



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Lições do Controle Externo das **Regras Fiscais**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministro Bruno Dantas, **Presidente**
Ministro Vital do Rêgo, **Vice-presidente**
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Jorge Oliveira
Ministro Antonio Anastasia
Ministro Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado Costa e Silva, **Procuradora-Geral**
Lucas Rocha Furtado, **Subprocurador-Geral**
Paulo Soares Bugarin, **Subprocurador-Geral**
Marinus Eduardo de Vries Marsico, **Procurador**
Júlio Marcelo de Oliveira, **Procurador**
Sergio Ricardo Costa Caribé, **Procurador**
Rodrigo Medeiros de Lima, **Procurador**



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Lições do Controle Externo das Regras Fiscais



Brasília, 2024

© Copyright 2024, Tribunal de Contas de União

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Lições do controle externo das regras fiscais. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Con-
trole Externo, 2024.
32 p.

1. Gestão fiscal. 2. Responsabilidade fiscal. 3. Finanças públicas. 4. Execução 5. Política
fiscal. 6. Gasto público. 7. Dívida pública. I. Título.

Sumário

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Introdução | 5 |
| 2 | O Controle Externo da Gestão Fiscal | 6 |
| 3 | Discussões e Lacunas da LRF | 8 |
| 4 | Discussões e Lacunas das Regras Fiscais | 13 |
| 5 | Descumprimento às Normas de Gestão Fiscal | 20 |
| 6 | Melhorias Decorrentes de Ações de Controle Externo Sobre a Gestão Fiscal | 25 |
| 7 | Conclusão | 32 |

1 Introdução

Um ambiente de transparência, planejamento e equilíbrio fiscal, consoante os pressupostos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oferece fundamentos seguros para a elevação da competitividade, a atração de investimentos e a sustentabilidade das políticas econômicas e sociais necessárias ao desenvolvimento do país.

O primeiro passo para a responsabilidade na gestão fiscal está no planejamento da ação governamental, a ser pautado por orçamentos realistas. Assim, todas as despesas obrigatórias e as essenciais ao funcionamento da máquina pública devem figurar nas propostas orçamentárias de cada órgão ou entidade, assegurando transparência às escolhas alocativas, na forma exigida pela LRF.

O Tribunal de Contas da União (TCU), como parte fundamental da estrutura de governança da União, contribui para o enfrentamento dos desafios atuais e futuros das finanças públicas. Por meio de auditorias, diagnósticos, cooperação técnica, relatórios sistêmicos e análises de contas consolidadas, o TCU amplia a transparência e a confiança nas informações financeiras, evidencia riscos, propõe alternativas e fornece subsídios técnicos, para qualificar as discussões e as decisões do Poder Executivo, do Congresso Nacional e da sociedade.

A Constituição Federal e as normas de gestão e controle da política fiscal e da execução orçamentária definiram um modelo institucional em que os Tribunais de Contas detêm atribuições de especial relevo. Na União, o TCU exerce o controle externo da administração pública federal em auxílio ao Parlamento. Para cumprir essa missão, o Tribunal contém diversas competências voltadas à fiscalização da adesão dos entes públicos às regras de disciplina fiscal, com destaque para:

- Appreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio (artigo 71, inciso I, da Constituição Federal);
- Verificar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e emitir alertas aos Poderes e aos órgãos (artigo 59 da LRF);
- Avaliar a previsão de receita incluída na proposta orçamentária (Resolução-TCU 142/2001);
- Acompanhar a execução orçamentária e financeira e avaliar a compatibilidade dos resultados fiscais alcançados com as respectivas metas (LRF e Resolução-TCU 278/2016);

- Verificar os níveis de comprometimento das despesas com pessoal, das garantias, das operações de crédito e da dívida pública diante dos respectivos limites (LRF e Resolução-TCU 142/2001);
- Acompanhar a evolução, a transparência, o desempenho e a conformidade da gestão da dívida pública federal (Resolução-TCU 322/2020).

Com efeito, ao pressupor que a responsabilidade na gestão fiscal envolve ação planejada e transparente, prevenção de riscos, correção de desvios, preservação do equilíbrio das contas públicas, cumprimento de metas e obediência a limites de natureza financeira, a LRF não restringiu o escopo da gestão fiscal responsável, tendo apenas realçado seus aspectos mais determinantes. De acordo com a LRF, compete ao TCU verificar o cumprimento das metas fiscais e de limites e condições essenciais à gestão responsável. Ademais, a LRF prevê a emissão de alertas, pelo TCU, quando constatadas situações de risco.

2 O controle Externo da Gestão Fiscal

A credibilidade da política fiscal depende do compromisso com as metas fiscais estabelecidas e da transparência e da qualidade dos resultados apresentados. Atualmente, o país busca uma solução que equacione as expectativas de proteção social oferecida pelo Estado e a capacidade financeira do governo, para concretizar direitos sociais. Portanto, o momento exige a consolidação de alternativas que contribuam para a tomada de decisão, com vistas a solucionar os problemas fiscais vigentes. Ao longo dos últimos anos, o Tribunal de Contas da União tem apresentado diagnósticos sobre as finanças públicas, indicando oportunidades de melhoria com destaque para as seguintes:

Instalação do Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF (Acórdão 1.274/2013-P)

- O Conselho de Gestão Fiscal está previsto no artigo 67 da Lei Complementar 101/2000, mas jamais foi instituído. Entre os objetivos de sua atuação, está a adoção de normas de consolidação das contas públicas, a padronização das prestações de contas, assim como a divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Necessidade de estrita observância às normas que regem o relacionamento entre o governo federal e suas instituições financeiras controladas (Acórdãos 825/2015-P e 3.297/2015-P)

- Tempestividade dos pagamentos a bancos controlados; transparência orçamentária dos empréstimos a bancos federais; adoção de política de distribuição de dividendos.

Necessidade de institucionalização do Sistema de Planejamento (Acórdão 3.580/2014-P)

- Carência de normas, diretrizes, competências e procedimentos para a adequada coordenação entre planos e atores envolvidos.

Aprimoramento da governança e da gestão das Renúncias de Receitas (Acórdãos 793/2016-P, 1.205/2014-P, 809/2014-P e 747/2010-P)

- Necessidade de normatização do processo de instituição de renúncias, para garantir a transparência e o controle desses recursos;
- Necessidade de avaliação dos resultados das políticas públicas financiadas por renúncias;
- Necessidade de ampliação do controle sobre o impacto fiscal decorrente das renúncias.

Plano de ação para gestão de riscos orçamentários (Acórdão 927/2015-P)

- A Secretaria de Orçamento Federal deve instituir processo de gestão dos riscos relacionados à elaboração do Orçamento Geral da União.

Projeções orçamentárias mais realistas (Acórdãos 3.013/2014-P, 1.723/2015-P e 41/2016-P)

- Necessidade de aperfeiçoamento do processo de previsão de receitas;
- Os indicadores econômicos utilizados no Projeto de Lei Orçamentária de 2015 estavam em desacordo com as expectativas de mercado.

Aprimoramento das relações financeiras intergovernamentais (Acórdãos 2.186/2013-P, 1.093/2013-P e 3.043/2012-P)

- Sucessivos refinanciamentos das dívidas de estados e municípios junto à União fragilizam o pacto federativo e incentivam o endividamento excessivo no presente, com base na crença de um socorro financeiro futuro, criando um problema de risco moral;

- A União concedeu garantias a operações de crédito de entes da Federação cuja capacidade de pagamento era desfavorável, assumindo elevado risco fiscal.

Aprimoramento da contabilidade pública (Acórdãos 1.979/2012-P, 158/2012-P e 3.608/2014-P)

- As distorções contábeis detectadas pelo Tribunal nas auditorias sobre o Balanço Geral da União induzem o governo federal a corrigir as falhas e adotar medidas preventivas, buscando ampliar a transparência e a confiabilidade das informações divulgadas.

Nesse sentido, considerando o debate latente em torno de novo arcabouço de regras fiscais para o setor público federal, pretende-se expor as principais lições derivadas da atuação do Tribunal no controle externo das finanças públicas, com foco em: discussões e lacunas da LRF – especialmente sobre despesas com pessoal, despesas obrigatórias de caráter continuado, endividamento e renúncia de receita; discussões e lacunas das regras fiscais – especialmente Meta Fiscal, Regra de Ouro e Teto de Gastos; casos concretos de descumprimento das normas de gestão fiscal.

Sabe-se que alterações de regras fiscais exigem amplo diálogo e reflexão por parte dos atores envolvidos, o que passa inequivocamente pela atuação do Poder Legislativo. Ademais, mudanças na configuração ou nos entendimentos sobre regras fiscais, pelo Parlamento ou pelas diferentes instâncias decisórias (administrativa ou judicial), devem ser sopesadas, uma vez que podem abrir flancos indesejáveis na condução fiscal do país.

3 Discussões e Lacunas da LRF

Despesa com pessoal

A preocupação com o controle das despesas com pessoal não é uma inovação da Constituição de 1988 ou da LRF. A Constituição de 1891 já estabelecia a competência privativa do Congresso Nacional, para “criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos”. Com isso, buscava o Constituinte vedar ao governante dispor livremente sobre cargos públicos.

De fato, o gasto com pessoal constitui um dos principais itens da despesa pública no Brasil, e o seu descontrole pode ter consequências negativas graves para a gestão fiscal. Nesse sentido, a Constituição Federal prevê que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas dos entes da Federação não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Esses limites constam da LRF e, no caso da União, correspondem a 50% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o TCU, 6% para o Poder Judiciário e 40,9% para o Poder Executivo.

Em seu artigo 18, a LRF adota um conceito bastante abrangente para a despesa com pessoal, compreendendo o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Recente alteração promovida na LRF, por intermédio da Lei Complementar 178/2021, deixa claro que a apuração da despesa com pessoal, para fins de controle fiscal, deve considerar a remuneração bruta do servidor sem qualquer dedução ou retenção, observando-se o teto remuneratório da administração pública, nos termos do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal. Não obstante, os casos selecionados a seguir revelam que a despesa com pessoal tem sido um objeto de controle bastante desafiador para o TCU.

Despesas obrigatórias de caráter continuado

Nos termos do artigo 17 da LRF, parece simples acompanhar a geração de uma despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC), pois bastaria: localizar o ato legislativo ou administrativo que criou a despesa; verificar se se trata de uma despesa corrente; confirmar se o ato criou uma obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios; uma vez caracterizada a DOCC, averiguar se houve uma compensação também de caráter permanente.

A identificação e o controle, ou mesmo a mera quantificação, das DOCC são tarefas complexas. Em primeiro lugar, ressalta-se a amplitude do dispositivo da LRF, que envolve tanto medidas legislativas quanto atos administrativos normativos. Além disso, inclui, como DOCC, as situações de prorrogação de despesa por prazo determinado.

Outro ponto relevante diz respeito à ausência de transparência das DOCC criadas por atos administrativos. Enquanto as medidas legislativas são públicas e de fácil acesso, os atos administrativos normativos são tomados no âmbito dos órgãos, nos respectivos processos administrativos, com regras e critérios de identificação próprios, e as despesas criadas, muitas vezes, ficam diluídas nas demais despesas do órgão, por isso nem sempre é possível identificá-las por meio das classificações orçamentárias.

Além disso, o extremo rigor estabelecido na LRF para a criação de DOCC pode contribuir para a geração de atalhos e subterfúgios, de forma a descharacterizar as despesas criadas como obrigatórias e de caráter continuado. O primeiro movimento nesse sentido ocorreu em 2001, com a criação da “compensação automática”, introduzida pelo Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, que passou a incorporar, nos aumentos de receita passíveis de financiar DOCC, os efeitos da projeção de crescimento real da economia, embora os § 2º e 3º do artigo 17 da LRF não prevejam essa possibilidade.

Essa interpretação que abrandou os rigores do artigo 17 da LRF permanece. Nesse sentido, cria-se a despesa obrigatória, sem haver a compensação por redução permanente de despesa obrigatória ou por criação permanente de receita, de acordo com os ditames do § 3º do artigo 17 da LRF. Em consequência, a norma instituidora de uma DOCC não precisa obrigatoriamente incluir uma medida de compensação em seu próprio corpo, podendo alternativamente demonstrar que sua neutralidade fiscal já foi prevista na proposta orçamentária.

Considerando os entraves de natureza conceitual e operacional ainda presentes nesse âmbito, conquanto a LRF vigore há mais de duas décadas, o TCU vislumbrou a premência de estabelecer um plano de ação que permita ao Poder Executivo definir e explicitar as medidas para o aprimoramento do arcabouço normativo e da estrutura de governança das DOCC, de modo que seja viabilizado o Demonstrativo Consolidado das DOCC.

Endividamento

O endividamento público é um instrumento para financiar o investimento público na construção de ativos de elevado custo e longa duração, como uma hidrelétrica ou uma estrada. Assim, permite distribuir entre os contribuintes do presente e os do futuro o custeio e os riscos da construção de ativos que vão gerar benefícios e rendimentos superiores ao seu custo por longo período e para várias gerações.

A dívida pública permite também que os compradores de títulos públicos poupem sua renda no presente e transfiram para o futuro um poder de consumo ampliado, além de ser um instrumento muito útil para o financiamento de despesas emergenciais e extraordinárias.

Idealmente, o pagamento de despesas de consumo deveria ser realizado com impostos e não com dívida. A essência dessa regra está prevista no artigo 167, inciso III, da Constituição. Em outras palavras, financiar uma proporção grande e crescente do consumo público com dívidas sujeitas a juros significa destruir riqueza.

O Senado Federal estabeleceu limites para operações de crédito e para garantias da União. Carecem de fixação os limites da dívida consolidada da União e os da dívida mobiliária federal. Aqueles são de competência do Senado Federal; estes, do Congresso Nacional. No caso da dívida consolidada da União, os limites foram sugeridos pelo Presidente da República em termos de dívida líquida, propondo-se para a União o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). A proposta para os estados, o Distrito Federal (200% da RCL) e os municípios (120% da RCL) foi aprovada na forma da Resolução-SF 40/2001.

No caso da DCL da União, apenas em 2007, a proposta tornou-se o Projeto de Resolução 84/2007, o qual foi arquivado ao final de 2018. O limite, portanto, carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal. Também foi sugerido pelo Poder Executivo o limite de 650% da RCL para a dívida mobiliária federal. No Senado, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Em 2014, a proposta foi arquivada, e o limite também carece de definição. A discriminação desses limites é importante para que o endividamento federal se pautе pelas balizas estabelecidas na LRF, em prol do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Além dessas lacunas regulamentares, os casos selecionados a seguir revelam que a dívida pública tem sido um objeto de controle bastante desafiador para o TCU.

Renúncia de receita

A Constituição Federal, ao tratar das limitações do poder de tributar, exige a edição de lei específica como requisito indispensável à concessão de qualquer benefício fiscal. Nos termos da LRF, os gastos tributários compreendem anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Por força do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, proposições legislativas que criem esse tipo de benefício devem conter a estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Adicionalmente, a LRF impõe uma base trienal a essa estimativa, abrangendo o exercício inicial de vigência do benefício e os dois subsequentes, além do atendimento às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a uma das seguintes condições: que a renúncia seja considerada na estimativa de receita orçamentária e não afete as metas fiscais; que a renúncia esteja acompanhada de medidas compensatórias que ampliem a arrecadação.

Com efeito, os gastos tributários constituem recursos públicos alocados para o atendimento a objetivos econômicos e sociais seja pelo incentivo a setores empresariais ou regiões geográficas, seja pela compensação a contribuintes, em face da insuficiência da atuação estatal. Por tratar-se de fonte de financiamento de políticas públicas, tal como o orçamento, merece a devida atenção quanto a sua correta destinação e aplicação.

O TCU identificou problemas no uso dos benefícios tributários como instrumentos de financiamento de políticas públicas. As falhas colocam em risco a eficiência e os resultados de centenas de bilhões de reais de receitas tributárias que o Estado deixa de arrecadar anualmente.

De forma geral, os benefícios tributários: são instituídos ou ampliados sem objetivos e metas a serem alcançados, sem indicadores que permitam medir os resultados apontados e sem prazos de vigência definidos; são aprovados sem estimativas de impacto orçamentário e financeiro, apesar de serem exigidas pela Constituição, pela LRF e pela LDO; não são monitorados e avaliados quanto aos resultados efetivamente gerados para a economia e a sociedade.

Os problemas sinalizam que os benefícios são concedidos sem planejamento adequado, não havendo real clareza quanto aos resultados buscados e ao impacto fiscal correspondente. Também não há avaliação prévia, para analisar se a opção pelo benefício tributário seria mais eficiente que realizar uma despesa orçamentária. Mais grave ainda é que, uma vez aprovados, os benefícios tributários tendem a perpetuar-se, sem que haja comprovação de que o custo associado à redução de receitas tributárias é compensado pelos benefícios gerados.

Isso se deve especialmente a duas razões. Em primeiro lugar, os benefícios tributários são concedidos por meio de leis e outras medidas que não se submetem ao processo de revisão anual pelo qual o orçamento passa. Em segundo lugar, a ausência de monitoramento e avaliação sistemáticos torna ainda mais obscuro o processo de renovação dos benefícios tributários, cujos resultados ficam, geralmente, restritos aos contribuintes beneficiados.

Os problemas colocam em risco a transparência, o controle e a efetividade desses instrumentos para fomentar setores específicos, gerar emprego e renda, aumentar a produtividade e, em última instância, promover o desenvolvimento econômico e social. Para além disso, agravam distorções associadas às renúncias de receitas tributárias, em especial: redução da concorrência e aumento da ineficiência na economia; piora dos desequilíbrios fiscais; aumento da complexidade do sistema tributário; aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas.

Ao longo dos anos, o TCU verificou que houve alguns avanços na questão da transparência dos dados. No entanto, ainda remanescem problemas estruturantes na governança e na gestão das renúncias de receitas tributárias, especialmente no que concerne ao monitoramento e à avaliação

antes da concessão da renúncia (avaliação ex-ante) e dos resultados obtidos com o benefício tributário (avaliação ex-post).

As competências e os procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias devem ser mais bem definidos. Há que se indicar quais seriam os órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação, assim como as respectivas atribuições. Há que se avançar, também, na definição de objetivos, metas, indicadores, prazos de vigência, órgãos gestores e informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação. Durante a vigência do benefício, é preciso estabelecer mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais, para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias. Resta, também, a necessidade de formular uma estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas.

4 Discussões e Lacunas das Regras Fiscais

Meta Fiscal

Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos da LRF. Tais pressupostos visam preservar o equilíbrio das contas públicas, de forma a manter o endividamento público sob permanente controle. O artigo 4º da LRF prescreve que a LDO será integrada pelo Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e os dois seguintes. As metas fiscais servem para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica.

Como instrumento de gestão das finanças públicas, a programação orçamentária e financeira contribui para o cumprimento das metas fiscais. Assim, de acordo com a LRF, as receitas e as despesas devem ser avaliadas bimestralmente, e, caso necessário, os gastos devem ser limitados por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais Poderes (atos conhecidos como contingenciamento), a fim de garantir o alcance dos resultados fiscais definidos na LDO.

Apesar de o orçamento apresentar os valores autorizados para a execução orçamentária durante o exercício, o contingenciamento restringe essa autorização por meio de limites inferiores para empenho e pagamento das despesas. A escolha das despesas a serem contingenciadas recai sobre

os órgãos executores, já que os limites são definidos por Poder e órgão. Um conceito relevante nesse contexto é o de base contingenciável, que é o conjunto de dotações sujeitas a contingenciamento por meio das quais se define a participação proporcional de cada Poder e órgão autônomo na distribuição dos montantes a serem contingenciados.

Os Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias informam a necessidade de contingenciamento a cada Poder e órgão. Tais documentos contêm: atualização das estimativas de receitas e despesas; demonstração da necessidade de contingenciamento; revisão dos parâmetros macroeconômicos; justificativas das alterações de despesas obrigatórias; cálculos relativos à frustração das receitas; justificativa dos desvios em relação às projeções anteriores.

A despeito dessa sistemática, ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas contribuem para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre qual resultado primário o governo federal, de fato, tem perseguido. A LRF previu o estabelecimento de uma metodologia oficial para apuração do resultado primário da União e a instituição de um Conselho de Gestão Fiscal, para acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal com foco na eficiência e na transparência. Contudo, passados mais de 20 anos desde a edição da LRF, não foi criada a referida metodologia, tampouco o mencionado conselho.

Ademais, a exclusão da contabilização do resultado primário de determinadas despesas primárias não se coaduna com os preceitos da responsabilidade fiscal que requerem a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Ainda que a metodologia de apuração do resultado primário adotada pelo Bacen (denominada “abaixo da linha”) tenha respaldo em procedimentos internacionalmente aceitos, alguns dispositivos das sucessivas LDO têm sido objeto de alteração recente. Citem-se como exemplos:

- A prerrogativa de redução da meta de superávit primário pelo abatimento das despesas do PAC, prevista a partir da LDO 2009, em substituição às despesas do Projeto-Piloto de Investimentos (PPI). Tal prerrogativa foi efetivamente exercida em 2009, 2010 e 2012;
- A fixação de metas em valores nominais, a partir da LDO 2011, em substituição à sistemática anterior de metas fixadas em percentual do PIB. Na prática, tal mudança configura-se em potencial alívio fiscal para o governo federal sempre que o crescimento real do PIB for superior ao previsto quando da elaboração das metas;

- A prerrogativa de redução da meta de superávit primário pela realização de investimentos prioritários e de desonerações de tributos, prevista na LDO 2013;
- A exclusão da meta de resultado primário dos créditos extraordinários voltados às despesas com ações e serviços públicos de saúde para enfrentamento à pandemia, com o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e com o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), conforme previsões das LDO de 2021 e 2022.

Não obstante, como medida da capacidade do governo de arcar com os juros de sua dívida, sem ter de recorrer ao crédito, o resultado primário, mesmo com suas limitações conceituais e metodológicas, ainda é um indicador oficial básico da situação econômico-financeira do setor público. Por princípio, esse resultado deve depender essencialmente dos níveis de arrecadação e gasto. Em face disso, o exercício pleno da capacidade tributária, inclusive com ações de combate à sonegação, e o controle das despesas e das renúncias de receitas são instrumentos-chave no modelo de gestão fiscal preconizado pela LRF.

Por certo, os efeitos da conjuntura econômica não podem ser desprezados, ao analisar-se esse indicador, razão pela qual o cumprimento da meta de resultado primário somente fará sentido econômico, em qualquer tempo e lugar, se, de fato, decorrer do efetivo esforço fiscal do governo. Medidas atípicas, com impactos primários significativos, quase sempre são percebidas e mensuradas pelo mercado. Isso significa que, no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, sob pena de comprometer-se a credibilidade do governo, em especial de sua política fiscal, afetando negativamente a confiança e as expectativas dos demais agentes econômicos.

A título exemplificativo, nos exercícios de 2014 e 2015, o Poder Executivo deixou de indicar e promover a limitação de empenho e movimentação financeira a despeito da constatação de que a realização da receita não comportaria o atingimento das metas fiscais. Tal omissão é prevista como infração administrativa no artigo 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000. Com efeito, a LRF deixa claro que as metas fiscais não têm de ser cumpridas apenas no final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre para que não se percam de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias.

Por conta disso, foi instituído um processo operacional que permite a viabilização do cumprimento da meta fiscal contido no artigo 9º da LRF, por meio da reavaliação bimestral das estimativas das receitas e das despesas, além da limitação de empenho e movimentação financeira. Assim, a lei complementar condicionou o contingenciamento das dotações que custeiam as despesas à vista de uma frustração de receitas a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas.

Tais contingenciamentos podem ser temporários ou permanentes segundo as condições econômicas durante o ano e podem ser suficientes até o restabelecimento das receitas constantes do orçamento, com vistas ao atingimento da meta fiscal a cada bimestre, de forma a assegurar a prevenção de riscos ao pleno cumprimento da meta, no final do exercício. Assim, justificar o não contingenciamento sob a alegação de que nova meta estaria vigente no final do exercício é atentar contra todo o arcabouço de execução orçamentária e financeira estipulado pela LRF, com base nos princípios do planejamento, da prudência e do equilíbrio fiscal.

Nesse contexto, a existência da Junta de Execução Orçamentária (JEO) como instância decisória do governo federal em matéria de política fiscal, especialmente nas avaliações bimestrais de receitas e despesas primárias que embasam a programação orçamentária e financeira, é fato incontroverso. Especificamente, a JEO atua como instância de validação dos relatórios bimestrais das referidas avaliações, que, por sua vez, fornecem fundamentos para a tomada de decisão acerca da necessidade ou não de limitação de empenho e movimentação financeira, com influência, portanto, sobre atos próprios dos chefes de Poderes e do Ministério Público, o que ressalta a importância de sua atuação e a responsabilidade envolvida em seu processo decisório.

Constata-se que houve, na estrutura do Poder Executivo, órgãos congêneres, formalmente constituídos, como a Junta de Programação Financeira (Jupof) e a Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF). Instituída pelo Decreto 1.099/1994 e extinta pelo Decreto 3.366/2000, a Jupof tinha por finalidade coordenar a execução orçamentária, de modo a assegurar o efetivo equilíbrio entre ingressos e dispêndios. Por sua vez, a CCF foi criada pelo Decreto 2.773/1998, com a atribuição de monitorar a situação fiscal, visando à obtenção do resultado primário estabelecido para cada exercício, e foi extinta pelo Decreto 4.120/2002.

Com o advento da LRF em 2000, a condução da política fiscal foi alçada a novo patamar. Porém, a formalização da JEO e o registro em ata das suas reuniões somente se deram em 2017, após a atuação incisiva deste Tribunal, visando ao aperfeiçoamento da governança fiscal no âmbito da União.

Outro exemplo marcante de intervenção do TCU nesse âmbito envolveu a meta variável de resultado primário proposta no projeto de LDO 2021 (versão original do PLN 9/2020, encaminhado ao Congresso Nacional em

15/4/2020). Em vez de buscar ajuste na redução da despesa caso a receita se mostrasse inferior ao estimado, conforme determinado no artigo 9º da LRF, a meta então propugnada ajustar-se-ia automaticamente, a cada redução de receita ou aumento de despesa, configurando mera operação matemática que buscava conformar à previsão da legislação complementar um mecanismo incapaz de cumprir plenamente os princípios orientadores da LRF.

Conquanto se compreendessem as circunstâncias de incerteza que imperavam no momento de envio do PLDO 2021 ao Congresso Nacional, com a emergência da crise sanitária decorrente da covid-19, em meados de abril de 2020, em termos objetivos, a proposta subvertia o conjunto de regras fiscais vigentes, pois anulava a busca por resultados primários e restringia os limites à execução orçamentária e financeira somente ao Teto de Gastos.

Após o alerta emitido pelo Tribunal, ante o atraso na apreciação do PLDO 2021 pelo Congresso Nacional, houve tempo hábil para o Poder Executivo propor modificação no formato da meta, adequando-a aos ditames da LRF, o que foi devidamente acolhido pelo Congresso Nacional. Assim, o artigo 2º da Lei 14.116/2020 (LDO 2021) contemplou uma meta fiscal em montante definido: o déficit primário de R\$ 247,1 bilhões.

Regra de Ouro

Prevista na Constituição Federal (artigo 167, inciso III), a chamada “Regra de Ouro” das finanças públicas impede que o Estado realize operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital. A LRF também contempla comando no mesmo sentido, ao dispor que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária (artigo 12, § 2º).

Em suma, a Regra de Ouro busca evitar que o endividamento público, como meio de obtenção de recursos pelo Estado, seja utilizado para custear as despesas ordinárias de manutenção e funcionamento da máquina estatal, a exemplo de salários e serviços de terceiros. Assim, a captação por meio de empréstimos ou emissão de títulos está sujeita a um limite anual, correspondente à soma das despesas com investimentos, inversões financeiras e amortização de dívidas anteriormente contraídas. Em última instância, trata-se de um mecanismo de controle prudencial, que visa assegurar um lastro patrimonial à assunção de passivos.

No âmbito da administração pública federal, a aferição do cumprimento da Regra de Ouro ocorre em dois momentos distintos: na elaboração do orçamento e no encerramento do exercício. No primeiro momento, são confrontadas as dotações relativas às operações de crédito e às despesas de capital constantes da proposta orçamentária enviada pelo Presi-

dente da República ao Congresso Nacional. No segundo momento, o co-tejo envolve os valores efetivamente realizados em ambas as rubricas.

Um dos aspectos passíveis de discussão refere-se à abrangência da Regra de Ouro. Em um critério restrito, são consideradas apenas as esferas orçamentárias fiscal e da seguridade social. Sob perspectiva ampla, também seriam computadas as operações de crédito e as despesas de capital das empresas estatais independentes. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a STN, órgãos centrais de orçamento e administração financeira da União, respectivamente, entendem que o cômputo dos valores das estatais é juridicamente defensável. Porém, em termos macroeconômicos, a SOF questiona a pertinência da inclusão das estatais. Por sua vez, a STN alega a existência de óbices técnicos e operacionais para a apuração do cumprimento do limite com o acréscimo das estatais.

Outro ponto sensível é o eventual descumprimento da Regra de Ouro. Além das consequências negativas do ponto de vista fiscal, aspectos, tais como a tipificação da conduta e a responsabilização, também merecem a devida atenção, haja vista que se trata de infração grave à Constituição e à LRF. Vê-se, portanto, que o debate conceitual acerca do tema não é trivial e que a matéria carece de regulamentação tanto em relação à metodologia de apuração quanto em referência a possíveis medidas que visem mitigar os riscos de extrapolação do limite entre operações de crédito e despesas de capital.

A breve análise da experiência internacional em relação à adoção de regras fiscais evidencia clara peculiaridade da Regra de Ouro no Brasil: a inexistência de regras transitórias ou excepcionais a serem consideradas em situações econômicas e fiscais adversas. Com efeito, relativamente ao exercício de 2019, as operações de crédito superaram as despesas de capital tanto em termos orçamentários quanto em aspectos de execução. Ambos os fatos ocorreram pela primeira vez, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Na elaboração e na aprovação da Lei 13.898/2019 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2019), as operações de crédito estimadas (R\$ 1.424 bilhões) superaram em R\$ 249 bilhões o volume fixado de despesas de capital (R\$ 1.175 bilhões). A alternativa adotada pelo Poder Executivo e ratificada pelo Parlamento consistiu em consignar o excesso de operações de crédito (R\$ 249 bilhões) e as correspondentes despesas correntes financiadas por essa fonte de recursos como programações condicionadas à aprovação legislativa, por maioria absoluta, de crédito adicional, conforme previsto na Constituição.

A redução de investimentos e inversões financeiras conjugada com seguidos déficits fiscais conduziram ao desequilíbrio material da Regra de Ouro.

No entanto, o equilíbrio formal perdurou até 2018, graças a dois principais fatores: o ingresso de receitas financeiras não recorrentes e o amplo conceito de despesas de capital, que abrange as amortizações, além dos investimentos e das inversões financeiras.

Os ingressos de receitas financeiras não recorrentes, com destaque para o resultado positivo do Banco Central e os pagamentos antecipados do BNDES por empréstimos anteriores, foram decisivos para o cumprimento formal da Regra de Ouro, notadamente entre os exercícios de 2016 a 2018. Isso ocorreu, porque esses recursos foram utilizados para executar despesas com amortizações (tipo de despesa de capital) ou outras despesas financeiras, como juros da dívida, liberando fontes para o custeio de outras despesas de capital. No entanto, com a escassez dos recursos a serem pagos antecipadamente pelo BNDES e as restrições impostas pela Lei 13.820/2019 às transferências de resultados do Banco Central ao Tesouro Nacional, a União tende a não mais contar com recursos tão volumosos, para equilibrar formalmente a Regra de Ouro.

Cabe salientar, por fim, que, nos exercícios de 2021 e 2022, as operações de crédito superaram as despesas de capital em termos orçamentários, mas não em termos de execução.

Teto de Gastos

A Emenda Constitucional 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por vinte anos. Esse regime, denominado Teto de Gastos, fixou limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Defensoria Pública da União (DPU).

A Emenda Constitucional 113/2021 alterou a regra do Teto, estabelecendo como limites, para os exercícios posteriores a 2017, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, ou seja, o período de referência, que era de doze meses, encerrado em junho do ano anterior, passou a ser de janeiro a dezembro. Por sua vez, a Emenda Constitucional 126/2022, entre outras disposições, prevê que o Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31/8/2023, projeto de lei complementar, com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável, para garantir a estabilidade macroeconômica e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Foi então aprovada, em 30/8/2023, a Lei Complementar 200, a qual revogou o Teto de Gastos consoante o disposto no artigo 9º da EC 126/2022.

As despesas sujeitas ao Teto de Gastos, em 2016, totalizaram R\$ 1.222,3 bilhão. Esse valor é R\$ 1.180,0 milhão maior do que o montante considerado até o exercício de 2021, em decorrência da reclassificação das despesas, com a formação e a manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e da adoção pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ao modelo de contabilização da despesa de compensação previdenciária (Comprev), por meio de seus valores brutos, em atendimento ao Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário (relator ministro Augusto Sherman).

Cabe esclarecer que o MPU e os órgãos do Poder Judiciário obtiveram autorização para computar, em seus limites, os valores pagos a título de auxílio-moradia, com amparo no crédito extraordinário da Medida Provisória 711/2016 (Acórdãos 3.072/2019 e 362/2020, ambos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro Bruno Dantas), com valores respectivos de R\$ 105 milhões (MPU) e R\$ 294,3 milhões (Judiciário).

A restrição fiscal imposta pelo Teto de Gastos visa conter a expansão de gastos primários, de forma a preservar a sustentabilidade das contas públicas e, em última instância, garantir ao Estado a capacidade financeira necessária ao fornecimento de serviços públicos essenciais aos cidadãos. Para tanto, é relevante que as despesas obrigatórias não cresçam em proporção superior à variação da inflação – tendência observada nos últimos anos. Isso ocorre, porque essas despesas, compostas, em sua maioria, por salários e benefícios previdenciários, comprimem os valores disponíveis para a execução dos demais gastos de custeio da máquina pública e de investimentos em infraestrutura.

Esta Corte de Contas, atenta à relevância do Teto de Gastos como regra fiscal estruturante para a sustentabilidade das finanças públicas, atua de forma contínua, sistemática e tempestiva, em torno do tema, desde a vigência da EC 95/2016, conforme excertos colacionados a seguir.

5 Descumprimento às Normas de Gestão Fiscal

Apresentados os principais julgados do TCU envolvendo aspectos fundamentais da LRF e das regras fiscais, bem como os entendimentos deles extraídos, listam-se nesta seção alguns casos paradigmáticos de descumprimento às normas de gestão fiscal, especificamente associados a dispositivos da LRF.

Desvinculação de recursos

A vinculação de recursos ocorre quando receitas são destinadas, por meio de norma, para atender determinadas despesas, entes, órgãos, entidades

ou fundos. A vinculação cria verdadeiro elo entre a receita e a despesa. Por sua vez, a desvinculação dá-se em sentido contrário, ou seja, é a permissão legal para a livre aplicação de recursos que anteriormente recebiam uma destinação específica.

As principais regras que tratam de vinculação de recursos estão previstas na Lei 4.320/1964, artigos de 71 a 73, e na LRF, artigo 8º, parágrafo único, artigo 50, inciso I, e artigo 65, § 1º, inciso II. Em resumo, esses dispositivos estabelecem que as receitas vinculadas a determinadas despesas, inclusive as arrecadadas em exercícios anteriores (superávit financeiro), devem respeitar a destinação estabelecida em lei, à exceção do período de decretação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, quando os recursos vinculados poderão ser destinados ao combate à calamidade.

A jurisprudência desta Corte de Contas em relação à desvinculação de recursos é firme no sentido de que, em regra, não pode ser instituída por normas gerais. No caso de recursos vinculados a fundos especiais, nos termos dos artigos de 71 a 73 da Lei 4.320/1964, a desvinculação deve ser realizada mediante inequívoca modificação das leis instituidoras dos fundos. Além disso, nos termos do Acórdão 2.737/2018-TCU-Plenário (relator ministro Vital do Rêgo), as leis e as medidas provisórias que dispuseram, de forma geral, sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e dos legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam o artigo 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do artigo 8º da LRF, careceram de eficácia, pois invadiram a matéria constitucionalmente restrita às leis complementares.

Atrasos nos repasses a instituições financeiras responsáveis pelo pagamento de despesas públicas

Os trabalhos do TCU realizados entre 2014 e 2015 apontaram que o Tesouro Nacional estava atrasando os repasses a instituições financeiras, destinados ao pagamento de programas sociais e previdenciários de responsabilidade do governo federal.

A sistemática regular exigia que o governo federal repassasse às instituições os recursos para pagamento dos programas de governo e das subvenções econômicas. No entanto, os repasses foram frequentemente insuficientes e intempestivos, de modo que os benefícios e os projetos eram custeados com recursos das próprias instituições, o que caracterizou operações de crédito entre a União e as instituições financeiras controladas (Caixa, BNDES e Banco do Brasil), transação vedada pela LRF, artigo 36.

Em síntese, constatou-se que bancos públicos controlados pela União financiaram políticas públicas federais com seus próprios recursos, incorrendo em uma prática ilegal, que permitiu ao governo federal alavancar

suas operações além da sua capacidade fiscal, gerando endividamento e despesas financeiras que recaíram sobre os contribuintes.

Houve o agravante de que tais passivos não foram registrados nas estatísticas fiscais do Bacen. Assim, essas dívidas da União eram omitidas das informações prestadas sobre as contas públicas, ocasionando distorções no resultado primário e no montante da dívida pública. O resultado primário era superestimado, ao passo que a dívida pública era subestimada. Por conseguinte, a informação gerada apresentava um cenário melhor das contas públicas do que aquele realmente suportado.

As despesas só eram computadas em momento posterior, quando o governo quitava o passivo junto às instituições. Essa postergação de registro e de impacto nos indicadores fiscais só foi possível, porque as estatísticas fiscais oficiais não captaram adequadamente todas as obrigações da União.

Dessa forma, grave falha de transparência impediu que uma prática irregular e danosa ao Tesouro Nacional fosse evidenciada, de forma que cidadãos, empresas, agentes econômicos em geral, além dos órgãos de controle e do próprio Congresso Nacional, não conhecessem a realidade precisa sobre as contas públicas.

O alcance dos resultados fiscais demanda a correta estimativa de receitas e despesas a cada exercício financeiro, conforme exigência da LRF e pressupõe um acompanhamento concomitante a essas estimativas, pois, caso não se concretizem, serão feitos ajustes na execução orçamentária e financeira, a fim de atingir as metas então fixadas.

O acompanhamento da execução orçamentária e dos resultados fiscais pelo TCU, a partir de 2014, apontou que o governo federal descumpriu princípios, limites, metas e condições no âmbito da responsabilidade fiscal, como superestimação de receitas, subestimação de despesas, contingenciamento abaixo do montante necessário e distorção das estatísticas fiscais.

As falhas de transparência verificadas não somente representaram a omissão de informações relevantes à sociedade, aos agentes econômicos, aos órgãos de controle e ao Congresso Nacional, que desconheciam, sobretudo em 2014, o real estado das finanças públicas federais, como também permitiram que não fosse realizada limitação de empenho no montante necessário e no momento legalmente previsto. Com isso, não houve adequado controle do processo de geração de resultados fiscais, redundando em elevação do endividamento público e em despesas financeiras correspondentes.

Essas conclusões também fizeram parte do processo que ensejou, no parecer, pela rejeição das Contas da Presidente da República do exercício financeiro de 2014, correspondendo a irregularidades que feriram precei-

tos do direito orçamentário insculpidos na Constituição Federal de 1988, na LRF, nas diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Nesse contexto, o Tribunal concebeu nova abordagem de fiscalização nos exercícios de 2016 e 2017, consistindo em trabalhos sistemáticos e periódicos (acompanhamento), especialmente a cada bimestre, com o fim de verificar o cumprimento das regras da LRF relacionadas às metas fiscais vigentes e as eventuais propostas de alteração.

Essa abordagem abriu espaço para determinações e recomendações, além de emissão de alertas, de forma tempestiva, aos órgãos centrais de planejamento, orçamento e contabilidade federal envolvidos, promovendo melhorias na transparência da gestão fiscal. Assim, permitiu-se um acompanhamento com maior rigor e visibilidade das estimativas de receitas e despesas primárias, com vistas a proporcionar maior integridade à execução orçamentária e financeira da União.

Emissões diretas

O Tesouro Nacional vinha realizando operações com instituições financeiras federais, especialmente com o BNDES, desde 2008, as quais consistiam em concessões de crédito do Tesouro às referidas instituições. Tais operações foram realizadas, porque os bancos não teriam recursos em caixa para amparar contratações de financiamento em volume suficiente para atender à demanda dos agentes econômicos.

A maior parte das emissões diretas (R\$ 403,7 bilhões) foi utilizada para aumentar o limite operacional do BNDES. O aporte constituiu fonte de recursos para expansão da atuação estatal, com custo reduzido para o beneficiário do empréstimo (funding subsidiado pelo Tesouro).

Os empréstimos para o BNDES foram lesivos ao Erário, pois o custo de carregamento da dívida pública era bastante superior à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) – em 2014, a TJLP foi 5%, e a Selic, variou de 10,4% a 11,65%. A utilização desses recursos pelo BNDES gerou novos encargos para os cofres federais, pois o BNDES emprestou a juros subsidiados, contando com a posterior equalização pelo Tesouro (em 2015, a equalização chegou a R\$ 7,3 bilhões).

Nesse sentido, o artigo 36 da LRF disciplina duas situações distintas. A primeira visa impedir que os detentores do poder político do ente da Federação possam obrigar que as instituições financeiras controladas sejam utilizadas para financiar a expansão de políticas setoriais, o que se insere no conceito de operação de crédito vedada. O legislador proíbe que bancos façam operação de crédito para destinar seus recursos próprios e de seus clientes a financiar a expansão de políticas públicas de

interesse do ente controlador. As duas exceções previstas no parágrafo único do artigo 36 da LRF têm em comum a permissão para as instituições controladas adquirirem, no mercado, títulos da dívida pública para fins de investimento de recursos dos clientes do banco ou aplicação

de recursos da própria instituição financeira, e, no segundo caso, a exceção restringe-se à aquisição de títulos da dívida de emissão da União.

As emissões diretas para as instituições controladas representaram uma solução fora dos padrões, para, diante da escassez de recursos, expandir, artificialmente, por determinação do ente controlador (União), o gasto público com políticas setoriais à margem do orçamento público, sem a necessária transparência.

Reserva de contingência

A reserva de contingência é especificada no artigo 5º da LRF, que estipula que a forma de utilização e o montante, definido com base na RCL, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Ademais, é destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A título exemplificativo, a LDO 2019, no caput do artigo 12, por sua vez, dispunha que a reserva de contingência corresponderia a, no mínimo, 0,2% da RCL prevista e destinada a ser utilizada em eventos fiscais imprevistos, referindo-se à abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária. Esta é a parte que atende à especificação da LRF.

Adicionalmente, este mesmo artigo da LDO 2019 estatuiu que a lei orçamentária conteria reservas específicas para atendimento de programações de emendas individuais e de bancadas estaduais. Por constarem do mesmo artigo, estas reservas específicas, embora não se destinem a atender riscos e eventos fiscais imprevistos, foram incluídas na mesma denominação de reserva de contingência.

A memória de cálculo da estimativa da reserva de contingência, apresentada na página 49 do volume II das informações complementares à LOA 2019, estipulou reserva de contingência como o equivalente à soma de três parcelas destinadas a atender: passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme determina a LRF; emendas parlamentares individuais; emendas parlamentares de bancada.

O valor da primeira parcela, destinada a atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, foi calculado como exatamente 0,2% da RCL, sendo este o valor mínimo estipulado no caput do artigo 12 da LDO.

Assim, não há conexão entre os valores estimados como riscos no Anexo de Riscos Fiscais e os provisionados na reserva de contingên-

cia, a título de atendimento a eventos fiscais não previstos quando da elaboração da LOA.

Desse modo, há espaço para melhoria nesse aspecto, devendo os valores dos eventos apontados como riscos e quantificados no Anexo de Riscos Fiscais serem fonte, ainda que parcial, dos que comporão a reserva de contingência, de modo a dar maior efetividade tanto ao Anexo quanto à reserva, para que cumpram, de modo pleno, suas funções previstas na LRF.

Em contrapartida, a SOF ponderou que os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social apresentam déficits primários sistemáticos nos últimos exercícios financeiros, sem perspectiva de reversão deste quadro para os próximos anos. Ora, nesta situação, demonstra-se extremamente infactível a elaboração de orçamento, contendo reservas ou provisões para eventos imprevistos. A forma como são tratadas as contingências é, por diversas maneiras, como créditos extraordinários ou remanejamentos e repriorizações de programações. A criação de uma reserva primária ocuparia um espaço desnecessário no orçamento, contribuindo para mais rigidez no ambiente deficitário apresentado.

Entendeu-se pertinente a preocupação demonstrada pela SOF, considerando-se as restrições orçamentárias. Entretanto, ainda que a médio prazo, faz-se necessário que os passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos identificados e mensurados no Anexo de Riscos Fiscais sejam refletidos, de alguma forma, nas leis orçamentárias anuais, por meio da reserva de contingência ou outros itens a serem estabelecidos.

6 Melhorias Decorrentes de Ações de Controle Externo Sobre a Gestão Fiscal

Implementação de mecanismos de avaliação de políticas públicas

A LRF exige, como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal, a ação planejada. Por sua vez, o planejamento governamental depende da avaliação de políticas públicas, que é um processo fundamental em todas as etapas do ciclo de política pública. A Emenda Constitucional 109/2021 incluiu o § 16 no artigo 37 e o § 16 no artigo 165, destacando a necessidade de que as políticas sejam avaliadas e os resultados sejam utilizados na elaboração das leis orçamentárias.

Conforme exigido pelo artigo 228, § 2º do Regimento Interno do TCU, o relatório que acompanha o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente

da República contém informações sobre o cumprimento dos programas, o alcance de metas e a consonância com o Plano Plurianual (PPA) e com a LDO. Em capítulo próprio, o referido relatório examina uma seleção de programas. Desde 2013, realizam-se anualmente análises das informações de desempenho, notadamente indicadores e metas dos programas, apontando eventuais fragilidades e sugerindo correções necessárias.

Os resultados são encaminhados ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo como subsídio para as revisões do PPA e para o aperfeiçoamento das políticas públicas analisadas. Informações de desempenho confiáveis, tempestivas, mensuráveis e que reflitam as políticas públicas são úteis tanto para a tomada de decisão por parte dos gestores quanto para a prestação de contas à sociedade e ao Parlamento, órgão titular do controle externo.

O TCU publicou, em 2020, o Referencial de Controle de Políticas Públicas, documento que contém um bloco sobre avaliação de políticas públicas, com boas práticas, critérios de auditoria, questões de auditoria, itens de verificação e matrizes de planejamento.

Na mesma linha, o Referencial de Controle de Benefícios Tributários, de 2022, estabelece critérios para avaliar o nível de maturidade de políticas implementadas por subsídios tributários. A atuação do TCU na governança e na gestão de renúncias de receitas é de longa data. Cita-se o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (relator ministro Raimundo Carreiro), que recomendou a criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação de benefícios sem órgão gestor definido, incluindo o cronograma e a periodicidade de avaliações, bem como a definição de objetivos, indicadores e metas para que os resultados pudessem ser avaliados.

Após diversas rodadas de monitoramento, o Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (relator ministro Raimundo Carreiro) recomendou a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e a gestão de benefícios, com uma estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas.

Em continuidade, a EC 109/2021 exigiu Lei Complementar, para tratar de informações de desempenho de renúncias e regras para avaliação periódica dos impactos sociais e econômicos. No âmbito do Poder Executivo, o Decreto 9.834/2019 instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão de excelência que desenvolve avaliações de programas financiados por gastos diretos e por desonerações fiscais.

Foram elaborados os guias práticos ex-ante e ex-post de avaliação, os quais orientam os gestores sobre as boas práticas a serem adotadas, buscando retroalimentar o processo de alocação de recursos públicos.

Regulamentação de procedimentos sobre a classificação de empresas estatais como dependentes

A LRF conceitua uma empresa dependente como uma empresa controlada, que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, os provenientes de aumento de participação acionária. As empresas não dependentes têm tratamento diverso das dependentes quanto às normas orçamentárias e fiscais, razão pela qual o correto enquadramento de uma empresa quanto à eventual dependência do ente público se torna relevante.

Sobre a atuação do TCU na área, destaca-se o Acórdão 3.145/2011 do Plenário, no qual foi abordado o processo de programação e execução orçamentária do Orçamento de Investimentos das empresas estatais e o Programa de Dispendios Globais, bem como o Acórdão 3.561/2014 do Plenário, que tratou da necessidade de desenvolvimento de metodologia que permitisse a apuração objetiva do atributo de dependência em relação ao ente controlador.

Em novo monitoramento, o Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário relatou avanço insuficiente no processo de elaboração da metodologia e determinou o encaminhamento ao TCU de estudos para a referida definição. Em resposta, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei 9.215/2017, o qual “dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais”. No citado PL, propõe-se uma etapa prévia à classificação da empresa estatal como dependente, visto que, uma vez incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), a empresa sujeita-se a regras e controles rígidos que podem dificultar ainda mais o seu reequilíbrio econômico-financeiro.

No âmbito do processo TC 007.142/2018-8, o Tribunal desenvolveu metodologia para identificação de indícios de dependência, a exemplo da utilização de aportes de capital para cobrir déficit operacional.

No Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018, o TCU desenvolveu metodologia para identificar se houve utilização de aportes de capital para cobrir despesas correntes. Tal análise é realizada anualmente, em item próprio, no capítulo de conformidade orçamentária e fiscal.

Diante da não aprovação do referido PL, até o momento, editou-se o Decreto 10.690/2021, regulamentando o processo de transição entre estatais federais dependentes e não dependentes, com a previsão de uma proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro para empresas que se encontrassem em determinada situação. Após a execução do plano de sustentabilidade, ocorre a classificação da empresa como dependente ou não dependente.

Implementação de metodologia de análise da Capacidade de Pagamento dos entes federados (Capag)

A concessão de garantias em operações de crédito, as condições e os limites dessas concessões pela União estão dispostos no artigo 40 da LRF e em seus incisos e parágrafos, em combinação com o artigo 32, atualizados pela LC 178/2021. O oferecimento de contragarantias pelos entes federativos é uma das condições para a concessão de garantias pela União. Tal requisito, no entanto, não se demonstrou capaz de afastar totalmente o risco dessas operações.

Ademais, a despeito da exigência de aferição da capacidade de pagamento do pleiteante à garantia, não havia iniciativa concreta do Poder Executivo para disponibilização de metodologia e sistema que estabelecessem critérios objetivos de concessão de garantias pela União e que instrumentalizassem a avaliação da probabilidade de pagamento de dívida dos entes beneficiados pelas garantias.

Atento à questão, o TCU destacou, no Acórdão 2.071/2014-P, os riscos tanto para as finanças estaduais e municipais quanto da União, em aprovar operações de crédito de entes que não apresentam capacidade de pagamento adequada e suficiente para arcar com as obrigações assumidas. Levantou também a necessidade de inclusão, nos normativos que regulamentam a análise da concessão de garantia em operações de crédito, de mecanismos objetivos de impedimento da concessão de garantias aos entes que não apresentem capacidade adequada de pagamento.

Mais que mero atendimento às exigências legais, a disponibilização de um sistema de aferição da capacidade de pagamento sempre foi uma necessidade na administração pública brasileira, para auxiliar os gestores nas escolhas mais eficientes, acerca da aplicação dos recursos. A Portaria MF 501/2017 revogou a Portaria MF 306/2012 e definiu nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento com critérios mais objetivos. Atualmente, a Portaria ME 5623/2022, em seu artigo 13, inciso I, dispõe que um dos requisitos de elegibilidade para a continuidade da análise de pedido de verificação de limite e condições de operação de crédito com garantia da União é que o pleiteante tenha capacidade de pagamento classificada como “A” ou “B”.

Apesar do avanço, ainda há questões a serem equacionadas, tais como a necessidade de fazer que a metodologia se torne ferramenta cada vez mais efetiva na evidenciação da liquidez e da solvabilidade dos pleiteantes, com maior interação entre os diversos sistemas da administração pública (Cadip, Sadipem, Siconfi).

Assim, a atuação do TCU contribuiu não apenas para a melhoria da metodologia de aferição da capacidade de pagamento dos entes, mas também tem incentivado, principalmente, sua efetiva utilização pelos órgãos federais como ferramenta de aperfeiçoamento da gestão pública.

Implementação de Sistema de Informações de Custos do Governo Federal

A exigência da aferição de custos dos bens e dos serviços na administração pública não é novidade na legislação brasileira. A Lei 4.320/1964, ainda que mencionasse custos de “serviços públicos industriais”, já exigia a apuração de contabilidade especial para esse fim. O Decreto-Lei 200/1967 ampliou essa exigência para toda a administração. O suporte normativo posterior foi estabelecido pela LRF em 2000, no sentido de que “a administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (artigo 50, § 3º).

A despeito dessas exigências, não havia iniciativa concreta do Poder Executivo para disponibilização de um sistema de custos para toda a administração federal, que instrumentalizasse a avaliação da eficiência da ação governamental.

Atento à questão, o TCU destacou a necessidade de disponibilização de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Em vista do não atendimento à recomendação inserida em Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República de vários exercícios, o Acórdão 3.895/2009-TCU-1ª Câmara (relator ministro Augusto Nardes) fez determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, visando à implementação do referido sistema.

Mais que mero atendimento às exigências legais, a disponibilização de um sistema de custos sempre foi uma necessidade na administração pública brasileira, para auxiliar os gestores nas escolhas mais eficientes acerca da aplicação dos recursos. Desde 2010, o sistema encontra-se disponível para uso por todos os Poderes. A Portaria STN/MF 157/2011 oficializou a criação do Sistema de Informação de Custos (SIC), com a finalidade de “evidenciar os custos dos programas e das unidades da administração pública federal”. Integram o sistema, como órgão central, a STN e, como órgãos setoriais, as unidades de gestão interna dos ministérios e da Advocacia-Geral da União (AGU). O normativo estabelece também que “as unidades de gestão interna do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União poderão integrar o SIC como órgãos setoriais”.

Em contrapartida, ainda há questões a serem equacionadas para que o sistema se torne ferramenta cada vez mais efetiva na evidenciação dos custos na administração pública, como, por exemplo, melhor interação entre os diversos sistemas da administração pública (Siafi, Siape, Siop), alocação orçamentária e institucional da despesa com pessoal, entre outras.

Assim, a atuação do TCU contribuiu não apenas para o desenvolvimento e a implantação do Sistema de Informação de Custos, mas também tem incentivado, principalmente, sua efetiva utilização pelos órgãos federais como ferramenta de aperfeiçoamento da gestão pública.

Implementação do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, estados e municípios (Sadipem)

A exigência do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa de todos os entes da Federação pelo Ministério da Fazenda foi determinada pelo § 4º do artigo 32 da LRF. O objetivo é dar amplo acesso público aos cidadãos quanto às informações sobre encargos e condições de contratação, saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, às operações de crédito e à concessão de garantias.

A despeito dessas exigências, não havia iniciativa concreta do Poder Executivo para disponibilização de um sistema eletrônico centralizado que garantisse o acesso público às informações e que instrumentalizasse a avaliação da sustentabilidade do endividamento público federal, estadual e municipal. A situação fiscal dos estados e dos municípios tem impacto direto sobre a da União, que lhes concede empréstimos internos e garantia nos contratos externos.

Atento à questão, o TCU destacou a necessidade de disponibilização de sistema centralizado de endividamento público para avaliação e acompanhamento da trajetória desses itens de controle. No primeiro decêndio que seguiu à publicação da LRF, o Tribunal reconheceu a dificuldade de implementação de um sistema único, e o órgão procedeu à implantação paulatina, construída por vários sistemas ou módulos. Nas decisões mais recentes, a Corte ateu-se ao aperfeiçoamento dos sistemas em contínuo acompanhamento da tempestividade de atualização das informações e de sua disponibilização ao público.

Mais que mero atendimento às exigências legais, a disponibilização de um registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa pelo Ministério da Fazenda sempre foi uma necessidade na administração pública brasileira, para auxiliar os gestores sobre as escolhas mais eficientes acerca da aplicação dos recursos e da transparência para a sociedade. Desde 2009, os registros exigidos encontram-se parcialmente disponíveis para consulta pelos cidadãos.

Atualmente, o acesso às informações dá-se por meio do portal Tesouro Transparente, em plataforma denominada “Visão Integrada das Dívidas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, que apresenta dados e consultas estruturadas com informações oriundas, principalmente, do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, dos estados e dos municípios (Sadipem).

Em contrapartida, ainda há questões a serem equacionadas para que o acesso público se torne cada vez mais efetivo com a evidenciação do endividamento da administração pública, como, por exemplo, o fato de que os encargos e as condições da dívida contratual externa federal carecem de atualizações que permitam o acesso tempestivo do público. De igual modo, itens que servem ao monitoramento das operações de crédito e das garantias aos governos municipais e estaduais também precisam de atualização e aprimoramento.

Assim, a atuação do TCU contribuiu não apenas para o desenvolvimento e a implantação do sistema, mas também tem incentivado, principalmente, sua efetiva disponibilização ao público pelos órgãos federais como ferramenta de transparência e de aperfeiçoamento da gestão pública.

7 Conclusão

A atuação do TCU no controle externo das regras fiscais visa salvaguardar a higidez das contas públicas em prol da estabilidade macroeconômica e do desenvolvimento do país. O arcabouço normativo é deveras complexo, e sua plena observância constitui verdadeiro desafio tanto para os órgãos de gestão quanto para os responsáveis pela sua fiscalização.

Os trabalhos do TCU ora apresentados demonstram que, apesar do cumprimento das regras fiscais e das melhorias alcançadas, ainda permanecem desafios para garantir a retomada do equilíbrio fiscal, condição essencial para assegurar a trajetória sustentável da dívida pública e a manutenção da capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

A elevação do custo fiscal da dívida coloca em risco a disponibilidade de recursos para atender as demandas da sociedade em áreas, como educação, saúde, assistência social e infraestrutura. Além disso, a condução da política fiscal afeta toda a economia, repercutindo sobre o nível de investimento, emprego e renda do país.

Nesse contexto, regras fiscais bem desenhadas e devidamente cumpridas tornam-se instrumentos essenciais para buscar trajetórias sustentáveis de dívida e resultados fiscais, reduzindo os custos do serviço da dívida e mantendo o gasto público compatível com a capacidade do Estado de financiar-se ao longo do tempo.

Como se vê, os aprimoramentos incluem aprovação de medidas legislativas e formulação de estratégias robustas, capazes de enfrentar riscos fiscais atuais e emergentes. Portanto, requerem atuação coordenada entre os Poderes Executivo e Legislativo, capaz de assegurar o comprometimento necessário para que as regras cumpram seus objetivos e resultem, efetivamente, na preservação da sustentabilidade do Estado para atender as necessidades do país.

As lições extraídas de todas as discussões e casos concretos apresentados certamente contribuirão para o aprimoramento das normas de disciplina fiscal. Por sua vez, este Tribunal permanecerá vigilante e atuante, com o intuito de promover o efetivo cumprimento dessas normas.

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Secretaria de Comunicação Social (Secom)

Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

70.042-900, Brasília – DF

segepres@tcu.gov.br

Ouvidoria do TCU

0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO