), sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança decorrentes de operações de assistência financeira ou de liquidez.

Relacionamento com o Tesouro Nacional

Resultado líquido entre as disponibilidades do Governo Federal no Banco Central e a carteira de títulos públicos federais do Banco Central. Inclui também a equalização do resultado das operações com reservas cambiais e com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP nº 435).

Dívida externa líquida

Dívida externa de responsabilidade do Banco Central, depósitos registrados em moeda estrangeira e reservas internacionais.

4.1.3 Governos estaduais

Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)

Dívida de responsabilidade dos estados renegociada ao amparo da Lei nº 9.496/1997.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade dos estados renegociada ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Dívidas reestruturadas

DMLP, BIB e Protocolo financeiro Brasil/França.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Dívida bancária estadual

Dívidas dos estados junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Outros débitos

Adiantamento de *royalties*, dívida do Estado do Rio de Janeiro (MP nº 2.179) com o Tesouro Nacional, dívidas com o Fundeb e dívidas dos Votos 340 e 548, incluídas no refinanciamento da Lei nº 7.976/1989.

Arrecadação a recolher

Arrecadação de tributos estaduais a recolher.

Depósitos à vista

Depósitos à vista dos governos estaduais nas instituições financeiras.

Outros créditos

Outras aplicações financeiras e títulos públicos na carteira dos estados.

Dívida externa líquida – Governos estaduais

Dívida externa dos governos estaduais, líquida de créditos externos.

4.1.4 Governos municipais

Renegociação (MP nº 2.185/2001)

Dívida de responsabilidade dos municípios renegociada pela União, ao amparo da MP nº 2.185/2001.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade dos municípios renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Dívidas reestruturadas

DMLP e BIB.

Dívida bancária municipal

Dívidas dos municípios junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Arrecadação a recolher

Arrecadação de tributos municipais a recolher.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Depósitos à vista

Depósitos à vista dos governos municipais nas instituições financeiras.

Dívida externa

Dívida externa dos governos municipais, líquida de créditos externos.

4.1.5 Estatais federais (exceto Petrobras e Eletrobras)

Dívidas reestruturadas

DMLP, BIB e Protocolo Financeiro Brasil/França.

Dívida bancária

Dívidas das empresas estatais federais junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Outros débitos

Dívida com empreiteiras e fornecedores, debêntures e débitos da Emgea.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade das empresas estatais federais renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Carteira de títulos públicos das empresas estatais

Disponibilidades de caixa das empresas estatais aplicadas no extramercado, em títulos ou outras aplicações financeiras.

Depósitos à vista

Depósitos à vista das empresas estatais federais nas instituições financeiras.

Outros créditos

Outros créditos de responsabilidade das empresas estatais federais, inclusive Emgea.

Dívida externa líquida

Dívida externa das empresas estatais federais, líquida de créditos e disponibilidades externas.

4.1.6 Estatais estaduais

Dívidas reestruturadas

DMLP, BIB e Protocolo Financeiro Brasil/França.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Dívida bancária

Dívidas das empresas estatais estaduais junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Debêntures

Obrigações decorrentes da emissão de debêntures.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade das empresas estatais estaduais renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Carteira de títulos públicos das empresas estatais

Disponibilidades de caixa das empresas estatais aplicadas no extramercado, em títulos ou outras aplicações financeiras.

Depósitos à vista

Depósitos à vista das empresas estatais estaduais nas instituições financeiras.

Dívida externa líquida

Dívida externa das empresas estatais estaduais, líquida de créditos externos.

4.1.7 Estatais municipais

Dívidas reestruturadas

DMLP.

Dívida bancária

Dívidas das empresas estatais municipais junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade das empresas estatais municipais renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Depósitos à vista

Depósitos à vista das empresas estatais municipais nas instituições financeiras.

4.2 Dívida Líquida do Governo Geral

A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido (balanceamento de débitos e créditos) do Governo Federal (inclusive previdência social), dos governos estaduais e dos



BANCO CENTRAL DO BRASIL

governos municipais, junto ao sistema financeiro público e privado, setor privado não-financeiro e resto do mundo.

A estrutura da Dívida Líquida do Governo Geral é similar à estrutura da Dívida Líquida do Setor Público. Deve-se excluir, porém, os ativos e passivos do Banco Central e das empresas estatais.

4.3 Dívida Bruta do Governo Geral

A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidos pelo conceito. No caso do Banco Central, são incluídas apenas as operações compromissadas realizadas com títulos públicos. Essas operações são incluídas porque apresentam estreita relação com a dívida do Tesouro Nacional, e sua inclusão na DBGG permite melhor acompanhar a situação fiscal do governo.

A estrutura da Dívida Bruta do Governo Geral é a seguinte:

- Dívida Bruta do Governo Geral:
 - a) Dívida mobiliária do Governo Federal, em mercado
 - 1. (-) Aplicações da previdência em títulos públicos
 - 2. (-) Aplicações de fundos federais em títulos públicos
 - 3. (-) Aplicações dos estados e municípios em títulos públicos
 - b) Operações compromissadas
 - c) Dívida bancária do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais
 - d) Dívida assumida pela União – Lei nº 8.727
 - e) Dívida externa bruta do Governo Federal, dos estados e dos municípios

Dívida mobiliária federal

Convém discorrer um pouco mais sobre a **dívida mobiliária federal**, que constitui a maior parte do endividamento público. Essa parcela do endividamento é constituída dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e contempla os valores que estão em poder do mercado ou em carteira no Banco Central.

São dois os conceitos para se avaliar o valor monetário da dívida pública mobiliária federal: posição de custódia e posição de carteira. A posição de custódia leva em consideração as operações compromissadas ocorridas no mercado secundário. Os dois conceitos estão relacionados pela seguinte equação: posição de custódia = posição de carteira + operações de recompra - operações de revenda. Operações de recompra são vendas de títulos ao mercado, pelo Banco Central, com o compromisso de recompra e operações de revenda são operações de compra de títulos do mercado, pelo Banco Central, com o compromisso de revenda.

Para a dívida mobiliária são divulgadas as séries históricas em unidade monetária corrente e em reais. Os valores são expressos considerando a posição de carteira ou a posição de custódia, apresentando, para cada posição, o total emitido, os valores em mercado, na carteira do Banco Central e em tesouraria. Os dados são apresentados de forma totalizada e por título.

A dívida mobiliária federal é apresentada, ainda, com base na distribuição por indexador incidente nos respectivos títulos, para cada posição (carteira e custódia).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

O cálculo do valor monetário da dívida mobiliária é obtido pelo conceito do preço unitário na curva, que leva em consideração as características de cada papel, incluindo data de emissão, data de vencimento, taxa de juros, existência de pagamento ou não de cupons e indexadores.

4.4 Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada

Com a criação do Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Mercosul (GMM), em junho de 2000, teve início a tarefa de construir estatísticas fiscais harmonizadas baseadas em metodologias comuns, para tornar comparáveis as informações divulgadas pelos países membros e facilitar a definição de metas fiscais, reforçando o compromisso com a solvência fiscal e a estabilidade financeira.

Com esse objetivo, e seguindo as instruções definidas no Manual de Estatísticas Fiscais do GMM, o Banco Central vem publicando, na Nota para Imprensa – Política Fiscal, os dados da Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada.

As informações excluem da DLSP a base monetária no conceito harmonizado, ou seja, excluem o papel-moeda emitido e os fundos das reservas bancárias, remunerados e não remunerados, depositados no Banco Central.



5 Cálculo dos Fluxos

Quando as receitas (inclusive receitas de juros sobre ativos) são menores que os gastos correntes e de capital (incluindo as despesas com juros sobre a dívida), o resultado do governo apresenta déficit, que pode ser financiado de diversas formas. Essas formas de financiamento podem ser evidenciadas a partir da restrição orçamentária do setor público, que mostra a relação existente entre impostos, gastos e as fontes de financiamento do déficit público.

A derivação da restrição orçamentária do setor público é feita a partir da restrição do Governo Geral e empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras), acrescentando-se o balancete do Banco Central. A restrição orçamentária do setor público é dada por:

$$\dot{M} + \dot{B} + E(\dot{I} + \dot{F} - \dot{R}) - \dot{A} = (G - T) + iB - i_a A + i^* E(F + I - R)$$

A equação mostra como o setor público pode financiar os déficits orçamentários. As principais fontes seriam a emissão monetária (M), o aumento do endividamento interno (B), interno indexado ao câmbio (I) e externo (F) ou diminuição de seus ativos internos (A) ou externos (R). O sinal das fontes de financiamentos é positivo no caso de déficit e negativo no caso de superávit. Pela equação pode-se definir os principais indicadores de déficit calculados pelo Departamento Econômico do Banco Central. Começaremos mostrando o cálculo das Necessidades de Financiamento sem desvalorização cambial, atualmente o conceito usado na Nota para a Imprensa – Política Fiscal.

Necessidades de financiamento sem desvalorização cambial

As necessidades de financiamento são calculadas nos conceitos nominal, primário e operacional, apresentados em seção anterior. Nesta seção faz-se uma descrição mais detalhada da forma de cálculo dos fluxos.

O **resultado nominal** é o mais tradicional dentro das necessidades de financiamento. Ele é calculado pela variação do endividamento líquido descontada dos ajustes patrimoniais e metodológicos. Esses valores, que fazem parte da variação da DLSP, mas não constituem resultado nominal serão tratados separadamente mais adiante:

$$\text{Resultado nominal} = \text{Variação da DLSP} - \text{Ajustes patrimoniais e metodológicos}$$

Pela variação das fontes de financiamento o resultado nominal pode ser representado pela equação:

$$RN = \dot{M} + \dot{B} + E(\dot{I} + \dot{F} - \dot{R}) - \dot{A}$$

O **resultado primário**, por sua vez, corresponde ao resultado nominal (NFSP) menos os juros nominais incidentes sobre a dívida líquida interna e externa.

$$P = RN - JN$$

Ou:

$$P = RN - iB - i^* E(I + F - R) + i_a A$$



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Com a exclusão do componente financeiro das NFSP, o resultado primário permite avaliar a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar com seus compromissos.

Os juros incidentes sobre a dívida do setor público são determinados pelo nível da taxa de juros nominal interna e externa e pela dimensão do estoque da dívida. O **cálculo dos juros nominais**, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida interna e externa engloba os juros reais e o componente de atualização monetária da dívida. Corresponde ao componente financeiro do resultado fiscal. No cálculo das Necessidades de Financiamento sem desvalorização cambial o impacto da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna indexada ao dólar é excluído do cálculo dos juros nominais, apurados segundo a fórmula:

$$JN = D_{t+1} - D_t - \frac{D_{t+1} - (1+i)D_t}{(1+i)^{1/2}}$$

sendo,

- JN = fluxo de juros nominais;
 D_t = saldo da dívida no mês t;
 i = proxy da taxa de juros nominal.

O **resultado operacional**, por outro lado, deduz o componente inflacionário sobre o pagamento de juros incidente sobre a dívida líquida interna não indexada ao câmbio. Ele é definido por:

$$RO = P + (i - \pi)B - (i_\alpha - \pi)A + i^*E(I + F - R)$$

Os **juros reais** correspondem à parcela das despesas com juros nominais deduzida do componente de atualização monetária dos saldos. O cálculo utilizado para estimar a correção monetária é efetuado através da fórmula abaixo:

$$CM = \pi D_t + \frac{(D_{t+1} - D_t(1+i)) * ((1+\pi)^{0,5} - 1)}{(1+i)^{0,5}}$$

onde,

- CM = fluxo de correção monetária
 D_t = saldo da dívida no mês t
 π = taxa de inflação
 i = proxy da taxa de juros nominal mensal incidente sobre a dívida.

Uma vez calculada a correção monetária da dívida e/ou os juros reais é possível chegar ao resultado operacional, que corresponde ao resultado nominal deduzido da atualização monetária dos saldos da dívida interna.

Necessidades de financiamento com desvalorização cambial

Considerando a mesma restrição orçamentária do caso anterior, a forma de cálculo das Necessidades de Financiamento é semelhante, mas é preciso considerar o efeito da desvalorização sobre o estoque da dívida interna indexada ao câmbio.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

O **resultado nominal com desvalorização** é calculado pela variação nominal do saldo da dívida interna líquida mais a variação da dívida externa líquida em dólares, convertida para reais pela taxa média de câmbio:

$$\begin{aligned} \frac{RN}{comdesv} &= \overset{\circ}{M} + \overset{\circ}{B} + \overset{\circ}{I} + \overset{\circ}{E}(F - R) - \overset{\circ}{A} \\ \frac{RN}{comdesv} &= \overset{\circ}{DLSP} - \overset{\circ}{E}(F - R) \end{aligned}$$

Comparando-se o resultado nominal com desvalorização e o resultado nominal sem desvalorização obtém-se:

$$\begin{aligned} \frac{RN}{comdesv} &= RN + \overset{\circ}{E}(I) \\ \frac{RN}{comdesv} - RN &= \overset{\circ}{E}(I) \end{aligned}$$

A equação acima evidencia o efeito da taxa de câmbio sobre a diferença dos resultados nominais nos conceitos com e sem desvalorização. No caso de depreciação (apreciação) cambial, o resultado nominal com desvalorização é maior (menor) do que o resultado nominal.

Com exceção do resultado primário, que é igual nas duas metodologias, o termo $\overset{\circ}{E}(I)$ é a diferença entre os juros nominais, o resultado operacional e os juros reais nos conceitos com e sem desvalorização cambial.

Taxa de juros implícita

A taxa de juros implícita corresponde à taxa média de juros nominal incidente sobre a Dívida Líquida do Setor Público. Isolando, na equação referente aos juros nominais apresentada anteriormente, o fator $(1+i)^{1/2}$ e denotando-o por x , tem-se a equação de segundo grau abaixo:

$$x^2 D_t + x(D_{t+1} - D_t - JN) - D_{t+1} = 0$$

Substituindo o termo $D_{t+1} - D_t - JN$ por y na equação anterior⁴, tem-se:

$$x^2 D_t + xy - D_{t+1} = 0$$

Com as raízes sendo:

$$x = \frac{-y \pm \sqrt{y^2 + 4D_t D_{t+1}}}{2D_t}$$

A partir de x encontra-se i :

$$i = x^2 - 1$$

E anualiza-se a taxa de acordo com a fórmula abaixo, obtendo a taxa implícita:

$$i_{\text{anual}} = (1 + i_{\text{mensal}})^{12} - 1$$

⁴/ No caso particular em que os ajustes patrimoniais e metodológicos são iguais a zero, $D_{t+1} - D_t = \text{Resultado Nominal}$ e $y = \text{Resultado Primário}$.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Comparações com o Produto Interno Bruto (PIB)

A relação entre a DLSP e o PIB é utilizada como parâmetro para avaliar a probabilidade de solvência do setor público e para comparações internacionais. Ocorre que o PIB tem divulgação trimestral e a DLSP e as NFSP são disponibilizadas em bases mensais. O Banco Central utiliza metodologia específica para estimar os valores mensais do PIB, tomando como base os dados anuais, que possuem melhor previsibilidade. Considera-se a previsão de crescimento real da economia e de uma composição de índices de preços que melhor se aproxima do deflator implícito do PIB. Para efeitos de comparação da DLSP com o PIB, considera-se o PIB corrente acumulado em 12 meses.

No caso das NFSP como proporção do PIB, são divulgados valores mensais, acumulados no ano e acumulados em doze meses.



6 Cálculo dos Ajustes Patrimoniais e Metodológicos

Os ajustes são efetuados para retirar dos fluxos valores que não representam esforço fiscal despendido durante o período em análise. Os ajustes realizados na apuração da DLSP e das Necessidades de Financiamentos, e discriminados na Nota para a Imprensa – Política Fiscal, quando pertinentes, são o ajuste metodológico, o ajuste externo de paridade e de regime (caixa e competência), o ajuste de privatização e o ajuste de reconhecimento de dívidas.

O **ajuste metodológico** representa o aumento da dívida decorrente do impacto da variação da taxa de câmbio sobre a dívida externa líquida ou sobre a dívida interna atrelada ao câmbio. Esse ajuste é calculado pela diferença entre a variação da dívida e o resultado nominal. Uma das principais razões desse ajuste é que a variação do câmbio para o detentor do título atrelado à moeda estrangeira não significa incremento real na sua renda, ou seja, o impacto sobre a demanda tende a ser neutro.

Para o cálculo do ajuste metodológico considera-se a seguinte equação:

$$AM_t = (Ed_t * e_{f(t)} - Ed_{t-1} * e_{f(t-1)}) - (Ed_t - Ed_{t-1}) * e_m$$

onde:

- e_f = taxa de câmbio de final de período.
- e_m = taxa de câmbio média.
- Ed = estoques de débitos/créditos expressos em dólar.

Note que $AM_t = 0$ quando $e_{f(t)} = e_{f(t-1)} = e_m$, ou seja, como não houve variação cambial, o impacto do câmbio sobre a dívida é nulo, conforme o esperado.

O **ajuste externo de paridade** é realizado porque a dívida externa líquida é composta, via de regra, por obrigações e haveres expressos em diferentes moedas, convertidas inicialmente para o dólar americano e depois para reais. A paridade dessas moedas com o dólar pode variar entre os períodos de apuração da dívida líquida, provocando variação nos saldos em dólar. Para evitar que essa variação se reflita nos fluxos, faz-se então o ajuste externo de paridade.

O **ajuste de caixa e competência** ocorre porque os juros da dívida externa líquida são apurados pelo regime de competência mas a dívida segue pelo regime de caixa. O ajuste é realizado para compatibilizar estoques e fluxos, e é dado pela diferença entre juros caixa e juros competência.

O **ajuste de privatização** significa que os créditos líquidos, oriundos da privatização de estatais (de todas as esferas de governo) não podem ser considerados no cálculo das Necessidades de Financiamento, uma vez que não representam esforço fiscal do governo. Se uma empresa, por exemplo, é privatizada e os recursos de sua venda são depositados na conta corrente do governo, o valor total desse depósito deve ser abatido (ajustado) nos fluxos, não deixando, desta forma, que o Estado obtenha superávits nominal e primário decorrente dessa privatização. As receitas com privatização diminuem a dívida líquida, mas não alteram os resultados fiscais.

Os **ajustes de reconhecimentos de dívidas**, por sua vez, são efetuados nos fluxos com o objetivo de “excluir” de determinada conta o déficit ou superávit obtido por determinado tipo de operação. Tais operações podem ser as mais variadas possíveis. Alguns exemplos são os que seguem:



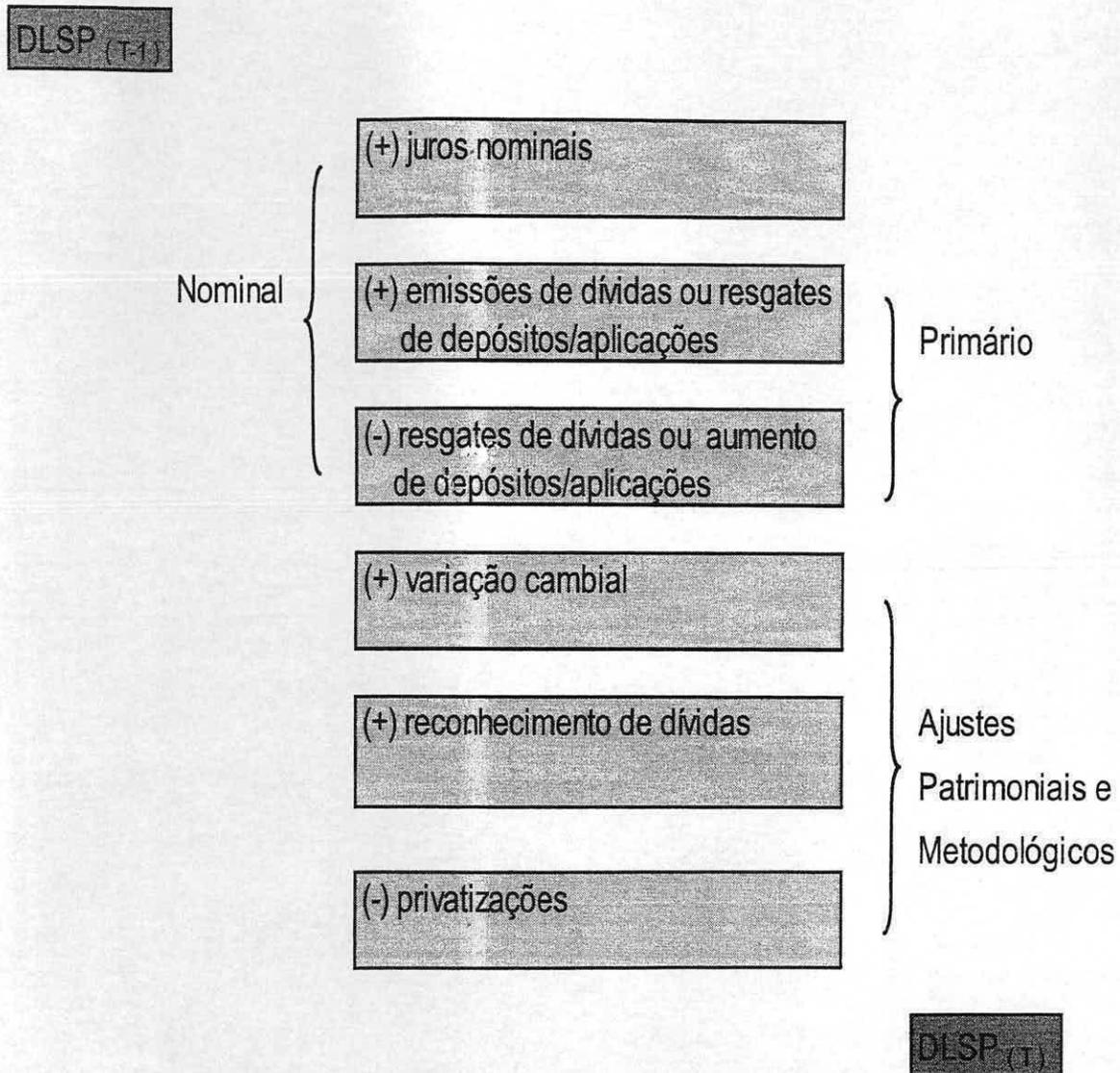
BANCO CENTRAL DO BRASIL

- a) reconhecimento esqueletos: o reconhecimento de uma dívida só pode dar impacto no saldo desta dívida, nunca no fluxo apurado no mês, uma vez que são dívidas geradas no passado. Para tanto, o valor reconhecido deve ser excluído do cálculo do nominal e do primário;
- b) reclassificação de contas: se determinado crédito ou débito estiver sendo contabilizado equivocadamente a favor ou contra determinada esfera de governo, quando ocorre a reclassificação não se pode deixar que os resultados nominais e primários de cada esfera (Governo Central, estaduais, etc.) seja afetado. Assim, também é efetuado o ajuste para evitar o impacto nos fluxos de financiamento.



7 Conciliação entre Estoques e Fluxos

A soma dos ajustes patrimoniais e metodológicos com o resultado primário e os juros nominais deve corresponder exatamente à variação dos estoques da DLSP:



As informações fiscais publicadas pelo Banco Central permitem conhecer, para cada item discriminado da DLSP, a abertura segundo os fluxos de resultados e ajustes, esses últimos divididos conforme os ajustes apresentados na seção anterior. Com isso pode-se conhecer o impacto da variação cambial, dos juros nominais, das emissões/resgates líquidos (resultado primário) e do reconhecimento de dívidas sobre os diversos itens da dívida líquida. Esquemáticamente, os dados são apresentados conforme abaixo:



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Dívida líquida do setor público – fatores condicionantes										
Fluxo mensal										
R\$ milhões										
Discriminação	Ano									
	Mês anterior	Mês atual								
	Saldos	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos					Saldos	
Primário		Juros nominais	Metodológico interno ^{1/}	Metodológico externo ^{2/}	Paridade ^{3/}	Caixa e competência ^{4/}	Rec. de dívidas	Privatizações		
Item da DLSP										

Dívida líquida do setor público – fatores condicionantes										
Fluxos acumulados no ano										
R\$ milhões										
Discriminação	Ano									
	anterior	Ano atual								
	Dezembro	Mês atual								
Saldos	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos					Saldos		
	Primário	Juros nominais	Metodológico interno ^{1/}	Metodológico externo ^{2/}	Paridade ^{3/}	Caixa e competência ^{4/}	Rec. de dívidas		Privatizações	
Item da DLSP										

- 1/ Diferença entre a variação dos estoques em reais da dívida mobiliária interna indexada ao câmbio e os fluxos em dólar da dívida mobiliária interna indexada ao câmbio, convertidos em reais pela taxa de câmbio média (compra) do período.
- 2/ Diferença entre a variação dos estoques em reais da dívida externa líquida, obtidos pela taxa de câmbio de final de período (compra), e os fluxos em dólar da dívida externa líquida, convertidos pela taxa de câmbio média (compra) do período.
- 3/ Inclui ajuste de paridade da cesta de moedas que integram a dívida externa líquida.
- 4/ Diferença de critério na apropriação dos juros externos.



8 Simulações da Dinâmica da Dívida e das Necessidades de Financiamento

O Banco Central não divulga projeções da DLSP e das Necessidades de Financiamento. Os dados publicados, porém, permitem aos interessados realizarem simulações sobre o comportamento futuro da dívida e do resultado fiscal. Há diversas formas de realizar projeções sobre variáveis econômicas, incluindo o uso de técnicas modernas de econometria, cujos princípios podem ser encontrados nos manuais sobre o assunto.

Por outro lado, as projeções podem ser realizadas apenas para alguns tipos de dívida (ou crédito) ou para determinados segmentos do setor público. A escolha da melhor técnica de projeção, da abrangência, do período e do cenário básico dependem, portanto, dos interesses do usuário da informação. O objetivo desta seção é apenas fornecer alguns subsídios que podem auxiliar os interessados no assunto.

Usualmente as projeções são realizadas por meio da construção de cenários para o desempenho da dívida. Como a relação dívida/PIB é um indicador bastante observado, são também incluídos nas projeções o comportamento do PIB e do resultado primário, de forma a permitir a composição de diferentes cenários para as variáveis.

Muitos analistas tomam como base para as projeções as informações sobre a participação percentual por indexador na DLSP, divulgadas na Nota para a Imprensa, e traçam cenários para os indexadores. Com base nesses cenários, são realizadas as projeções propriamente ditas. O quadro apresentado a seguir traz algumas informações que podem ser úteis na construção dos cenários e das projeções da dívida e dos resultados fiscais.

Para a construção dos cenários, podem ser utilizadas estimativas sobre o comportamento de algumas variáveis, como a taxa de inflação ou do crescimento do PIB, realizadas pelo mercado e divulgadas pelo Banco Central em seu sítio na *internet*.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

1 – Cenário	
<i>(Variáveis que podem ser utilizadas na construção do cenário básico)</i>	
Inflação (mensal, acumulada no ano e em doze meses)	
IGP-DI	
IGP-M	
IPCA	
Juros	
Selic (taxa mensal, efetiva, acumulada no ano e acumulada em doze meses)	
Taxa implícita (anual e mensal)	
Outras taxas (TBF, TR, TJLP)	
Câmbio	
Dólar no final do período	
Dólar médio	
Inflação americana	
PIB	
Deflator implícito	
Meta de crescimento real	
Distribuição do crescimento real	
Valores observados e projetados	
PIB nominal (mensal, acumulado no ano e em doze meses)	
PIB valorizado pelo IGP-DI (mensal, acumulado no ano e em doze meses)	
PIB valorizado pelo IGP-DI centrado (últimos doze meses)	
2 – Projeções da DLSP	
Valores observados/projetados	
Saldos de dívidas	
Resultado primário	
Juros nominais	
Resultado nominal	
Resultado operacional	
Hipóteses	
Meta de resultado primário	
Distribuição da meta de resultado primário por esfera	
Distribuição da meta de resultado primário por mês/trimestre/quadrimestre	
Reconhecimento de dívidas/privatizações	
Resultado primário por tipo de dívida/indexador	
Taxas de juros/correção por tipo de dívida	
Operações de swap	
Simulações da trajetória da DLSP	



9 Os Manuais de Estatísticas Fiscais do FMI

O Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou em 1986 um Manual de Estatísticas Fiscais (*A Manual on Government Finance Statistics – 1986*) com o objetivo de ajudar os países membros na compilação de informações estatísticas, facilitando a análise das operações dos governos e o impacto econômico de suas atividades. Embora reconhecendo que as estatísticas devem refletir as instituições e práticas de cada país, o Manual procurava avançar na direção de um sistema com definições e classificações comuns, tornando comparáveis as estatísticas internacionais.

O Manual de 1986 possuía três princípios básicos na compilação das estatísticas. Segundo o primeiro, as atividades desenvolvidas pelo governo apresentam características particulares em relação às atividades desenvolvidas pelos outros setores da economia, justificando sua separação estatística. Além disso, como segundo princípio, o Manual declarava sua preferência pela mensuração dos fluxos de pagamentos entre o governo e os demais setores. Por fim, a classificação desse fluxo deveria ser feita de forma a medir as obrigações do governo com terceiros e as obrigações desses com o governo.

Embora tenha servido como referencial metodológico para as estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Depec, o GFSM86 nunca chegou a ser integralmente implantado, já que não havia compromissos formais entre o Banco Central e o FMI para adoção dos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas. Ressalte-se que, no acordo de assistência financeira realizado entre o Brasil e aquele organismo, que vigorou de 1998 a 2004, o critério utilizado para avaliação de metas – variáveis de estoque e fluxo – segue integralmente a metodologia instituída e adotada pelo Depec.

Em relação ao Manual de 1986, que serve como referencial metodológico, podem ser enumeradas as seguintes práticas/conceitos específicos adotados pelo Banco Central:

- a) utilização de critério misto: caixa para primário e competência para o financeiro. O manual de 1986 leva em consideração apenas o critério de caixa;
- b) ajuste patrimonial (incorporado posteriormente pelo Manual de 2001);
- c) valoração da dívida em títulos pelo critério da curva do papel;
- d) ajuste metodológico relativo à variação da dívida externa;
- e) inclusão do Banco Central na apuração dos resultados.

Buscando aperfeiçoar a metodologia, inclusive para ampliar a capacidade analítica e prospectiva das informações, prevenindo eventuais crises de sustentabilidade fiscal, o FMI publicou em 2001 um novo Manual (*Government Finance Statistics Manual – 2001*).

Sobre a versão de 2001, é importante ressaltar que o próprio Manual reconhece que seus dispositivos constituem um passo bastante ambicioso nas estatísticas fiscais e poucos países estariam em condições de implantá-lo de forma plena. Reconhece também que a implantação deve se dar por etapas, possivelmente de forma lenta, já que em muitos casos requer grandes alterações nos sistemas contábeis dos países, o que pressupõe programação em longo prazo.

O Banco Central apura as necessidades de financiamento do setor público não financeiro. A utilização plena das orientações no novo manual apresenta uma amplitude maior do que a consolidação das estatísticas realizadas pelo Banco.

Estudos quanto ao aperfeiçoamento da forma de cálculo do endividamento e das necessidades de financiamento do setor público estão sendo realizados pelo Banco Central, à luz do novo Manual. Algumas inovações do GFSM – 2001 já vinham sendo contempladas nas estatísticas, tais como a conciliação fluxos e estoques e a explicitação dos fluxos financeiros e outros fluxos na evolução do endividamento.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

O importante a ressaltar é que o Banco Central, em conjunto com outros órgãos, como a STN, vem buscando aperfeiçoar as informações publicadas, tornando-as comparáveis e complementares. Os Manuais do FMI, considerados referência pela qualidade técnica, vem servindo como auxiliares neste processo.

e-mail: difin.depec@bcb.gov.br

ANEXO II



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Nota Informativa/DEOP/SENARC nº 005/2015.

Assunto: Informações para subsidiar manifestação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome quanto à determinação ao Acórdão em referência.

Ref.: MEMO nº 532/2015/GAB-SE-MD de 22 de maio de 2015
Ofício nº 485/GP-TCU de 12 de maio de 2015
ACÓRDÃO TCU Nº 825/2015

1. Solicita a Secretaria-Executiva do MDS, por meio do MEMO em referência, a manifestação desta Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), a fim de subsidiar a resposta do Gabinete da Ministra ao Tribunal de Contas da União quanto ao contido no subitem 9.2.4 do Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário, de 15.04.2015, nos termos a seguir:

9.2. em relação às operações de crédito realizadas junto à União, consubstanciadas na utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamento de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família:

9.2.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que efetue a cobertura de saldo negativo porventura existente na conta de suprimento de fundos do Programa Bolsa Família mantida junto à Caixa Econômica Federal, de acordo com cronograma, de prazo de duração o mais curto possível, a ser apresentado ao TCU dentro de 30 (trinta) dias;

9.2.2. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que repasse tempestivamente, por conta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os recursos mensais necessários ao pagamento do Programa Bolsa Família, de modo a evitar que a Caixa Econômica Federal proceda a esse pagamento com recursos próprios;

(...)

9.2.4. determinar a audiência dos gestores listados a seguir, para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em relação à realização de operação de crédito, consubstanciada na concessão e utilização de recursos próprios da Caixa Econômica Federal para o pagamento de benefícios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família de que trata a Lei 10.836/2004, contrariando o que estabelecem o § 1º, inciso I, do art. 32, o art. 36 e o art. 38, inciso IV, "b", todos da Lei Complementar 101/2000:

(...)

- Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello - CPF 491.467.346-00 - Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (grifou-se)

2. Cabe inicialmente informar que a premissa de "realização de operação de crédito" apresentada do item 9.2.4, transcrito acima, não encontra respaldo na sistemática adotada para a gestão, fiscalização e acompanhamento do contrato entre o MDS e a CAIXA e, por isso, entende-se não ser possível apresentar "razões de justificativas" em relação à suposta operação de crédito. Compreende-se que esta não existe e o que ocorre, como descreve o Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, demonstrando a natureza da relação financeira desenhada no contrato, é uma situação na qual há um fluxo de recursos (item 32) com alternância de situações superavitárias e deficitárias.

3. Como será visto mais adiante, os dispositivos contratuais atualmente aplicáveis à matéria estão presentes também em quase todos os contratos firmados com a CAIXA para



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

operação das políticas de transferência de renda desde 2001. Neste ano, dispositivos análogos, inclusive prevendo a "momentânea impossibilidade financeira" da União como razão para a possibilidade de a CAIXA, havendo disponibilidade de recursos próprios, realizar o pagamento dos benefícios dos programas sociais de transferência de renda criados à época, integravam os referidos contratos.

4. Em pelo menos dois contratos firmados em 2001, conforme cópias que se pôde obter e que se anexa a esta nota, é observada a existência de tais dispositivos. Por regra, tais instrumentos passaram pelo crivo das respectivas unidades jurídicas signatárias: a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário, assim como a Secretaria Especial de Assistência Social, SEAS, vinculada em 2001 ao Ministério da Previdência e Assistência Social. E sob os crivos técnicos e jurídicos, um desses dois contratos declara, de forma expressa, sua conformidade com as disposições contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

5. Do ponto de vista da gestão, fiscalização e acompanhamento do atual contrato, os dispositivos contratuais não caracterizam qualquer opção de o MDS poder contratar operações de crédito junto à CAIXA, como pode ser visto textualmente nos dispositivos contratuais transcritos abaixo:

CLÁUSULA DÉCIMA - DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DA FOLHA DE BENEFÍCIOS

Os recursos necessários ao pagamento dos benefícios das Ações de Transferência de Renda serão apurados mensalmente, pela CONTRATADA, para cada programa objeto deste Contrato, com base no total de benefícios processados e disponibilizados por meio da folha de pagamento, segundo o Calendário Operacional da CONTRATADA e em conformidade com os critérios estabelecidos no Projeto Básico e seus Apêndices.

Subcláusula Primeira - A CONTRATANTE e a CONTRATADA acordarão semestralmente o Calendário Operacional da Folha de Benefícios, sendo que eventuais modificações serão negociadas entre as partes.

Subcláusula Segunda - Os recursos de que trata o caput serão creditados à CONTRATADA em Conta Suprimento específica para cada programa objeto desse contrato, com movimentação e reserva pela CONTRATADA, cujos respectivos saldos serão remunerados financeiramente em base diária pela CONTRATADA pela variação da taxa extramercado do Banco Central - DEDIP, sendo uma conta para cada exercício financeiro.

Subcláusula Terceira - A CONTRATANTE avaliará a necessidade de repasse integral dos recursos solicitados pela CONTRATADA, haja vista a eventual existência de saldos remanescentes e tendo em conta a projeção de desembolsos, podendo o repasse dos recursos financeiros da CONTRATANTE à CONTRATADA ser apenas o necessário à manutenção da Conta Suprimento com o saldo positivo.

(...)

Subcláusula Sétima - A remuneração dos recursos em saldo na Conta Suprimento será repassada à CONTRATANTE no 10º (décimo) dia útil de cada mês, acompanhada de Demonstrativo de Remuneração Mensal para conferência da CONTRATANTE, que será enviado no primeiro dia útil imediatamente posterior ao repasse da Remuneração.

Subcláusula Oitava - Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes das folhas de pagamento das Ações de Transferência de Renda, fica assegurado à CONTRATADA o direito de optar pela