



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 1564 - GP/TCU

Brasília, 21 de dezembro de 2022.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia dos Acórdãos nº 2705/2022 e nº 2759/2022, ambos proferidos pelo Plenário desta Corte de Contas, respectivamente na Sessão Ordinária de 7/12/2022 e na Sessão Extraordinária de 13/12/2022, nos autos do TC-005.457/2019-0, da minha relatoria.

O referido processo trata de representação sobre a legalidade, a importância e a operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM).

Por oportuno, informo que o Relatório e o Voto que fundamentam as aludidas Deliberações podem ser acessados no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

**MINISTRO BRUNO DANTAS**  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal CELSO SABINO  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Congresso Nacional  
Brasília - DF

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.457/2019-0

Natureza: Embargos de Declaração (Representação).

Embargante: Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05).

Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: Natália Alves Duarte Barbos, Lucas Alves Freire e outros, representando o Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO: APARTADO. INSPEÇÃO. ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM). EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE *IN ABSTRATO* REFOGE À COMPETÊNCIA DO TCU. NATUREZA DAS OPERAÇÕES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA E CAMBIAL. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DELIMITAR RECEITAS E DESPESAS QUE POSSAM TRANSITAR PELO ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA. RITO DE ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO OAM. TRANSPARÊNCIA DO OAM. RITO DE EXECUÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS DO BANCO CENTRAL NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA. EMBARGOS CONHECIDOS E ACOLHIDOS. EFEITOS INFRINGENTES. DESMEMBRAMENTO DE RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração, com efeitos infringentes, opostos pelo Banco Central do Brasil (Bacen), por intermédio de seus procuradores, em face do Acórdão 2.705/2022-Plenário, que apreciou processo apartado com vistas a avaliar a legalidade, a importância e a operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM).

2. Ciente do teor do referido acórdão, de 7/12/2022, o Bacen opõe estes embargos em 12/12/2022.

3. Nesta oportunidade, o embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de omissão por acolher recomendação trazida aos autos pelo Secretário da Semag, em despacho de 6 de abril de 2022 (peça 93), sem, entretanto, mencionar o trecho a seguir, destacado em sua parte dispositiva:

“53. Nesse sentido, cabe recomendação à Secretaria de Orçamento Federal e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, para que adotem providências no sentido de implementar procedimentos que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários nem impactos operacionais evitáveis, e que melhor se amoldem à legislação vigente, **a exemplo do procedimento formulado na ‘Hipótese 1’ da manifestação do Bacen. 54.**”

4. Informa que a hipótese 1, a que alude o Secretário da Semag, se refere a “autorização para que o Bacen utilize eventual superávit para o pagamento de despesas obrigatórias e, no final do

semestre, reverta eventual saldo (que nesse caso, seria residual) existente no Siafi, nos moldes do que é hoje efetuado” (peça 89 dos autos e fl. 65 do relatório do acórdão).

5. Argumenta que a questão foi devidamente analisada pela equipe técnica do TCU e que, por estar conectada diretamente aos demais pontos do *decisum*, poderia ter sido tratada de modo expresso no acórdão. Ademais, fazê-la constar da parte dispositiva do julgado evitará que permaneçam dúvidas sobre a operacionalização da recomendação constante do subitem 9.3 do acórdão, bem como trará segurança jurídica ao Bacen na gestão do OAM e no aprimoramento das políticas de publicização e de transparência de sua execução.

6. Diante das questões aduzidas, o embargante finaliza o expediente requerendo o suprimento da singela omissão identificada no subitem 9.3 do Acórdão 2.705/2022-Plenário, mediante o desdobramento desse subitem em outros dois, com as seguintes orientações:

a) ao Banco Central do Brasil, que inclua na proposta do PLOA a ser submetida à SOF a previsão de pagamento de suas despesas discricionárias e de parte de suas despesas obrigatórias com fonte de recursos diretamente arrecadados, estornando eventual saldo residual de superávit ao final do exercício, uma vez que já estaria incluído no resultado transferido ao Tesouro Nacional;

b) à SOF, que considere a inexistência de superávit primário do Banco Central do Brasil durante o exercício, porquanto as receitas arrecadadas serão utilizadas para pagamento de despesas discricionárias e de parte das despesas obrigatórias da autarquia, e que eventual saldo residual de superávit estará incluído no resultado transferido ao Tesouro Nacional.

7. Subsidiariamente, requer que o subitem 9.3 do acórdão embargado seja emendado, nos seguintes termos grifados:

“9.3. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências para fins de atendimento das normas do Direito Financeiro aplicáveis ao Banco Central do Brasil e do disposto no art. 6º, § 5º, da Lei Complementar 179/2021, no sentido de implementar procedimentos que melhor se amoldem à legislação vigente e que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários, dando-se preferência a alternativas que apresentem melhor viabilidade operacional, **de modo a fazer constar no câmputo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OGU) as receitas arrecadadas pelo Banco Central do Brasil como fonte de financiamento das despesas da autarquia no OGU, permitindo que o Banco Central do Brasil utilize eventual superavit para o pagamento de despesas obrigatórias e, no final do exercício, reverta eventual saldo (que nesse caso, seria residual) existente no Siafi, nos moldes do que é hoje efetuado.**”

8. Por fim, caso o Tribunal não acolha nenhuma das propostas, requer que, no acórdão embargado, seja inserido subitem de teor semelhante ao do parágrafo 65, “b”, do despacho do titular da Semag, determinando-se à SOF que adote providências no sentido de fazer constar da Lei Orçamentária Anual e das estimativas de receitas das avaliações bimestrais a que se refere o art. 9º da LRF as receitas próprias arrecadadas pelo Banco Central do Brasil, em observância ao princípio da universalidade, que rege o orçamento público.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Banco Central do Brasil (Bacen), por intermédio de seus procuradores, em face do Acórdão 2.705/2022-Plenário, que apreciou processo apartado com vistas a avaliar a legalidade, a importância e a operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM).

2. Nesta oportunidade, o embargante alega omissão na deliberação recorrida, que acolheu recomendação trazida aos autos pelo Secretário da Semag, em despacho de 6 de abril de 2022 (peça 93), sem, entretanto, mencionar o trecho a seguir, destacado em sua parte dispositiva:

“53. Nesse sentido, cabe recomendação à Secretaria de Orçamento Federal e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, para que adotem providências no sentido de implementar procedimentos que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários nem impactos operacionais evitáveis, e que melhor se amoldem à legislação vigente, **a exemplo do procedimento formulado na ‘Hipótese 1’ da manifestação do Bacen. 54.**”

3. Informa que a hipótese 1, a que alude o Secretário da Semag, se refere a “autorização para que o Bacen utilize eventual superávit para o pagamento de despesas obrigatórias e, no final do semestre, reverta eventual saldo (que nesse caso, seria residual) existente no Siafi, nos moldes do que é hoje efetuado” (peça 89 dos autos e fl. 65 do relatório do acórdão).

4. Argumenta que a questão foi devidamente analisada pela equipe técnica do TCU e que, por estar conectada diretamente aos demais pontos do *decisum*, poderia ter sido tratada de modo expreso no acórdão. Ademais, fazê-la constar da parte dispositiva do julgado evitará que permaneçam dúvidas sobre a operacionalização da recomendação constante do subitem 9.3 do acórdão, bem como trará segurança jurídica ao Bacen na gestão do OAM e no aprimoramento das políticas de publicização e de transparência de sua execução.

5. No pedido principal, requer que a lacuna identificada no subitem 9.3 do Acórdão 2.705/2022-Plenário seja suprida mediante o desdobramento desse subitem em dois outros, com as seguintes orientações:

a) ao Banco Central do Brasil, que inclua na proposta do PLOA a ser submetida à SOF a previsão de pagamento de suas despesas discricionárias e de parte de suas despesas obrigatórias com fonte de recursos diretamente arrecadados, estornando eventual saldo residual de superávit ao final do exercício, uma vez que já estaria incluído no resultado transferido ao Tesouro Nacional;

b) à SOF, que considere a inexistência de superávit primário do Banco Central do Brasil durante o exercício, porquanto as receitas arrecadadas serão utilizadas para pagamento de despesas discricionárias e de parte das despesas obrigatórias da autarquia, e que eventual saldo residual de superávit estará incluído no resultado transferido ao Tesouro Nacional.

6. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

7. Acolho-os, pois, para suprir a omissão apontada pelo Banco Central, conferindo-lhes efeitos infringentes, conforme as razões de fato e de direito que detalho a seguir.

8. O pano de fundo da presente discussão são temas inerentes à integração do Bacen à contabilidade pública, tais como a dupla contagem de receita, a geração de passivo no Tesouro Nacional contra o banco, o atraso na integração e a inclusão da autarquia na conta única do Tesouro Nacional.

9. Não custa lembrar que, além do OAM, a autarquia executa um orçamento administrativo, integrante da Lei Orçamentária Anual, no qual estão inseridas despesas de pessoal e encargos sociais, custeio administrativo e investimentos, nos termos do art. 5º, §6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. No acórdão embargado, foi acolhida a proposta de recomendação ao Bacen e à SOF formulada pelo Secretário da Semag no sentido de implementar procedimentos que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários nem impactos operacionais evitáveis e que melhor se amoldem à legislação vigente.
11. Nada obstante, deixou-se de mencionar sugestão embutida no próprio texto da recomendação do titular da Semag com vistas a permitir a utilização de eventual superávit financeiro ao longo do exercício para cobertura de despesas obrigatórias da própria autarquia. Ademais, deixei de analisar, naquela oportunidade, proposta de determinação à SOF relativa à exclusão das receitas próprias do Bacen na Lei Orçamentária Anual (LOA). Recordo, ainda, que a proposta de desmembrar o subitem 9.3 do acórdão embargado foi formulada pelo Banco Central e encaminhada ao meu gabinete, em memoriais, na data de 5/5/2021.
12. Configurada, portanto, omissão apta a ser sanada pelos presentes aclaratórios.
13. Pois bem. A exclusão das receitas próprias do Banco Central do relatório de avaliação bimestral a que se refere o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) começou a ser adotada pela SOF a partir do segundo semestre de 2018; a partir de 2020, as receitas próprias do Bacen também deixaram de compor a proposta de lei orçamentária anual.
14. Como justificativa dessa medida, a SOF alegou que a falta de segregação dos resultados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do OAM estaria dando causa a dupla contagem de receita orçamentária, com impactos importantes na avaliação bimestral de receitas e despesas primárias a que alude o art. 9º da LRF.
15. Tal justificativa, entretanto, não procede, consoante esclareceu o titular da Semag:
- “57. Ocorre que soa estranho o argumento quando se observa que a transferência do resultado positivo do Bacen, que alegadamente seria o movimento causador da duplicidade por conter valores de superávit financeiro, adentra aos cofres do Tesouro Nacional como receita financeira e o relatório de avaliação bimestral elaborado em cumprimento ao art. 9º da LRF tratar exclusivamente de estimativas de receitas e despesas primárias.
58. Segundo o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, os recursos da fonte 52 – resultado do Banco Central, destinam-se exclusivamente ao pagamento da dívida pública mobiliária federal interna, em obediência ao disposto no art. 2º, § 2º, da Lei 13.820/2019.
59. Assim, do ponto de vista do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, a alegada duplicidade pode nunca ter existido porque as receitas orçamentárias da fonte 52 – Resultado do Banco Central não integram o cômputo do referido relatório que, frise-se, é composto única e exclusivamente por receitas e despesas primárias.
60. Quanto à uma possível duplicidade no Orçamento Geral da União, de fato, considerando a regra vigente até a Lei Complementar 179/2021, em tese poderia haver duplicidade, ao se considerar o OGU como um todo, com relação ao resultado do 1º semestre do Bacen que, se positivo, era transferido ainda dentro do mesmo exercício financeiro ao Tesouro Nacional. Entretanto, a partir da vigência da LC 179/2021, conforme já mencionado, a periodicidade para apuração de resultado do Bacen passou a ser anual, abrangendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, o que aparentemente eliminou inclusive essa possível duplicidade.
61. Assim, não se pode concordar com a eliminação das receitas próprias do Bacen, nem do relatório bimestral de receitas e despesas primárias, nem do OGU. A uma porque o argumento de duplicidade parece ser falho no que se refere ao relatório de avaliação das receitas e despesas primárias, já que as receitas da fonte 52 – resultado do Banco Central, não integram o cômputo do

relatório. A duas, porque, no que tange à LOA, a alegada duplicidade aparentemente deixou de existir com o advento da LC 179/2021, vez que o resultado do Bacen passou a ser anual, com abrangência de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

62. Ademais, a partir do momento em que a LOA deixou de considerar as receitas próprias do Bacen para custear as despesas da autarquia, custeadas a partir de então com fontes Tesouro, o restante dos órgãos e entidades da União deixaram de contar com recursos de mesma monta. Tal problema ainda é mais premente se considerarmos a atual situação de escassez de recursos por que passa o governo federal, com elevados déficits fiscais.”

16. Convém destacar, ainda, que a utilização de receitas próprias pelo Bacen não é novidade e vem de longa data. Segundo a Nota Técnica 156/2020-BCB/DEAFI (peça 48), com o advento da Constituição Federal de 1988, o orçamento da autarquia, integrante da LOA, passou a ser custeado, em sua totalidade, por receitas próprias. Transcrevo, por oportuno, excerto do documento:

“Cabe ressaltar que, em cumprimento à Constituição Federal de 1988 (em especial o art. 165, § 5º, inciso I) e observado o disposto nas LDO, o orçamento administrativo do BCB passou a ser incluído anualmente no OGU por meio da LOA. **A essa época, o orçamento do BCB era custeado, em sua totalidade, por receitas próprias (independentemente do conceito fiscal de primário e não primário), ou seja, toda receita era considerada fonte para custear suas despesas, não havendo repasses do Tesouro Nacional para custeio do orçamento.** Em outras palavras, o BCB financiava parte de suas despesas de custeio com receitas financeiras (tais como juros e correção monetária), cabendo destacar que os valores de receita do BCB (fonte de recursos) integrantes do OGU se limitavam ao total das despesas do mesmo período, porque, de outra forma, estar-se-ia constituindo financiamento, pelo BCB, ao Tesouro Nacional, o que é vedado pelo art. 164, § 1º, da Constituição Federal de 1988.” (grifo nosso)

17. Nesse contexto, a despeito de considerar que as questões complexas atinentes à integração do Bacen à contabilidade pública devem ser, precipuamente, objeto de entendimento entre as equipes técnicas do banco e do Ministério da Economia, acolho a proposta de desmembramento da recomendação constante do subitem 9.3 da decisão embargada, por induzir às partes a adotar soluções consensuais para os problemas levantados.

18. Ademais, segundo o titular da Semag (peça 92), a proposta apresentada é a que mais se aproxima de uma possível harmonia ao complexo normativo vigente e com menor impacto nas estruturas contábeis e orçamentárias em funcionamento, pelos motivos sumariados a seguir:

a) não impõe padrões contábeis e orçamentários conflitantes à contabilidade do Banco Central do Brasil;

b) permite maximizar o uso das receitas próprias do Bacen (como fonte para despesas obrigatórias);

c) não apresenta óbice a que eventual saldo residual de receitas próprias possa compor o resultado a ser transferido ao Tesouro Nacional, por não haver, no caso, ofensa ao art. 8º, parágrafo único, da LRF;

d) permite a baixa anual de eventual saldo residual de disponibilidade da fonte 50 no órgão 25201, por ocasião do encerramento do exercício (como já vem ocorrendo atualmente);

e) permite a volta à regular integração das receitas próprias do Bacen à LOA e às estimativas do relatório de acompanhamento das receitas e despesas para fins do art. 9º da LRF.

19. Portanto, os embargos devem ser conhecidos, acolhidos e recebidos com efeitos infringentes, a fim de dar nova redação ao subitem 9.3 do Acórdão 2.705/2021-Plenário, mantendo-se inalteradas as demais decisões nele constantes.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2759/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.457/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto I – Embargos de Declaração (Representação).
3. Embargante: Banco Central do Brasil (00.038.166/0001-05).
4. Unidades Jurisdicionadas: Banco Central do Brasil; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Natália Alves Duarte Barbos, Lucas Alves Freire e outros, representando Banco Central do Brasil.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos pelo Banco Central do Brasil em face do Acórdão 2.705/2022-Plenário, que apreciou processo apartado com vistas a avaliar a legalidade, a importância e a operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos embargos de declaração e acolhê-los;

9.2. conceder aos embargos efeitos infringentes a fim de dar nova redação ao subitem 9.3 do Acórdão 2.705/2022-Plenário, nos seguintes termos:

“9.3. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomendar:

9.3.1. ao Banco Central do Brasil que inclua, na proposta no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) a ser submetida à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), previsão de pagamento de suas despesas discricionárias e de parte de suas despesas obrigatórias com fonte de recursos diretamente arrecadados, estornando eventual saldo residual de superávit ao final do exercício, pois já estaria incluído no resultado transferido ao Tesouro Nacional;

9.3.2. à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que considere a inexistência de superávit primário do Banco Central do Brasil durante o exercício, porquanto as receitas arrecadadas serão utilizadas para pagamento de despesas discricionárias e de parte das despesas obrigatórias da Autarquia, e que eventual saldo residual de superávit estará incluído no resultado transferido ao Tesouro Nacional.”

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, à Controladoria-Geral da União, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão.

10. Ata nº 47/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/12/2022 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2759-47/22-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

## VOTO

Cuidam os autos de processo apartado, constituído por determinação do Acórdão 145/2019-Plenário, a fim de realizar estudos com vistas a aprofundar a discussão relativa à legalidade, à importância e à operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), notadamente quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, avaliando-se as especificidades que justificariam a manutenção dessa peça orçamentária concomitantemente com o Orçamento-Geral da União, e outros aspectos atinentes ao desempenho das atribuições do Banco Central do Brasil.

2. Com vistas ao saneamento dos autos, foi realizada inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e no Banco Central do Brasil, conduzida por equipe de auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), tendo por objetivo responder às seguintes questões:

a) há amparo constitucional e legal para utilização do OAM como peça autorizativa de receitas e despesas públicas?

b) a utilização do OAM para execução de receitas e despesas pelo Bacen está em conformidade com a legislação?

c) há receitas e despesas incluídas no OAM que deveriam constar do OGU?

d) as receitas e despesas do Bacen não incluídas no OAM devem seguir o mesmo rito aplicável às receitas e despesas dos demais órgãos e entidades inseridos no OAM?

3. Após a realização dos trabalhos, a equipe de inspeção da Semag concluiu que o exame da constitucionalidade de normas pré-constitucionais, tais como as que dão amparo à existência do OAM, é de competência do STF, exercida por meio de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), conforme prevista no art. 102, §1º, da Constituição Federal. O TCU não está dentre os legitimados para propor ADPF perante o STF.

4. Outro aspecto que foi destacado pela equipe de inspeção é a ausência de legislação que disponha claramente acerca das receitas e despesas que podem transitar pelo OAM. Segundo o relatório, o Bacen estaria, reiteradamente, executando despesas de custeio dentro deste orçamento, sob a alegação de que tais despesas seriam de custeio operacional, vinculadas às operações típicas de autoridade monetária, as quais ficariam comprometidas caso estivessem fora do OAM.

5. Acerca desse ponto, concluem que a interpretação mais adequada é aquela em que todas as despesas de custeio devem transitar pelo Orçamento-Geral da União (OGU), com exceção tão somente dos custos incrementais que sejam diretamente atribuíveis à aquisição, emissão ou alienação de instrumentos financeiros transacionados pelo Banco Central, atuando na qualidade de autoridade monetária.

6. Entretanto, foram sugeridas, tão somente, recomendações no sentido de disciplinar os ritos de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação e divulgação do OAM, com vistas a incrementar a transparência e publicidade desse orçamento especial.

7. Outro ponto ressaltado pela equipe foi que o Bacen está submetido a um regime misto de execução orçamentária e financeiro, o qual imporia a separação do superávit financeiro das receitas próprias na apuração do resultado da autoridade monetária, de modo a liberar fontes de recursos do tesouro para o financiamento de outras despesas do OGU.

8. Em razão disso, propôs-se recomendação de constituição de passivo do Bacen frente ao Tesouro Nacional oriundo de superávit financeiro. Tal passivo seria mantido apenas enquanto não houver destinação de dotação orçamentária ao Bacen para realização de despesas tendo como fonte os recursos oriundos do superávit financeiro apurado no exercício anterior.

9. O titular da subunidade acompanhou a proposta da equipe de fiscalização.
10. Por sua vez, o titular da Semag divergiu, parcialmente, da proposta do relatório de inspeção, no que tange ao reconhecimento pelo Bacen de um passivo e de uma despesa correspondente ao superávit financeiro. Entende o Secretário de Controle Externo que não é adequado impor ao Bacen a adoção de procedimento baseado em padrão contábil diferente daquele que já é regularmente definido pelo Conselho Monetário Nacional e que vem sendo adotado formalmente pela autarquia há mais de uma década.
11. Por fim, tendo em vista a complexidade da matéria, foi promovida oitiva do Ministério Público junto ao TCU, que, por sua vez, propôs cientificar o Congresso Nacional acerca da possível incompatibilidade do Orçamento da Autoridade Monetária com a Constituição Federal de 1988 e com os princípios orçamentários da unidade e universalidade, a fim de que o Poder Legislativo Federal avalie a necessidade de adotar medidas com vistas à adequação do OAM ao ordenamento jurídico vigente.
12. Corroboro em parte as análises empreendidas pela equipe de inspeção e os ajustes efetuados pelo titular da Semag, razão pela qual incorporo os fundamentos apresentados às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

#### I

13. Preliminarmente, cumpre dizer que a apreciação da compatibilidade *in abstracto* do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM) com o ordenamento constitucional vigente refoge à competência desta Corte de Contas.
14. O OAM encontra seu fundamento legal no art. 4º, incisos III e XXVII e §2º, da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Trata-se, portanto, de uma questão de recepção ou não da legislação pré-constitucional, insuscetível de apreciação pela via da ação direta de constitucionalidade, segundo a jurisprudência pacífica do STF.
15. O exame da constitucionalidade de normas pré-constitucionais é reservado à Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), processada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal, consoante art. 102, §1º, da Constituição. Entretanto, o TCU não consta do rol dos legitimados a propor ADPF, segundo o art. 2º, inciso I, da Lei 9.882/1999, diploma que disciplina essa ação constitucional.
16. Ademais, não se aplica ao caso em exame a Súmula 347 do STF, que dispõe sobre a possibilidade de o TCU realizar o controle de constitucionalidade em caráter incidental, nos casos concretos submetidos à sua apreciação.
17. De qualquer forma, também não me parece haver incompatibilidade entre o Orçamento da Autoridade Monetária (OAM) e a Constituição Federal de 1988. Os chamados princípios orçamentários da unidade e da universalidade, previstos no art. 2º, *caput*, da Lei 4.320/1964 não são absolutos e comportam exceções. Como exemplos destas exceções, cabe citar o orçamento de custeio das empresas estatais não dependentes e o orçamento dos conselhos de fiscalização profissional, que são autarquias federais.
18. Se isso não bastasse, a natureza das operações financeiras realizadas pelo Banco Central na qualidade de autoridade monetária *prima facie* não é compatível com a rigidez inerente ao Orçamento-Geral da União (OGU). Eventual imposição de sua inclusão na Lei Orçamentária Anual poderia engessar a atuação do Bacen na condução da política monetária e cambial. Dessa forma, deixo de acolher a proposta do ilustre membro do *parquet* especializado de cientificar o Congresso Nacional acerca de possível incompatibilidade entre o OAM e a Constituição Federal.

19. Isso, entretanto, não significa que todas as receitas e despesas do Banco Central possam transitar pelo Orçamento da Autoridade Monetária (OAM). O art. 5º, §6º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é explícito ao dispor que:

“Art. 5º (...)

§6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, **custeio administrativo**, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos”. (grifo nosso)

20. Contudo, a equipe de fiscalização apontou a ausência de critérios objetivos para delimitar quais despesas do Bacen devem constar da Lei Orçamentária Anual e quais podem compor o Orçamento da Autoridade Monetária.

21. Ocorre que há despesas que foram incorporadas ao OAM, mas que aparentam violar o comando legal supramencionado. Por exemplo, as relativas a acondicionamento, guarda e destruição de numerário.

22. O Bacen justifica-se fazendo a distinção entre **custeio administrativo**, despesa que precisa ser incorporada ao OGU, e **custeio operacional**, despesa que pode ser incorporada ao OAM.

23. Ainda que inexistam critérios objetivos de distinção, inclusive essa feita pelo próprio Bacen, o Tribunal de Contas da União dispõe do poder-dever de interpretar as normas jurídicas, podendo, inclusive, assinar prazo à unidade jurisdicionada para que “adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” (art. 71, IX, da Constituição Federal). Não se trata, portanto, de apreciar a constitucionalidade do OAM, mas de uma prerrogativa da Corte de interpretar as normas de regência, a despeito das lacunas observadas.

24. Ressalte-se, ainda, que embora as despesas de custeio inseridas no OAM sejam relativamente pouco relevantes no âmbito do Orçamento da Autoridade Monetária, possuem razoável expressividade se comparadas às dotações do Bacen presentes no OGU. Em 2019, por exemplo, as despesas de custeio perfizeram o montante de R\$ 911 milhões, o que corresponde a 23% das dotações do Banco Central constantes da Lei Orçamentária Anual.

25. Nesse contexto, entendo que essa questão específica mereceria um maior aprofundamento por parte dessa Corte de Contas, objetivo que, a meu ver, não foi atingido com esse trabalho de fiscalização.

26. Reconheço que o tema já foi objeto dos Acórdãos 6.499/2009 – 1ª. Câmara e 8.128/2010 – 1ª. Câmara. Nada obstante, desde então, novas leis passaram a disciplinar a independência do Banco Central (Lei Complementar 179/2021) e a sua relação com o Tesouro Nacional (Lei nº 13.820/2019). Foi assegurada, inclusive, a autonomia financeira do Bacen (art. 6º, *caput*, LC 179/2021), o que permite a rediscussão da matéria no âmbito desta Corte de Contas.

27. Isso posto, recomendo à Segecex que avalie a oportunidade de incluir no seu planejamento ação de controle específica voltado à definição de critérios para a inclusão ou não de receitas e despesas no Orçamento da Autoridade Monetária.

## II

28. Outro ponto que mereceu destaque no relatório de inspeção foi a transparência do processo de elaboração, aprovação, execução e acompanhamento do OAM, que é muito inferior ao OGU. Por elucidativo, transcrevo o quadro comparativo elaborado pela equipe.

**Quadro 1 – Comparativo entre os procedimentos do OAM e do OGU**

<b>Etapas</b>	<b>OAM</b>	<b>OGU</b>
Elaboração	Interna ao Banco Central.	Descentralizada nos Poderes. Poder Executivo consolida a proposta,

<b>Etapas</b>	<b>OAM</b>	<b>OGU</b>
		elaborada conforme diretrizes aprovadas pelo Congresso Nacional na LDO.
Aprovação	CMN.	Congresso Nacional.
Execução	Interna ao Banco Central, que utiliza sistema próprio – Siorc.	Descentralizada em toda a Administração Pública. Uso do Siafi.
Acompanhamento	Interno ao Banco Central	Passível de acompanhamento em tempo real, por meio do Siafi e de outras plataformas com módulos de acesso público (Tesouro Transparente, Siop, SigaBrasil e Portal da Transparência).
Acompanhamento – Órgãos de controle	Acesso somente mediante requisição ao Bacen. Sem acesso direto à fonte primária da informação, Siorc.	Acesso livre à informação primária, por meio do Siafi e Tesouro Gerencial.
Acompanhamento – Congresso Nacional	Audiência pública a cada semestre em reunião conjunta de comissões temáticas para demonstração do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações (LRF, art. 9º, §5º).	Permanente, por meio dos programas e ações orçamentárias. Audiência pública a cada quadrimestre na Comissão Mista de Orçamento para demonstração do cumprimento das metas fiscais (LRF, art. 9º, § 4º).
Divulgação	Números consolidados divulgados no sítio do Bacen na internet.	Ampla na internet, com possibilidade de acesso aos números detalhados. Ex: Portal Siga Brasil.
Receitas em 2019	R\$ 804,6 bilhões	R\$ 2.336,2 bilhões (exceto refinanciamento e amortização da dívida)
Despesas em 2019	R\$ 719,0 bilhões	

Fonte: equipe de inspeção da Semag.

29. Conforme se pode observar no quadro comparativo, apesar da representatividade das despesas de custeio inseridas no OAM frente àquelas incluídas no OGU, os mecanismos de divulgação, execução e acompanhamento do OAM são significativamente mais restritos.

30. Isso posto, acolho as propostas de recomendação ao Ministério da Economia e ao Banco Central com vistas a promover a melhoria na governança, *accountability* e transparência do OAM.

### III

31. Um outro tema trazido à baila pela equipe de inspeção foi o rito de execução de despesas e receitas do Banco Central no Orçamento-Geral da União e o tratamento contábil dos superávits financeiros desta autarquia.

32. Com base em entendimentos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a equipe propôs recomendar ao Banco Central que proceda ao reconhecimento, em suas demonstrações contábeis, de um passivo e de uma despesa no valor correspondente ao superávit financeiro na fonte de recursos 250 (recursos financeiros diretamente arrecadados), a fim de permitir a correta identificação dos resultados primário e financeiro do Bacen e a contabilização distinta da origem e da aplicação da arrecadação.

33. Tal passivo deveria ser baixado periodicamente na contabilidade do Bacen em contrapartida ao seu resultado, quando da disponibilização de dotação ao órgão Siafi 25201 na fonte e no montante correspondentes ao superávit apurado.

34. A recomendação tem em vista solucionar **o problema da geração de duplicidade de receita orçamentária decorrente da atual prática contábil-orçamentária** com relação ao registro das receitas do Bacen, consoante esclarece o titular da Semag (peça 92):

“8. Uma das consequências apontadas pelas Secretarias de Orçamento Federal e do Tesouro Nacional da prática contábil-orçamentária adotada no âmbito do governo federal com relação ao registro das receitas próprias do Bacen era a geração de duplicidade de receita orçamentária. A dupla contagem ocorreria porque o Bacen, ao arrecadar receitas primárias oriundas de serviços prestados, multas, dívida ativa e outras, registrava o ingresso de uma receita orçamentária para a União na respectiva fonte 50 (receita própria). Entretanto, eventuais sobras desses recursos eram então transferidos ao Tesouro Nacional, semestralmente, ocasião em que tais recursos, já registrados como receita orçamentária de natureza primária na fonte 50, eram novamente registrados como ‘nova’ receita orçamentária, de natureza financeira, na fonte 52 (resultado do Banco Central).

9. Na tentativa de eliminar o impacto da duplicidade sobre as estimativas da receita da União para efeito de cálculo do contingenciamento necessário para atingimento das metas fiscais, a SOF optou por excluir dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias da União, e da própria LOA, as estimativas de receitas próprias do Bacen, passando as despesas, que antes eram custeadas por receitas próprias do Bacen, a ser custeadas por outras fontes do Tesouro”.

35. A premissa da SOF e da STN é de que a não segregação dos resultados do OAM e do OGU daria causa à dupla contagem de receita orçamentária, com impactos importantes na avaliação bimestral de receitas e despesas primárias para fins do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, tal prática violaria a regra do art. 8º da LRF, uma vez que o superávit financeiro estaria compondo o seu resultado positivo e transferido ao Tesouro Nacional, ocasião em que era registrada na fonte 52 (resultado do Banco Central).

36. Deixo, contudo, de acolher essas propostas de recomendação.

37. Em primeiro lugar, observo que os embates entre o Tesouro Nacional e o Banco Central acerca da contabilidade da autarquia e seu processo de integração aos sistemas de administração federal vem de longa data e que vários grupos de trabalho chegaram a ser formados para tratar dessa matéria.

38. Por um lado, vários foram os problemas levantados pelo Tesouro Nacional, tais como, a segregação de resultados da autarquia, a dupla contagem de receitas e a inclusão do Banco Central na conta única. Por outro, várias foram as propostas corretivas apresentadas por ambas as partes.

39. Nesse contexto, entendo que a solução das complexas questões contábeis e orçamentárias levantadas deve passar primeiro por um entendimento entre as equipes do Ministério da Economia e do Banco Central.

40. Em segundo lugar, observo que a fiscalização foi executada antes da publicação da Lei Complementar 179/2021, que dispõe sobre vários temas relativos à contabilidade do Banco Central do Brasil e à integração do Bacen com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal. Transcrevo, a propósito, o art. 6º do referido diploma:

“Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.

§1º O Banco Central do Brasil corresponderá a órgão setorial nos sistemas da Administração Pública Federal, inclusive nos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Gestão de Documentos de Arquivo e de Serviços Gerais.

§2º Quando necessário ao registro, ao acompanhamento e ao controle dos fatos ligados à sua gestão e à formalização, à execução e ao registro de seus atos e contratos de qualquer natureza, o Banco Central do Brasil poderá optar pela utilização de sistemas informatizados próprios, compatíveis com sua natureza especial, sem prejuízo da integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal.

§3º Os balanços do Banco Central do Brasil serão apurados anualmente e abrangerão o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, inclusive para fins de destinação ou cobertura de seus resultados e constituição de reservas.

§4º Os resultados do Banco Central do Brasil, consideradas todas as suas receitas e despesas, de qualquer natureza, serão apurados pelo regime de competência, devendo sua destinação ou cobertura observar o disposto na Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019.

§5º As demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil serão elaboradas em conformidade com o padrão contábil aprovado na forma do inciso XXVII do caput do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, aplicando-se, subsidiariamente, as normas previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

41. Portanto, as propostas deveriam ser estudadas e examinadas à luz da nova legislação e suas premissas confrontadas com os novos comandos legais, procedimento que, a meu ver, seria inviável neste momento processual.

42. A propósito, em se falando de premissas, o titular da Semag destaca que a proposta de recomendação está fundada na norma contábil NBC TSP 01/2016, porém, o padrão contábil do Banco Central é o das normas de contabilidade emitidas pelo *International Accounting Standard Board* (IASB), conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional - CMN (art. 4º, XXVII, da Lei 4.595/1964).

43. Dessa forma, entende que não é adequado impor ao Banco Central a adoção de procedimento baseado em padrão contábil diferente daquele que já está regularmente definido pelo CMN e que vem sendo adotado formalmente por esta autarquia desde 2002.

44. Assim sendo, acolho, tão somente, a proposta de recomendação à SOF e ao Banco Central para que adotem providências no sentido de implementar procedimentos que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários nem impactos operacionais evitáveis, amoldando-se à legislação vigente.

45. Por fim, o titular da Semag suscitou a questão da exclusão das receitas próprias do Bacen na Lei Orçamentária Anual e no relatório de avaliação bimestral a que se refere o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal procedimento vem sendo adotado pela SOF desde 2018 e estaria em desacordo com o princípio da universalidade que rege os orçamentos públicos. Foi proposta, então, determinação à SOF para que faça constar da LOA e do relatório bimestral as receitas próprias do Bacen.

46. Deixo de acolher, nesta oportunidade, a proposta de determinação por considerar que a solução dessa última questão (exclusão das receitas próprias do Bacen na LOA) é dependente da solução das outras questões contábeis e orçamentárias supramencionadas relativas ao relacionamento entre o Banco Central e o Tesouro Nacional.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2022.



Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 005.457/2019-0

Natureza: Representação

Unidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional

Interessados/Responsáveis: não há

Representação legal: Roberto Duarte Gonçalves, Dilmar Ramos Pereira e outros, representando o Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO: APARTADO. INSPEÇÃO. ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM). EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE *IN ABSTRATO* REFOGE À COMPETÊNCIA DO TCU. NATUREZA DAS OPERAÇÕES DO BANCO CENTRAL NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA E CAMBIAL. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DELIMITAR RECEITAS E DESPESAS QUE POSSAM TRANSITAR PELO ORÇAMENTO DA AUTORIDADE MONETÁRIA. RITO DE ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO OAM. TRANSPARÊNCIA DO OAM. RITO DE EXECUÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS DO BANCO CENTRAL NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de processo apartado, constituído por determinação do Acórdão 145/2019-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), a fim de realizar estudos com vistas a aprofundar a discussão relativa à legalidade, importância e operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), notadamente quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, avaliando-se as especificidades que justificariam a manutenção dessa peça orçamentária concomitantemente com o Orçamento Geral da União e outros aspectos atinentes ao desempenho das atribuições do Banco Central do Brasil (Bacen).

2. Para o deslinde do processo, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) realizou inspeção no Bacen, na Secretaria do Tesouro Nacional e na Secretaria de Orçamento Federal. A equipe de inspeção produziu relatório (peça 89) com propostas de recomendação ao Ministério da Economia e ao Banco Central, conforme transcrevo a seguir, as quais tiveram anuência do corpo diretivo da unidade (peça 90):

### “1. INTRODUÇÃO

Objeto da Inspeção

1. Trata-se de fiscalização na modalidade inspeção, tendo como objeto o Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária (OAM), instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) no desempenho de suas funções de Autoridade Monetária, a exemplo da execução das políticas monetária e cambial e da administração das reservas internacionais e do meio circulante.

### Antecedentes

2. Em 2014 a Controladoria-Geral da União (CGU), ao analisar a prestação de contas do Bacen referente ao exercício de 2013, apontou, no Relatório de Auditoria Anual de Contas, a existência de despesas de custeio administrativo daquela autarquia sendo suportadas com recursos do OAM, o que, segundo registrou a CGU, contraria a legislação, dentre outras a determinação existente na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de que tais despesas sejam alocadas no Orçamento Geral da União (OGU).

3. Autuada no Tribunal de Contas da União (TCU) como o processo TC 002.566/2015-0 (relatoria do ministro Raimundo Carreiro), a mencionada prestação de contas do Bacen foi examinada pela então Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), atual Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças).

4. Na instrução do processo, aquela unidade técnica questionou a compatibilidade da legislação que provê suporte à existência do OAM com a Constituição Federal de 1988, advogando, então, pela não recepção do OAM pela Constituição vigente. Além deste aspecto, foi questionada a inserção de despesas de custeio no OAM, não apenas as despesas de custeio administrativo, como apontado pela CGU, mas também quaisquer dispêndios relativos ao custeio das atividades do Banco Central, ainda que no exercício de atividades de Autoridade Monetária.

5. Ao analisar a instrução da então SecexFazenda, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), por meio de parecer de autoria do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 4), ponderou que, em razão da multiplicidade de fatores envolvidos na discussão do tema, assim como por não se tratar de matéria precipuamente relacionada às contas do exercício, o estudo e a discussão da legalidade, da importância e da operacionalização do OAM deveriam ocorrer em processo distinto, recomendando a constituição de apartado do processo de contas anuais.

6. O Plenário do TCU deliberou sobre o tema por meio do Acórdão 145/2019 (relatoria do ministro Raimundo Carreiro), acatando a proposição do MPTCU, com a seguinte determinação:

c) constituir apartado destas contas anuais, a fim de realizar estudos com vistas a aprofundar a discussão relativa à legalidade, à importância e à operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), notadamente quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, avaliando-se as especificidades que justificariam a manutenção dessa peça orçamentária concomitantemente com o Orçamento-Geral da União, e outros aspectos atinentes ao desempenho das atribuições do Banco Central do Brasil.

7. Em cumprimento ao Acórdão 145/2019-TCU-Plenário foi autuado, então, este processo: TC 005.457/2019-0.

8. Outra questão referida nos presentes autos diz respeito ao tratamento a ser dado às receitas primárias próprias do Bacen. Há divergência entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), de um lado, e o Bacen, de outro, acerca do adequado tratamento a ser dados a tais receitas.

9. Enquanto SOF e STN defendem que as receitas primárias próprias do Bacen devem receber o mesmo tratamento das receitas próprias dos demais órgão e entidades da União, inclusive com recolhimento dos valores à Conta Única, o Bacen advoga que tais receitas devem ser tratadas em conjunto com todas as demais receitas auferidas pela entidade, sendo transferidas ao Tesouro Nacional apenas após a apuração de seus resultados.

10. No âmbito do acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União relativa ao 1º bimestre de 2019, realizado por meio do TC 005.345/2019-7 (relatoria do ministro Bruno Dantas), este tema foi abordado, tendo o item 1.6.2 do Acórdão 1.572/2019-TCU-Plenário, do mesmo relator, deliberado pelo carreamento dos documentos até então obtidos aos presentes autos, para o tratamento da questão, o que é feito neste relatório.

### Objetivos e Escopo da Inspeção

11. Os objetivos da presente inspeção envolvem a análise dos seguintes aspectos: i) utilização do OAM como peça autorizativa de receitas e despesas públicas; ii) a abrangência do OAM, ou seja, quais receitas e despesas devem integrar este orçamento e iii) o regime de execução das receitas e despesas do Bacen que cursam pelo OGU.

12. Considerando estes objetivos da inspeção, foi elaborada Matriz de Planejamento (peça 40) com as seguintes questões:

(Q1) Há amparo constitucional e legal para utilização OAM como peça autorizativa de receitas e despesas públicas?

(Q2) A utilização do OAM para execução de receitas e despesas pelo Bacen está em conformidade com a legislação?

(Q3) Há receitas e despesas incluídas no OAM que deveriam constar do OGU? e

(Q4) As receitas e despesas do Bacen não incluídas no OAM devem seguir o mesmo rito aplicável às receitas e despesas dos demais órgãos e entidades inseridos no OGU?

#### Organização do Relatório

13. As análises das questões postas na fase de planejamento da inspeção resultaram em três achados. Dessa forma, além do presente tópico de introdução, e da subsequente visão geral, o relatório é composto de três seções.

14. A seção 3.1 é consequência da questão Q1, tratando da impossibilidade de o TCU avaliar a compatibilidade constitucional em tese do OAM. A seção 3.2 é decorrência da análise das questões Q2 e Q3, abordando a ausência de critérios claros e objetivos para definição das receitas e despesas que podem cursar pelo OAM. A seção 3.3 é derivada da questão Q4, referenciando a análise do rito de execução das receitas e despesas do Bacen que transitam pelo OGU, tratando do tema afeto às receitas próprias do Banco Central.

15. Por fim, compõem o relatório a conclusão, a proposta de encaminhamento e o apêndice, este último contendo as tabelas com a execução das receitas e despesas do OAM para os exercícios de 2015 a 2019 e das despesas do Bacen realizadas por meio do OGU para o mesmo período.

#### Metodologia

16. Não obstante tratar-se de uma inspeção, foi adotado, de modo subsidiário, o padrão de relatório de auditoria operacional, o que guarda consonância com o disposto no art. 3º da Portaria-Segecex 29/2010, que disciplina a realização de inspeções pelas unidades da Segecex:

Art. 3º O relato dos fatos investigados e apurados nas inspeções dar-se-á na instrução do processo ao qual ela estiver vinculada, segundo os padrões estabelecidos para a ação de controle que a originou, devendo ser adotados subsidiariamente os padrões de auditoria definidos pelo Tribunal.

17. A metodologia compreendeu reuniões com as unidades jurisdicionadas envolvidas, requisição de informações e realização de pesquisas em sistemas informatizados, internet e legislação vigente. Ademais, em atenção ao disposto no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de oportunizar aos destinatários da eventual deliberação do Tribunal a apresentação de comentários sobre as propostas de recomendações formuladas, o Relatório Preliminar desta inspeção (peça 66) foi submetido à apreciação de Bacen, Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, STN e SOF, cujos comentários apresentados (peças 83, 78, 79, 81, 82 e 80, respectivamente) foram devidamente incorporados a este Relatório Final.

#### Critérios

18. Os principais critérios legais e normativos considerados na análise das questões de auditoria são elencados no trecho inicial de cada seção, além de explicitamente descritos ao longo do texto.

## 2. VISÃO GERAL

### Características do objeto da inspeção

19. O OAM é meio fundamental para que o Bacen realize suas atribuições de Autoridade Monetária, operacionalizando as políticas monetária e cambial e administrando as reservas internacionais e do meio circulante, dentre outras atividades.

20. Entretanto, apesar da importância e da materialidade do OAM, há fragilidade jurídica no que concerne ao seu adequado regramento, não existindo menção na Constituição Federal de 1988 à sua existência. As leis complementares previstas no art. 192 da Constituição e destinadas a regulamentar o Sistema Financeiro Nacional ainda não foram editadas. Dessa forma, a Lei 4.595/1964 remanesce como regulamentadora de muitos aspectos da atuação do Banco Central, tendo sido utilizada na vigência do antigo Orçamento Monetário, anterior à Constituição, e agora de seu sucessor, o OAM.

21. Outro aspecto de relevo é que, em razão da natureza das atividades de Autoridade Monetária, os recursos que transitam pelo OAM não estão sujeitos aos mesmos ritos que os recursos que transitam pelo OGU, no que concerne ao ciclo de: planejamento, aprovação, execução, controle e prestação de contas. Assim, o grau de transparência e *accountability* verificado no OAM é inferior ao existente para o OGU.

22. Por fim, há a discussão acerca das receitas primárias próprias arrecadadas pelo Bacen, trazida aos autos em virtude da pertinência da discussão existente com outros aspectos aqui abordados, que versam sobre o adequado tratamento da execução orçamentária e financeira das operações do Bacen.

23. O objetivo do presente relatório é a abordagem destes temas, contribuindo para a discussão acerca da segurança jurídica e da transparência do OAM, além de colaborar para dirimir a controvérsia firmada entre STN e SOF, de um lado, e Bacen, de outro, sobre as receitas primárias próprias daquela autarquia.

### Histórico – o Orçamento Monetário antes da Constituição Federal de 1988

24. Segundo Gustavo Franco, o Orçamento Monetário assumiu papel tão ou mais destacado que o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, mormente porque não estava submetido a restrições de receita, a par de constituir clara usurpação de competência do Poder Legislativo (*in: A moeda e a lei. Uma história monetária brasileira, 1933-2013. Gustavo H. B. Franco. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 102*).

25. Para Franco, o Orçamento Monetário constituiu inovação de maior alcance da Lei 4.595/1964, previsto no seu art. 4º, inciso III. Deveras, atribuiu-se ao Orçamento Monetário a abrangência do conjunto de operações de crédito de entidades públicas, bem como dos recursos que poderiam ser mobilizados de bancos privados por conta de disposições regulatórias (sobretudo compulsórios), justificada pela conveniência de centralizar e ordenar esses recursos por intermédio de um único instrumento de planejamento e controle, que tinha a natureza de uma espécie de orçamento de operações de crédito público, além de fontes provenientes de recursos privados direcionados. (*op. cit. p. 747-748*)

26. Conforme Guardia, no período anterior à Constituição de 1988, sob o prisma institucional, concorriam para o descontrole de gastos do Governo Federal a existência de múltiplos orçamentos: (i) Orçamento Fiscal, (ii) Orçamento Monetário; e (iii) Orçamento das Empresas Estatais, aliada à confusão do relacionamento entre Tesouro Nacional, Bacen e Banco do Brasil e à flexibilidade do Bacen na gestão da dívida pública mobiliária federal (*in: Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente: 1985/1991. Eduardo R. Guardia. Dissertação de Mestrado. Unicamp: 1992, p. 19-26*).

27. Segundo Guardia, àquela época coexistiam os orçamentos fiscal e monetário e um sistema misto de autoridades monetárias incluindo Banco Central e Banco do Brasil, haja vista que o Banco do Brasil financiava suas operações ativas com recursos do Banco Central de forma

automática e sem limites por meio da chamada ‘Conta Movimento’, além de o Banco Central realizar operações de responsabilidade do Tesouro sem a correspondente transferência de recursos do Orçamento Geral da União.

28. Em prosseguimento, Guardia afirmou que o Orçamento Monetário consistia em mais uma programação monetária do que, efetivamente, um documento de estimação de receitas e fixação das despesas para o exercício financeiro. À mingua de controle sobre sua execução, e dada a liberdade conferida ao Banco Central e ao Banco do Brasil para financiar as despesas deste orçamento com emissão primária de moeda, não eram as despesas que se adequavam às disponibilidades de recursos, mas, ao revés, a emissão de moeda ou de títulos da dívida mobiliária federal é que deveria se ajustar às necessidades de financiamento das operações ativas do Orçamento Monetário.

29. O Orçamento Monetário na configuração vigente anteriormente à Constituição de 1988 acarretou, segundo Guardia, enorme flexibilidade para a execução financeira do Tesouro Nacional, visto que atribuiu às autoridades monetárias da época (Bacen e Banco do Brasil) a responsabilidade pelo financiamento de parcela considerável das despesas do Governo Federal excluídas do Orçamento Fiscal.

30. O Orçamento Monetário albergava a programação das operações de responsabilidade do Banco Central, inclusive os fundos e programas, e as operações a cargo do Banco do Brasil realizadas em nome do Tesouro Nacional, que ficariam conhecidas como as ‘Contas Fiscais do Orçamento Monetário’, a saber: aquisições de produtos agrícolas, comercialização de trigo e formação de estoques reguladores.

31. O novo ordenamento normativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988 inovou o regramento dos orçamentos com a previsão de uma lei orçamentária anual abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais.

32. Após o advento da Constituição Federal de 1988, o Banco Central passou a executar seu orçamento de forma dual por meio do: (i) OGU, com fundamento nos incisos I e III do § 5º do art. 165 da Carta Magna; (ii) e do OAM, como instrumento de execução de gastos relativos às atividades típicas de Autoridade Monetária.

### **3. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO ENCONTRADA**

3.1. Impossibilidade de avaliar a compatibilidade constitucional em tese do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária

33. A legislação que rege o Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária (OAM), Lei 4.595/1964 e Decreto-Lei 278/1967, é anterior à Constituição Federal de 1988, havendo questionamentos quanto à compatibilidade destas normas com a Constituição superveniente. O presente tópico deste relatório expõe os argumentos desfavoráveis e favoráveis a tal compatibilidade e analisa a quem compete o exame de constitucionalidade de normas pré-constitucionais dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

#### **3.1.1. Critérios**

34. Os principais critérios legais e normativos a serem observados na análise da presente questão são:

i) Constituição Federal de 1988, notadamente o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – das Finanças Públicas, Seção I – Normas Gerais, arts. 164 e 165 e Seção II – dos Orçamentos, arts. 167 a 169;

ii) Lei 4.595/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias e criou o Conselho Monetário Nacional (CMN);

iii) Lei 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal;

- iv) Lei 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental;
- v) Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- vi) Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da possibilidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público; e
- vii) Jurisprudência deste TCU, notadamente os Acórdãos 2.000/2017-TCU-Plenário e 990/2017-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

### 3.1.2. Situação Encontrada

#### Contextualização

35. Trata-se de avaliar a compatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico vigente, notadamente a Constituição Federal de 1988, enquanto peça autorizativa para arrecadação de receitas e realização de despesas públicas. Para tanto, são analisados os argumentos trazidos pelo Banco Central do Brasil (Bacen), que propugna pela legalidade e compatibilidade constitucional do OAM, além da impossibilidade de o TCU realizar controle em abstrato de constitucionalidade, e, em contraponto, os fundamentos expressos pela então Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), atual Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (SecexFinanças), no âmbito do processo TC 002.566/2015-0 (relatoria do ministro Raimundo Carreiro).

36. Os elementos colacionados pelo Bacen encontram-se na Petição 5952/2015-BCB/PGBC, de 20/11/2015 (Petição - peça 51), e na Nota 1184/2015-BCB, de 17/12/2015 (Nota - peça 52), além do Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC, de 4/5/2020 (Parecer - peça 49), este exarado já no âmbito da realização da presente inspeção. As análises realizadas pela então SecexFazenda encontram-se em duas instruções, datadas de 28/8/2015 (Instrução 1 - peça 50) e 20/2/2018 (Instrução 2 - peça 53).

37. Inicialmente compete esclarecer que a existência do OAM é hoje suportada pelo art. 4º, incisos III e XXVII, da Lei 4.595/1964, além dos arts. 2º e 3º do Decreto-Lei 278/1967.

38. O inciso III do art. 4º da Lei 4.595/1964 estatui que compete ao CMN aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Bacen, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito, enquanto o inciso XXVII dispõe que também é atribuição do CMN aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade, bem como sobre a forma e o prazo de transferência de seus resultados para o Tesouro Nacional, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

39. Já os dispositivos do Decreto-Lei 278/1967 que amparariam a existência do OAM expõem que as contas, os orçamentos e os balanços do Banco Central do Brasil e as formalidades para a celebração e a execução dos seus atos e contratos estarão sujeitos a disciplina própria, respeitada a obrigatoriedade de seu ulterior exame pelo TCU (art. 2º) e, ainda, que compete ao CMN, independentemente da atribuição que lhe confere o art. 4º, inciso XXVII, da Lei 4.595/1964, aprovar os orçamentos e balanços do Banco Central do Brasil e estabelecer as normas a serem por ele observadas (art. 3º).

40. Ainda a título de iniciais, cabe realizar breve explanação acerca das receitas e despesas que integram o OAM. Neste sentido, a tabela a seguir traz a execução do OAM no exercício de 2019.

**Tabela 1 – Execução do OAM no exercício de 2019**

R\$

Discriminação	Estimativa/Dotação	Realizado
---------------	--------------------	-----------

<b>Discriminação</b>	<b>Estimativa/Dotação</b>	<b>Realizado</b>
<b>Receitas com Operações de Autoridade Monetária</b>	<b>884.143.747.636,72</b>	<b>804.632.399.328,76</b>
Área Externa	451.200.972.930,47	451.200.972.930,47
Mercado Aberto	220.243.955.077,16	220.243.955.077,16
Tesouro Nacional	203.587.994.211,00	130.665.698.403,82
Outras Operações	9.110.825.418,09	2.521.772.917,31
<b>Encargos com Operações de Autoridade Monetária</b>	<b>727.412.781.712,16</b>	<b>719.008.715.620,09</b>
Área Bancária	25.380.906.168,00	21.231.333.548,04
Área Externa	328.276.526.376,41	328.268.799.938,69
Meio Circulante	859.903.847,71	853.472.099,69
Mercado Aberto	148.098.467.215,44	148.098.467.215,44
Tesouro Nacional	223.386.505.227,00	220.473.531.003,91
Outras Operações	1.410.472.878,60	83.111.814,32
<b>Total (Receita - Encargos)</b>	<b>156.730.965.924,56</b>	<b>85.623.683.708,67</b>

Fonte: Banco Central do Brasil. Home - Acesso à informação do BC-Lei de Acesso à Informação (LAI) - Execução Orçamentária do OAM.

41. Consoante descrito nos relatórios de gestão do Bacen, os valores da Área Externa contemplam a variação cambial sobre ativos e passivos em moedas estrangeiras. Os montantes das operações de Mercado Aberto referem-se aos rendimentos da carteira de títulos do Bacen e às despesas com operações compromissadas. A rubrica referente ao Tesouro Nacional são os valores da remuneração dos recursos do Tesouro depositados no Bacen e o resultado para a operação de equalização cambial com o Tesouro.

42. Os valores da rubrica de Meio Circulante referem-se aos encargos previstos com: aquisição, acondicionamento, guarda, distribuição e destruição de numerário, além da divulgação de assuntos relacionados ao meio circulante. Por fim, as receitas de Outras Operações decorrem da remuneração dos créditos do Bacen com as instituições em liquidação e as despesas referem-se à marcação a mercado destes créditos.

43. Portanto, observa-se que o OAM contempla vultosos valores referentes às operações realizadas pelo Bacen na condução das políticas monetária e cambial, além da administração do meio circulante.

44. O resultado das operações contidas no OAM é apurado semestralmente, em conjunto com o montante das demais receitas e despesas do Bacen, sendo o resultado positivo, após a constituição de reservas, transferido ao Tesouro Nacional até dez dias úteis após a aprovação do balanço. O resultado negativo, após a reversão de reservas e a redução do patrimônio institucional do Bacen, constitui obrigação do Tesouro perante aquela autarquia.

45. Tais procedimentos são disciplinados no art. 7º da LRF e pela Lei 13.820/2019, que dispõe sobre as relações financeiras entre o Bacen e a União.

#### Argumentos acerca da incompatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico vigente

46. Isto posto, passa-se a descrever os argumentos trazidos pela então SecexFazenda acerca da incompatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico vigente.

47. Neste sentido, ao analisar a Petição 5952/2015-BCB/PGBC e a Nota 1184/2015-BCB apresentadas pelo Bacen em 2015, a Instrução 2 (peça 53) inicialmente aponta que o exercício de verificação da compatibilidade da Lei 4.595/1964, que ampara a existência do OAM, com a

Constituição Federal não se trata de controle de constitucionalidade, uma vez que a jurisprudência do STF é no sentido de que lei vigente antes da promulgação da Carta Magna e com ela incompatível não está sujeita ao controle de constitucionalidade, seja difuso ou concentrado.

48. Aduz que a existência do OAM como peça orçamentária autônoma, que não segue o mesmo rito das demais receitas e despesas públicas, fere princípios orçamentários presentes na Constituição: o da unidade e o da universalidade.

49. Discorre que o princípio da unidade orçamentária está presente no art. 165, § 5º, da Lei Maior, disciplinando que todos os órgãos, fundos, e entidades da administração direta e indireta sejam abrigados em uma única lei orçamentária anual. Assim, ainda que coexistam o orçamento fiscal, o de investimentos das empresas estatais da União e o da seguridade social, estes são integrados e harmonizados sob uma única lei e sob um mesmo rito, em respeito ao princípio da unidade.

50. Menciona que o princípio da universalidade, por sua vez, estatui que a lei orçamentária deve contemplar todas as receitas e despesas públicas, sendo regra indispensável para o controle parlamentar das finanças públicas. Desse modo, assevera que (peça 53, p. 9-10):

(...) da conjugação do princípio da unidade orçamentária e da universalidade, conclui-se que todas as despesas, quaisquer que sejam as suas naturezas, devem constar na lei orçamentária anual. Essas regras também se aplicam ao Banco Central do Brasil, vez que, por ser uma autarquia federal, sendo, portanto, um ente da administração pública federal indireta, com base no inciso I do §5º do art. 165 da CF, todos os seus gastos devem ser autorizados pelo Orçamento Geral da União.

51. Prossegue invocando o princípio da legalidade ou da reserva legal de matéria orçamentária, segundo o qual somente por meio de lei formal podem ser fixadas despesas com recursos públicos, sendo esta uma das formas de materialização da independência dos Poderes, na medida em que um Poder deve propor o orçamento e outro, aprová-lo.

52. Conclui, nesse sentido, que é irregular a realização de despesas pelo Bacen com fulcro na aprovação do OAM pelo CMN, uma vez que um ato administrativo emanado por órgão do próprio Poder Executivo não teria o condão de autorizar dispêndios por parte de outro órgão do mesmo Poder, sem a devida chancela do Poder Legislativo, que ocorre somente por meio da lei orçamentária.

53. Avança analisando, ainda, a compatibilidade do OAM com a legislação infraconstitucional, notadamente a LRF. Nesse caminho, cita que, conforme o § 6º do art. 5º da LRF, as despesas relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos do Bacen devem constar da Lei Orçamentária Anual (LOA). Assevera, então, que nesse dispositivo legal estariam abarcadas todas as espécies de gastos possíveis que uma entidade pública executa.

54. Não obstante, menciona que, segundo o § 1º do art. 7º da LRF, o eventual resultado negativo do Banco Central será semestralmente suportado pelo Tesouro Nacional, no que admite, então, que determinadas receitas e despesas realizadas pelo Bacen possam ser transferidas ao Tesouro somente após sua execução, de forma diferida, portanto. Nesse sentido, assim discorre (peça 53, p. 15-16):

Em outras palavras, a Lei de Responsabilidade Fiscal permite, de forma excepcionalíssima, que a autorização na LOA especificamente para o resultado negativo do Banco Central seja diferida, ou seja, assente que primeiro o Bacen execute as suas operações de autoridade monetária, para depois, caso o seu resultado seja negativo, após a aprovação dos seus demonstrativos, aí sim, nesse momento, seja consignado, *a posteriori*, no Orçamento Geral da União. Dessa forma, permite-se que a Autoridade Monetária exerça as suas atribuições de forma tempestiva, sem a imposição de qualquer limite operacional prévio, de modo a não trazer graves danos para a atividade econômica, dada a sua nobre função de manter a higidez

do sistema financeiro nacional e de manter o poder relativo de compra da população, por meio da execução da política monetária e cambial então vigentes.

55. Assevera, contudo, que, mediante interpretação sistêmica do § 6º do art. 5º e do § 1º do art. 7º da LRF em conjunto com o parágrafo único do art. 8º da Lei 4.595/1964, é possível concluir que somente podem compor a dotação orçamentária específica, diferida para após a aprovação dos demonstrativos contábeis, as receitas e as despesas decorrentes exclusivamente das operações do Banco Central que sejam realizadas na qualidade de Autoridade Monetária, uma vez que as demais receitas e despesas já deverão estar previamente previstas e autorizadas na LOA.

56. Prossegue, então, discorrendo acerca da controvérsia de quais despesas do Bacen deveriam obrigatoriamente ser incluídas na LOA e, portanto, cursar pelo OGU, e quais outras poderiam ser realizadas dentro do OAM, com impacto diferido no Tesouro Nacional, considerando a posterior transferência via resultados do Bacen. Neste ponto, importa mencionar que o presente trabalho abordará em tópico específico tal controvérsia, razão por que não se adentra nos detalhes neste momento.

57. A Instrução 2 da então SecexFazenda (peça 53) analisa ainda, de maneira detida, a Nota 1184/2015-BCB (peça 52), na qual o Bacen expõe eventuais impactos em diversas áreas de sua atuação caso venha a ser impedido de transitar parte de suas receitas e despesas pelo OAM. São as seguintes as áreas citadas na Nota: Meio Circulante, Mercado Aberto, Depósitos Compulsórios, Assistência Financeira de Liquidez e Redescoto, Sistema de Transferência de Reservas, Reservas Internacionais e Liquidação Extrajudicial.

58. Ao analisar os argumentos expostos acerca dos impactos em cada área, a Instrução 2 (peça 53, p. 20-30) conclui que alguns dispêndios não deveriam transitar pelo OAM, e sim pelo OGU, em razão de serem despesas de custeio e, desta forma, enquadrarem-se no disposto pelo § 6º do art. 5º da LRF. Em outros casos, reconhece a instrução que, dadas as peculiaridades operacionais, é cabível primeiro o recolhimento da receita e o pagamento da despesa para, só então, na apuração de resultados semestrais, o montante líquido ser transferido ao Tesouro, em caso positivo, ou suportado por este, em caso negativo, conforme protocola o § 1º do art. 7º da LRF.

59. Por fim, a Instrução 2 aborda a questão de eventual responsabilização dos gestores do Bacen pela realização de despesas sem autorização orçamentária legalmente constituída, uma vez que o OAM não seria revestido por tal atributo. Nesse sentido, relata que tal conduta constitui infração administrativa perante a LRF, além de tipificada no Código Penal, art. 359-D, e ato de improbidade administrativa, consoante prescrito no inciso IX do art. 10 da Lei 8.429/1992.

60. Contudo, conclui a instrução que os gestores teriam incorrido em erro escusável (art. 21 do Código Penal), uma vez que não tinham consciência do cometimento de uma ilicitude ao arrecadar receitas e executar despesas por meio do OAM, considerando que entendiam estar amparados por decisão do TCU, no Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara (relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues).

61. Ressalte-se, neste contexto, que esse acórdão, já mencionado no histórico do presente relatório, ainda será objeto de mais detida análise em tópico subsequente.

#### Argumentação do Bacen

62. Os argumentos trazidos pelo Bacen serão resumidos conforme apresentados no Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC, de 4/5/2020 (Parecer - peça 49), uma vez que é a manifestação mais recente acerca do tema, recuperando em grande medida as alegações expostas na manifestação pretérita: Petição 5952/2015-BCB/PGBC, que, conforme já explanado, foi objeto de análise da Instrução 2 da então SecexFazenda.

63. O mencionado Parecer está dividido em quatro seções: I – Introdução (peça 49, p. 1-8); II – Preliminar, acerca da inserção de questões novas no processo (peça 49, p. 9-13); III –

Considerações jurídicas do Bacen quanto ao OAM (peça 49, 13-46); IV – Considerações do Bacen às novas questões incorporadas ao processo TC 005.457/2019-0 (peça 49, p. 47-65) e V – Conclusão (peça 49, p. 65-69).

64. A seção III do Parecer, por sua vez, é dividida em cinco subseções: III.1 – Limitações ao controle de constitucionalidade pelo TCU (peça 49, p. 13-27); III.2 – Quadro normativo aplicável aos orçamentos do Bacen (peça 49, p. 27-33); III.3 – Despesas de custeio operacional: entendimentos do TCU e da Controladoria Geral da União (peça 49, p. 33-40); III.4 – Competência normativa do CMN: o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (peça 49, p. 36-40); III.5 – Contrapontos específicos às questões suscitadas na instrução da SecexFazenda no processo TC 002.566/2015-0 (peça 49, p. 40-45); e III.5 – Breves considerações sobre impactos decorrentes de eventual alteração do entendimento do TCU (peça 49, p. 45-46).

65. Os temas abordados na seção II e nas subseções III.1 e em parte da subseção III.2 são resumidos e analisados no presente tópico (3.1) deste relatório. Os argumentos apresentados na parte remanescente da subseção III.2 e na subseção III.3 são resumidos e analisados no tópico 3.2 e, por fim, as alegações presentes na seção IV são objeto do tópico 3.3. Quanto às subseções III.4, III.5 e III.6, os argumentos ali presentes são considerados nos tópicos 3.1 e 3.2, quando necessários ao deslinde de cada matéria.

#### Argumentos acerca da impossibilidade de o TCU realizar controle constitucional em tese do OAM

66. Como visto, preliminarmente o Parecer da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) tece considerações acerca da inserção de novas questões no atual processo, uma vez que este passou a tratar não somente dos aspectos levantados pela então SecexFazenda no âmbito da prestação de contas do exercício de 2013, como também de controvérsia havida com a STN e a SOF acerca do tratamento das receitas próprias do Bacen e da metodologia de apuração para transferência de seu resultado ao Tesouro Nacional.

67. Neste sentido, embora reconheça a legitimidade do TCU na análise de tais questões, protesta que a ampliação do objeto tratado violaria a boa técnica processual, dificultando não só o caminhar da apuração, como também o próprio exercício de manifestação pelo Bacen.

68. Ainda neste aspecto, menciona que as divergências entre STN e SOF, de um lado, e o Bacen, de outro, deveriam ter sido tratadas no âmbito da própria Administração Pública Federal, na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União (AGU), consoante legislação pertinente.

69. Desse modo, pondera que deve ser adotada medida de saneamento dos presentes autos, no sentido de excluir as questões trazidas por consequência das divergências com STN e SOF, para que primeiro sejam analisadas pela CCAF, não havendo prejuízo de posteriores acompanhamentos e análise pelo TCU.

70. Isso posto, passa-se a descrever as argumentações precípuas às questões da alegada impossibilidade de o TCU realizar controle constitucional em tese do OAM.

71. Neste caminho, inicialmente argumenta que a Constituição Federal de 1988 não outorgou ao TCU competência para apreciar a constitucionalidade de normas e atos concretos, muito embora o Regimento Interno do Tribunal traga esta possibilidade.

72. Infere, então, que: ‘muito provavelmente tais dispositivos regimentais inspiraram-se na Sumula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF)’. Transcreve, assim, o inteiro teor da Súmula: ‘o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos do poder público’.

73. Expõe, contudo, que tem sido debatido, na doutrina e na jurisprudência, o papel do TCU em sede de controle de constitucionalidade e os limites desse tipo de atuação. No que toca à jurisprudência, transcreve trecho de decisão monocrática proferida pelo ministro do STF,

Gilmar Mendes, no julgamento de Medida Cautelar no Mandado de Segurança (MS) 25.888, em março de 2006.

74. Nesta decisão, o ministro defende que a Súmula 347 foi aprovada em 1963, em um contexto constitucional diverso do atual, tendo a Constituição de 1988 conferido ampla legitimação para fins de controle abstrato, havendo possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao STF.

75. Desse modo, teria operado uma mudança no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Ao ampliar de forma significativa o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal no processo de controle abstrato de normas, teria o constituinte optado por restringir a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. Conclui o ministro do STF, então, que a subsistência da Súmula 347 deve ser reavaliada, considerando o atual contexto constitucional.

76. O Parecer da PGBC pondera ainda que, embora o MS 25.888 não tenha sido julgado em definitivo, a tese ali esposada foi reafirmada em outra decisão monocrática do próprio ministro Gilmar Mendes (MS 29.123 MC/DF) e de outros ministros, como Eros Grau (MS 27.337/DF) e Carmen Lúcia (MS 27.743/DF). Faz também o registro de uma decisão monocrática em contrário, do ministro Marco Aurélio no MS 26.783MC-ED/DF.

77. Desta forma, aduz que, apesar de a Súmula 347 ainda não ter sido cancelada, seria inegável que o contexto de sua edição está ultrapassado, não só por ter sido editada em 1963 (peça 49, p. 16-17):

(...) mas pelo fato de que o regime constitucional atual ser bem diferente daquele em que se proclamava a plena liberdade de órgãos não jurisdicionais afastarem a aplicação de normas por eles próprios consideradas inconstitucionais, até por não existir, à época, controle concentrado de constitucionalidade com ampla legitimação ativa, nem mesmo regramento claro sobre controle em abstrato, apenas em concreto.

78. Quanto à doutrina acerca do tema, cita Gabriel Machado Nidejelski, no artigo ‘O Tribunal de Contas da União e o controle de constitucionalidade’, no qual o autor caminha no mesmo sentido, ou seja, alega que o panorama constitucional em que foi aprovada a Súmula 347 difere demasiadamente do atual, razão por que haveria hoje dúvida jurídica sobre a possibilidade de o TCU realizar controle de constitucionalidade de qualquer natureza.

79. Adentra o Parecer da PGBC, então, pela questão da não recepção de lei pretérita pela Constituição vigente. Nesta matéria, alega inicialmente que, de modo diverso do que sustentou a SecexFazenda e o MPTCU, trata-se sim de mecanismo de controle abstrato de constitucionalidade. Menciona como doutrina, neste sentido, trecho da obra ‘Curso de Direito Constitucional’, de Dirley Cunha Júnior.

80. Aventa que o TCU não dispõe de prerrogativas para realizar o controle de legitimidade, cujo objeto seria a avaliação da recepção ou não da norma pela Constituição vigente, uma vez que seria este controle espécie de controle abstrato de lei, somente passível de ser realizado pelo STF, mediante análise de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

81. Argumenta que a proposta da então SecexFazenda é a de realização de um controle de constitucionalidade *in abstrato* das normas que regem o OAM, uma vez que busca impugnar a própria existência deste orçamento, que não poderia mais ser utilizado pelo Banco Central em nenhum exercício anual futuro.

82. Alega que, segundo entendimento vigente, expressões como: ‘afastar a aplicação de norma considerada inconstitucional’, ‘dar interpretação conforme à Constituição’ ou ‘negar recepção constitucional a norma legal’ têm o mesmo significado de ‘declarar a inconstitucionalidade’, conforme preceitua a Súmula Vinculante 10 do STF. Assim sendo, conclui que (peça 49, p. 23-24):

49. Não há dúvida de que a proposta então cogitada pela SecexFazenda, se resgatada e

acolhida no presente Processo TC 005.457/2019-0, terá o efeito de declaração de inconstitucionalidade de norma em tese, com efeito abrangente, significando ofensa à competência de efetuar controle de constitucionalidade em abstrato, que é exclusiva do STF. (...)

50. Veja-se que o foco da análise da SecexFazenda não foi o Voto 161/2012–CMN, de 19 de dezembro de 2012, que aprovou a proposta de OAM para o exercício de 2013 contida no Voto 266/2012–BCB, de 12 de dezembro de 2012, mas sim a execução orçamentária do BCB no presente e futuro, que a unidade técnica do TCU pretende que seja realizada sem observância da legislação de regência, supostamente eivada de vício de inconstitucionalidade.

51. Em outras palavras, o foco não seria o controle sobre ato concreto de gestores públicos (como a decisão do CMN que aprovou o OAM para 2013), mas o próprio fundamento legal que não apenas autoriza ou faculta, mas determina a esses gestores a prática de certos atos, tais como a proposição, a aprovação e a execução do orçamento monetário. Ou seja, estar-se-ia propondo ao BCB – ao CMN por extensão – o descumprimento de diversos preceitos legais, em especial o art. 4º, incisos III e XXVII, da Lei nº 4.595, de 1964, sem que eles tenham sido retirados do ordenamento pelo órgão jurisdicional competente, no caso o STF.

83. Prossegue argumentando, uma vez mais, acerca da insubsistência da Súmula 347 do STF. Desta feita, citando trecho de decisão monocrática do ministro Alexandre de Moraes no âmbito do MS 35.410/DF. Menciona, ainda, manifestação da Procuradoria-Geral da República (PGR) no mesmo processo, que foi também no sentido de que haveria superação da Súmula 347.

84. Por fim, encerra esse tópico do parecer reiterando que o presente processo não pode se converter em julgamento sobre a constitucionalidade das normas legais e infralegais que dão suporte ao OAM, ainda que sob via indireta, de declaração de não recepção constitucional da norma. Da mesma forma, não seria possível questionar os atos já realizados e os contratos firmados pelos gestores do Bacen, uma vez que agiram amparados em entendimento vigente no Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara (relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues) e, ademais, a legislação veda a aplicação retroativa de nova interpretação legal.

#### Argumentos acerca da compatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico vigente

85. Sobre o tema, inicia o parecer da Procuradoria-Geral do Bacen citando que o art. 165, § 5º, da Constituição estatui, sob o arcabouço da unidade orçamentária, que a lei orçamentária anual contempla a existência de três espécies de orçamento: fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais.

86. Nesta seara, argumenta que a ausência do OAM entre os orçamentos citados na Carta Magna não pode ser atribuída ao esquecimento do constituinte, uma vez que, no momento de sua elaboração, o OAM era conhecido e assentado nas finanças públicas, devido à experiência acumulada desde a fundação do Bacen, havendo expressa disciplina normativa desde a edição da Lei 4.595/1964.

87. Ademais, aduz que a Constituição trata das operações de Autoridade Monetária em preceito específico (art. 164), distinto da seção que trata dos orçamentos, o que reforçaria o entendimento de que o OAM deve seguir disciplina própria. Prossegue afirmando (peça 49, p. 30 e 32):

69. Assim, **após o advento da Constituição de 1988, os entendimentos sobre a matéria convergiram para a identificação de dois orçamentos para o BCB.** Por um lado, o *orçamento monetário* (OAM), utilizado para a previsão de receitas e autorização de despesas relacionadas às operações típicas de autoridade monetária (em especial, a condução da política monetária, incluindo o meio circulante, e cambial); por outro, o *orçamento administrativo*, com as despesas que integram a lei orçamentária geral da União (OGU) e as receitas necessárias para fazer frente a essas despesas.

70. Essa *dualidade orçamentária* do BCB foi reconhecida já na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) imediatamente posterior à Constituição de 1988, tendo sido reiterada nos subsequentes diplomas diretivos e, afinal, consolidada pela LRF.

(...)

77. Vale mencionar que, durante os debates no Congresso Nacional da proposição legislativa que viria a se transformar na LRF, o assunto não passou despercebido. Na ocasião, foram aventadas duas alternativas quanto à questão dos encargos decorrentes das atividades de autoridade monetária: controlá-los por meio do OGU ou do cumprimento de metas. A primeira opção engessaria a atuação do BCB no caso de ocorrer qualquer mudança na conjuntura esperada para a economia, além das dificuldades para se estabelecerem cenários que são sensíveis a ocorrências externas ao País e cuja divulgação, por si só, já causaria impacto no mercado. Adotou-se, então, a segunda opção, mediante controle *a posteriori*, que permite a tempestiva e adequada atuação do órgão responsável pela condução da política monetária e cambial.

(grifos originais)

88. Argumenta, ainda, que a dualidade orçamentária do Bacen teria sido reconhecida pelo TCU quando das análises realizadas no âmbito da prestação de contas referente ao exercício de 2007 (TC 020.748/2008-5), gerando o Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara (relatoria do ministro Valmir Campelo).

89. Por fim, adentra na controvérsia de quais despesas do Bacen deveriam obrigatoriamente ser incluídas na Lei Orçamentária Anual e, portanto, cursar pelo OGU, e quais outras poderiam ser realizadas dentro do OAM. Conforme já mencionado, o presente trabalho abordará em tópico específico tal controvérsia, razão por que não se adentra nos detalhes neste momento.

### 3.1.3. Análise de Evidências

#### Análise – preâmbulo

90. Inicialmente, cumpre manifestação acerca das considerações feitas pelo Bacen no preâmbulo do Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC, quanto à inclusão, no presente processo, do tema que envolve as divergências interpretativas entre o Bacen, por um lado, e STN e SOF, por outro, acerca do tratamento das receitas próprias e também da forma de apuração do resultado daquela autarquia para fins de transferência ao Tesouro.

91. Neste sentido, cabe esclarecer que a questão é de conhecimento do TCU ao menos desde o exercício de 2014, quando a equipe técnica desta Semag chegou a formular determinação à STN para que conciliasse os dados de receitas próprias do Bacen, contidos em demonstrativo da autarquia, com aqueles registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), para fins de apuração das receitas primárias (TC 015.080/2014-5, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, apensado, sem apreciação de mérito, ao TC 023.209/2014-3, de relatoria do ministro Augusto Nardes).

92. Posteriormente, no âmbito do acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União relativa ao 1º bimestre de 2019, realizado por meio do TC 005.345/2019-7 (relatoria do ministro Bruno Dantas), foram acessados os documentos produzidos por Bacen, SOF e STN, cabendo ainda ressaltar a discussão intermediária, havida no TC 040.239/2018-7, relativo ao Acompanhamento dos Resultados Fiscais do 5º bimestre de 2018, de relatoria da ministra Ana Arraes.

93. Contudo, a questão foi trazida ao presente processo em virtude da pertinência da controvérsia identificada naquele acompanhamento com outros aspectos aqui abordados, que versam sobre o adequado tratamento da execução orçamentária e financeira das operações do Bacen. Assim, mediante autorização do Plenário do TCU, por meio do item 1.6.2 do Acórdão 1.572/2019, relator ministro Bruno Dantas, os documentos obtidos no acompanhamento foram carreados ao atual processo, para tratamento da questão, o que será feito em tópico específico

deste relatório.

94. Neste contexto, importa ainda mencionar que tal procedimento não implicou cerceamento de qualquer espécie ao direito de manifestação de Bacen, SOF ou STN, tanto é que foi oportunizada, mediante ofícios de requisição (peças 24 e 25), nova ocasião de manifestação de todos os jurisdicionados envolvidos.

95. Por fim, há o ponto arguido de que a questão não deveria ser tratada pelo TCU antes de apreciação pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da AGU. Quanto a isso, conforme reconhecido no próprio parecer do Bacen, não há qualquer dispositivo de natureza legal que impeça a apreciação pelo TCU da questão. Assim, caso o tema seja levado à CCAF, as discussões e conclusões ali havidas poderão, porventura, se constituir em mais um item a ser incorporado às razões de decidir pelo Plenário do TCU.

#### Análise – competência do TCU para apreciar constitucionalidade de normas

96. Como visto, antes de adentrar especificamente na controvérsia acerca da constitucionalidade ou não do OAM, o parecer do Bacen sustenta dois pontos: i) a insubsistência da Súmula 347 do STF, o que impossibilitaria o TCU de realizar, no exercício de suas atribuições, controle de constitucionalidade das leis; e ii) que a análise de legitimidade da Lei 4.595/1964 perante a Constituição Federal de 1988 é, sim, análise de constitucionalidade *in abstracto* da norma.

97. Inicialmente, tratar-se-á do tema da possível insubsistência da Súmula 347 do STF. Para tanto, recorre-se à jurisprudência do TCU.

98. Neste sentido, o Acórdão 2.000/2017-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler, escrutinou a competência do TCU para a realização do controle incidental de constitucionalidade. Transcrevem-se, a seguir, trechos do voto que embasou o acórdão:

5. O fato de a Súmula 347 ter sido editada à época da Constituição de 1946, por si só, não a torna ineficaz. Caso assim o fosse, todas as súmulas do Supremo Tribunal Federal anteriores à Constituição de 1988 igualmente não seriam mais aplicáveis, o que, de fato, não ocorre.

(...)

8. Atualmente, a competência deste Tribunal de Contas da União encontra-se regulada no art. 71 da Constituição Federal em vigor. Note-se que nem o revogado dispositivo da Constituição de 1946 nem o atual deram competência específica a esta Corte para afastar a aplicação de leis consideradas inconstitucionais. Daí resulta que essa competência que lhe atribuiu o STF não decorre da letra do art. 77 da Constituição de 1946, razão pela qual não tem pertinência o fato de a súmula ter sido editada com base em dispositivo há muito revogado.

9. As súmulas do Pretório Excelso somente perdem a validade quando são por ele revogadas, não sendo este o caso da súmula mencionada. E nem haveria razão para tanto, visto que a Carta de 1988 não só manteve as competências do TCU presentes na Constituição de 1946, como as alargou consideravelmente.

(...)

32. Evidentemente que essa competência do TCU refere-se à apreciação da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público em caráter incidental e a cada caso concreto que lhe é submetido, com efeitos apenas entre as partes, haja vista que a declaração de inconstitucionalidade em abstracto, com efeito *erga omnes*, somente compete ao STF.

33. Na verdade, parece cristalino que a Súmula 347 nada mais fez do que explicitar as atribuições outorgadas ao TCU pela Carta Magna, hoje constantes de rol bem mais extenso do que o da Constituição de 1946. Com efeito, no exercício de suas atribuições constitucionais, o TCU procede à análise de conformidade dos atos praticados pelos gestores públicos e demais responsáveis por bens e valores da União com o ordenamento jurídico vigente, em cujo vértice encontra-se a Constituição Federal. Em muitos casos, portanto, essa

análise depende da interpretação de normas que regem tais atos e de seu confronto com a Constituição Federal. Daí a razão de ser da multicitada Súmula 347 do STF.

34. Tem-se, assim, que a suposta revogação do enunciado nº 347 da Súmula do Supremo Tribunal Federal suscitada pela recorrente representaria uma *capitis diminutio* das competências constitucionais atribuídas a esta Corte de Contas pelo constituinte originário, uma vez que, para o exercício do poder de controle inerente às atividades de fiscalização e auditoria, o TCU passaria a se subordinar tão somente à lei e não à Constituição Federal.

(...)

37. De resto, cumpre dizer que a ampla legitimação para o controle abstrato de constitucionalidade, conferida pela atual Carta Política, não eliminou o controle difuso de constitucionalidade, ainda que possa tê-lo reduzido, sendo certo que ainda hoje podem os juízes e tribunais declarar, em cada caso concreto, a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos do poder público. Em menor extensão, segundo o STF, pode o TCU deixar de aplicar ao caso concreto sob sua análise lei que considere inconstitucional. Nesse contexto, pode-se afirmar que permanecem válidos os pressupostos que ensejaram a edição pelo STF da Súmula de nº 347 em 1963.

99. Portanto, não fosse suficiente o fato de que a Súmula 347 jamais foi revogada, resta claro também que os fatores que levaram à sua edição permaneceram plenamente válidos após a promulgação da Constituição de 1988.

100. Nesse mesmo caminho, há ainda as seguintes decisões desta Corte de Contas: Acórdão 10.518/2017-TCU-1ª Câmara, min. relator Benjamin Zymler; Acórdão 963/2019-TCU-Plenário, min. relator Aroldo Cedraz; Acórdão 1.479/2020-TCU-Plenário, min. relatora Ana Arraes; Acórdão 2.300/2019-TCU-Plenário, min. relator André Luís de Carvalho; e Acórdão 2.468/2018-TCU-Plenário, min. relator Bruno Dantas.

101. Assente na jurisprudência a possibilidade de este TCU realizar o controle constitucional de normas, com fulcro na Súmula 347 do STF, há que se considerar, contudo, os limites deste eventual controle, que se cinge ao controle incidental, nos casos concretos que venha a analisar no âmbito de suas atribuições.

102. Há também jurisprudência do TCU neste sentido, como deixa claro o voto condutor do Acórdão 990/2017-TCU-Plenário, min. relator Benjamin Zymler:

6. Embora o processo tenha sido autuado por determinação deste Tribunal, entendo, em evolução ao entendimento esposado naquela oportunidade, que não é possível o seguimento do presente feito, pois o TCU não tem competência constitucional para promover o controle formal e material da legalidade e constitucionalidade de atos normativos infralegais.

7. Trata-se de entendimento pacífico desta Casa já manifestado em várias ocasiões:

7.1. Voto condutor do Acórdão 4.420/2009-1º Câmara. Ministro Relator Augusto Nardes:

*11. Embora não se aplique aos presentes autos, mas apenas a título de esclarecimentos, cabe frisar que esta Corte de Contas, de fato, não detém competência para apreciar a constitucionalidade de normas, em abstrato, por ser tratar de matéria privativa do Supremo Tribunal Federal; porém, não se pode olvidar que o TCU pode, sim, apreciar a constitucionalidade de normas jurídicas e atos do Poder Público, em sede de controle difuso, de modo incidental, nos processos em que sejam analisadas matérias de sua competência, a teor da vigente Súmula nº 347 do STF: 'O Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público'. (grifei)*

7.2. Voto condutor do Acórdão 686/2009-TCU-Plenário. Ministro Relator André Luís de Carvalho:

*'28. A despeito dessas considerações, que merecem ser encaminhadas ao nobre*

*Deputado Federal a título de esclarecimento, reafirma-se a incompetência deste Tribunal para apreciar a constitucionalidade da IN-MTE nº 1, de 30/9/2008, e, destarte, para conhecer da presente representação, sob pena de o TCU exercer função constitucional que não detém, qual seja, o controle abstrato de normas'. (grifei)*

7.3. Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário. Ministro Relator Marcos Bemquerer:

*'Considerando que a competência do TCU para apreciar a conformidade de leis e atos à Constituição Federal (Súmula do STF n. 347) pressupõe o exame in concreto de um caso sujeito à sua apreciação, não legitimando, de conseguinte, a impugnação em tese dos regulamentos adotados pelos serviços sociais autônomos para disciplinar os procedimentos de seleção do seu pessoal, ao fundamento da sua incompatibilidade com os princípios constitucionais regentes da atividade administrativa do Estado;*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*9.1. não conhecer da presente Representação' (grifei).*

7.4. Sumário do Acórdão 1.388/2003-TCU-Plenário. Ministro Relator Benjamin Zymler:

*'Denúncia sobre supostas ilegalidades no Decreto nº 4.304/2002, vis a vis a Lei nº 10.180/2001, e de irregularidade nas nomeações para cargo em comissão no âmbito da CGU. Não conhecimento da denúncia no que se refere à existência de ilegalidades no Decreto nº 4.304/2002, por falta de competência desta Corte para o controle, in abstrato, de atos normativos. Conhecimento da denúncia quanto ao segundo ponto. Improcedência. Retirada da chancela de sigiloso, exceto quanto à pessoa do denunciante. Arquivamento' (grifei).*

Análise – Competência para o exame da compatibilidade da legislação que provê suporte ao OAM com a Constituição Federal de 1988

103. Segundo sustenta o Bacen, a existência do OAM é suportada pelo art. 4º, incisos III e XXVII, da Lei 4.595/1964, além dos arts. 2º e 3º do Decreto-Lei 278/1967, não sendo o TCU habilitado para verificar a compatibilidade desses normativos pré-constitucionais com a Constituição vigente, dado que a ele não compete o controle *in abstrato* de constitucionalidade.

104. Por outro lado, como amplamente relatado, os documentos elaborados pela então SecexFazenda questionam a recepção de tais normativos pela Constituição Federal de 1988, afirmando ainda que tal análise não configura controle de constitucionalidade das normas. Conforme exposto na Instrução 2 (peça 53, p. 13-14):

71. Ainda no que se refere à não recepção de uma norma contrária à Constituição, cabe trazer a discussão acerca de como se opera esse fenômeno, se se trata de uma mera revogação ou de uma inconstitucionalidade superveniente. Assim, cabe trazer o escólio de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, no livro: Curso de Direito Constitucional, 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, pg. 107:

Se a norma anterior à Constituição não guarda compatibilidade de conteúdo com esta, não continuará a vigorar, havendo, aqui, quem considere ocorrer caso de revogação e quem veja na hipótese uma inconstitucionalidade superveniente.

(...)

A matéria provocou aceso debate no Supremo Tribunal Federal, **terminando vitoriosa a tese da revogação**, tradicional no Direito brasileiro. O relator do *leading case* após 1988 (ADI 02 -DF, DJ de 21 -11 -1997), Ministro Paulo Brossard, invocou a doutrina tradicional, segundo a qual se a inconstitucionalidade da lei importa a sua nulidade absoluta, importa a sua invalidez desde sempre. Mas, raciocinou, se a lei foi corretamente editada quando da Constituição anterior, ela não pode ser considerada nula, desde sempre, tão só porque a nova Constituição é com ela incompatível. **A lei apenas deixa de operar com o advento da nova**

**Carta. O fenômeno só poderia ser tido, por isso, como hipótese de revogação.** (grifos nossos)

(...)

73. Diante dessas premissas, não assiste razão às alegações do Banco Central no sentido de que o TCU se apoderou das atribuições do STF, ao declarar *in abstracto* a inconstitucionalidade do referido dispositivo da Lei 4.595/64. Ora, conforme demonstrado acima, constatou-se que alguns dispositivos da mencionada lei, por serem totalmente incompatíveis com o Texto Maior, foram, de fato, revogados, uma vez que, nos casos de não recepção de uma norma anterior à Constituição de 1988, a Suprema Corte entende não se tratar de uma declaração de inconstitucionalidade superveniente, mas sim de uma mera revogação, pela aplicação do critério civilista da lei posterior revogando a lei anterior, mesmo se tratando de normas de hierarquia diversas.

105. Em manifestação acerca do posicionamento defendido pela SecexFazenda, o MPTCU, por meio de parecer da lavra do procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, posicionou-se sobre o tema aquiescendo com a avaliação (peça 54, p. 5-6):

25. Nesse sentido, o primeiro ponto a se destacar é que não é possível a este Tribunal, como ressaltou a unidade técnica, pretender realizar controle de constitucionalidade da Lei 4.595/1964 em face da Constituição Federal de 1988, haja vista tratar-se de normativo que não entrou em vigor após a promulgação da Carta Magna.

26. No caso, caberia falar-se em recepção ou revogação dos dispositivos contidos na referida norma, desde que se mostrassem contrários ou não à Constituição Federal, como fez a SecexFazenda em sua análise.

(...)

28. Assim, em decorrência das conclusões doutrinárias e jurisprudenciais acima colacionadas, não há que se falar, no caso em tela, em controle de constitucionalidade, posto que tal atividade apenas se materializa mediante confronto de norma editada contemporaneamente à Constituição vigente.

106. Portanto, resta claro o teor da controvérsia que cumpre a este relatório examinar.

107. Para deslinde da questão, cabe observar que a consideração dos dispositivos que dão suporte ao OAM como incompatíveis com a Constituição de 1988 teria o efeito prático de inviabilizar a existência dessa peça em todos os exercícios futuros e com efeitos também *erga omnes*. Desse modo, assiste razão ao Bacen ao afirmar que tal interpretação possui nuances de controle concentrado de constitucionalidade, o que não compete ao TCU realizar, posto ser atribuição do STF.

108. Neste cenário, cabe trazer à colação a seguinte análise sobre o entendimento do STF acerca do exame de constitucionalidade de normas pré-constitucionais:

No julgamento da ADI de n. 2 de relatoria do min. Paulo Brossard, DJ de 21.11.1997, assentou a Corte entendimento de impossibilidade de exame de constitucionalidade de lei anterior à constituição pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade, mesmo que a norma pré-constitucional seja superveniente à constituição. Entendeu-se que o eventual conflito deveria ser envolvido no plano do direito intertemporal, tratando-se, portanto, de caso de mera revogação, e não envolvendo propriamente um juízo de constitucionalidade.

(...)

Ocorre que na controvérsia constitucional da ADI de n. 3833 decidiu-se pelo não conhecimento da ADI consoante o entendimento de que não pode ser objeto desta ação uma norma pré-constitucional, mas inovam ao dizer que se pode averbar a caducidade da norma pré-constitucional em debate. Ou seja, a nova orientação aponta para a possibilidade de retirada da força normativa, em sede de ADI, da norma pré-constitucional em questão, já que

o teor da mesma não coadunava com a nova redação que a constituição adquiriu frente à emenda constitucional de n. 41/03.

Ou seja, o posicionamento da Corte sobre a possibilidade de se abordar o controle de constitucionalidade de lei pré-constitucional frente ao texto constitucional vigente está em processo de alteração. Isso ocorre na medida em que surgem, neste precedente, indícios de modificação do posicionamento do Tribunal, no sentido de possibilitar esse controle de normas pré-constitucionais frente ao texto constitucional atual, por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Desse modo, até o presente momento de evolução jurisprudencial, a ação de ADPF é o único modo de se obter um controle de constitucionalidade de normas pré-constitucionais frente à atual constituição (1988), sendo que tal posicionamento está em processo evolutivo diante dos debates ocorridos no julgamento da ADI-MC de n. 3.833.

(...)

Em suma, o controle de normas pré-constitucionais frente à constituição atual pode ser analisado pelo STF por meio de controle de constitucionalidade abstrato, sendo que o posicionamento da Corte de que tal pleito só pode ser reclamado por meio de ADPF está em processo de alteração diante dos novos posicionamentos existentes da ADI-MC de n. 3833. Por outro lado, a Corte possui competência para julgar a constitucionalidade de norma pré-constitucional frente à constituição vigente a sua época por meio de recurso extraordinário (controle concreto de constitucionalidade). (grifamos)

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/Respostas\\_Venic\\_e\\_Forum/8Port.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/Respostas_Venic_e_Forum/8Port.pdf)

109. Assim, observa-se que, na jurisprudência mencionada na Instrução 2 da SecexFazenda, a saber, ADI 02-DF, DJ de 21/11/1997, ficou estabelecido que Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) não é o meio adequado para avaliação de constitucionalidade de normas anteriores à Constituição, sendo o entendimento do STF, contudo, que o instrumento da ADPF é hábil para tal questionamento. De fato, na exata expressão da Lei 9.882/1999, que rege o processo e julgamento da ADPF:

Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; (grifamos)

110. Em deliberação monocrática na ADPF 127, o relator, ministro Teori Zavascki assim definiu o instrumento da ADPF:

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/99 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo Supremo Tribunal Federal, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/99 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.) (ADPF 127, rel. min. Teori Zavascki, decisão monocrática, julgamento em 25-2-2014, DJE de 28-2-2014.)

111. Neste cenário, cumpre observar que a Constituição Federal vigente completou, em outubro de 2020, 32 anos de promulgação. Em todo esse interregno houve a utilização do OAM como peça autorizativa para arrecadação de receitas e realização de despesas públicas por parte do Bacen, com a autorização do CMN. Desse modo, observa-se preenchido o requisito de relevância do fundamento da controvérsia constitucional arguida pela então SecexFazenda, que teria o condão de alterar o entendimento até aqui vigente.

112. Ademais, conforme reconhecido na própria Instrução 2 da SecexFazenda (peça 53, p. 20-30) e também no Parecer do MPTCU (peça 54, p. 6), a súbita constrição à existência do OAM levaria a consequências deletérias em diversas áreas de atuação do Banco Central, a exemplo das políticas monetária e cambial e da administração das reservas internacionais.

113. Patente, então, que deve haver modulação nos efeitos de eventual decisão que impossibilite a continuidade do OAM, algo passível de ocorrer em âmbito de ADPF. Conforme disposto no art. 11 da Lei 9.882/1999:

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

114. Ante todo o exposto, conclui-se que compete ao Supremo Tribunal Federal o exame da compatibilidade da legislação pré-constitucional que provê suporte ao OAM com a Constituição Federal de 1988, mediante o instrumento da ADPF. Contudo, o TCU não se encontra no rol de legitimados a propor tal ação perante o STF, consoante o inciso I do art. 2º da Lei 9.882/1999, razão pela qual se deixa de sugerir qualquer encaminhamento nesse sentido no presente relatório.

#### Análise – compatibilidade da legislação que provê suporte ao OAM com a Constituição Federal de 1988

115. Em virtude da conclusão obtida, de que compete ao STF o exame de eventual compatibilidade ou não da legislação que ampara o OAM com a Constituição, deixa-se de proceder aqui à análise de mérito dessa questão.

116. Não obstante, cabe ressaltar que são relevantes os argumentos apontados pela então SecexFazenda, no sentido de que a existência do OAM não se alinha com os princípios orçamentários estatuidos na Carta Magna, notadamente o da unidade, o da universalidade e o da legalidade ou reserva legal para matérias de natureza orçamentária.

#### 3.1.4. Causas

117. Não há menção expressa ao OAM na Constituição Federal de 1988. Entretanto, tal instrumento é fundamental para que o Banco Central possa exercer, dentre outras, suas atribuições de política monetária, na maneira como são hoje operacionalizadas.

118. Em que pese a relevância do tema, as leis complementares previstas no art. 192 da Constituição e destinadas a regulamentar o Sistema Financeiro Nacional ainda não foram editadas. Dessa forma, a Lei 4.595/1964 remanesce como regulamentadora de muitos aspectos da atuação do Banco Central.

119. Não obstante, especificamente no que concerne ao OAM, como o conflito aparente ocorre em relação à Carta Magna, em tese somente o pronunciamento do STF ou a alteração da própria Constituição seriam meios capazes de pacificar o entendimento em relação à legalidade deste instrumento.

#### 3.1.5. Efeitos e Riscos Decorrentes da Manutenção da Situação Encontrada

120. Haverá certo grau de insegurança jurídica em relação ao OAM enquanto não resolvida a questão da compatibilidade da legislação que lhe dá suporte com a Constituição Federal.

121. A ausência de clara definição quanto ao regramento constitucional do OAM pode impedir o estabelecimento de normas infraconstitucionais que tratem a matéria, de modo que a tendência é de que as questões atinentes a este orçamento tenham que ser resolvidas pela via da interpretação das normas já existentes, o que agrava a insegurança, prejudica a adequada transparência do OAM e gera conflitos interpretativos.

#### 3.1.6. Conclusão

122. No exame do processo de prestação de contas do Banco Central relativo ao exercício de 2013 (TC 002.566/2015-0, relatoria do ministro Raimundo Carreiro), a então SecexFazenda argumentou contra a legalidade do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, aduzindo, em síntese, que a existência do OAM contraria os princípios orçamentários estatuídos na Constituição Federal de 1988, notadamente o da unidade, o da universalidade e o da legalidade ou reserva legal para matérias de natureza orçamentária.

123. Desse modo, a legislação que provê suporte à existência do OAM, Lei 4.595/1964 e Decreto-Lei 278/1967, não teria sido recepcionada pela nova ordem constitucional. Apesar disso, tal constatação não caracterizaria juízo de constitucionalidade das normas, uma vez que, nos casos de não recepção de normas anteriores à Constituição de 1988, a Suprema Corte entende não se tratar de uma declaração de inconstitucionalidade superveniente, mas sim de uma mera revogação.

124. Por outro lado, o Bacen, por meio de sua Procuradoria-Geral, apresentou contrarrazões, arguindo, em suma, que o TCU não teria competência para realizar qualquer espécie de controle de constitucionalidade, posto que haveria insubsistência da Súmula 347 do STF diante da Constituição de 1988, sendo essa súmula, editada em 1963, que possibilita ao Tribunal, no exercício de suas atribuições, a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos do Poder Público.

125. Alegou ainda que a interpretação da SecexFazenda, de não recepção das normas que regem o OAM, seria sim a realização de controle de constitucionalidade em abstrato destas normas, uma vez que impugnaria a própria existência do OAM, que não poderia mais ser utilizado pelo Banco Central em nenhum exercício anual futuro.

126. Por fim, arrazoou que não haveria incompatibilidade da legislação que provê suporte à existência do OAM com a Constituição de 1988.

127. Analisados os argumentos de ambas as partes e consultadas as jurisprudências deste TCU e do STF, conclui-se que a Súmula 347 do STF não foi revogada, sendo claro, também, que os fatores que levaram à sua edição permaneceram plenamente válidos após a promulgação da Constituição de 1988, consoante as conclusões do Acórdão 2.000/2017-TCU-Plenário (relatoria do ministro Benjamin Zymler) e reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

128. Entretanto, a possibilidade de o TCU realizar o controle constitucional de normas se limita ao controle incidental, nos casos concretos que venha a analisar no âmbito de suas atribuições, consoante a própria Súmula 347 do STF e reiterada jurisprudência, a exemplo do Acórdão 990/2017-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler.

129. O exame de constitucionalidade de normas pré-constitucionais, como as que regem o OAM, é de competência do STF, sendo exercido por meio de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e regida pela Lei 9.882/1999.

130. E, por fim, o TCU não se encontra entre os legitimados a propor ADPF perante o STF, consoante o inciso I do art. 2º da Lei 9.882/1999.

#### 3.1.7. Proposta de Encaminhamento

131. Em virtude das conclusões já expostas, deixa-se de sugerir encaminhamento para o caso em análise.

3.2. Ausência de critérios claros e objetivos para definição das receitas e despesas que podem cursar pelo Orçamento de Autoridade Monetária

132. A Lei de Responsabilidade Fiscal menciona, em seu art. 5º, § 6º, que as despesas de custeio administrativo do Banco Central devem estar incluídas na lei orçamentária. Entretanto, alega o Bacen que existiria uma outra classe de despesas, que denomina de custeio operacional, e que essas despesas estariam vinculadas ao exercício de suas atividades de Autoridade Monetária, devendo ser executadas no OAM.

133. O presente tópico analisa essa questão e ainda a compatibilidade dos atuais procedimentos do OAM: elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação, com a legislação, as boas práticas de governança e *accountability* e a necessária transparência da Administração Pública.

### 3.2.1. Critérios

134. Os principais critérios legais e normativos a serem observados na análise deste tópico são:

- i) Constituição Federal de 1988, notadamente o Título IV – Da Organização dos Poderes – Capítulo I – do Poder Legislativo – Seção IX – da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, arts. 70 a 75;
- ii) Lei 4.595/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias e criou o CMN;
- iii) Lei 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal;
- iv) Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- v) Decreto-Lei 4.657 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro;
- vi) Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;
- vii) Jurisprudência deste TCU, notadamente o Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues e o Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Valmir Campelo.

### 3.2.2. Situação Encontrada

#### Contextualização

135. Como visto no tópico precedente, não compete ao TCU analisar a compatibilidade das normas que proveem sustentação ao OAM com a Constituição Federal. No entanto, não resta qualquer dúvida quanto ao poder-dever do TCU em agir na fiscalização dos recursos públicos recolhidos ou despendidos por meio do OAM, posto que, consoante o art. 71 da Carta Magna, compete ao Tribunal, dentre outras atribuições, fiscalizar dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

136. Nesse sentido, cumpre analisar essencialmente dois aspectos. O primeiro, quais os critérios para definição das receitas e despesas que transitam pelo OAM, caracterizando se estas devem realmente compor aquela peça ou, de modo diverso, devem estar inseridas na parcela de receitas e despesas do Bacen que transitam pelo OGU. O segundo aspecto a ser observado é se o atual rito de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM é compatível com a legislação vigente.

137. Para análise do primeiro item, serão considerados os argumentos expostos pela então SecexFazenda na já mencionada Instrução 2 (peça 53) e, em contraponto, as alegações trazidas pelo Bacen por meio do Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC, de 4/5/2020 (Parecer - peça

49). Será considerada, ainda, a jurisprudência do TCU: Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, em revisão ao Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Valmir Campelo, ambos exarados no âmbito do processo de prestação de contas do Bacen referente ao exercício de 2007 (TC 020.748/2008-5).

138. No que concerne ao segundo aspecto, da compatibilidade do rito orçamentário do OAM com a legislação vigente, a análise fundar-se-á eminentemente na descrição do rito hoje existente, na comparação com o rito válido para o OGU e na legislação e normativos existentes sobre o tema.

I.a – Critérios para definição das receitas e despesas que transitam pelo OAM – Posicionamento da então SecexFazenda

139. Preliminarmente cabe transcrever os excertos da LRF que tratam das despesas do Bacen que devem obrigatoriamente transitar pelo OGU, assim como da transferência ao Tesouro de seus resultados:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, **custeio administrativo**, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

(...)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento. (grifamos)

140. Na multicitada Instrução 2, a SecexFazenda assevera que o OAM não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o que levaria à condição de que todas as receitas e despesas do Bacen passassem a transitar exclusivamente pelo OGU. Não obstante, é reconhecido, naquele documento, que há operações realizadas pela Autoridade Monetária que seriam inviabilizadas com essa sistemática, de modo que tais operações podem não estar incluídas na LOA e serem transferidas ao Tesouro Nacional de modo diferido, após apuração de resultados do Bacen, conforme disciplinado no art. 7º da LRF.

141. Contudo, defende a SecexFazenda que nenhuma espécie de despesa de custeio pode transitar pelo OAM, que deve ser exclusivo para as operações realizadas pelo Bacen que sejam caracterizadas como típicas de Autoridade Monetária.

142. Expõe, nesse sentido, que a interpretação escoreita a ser dada à expressão ‘custeio administrativo’ que surge no § 6º do art. 5º da LRF é a de que abrange todas as espécies de custeio, em respeito ao princípio da universalidade orçamentária. Assim, defende que (peça 53, p. 17):

91. (...) quando o § 6º do art. 5º da LRF dispõe que o custeio administrativo deve estar previamente na LOA, não importa a natureza do custeio, ou a nomenclatura dada, seja administrativo ou operacional, seja relativo à atividade meio ou fim do órgão, já que todas as despesas devem estar previamente autorizadas no orçamento, independentemente da sua natureza. Esse é espírito da lei, que serve de critério e inteligência para sua interpretação, por definir a lógica e racionalidade do sistema orçamentário, obtendo-se, assim, um sentido harmônico nesse ramo do direito.

143. Prossegue arguindo que não se deve fazer distinção entre despesas de custeio

administrativo, que segundo a LRF devem constar da LOA, e despesas de custeio operacional, que, ao reverso, poderiam transitar pelo OAM. Nesta seara, aduz que, na técnica hermenêutica jurídica, não deve o intérprete da lei criar distinções que nela não figuram. Dessa forma, se o legislador quisesse ter feito distinção entre custeio administrativo e operacional, teria feito de forma clara e indubitável.

144. Argumenta, ainda, que a Lei 4.320/1964 traz as despesas de custeio dentro da categoria econômica de despesa corrente, definindo ainda a lei, em seu art. 12, § 1º, que as despesas de custeio são as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Assim, discorre que as despesas de custeio correspondem, legalmente, a todos os gastos realizados para manutenção e funcionamento dos serviços públicos prestados pelos entes da Administração.

145. Conclui, então, que o Banco Central, ao executar a política monetária, a política cambial, ao gerenciar as reservas internacionais, ao administrar o meio circulante, e na execução de outras atividades típicas de autoridade monetária, está executando a prestação de um serviço público e, nesta condição, os dispêndios para a manutenção e funcionamento desses serviços serão despesas de custeio e deverão estar previamente autorizados pela LOA.

146. Conforme já mencionado, a Instrução 2 analisa ainda, de maneira minudente, a Nota 1184/2015-BCB (peça 52), na qual o Bacen expõe eventuais impactos em diversas áreas de sua atuação caso venha a ser impedido de transitar suas receitas e despesas pelo OAM. Ao analisar os argumentos expostos acerca dos impactos em cada área, a Instrução 2 conclui que alguns dispêndios não deveriam transitar pelo OAM, e sim pelo OGU, em razão de serem despesas de custeio e, desta forma, enquadrarem-se no disposto pelo § 6º do art. 5º da LRF (peça 53, p. 20-30), outras despesas poderiam transitar pelo OAM.

147. Porém, ao analisar determinado grupo de despesas decorrentes das atividades do Banco Central, é mencionado que há certa dificuldade em classificá-las ou não como despesas de custeio. É o caso de algumas despesas atinentes ao gerenciamento das reservas internacionais, como, por exemplo, as taxas cobradas pelas instituições intermediárias pelas operações realizadas em mercados no exterior.

148. Para deslinde desta situação, recorre a Instrução 2 ao tratamento contábil dado a estas operações. Assim, analisando normas contábeis internacionais seguidas pelo Bacen, bem como as normas nacionais baseadas nestes regimentos internacionais, concluiu a então SecexFazenda que, exclusivamente para os instrumentos financeiros transacionados pelo Banco Central, atuando como Autoridade Monetária, mostra-se razoável que os seus custos de transação, assim entendidos como os custos incrementais que sejam diretamente atribuíveis à aquisição, emissão ou alienação de um determinado ativo ou passivo financeiro, possam transitar pelo OAM, e não pelo OGU.

149. Cabe ressaltar que tal conclusão decorre da análise da norma internacional IAS 39, exarada pelo *International Accounting Standards Board* (IASB), adotada no Brasil mediante análise do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), comitê este instituído no âmbito do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), resultando nos pronunciamentos CPC 38 e CPC 39.

150. Por fim, propôs a então SecexFazenda, ao término da Instrução 2, encaminhamento cujo trecho é reproduzido a seguir (peça 53, p. 34):

c) determinar ao Banco Central do Brasil que inclua, a partir da próxima proposta orçamentária a ser enviada ao Presidente da República, para posterior apreciação do Congresso Nacional, todas as despesas de custeio, sejam da área fim ou da área meio, em atendimento ao princípio constitucional da universalidade, ao princípio da legalidade orçamentária e ao art. 5º, § 6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se os custos de transação inerentes aos instrumentos financeiros que aquela Autarquia Federal utiliza para cumprimento de seu mister constitucional e legal, assim entendido, conforme definição dos Pronunciamentos Técnicos ‘CPC 38 - Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração’ e ‘CPC 39 - Instrumentos

Financeiros: Apresentação' como o custo incremental que seja diretamente atribuível à aquisição, emissão ou alienação de um ativo financeiro ou de um passivo financeiro, sendo aquele que não teria sido incorrido se a entidade não tivesse adquirido, emitido ou alienado o instrumento financeiro, uma vez que esses custos incrementais podem ser incluídos *a posteriori* no orçamento, após a aprovação dos seus demonstrativos contábeis, com base no princípio da proporcionalidade combinado com o art. 7º, § 1º, da LRF;

I.b – Critérios para definição das receitas e despesas que transitam pelo OAM – Posicionamento do Bacen

151. Assim como no tópico precedente deste relatório, os argumentos trazidos pelo Bacen serão resumidos conforme apresentados no Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC, de 4/5/2020 (Parecer - peça 49). O presente tópico 3.2 apresenta, em especial, os argumentos trazidos em parte da subseção III.2 (peça 49, p. 31-33); e na subseção III.3 (peça 49, p. 33-40) do parecer.

152. Sobre o tema, argumenta o Bacen que a LRF, ao fazer menção que as despesas de custeio administrativo daquela autarquia devem constar do OGU, teria introduzido especificação adicional às despesas de custeio, criando espécie denominada de custeio operacional. Assim sendo, defende que, na sistemática instituída pelo art. 5º, § 6º, da LRF, as despesas de custeio do Bacen seriam divididas em duas categorias marcadamente diversas, embora de responsabilidade do mesmo ente público: as despesas de custeio administrativo, ínsitas ao OGU, e as de custeio operacional, próprias ao OAM.

153. Menciona que, durante os debates no Congresso Nacional da proposição legislativa que viria a se transformar na LRF, foram aventadas duas alternativas quanto à questão dos encargos decorrentes das atividades de Autoridade Monetária: controlá-los por meio do OGU ou do cumprimento de metas, tendo prevalecido a segunda. Assim, restou estabelecido no § 9º do art. 5º da lei que, no prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Bacen apresentará ao Congresso Nacional avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

154. O parecer da PGBC envereda, então, por mencionar instruções, relatórios e deliberações no âmbito do processo TC 020.748/2008-5, referente à Prestação de Contas do Bacen – Exercício 2007. Aduz que, nesse processo, o TCU teria reconhecido a dualidade orçamentária do Bacen, que ora realiza operações de Autoridade Monetária, ora pratica atos administrativos típicos. No mesmo sentido menciona (peça 49, p. 34):

(...) o TCU também reconheceu que, assim como as receitas e despesas integrantes das operações de autoridade monetária propriamente ditas, **os encargos em que a autarquia incorre para custear a manutenção dos serviços necessários para a execução dessas operações (ou seja, o custeio operacional) também integram o OAM. Em momento algum se questionou, no Processo TC 020.748/2008-5, o entendimento consolidado de que as despesas de custeio operacional devem ser cursadas no OAM.** A discussão ali ocorrida versou, distintamente, sobre o critério que deveria ser adotado para diferenciar despesas de custeio operacional das de custeio administrativo. (grifos originais)

155. Cabe destacar que, no âmbito daquela Prestação de Contas referente ao exercício de 2007, foi exarado o Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues e o Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Valmir Campelo. Tais deliberações serão objeto de maior descrição no item subsequente, razão por que não se adentra agora em detalhes acerca dos seus conteúdos.

156. Por fim, o parecer menciona relatório anual de contas elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) no bojo da prestação de contas do Bacen referente ao exercício de 2013. Naquele documento, a CGU apontou a execução, pelo Bacen, de despesas de custeio administrativo com recursos do OAM, o que é vedado pela LRF.

157. Tal apontamento gerou recomendação ao Bacen no sentido de 'alterar o Manual de

Serviços de Administração Financeira – MSF do BCB, no título 76 – orçamento de receitas e encargos de operações de autoridade monetária, com o objetivo de especificar objetivamente as despesas que devem e as que não devem ser financiadas com o OAM?.

158. Argumenta, então, o parecer que o Bacen, acatando a recomendação da CGU, instituiu o Manual de Procedimentos e Rotinas do Orçamento de Receitas e Despesas de Operações de Autoridade Monetária (MPR/OAM) do Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (Depog) daquela autarquia, enumerando receitas e despesas passíveis de transitar pelo OAM.

I.c – Critérios para definição das receitas e despesas que transitam pelo OAM – Jurisprudência do TCU

159. No âmbito da Prestação de Contas do Bacen referente ao exercício de 2007, foi constatada a realização de despesas à débito do OAM que em tese não se coadunavam com os limites daquele orçamento. Em decorrência desse fato, foi realizada inspeção por parte do TCU, com objetivo de ‘verificar a regularidade dos pagamentos que o Banco Central efetuou à conta do Orçamento de Receitas e Encargos da Autoridade Monetária, bem como outras questões passíveis de saneamento no âmbito da Prestação de Contas de 2007 (TC 020.748/2008-5)?.

160. O relatório da mencionada inspeção serviu de base para o Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara, de 17/11/2009, relatoria do ministro Valmir Campelo. Reproduz-se a seguir trecho desse acórdão:

1.5.1.8. nos próximos exercícios financeiros, **faça constar do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, no tocante às despesas do meio circulante nele ordinariamente assinaladas, tão somente aquelas que possam ser entendidas como típicas de autoridade monetária**, ainda que acarretem impacto primário (ex. vi, a aquisição de numerário junto à Casa da Moeda do Brasil), e se relacionem diretamente ao fornecimento de meio circulante ao público, por serem custos diretos e, ao mesmo tempo, custos variáveis, que aumentem na medida e na proporção em que aumentar a disponibilização de meio circulante ao público, ainda que acarretem impacto primário, em obediência ao art. 5º, § 6º, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 10, incisos I e II da Lei nº 4.595/64;

1.5.1.9. doravante, quando da elaboração de suas propostas orçamentárias a serem incluídas nas leis orçamentárias anuais, **transfira do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária para o Orçamento Geral da União as despesas relativas ao meio circulante que sejam de caráter administrativo**, que representem custo direto do serviço do meio circulante, mas também sejam custos fixos (ex. vi, contas contábeis 3939.02.01-1 - Manutenção de Equipamentos; 3939.02.03-5 - Locação de Imóveis; 3939.02.05-9 - Segurança Predial; 3939.02.06-6 - Sistema de Alarmes; 3939.02.07-3 - Monitoramento Eletrônico; 3939.02.09-7 - Manutenção Predial - Serviços de Terceiros; 3939.06-8 - Divulgação e Pesquisa de Assuntos de Meio Circulante; 3939.70-7 - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA; 3939.90-3 - Outras Despesas; 3939.90.01-6 - Taxa de Serviço Cobrada pela Devolução de Passagem ou Remarcação de Voo), e que por essas características, devem ser tratadas como custeio administrativo, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei Complementar nº 101/2000?.

(grifos acrescentados)

161. Portanto, observa-se que os itens transcritos determinaram que algumas despesas relativas ao meio circulante passassem a transitar pelo OGU, e não pelo OAM. Entretanto, irrisignado, o Bacen apresentou recurso de reconsideração contra a decisão. Na instrução que analisou o mérito do recurso (peça 56), datada de 30/6/2010, a Secretaria de Recursos (Serur) assim dispôs sobre as constatações da inspeção que levaram à decisão recorrida (peça 56, p. 2-3).

8. Em síntese, os seguintes fundamentos fáticos e jurídicos nortearam esta Corte na estipulação das determinações constantes dos retrotranscritos subitens 1.5.1.8 e 1.5.1.9 do acórdão recorrido (cf. item 2 desta instrução):

a) o dispêndio representado pela utilização dos recursos de autoridade monetária e de reservas internacionais para amortização de parcela do principal do empréstimo para o Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central do Brasil junto ao Sistema Financeiro Nacional – PROAT-BRA/97/022, parcialmente financiado com recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tem caráter governamental, já que se destina à melhora do desempenho da máquina administrativa. Sendo assim, não se inclui entre aqueles dispêndios originários das atividades típicas de bancos centrais, sendo denominados pela Lei nº 4.320/64 de despesas. Embora resultante de operações permutativas, tais despesas são chamadas de despesas orçamentárias não efetivas, por serem custeadas com recursos do orçamento da União e serem caracterizadas por mutações patrimoniais (troca de elementos patrimoniais), pois a situação líquida patrimonial do ente não se altera. Sem embargo, tais despesas orçamentárias não efetivas devem ser contabilizadas, porque a Lei nº 4.320/64, em seus arts. 12 e 91 assim determinou. Portanto não há guarida para o procedimento adotado pelo BACEN no uso de outras fontes, que não o OGU, para pagamento das despesas de amortização dos empréstimos do PROAT-BRA/97/022 (subitem 41, fl. 799, anexo 2);

b) a conclusão do Grupo de Trabalho formalmente instituído pela Portaria BACEN nº 12.129, de 11/5/2000 (cf. Voto BACEN nº 454/2000, fls. 33/36, anexo 1) de que a transferência dos recursos necessários para a administração do meio circulante para o Orçamento Operacional constituiria a alternativa mais adequada do ponto de vista conceitual e orçamentário decorreu de uma interpretação conjunta, porém, equivocada, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei 4.595/64, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 2.376/87. Com efeito, nos termos da instrução precedente:

*‘ressalvados os itens expressamente mencionados na LRF, compete ao CMN decidir acerca do restante do orçamento do BACEN. Os dispositivos legais pertinentes foram enunciados e discutidos no parágrafo 11. retro. Como já observado, a normatividade vigente não define precisamente quais receitas e despesas devem constar do OAM. Ademais, como observa a PGFN em seu parecer, pode haver certa margem de interpretação quanto à correta delimitação de certos preceitos legais incluídos na LRF, em particular no que tange ao conceito de ‘custeio administrativo’. Não obstante essas imprecisões, a nosso ver a aprovação do OAM pelo CMN conta com inequívoco respaldo legal, restando margem apenas para a discussão de que elementos deveriam constar do OAM ou do OGU, em função daquelas mesmas imprecisões’ (subitens 57/58, fls. 801/802, v. 4);*

c) em termos práticos, a política de gestão dos orçamentos do Bacen tem sido perniciosa tanto à União quanto à autarquia, pois, segundo a equipe de inspeção:

*‘a prática atual relativa às despesas do meio circulante acarreta custos importantes em termos da política econômica do governo federal. O impacto fiscal negativo exige, em contrapartida, um aumento do esforço fiscal do governo federal, com vistas à manutenção da meta de resultado primário. Esse esforço adicional pode exigir, inclusive, o contingenciamento de gastos previstos na LOA, o que teria por efeito sacrificar o andamento de programas do governo, além de acarretar acréscimo nos restos a pagar. O impacto monetário expansivo, por sua vez, exige ação do próprio BACEN, que deve aumentar seu passivo em operações compromissadas, com vistas a enxugar o excesso de liquidez em mercado. Essas operações, vale lembrar, têm o custo dado pela taxa Selic. Dessa forma, o resultado do BACEN é duplamente impactado, sempre em sentido negativo: diretamente, pelas despesas do meio circulante, e indiretamente, pelo pagamento de juros relativos às operações compromissadas’ (subitens 66 a 67 e 73 a 76, fls. 803/805, v. 4); e*

d) por fim, segundo o relatório de inspeção em comento, além dos custos macroeconômicos e financeiros, a política orçamentária ora adotada pelo Bacen traz reflexos negativos à transparência da gestão, dificultando o exercício do controle externo, pelas seguintes razões:

*‘Por constarem do OAM, as despesas do meio circulante não passam pelo crivo do Congresso Nacional, e tampouco são registradas no SIAFI, o que reduz sobremaneira o controle social e a transparência na execução dessas despesas. Por mais que permaneçam sujeitas às normas da Lei 8.666/93, o simples fato de não passarem pelo mesmo trâmite das demais despesas da União abre margem, inclusive, à realização de despesas indevidas. Ainda que a equipe não tenha identificado a realização de despesas marcadamente irregulares, entendemos que a inclusão, ao menos em parte, das despesas do meio circulante no OGU representaria aprimoramento dos mecanismos de controle das despesas do BACEN, o que teria por efeito resguardar a sociedade, preventivamente, de eventuais maus usos dos recursos’ (subitem 77, fls. 805/806, v. 4).*

(grifos originais)

162. Ao analisar o mérito da questão, a Serur propôs que fossem acatados os argumentos apresentados pelo recorrente. Dentre as razões expostas por aquela unidade técnica está o fato de haver lacuna legal na definição das despesas de custeio alocaíveis ao OGU ou ao OAM. Desse modo, entendeu que não poderia o TCU tentar suprir tal lacuna de modo a ‘estabelecer critério econômico ou contábil extrínseco à legislação’ para classificar a despesa, ressaltando que: ‘essa intromissão representaria, em último caso, por um lado, no aviltamento do poder discricionário do Bacen, que, secundado em normas legais, tem comprovado o êxito de sua gestão orçamentária e financeira, e, por outro, em sério risco de ser inviabilizado o cumprimento da missão da Autoridade Monetária’ (peça 56, p. 5).

163. Também destacou a Serur, em sua análise, a dificuldade em se dissociar as despesas típicas de Autoridade Monetária das despesas que, embora possam ser consideradas como acessórias a estas principais, poderiam inviabilizar a consecução do que se pretende. Nesse sentido, expõe o que considera ser a inviabilidade prática de se separar: ‘o transporte de numerário sem os aparatos de segurança indispensáveis; administração de reservas internacionais sem sistemas de informação e gestão de riscos confiáveis; e a implantação de política monetária restritiva, que visasse ao controle de inflação sem um sistema financeiro sólido e confiável’ (peça 56, p. 5).

164. Ainda nesta seara, a Serur acata argumento apresentado pelo Bacen que mencionou ter a CGU, em relatório de 2003, apontado risco de comprometimento dos objetivos da Autoridade Monetária em função da deficiência de meio para alcançá-los. Assim, afirma que: ‘a despeito de o recorrente não ter juntado à peça recursiva o referido relatório de auditoria da CGU, admite-se sua veracidade em face da presunção de legitimidade que rege os atos administrativos’ (peça 56, p. 7).

165. Outro ponto que teria conduzido à revisão da decisão prolatada no acórdão é o que tem relação com o custo x benefício de adoção das determinações daquela decisão. Assim, pontuou a Serur que os valores questionados, que em tese deveriam cursar pelo OGU e não pelo OAM, seriam de baixa materialidade. Ademais, haveria risco ao abastecimento de numerário em todas as regiões do país.

166. Por fim, destaca a instrução da Serur outros aspectos que teriam contribuído para revisão da decisão (peça 56, p. 8-9):

28. Além dos argumentos expostos, o Bacen ilustrou sua peça defensiva com dados e informações relevantes que reforçam a proposta do provimento do presente recurso de reconsideração:

a) deve-se reconhecer a distinção fundamental entre as atividades essenciais desenvolvidas pela autoridade monetária das outras realizadas na administração pública, embora possam encontrar similaridade, tendo em vista que ‘o objeto da função - o papel-moeda emitido - é um instrumento financeiro, mais precisamente um ativo financeiro monetário, cuja natureza jurídica é a de meio de pagamento, dada a sua capacidade de liquidar quaisquer dívidas contratuais à vista ou futuras’. Dessa maneira, não há na Administração Pública ‘outra atividade ou função que guarde similaridade com a atividade de provimento de meio

*circulante, bem assim com as demais atividades típicas de autoridade monetária* (itens 32/33, fls. 15/16, anexo 2);

b) disposições constitucionais ressaltam a relevância da emissão de moeda (item 34, fl. 16, anexo 2);

c) descrição de operações essenciais dos serviços do meio circulante que seriam reclassificadas em função da adoção do novo critério sugerido, *‘as quais demandam pronto atendimento no que tange à disponibilidade de recursos, pois integram e são indissociáveis do processo de trabalho’*, ou seja, acondicionamento e guarda de numerário; atendimento à rede bancária; destruição de numerário; e divulgação e pesquisa de assuntos de meio circulante (item 35, fls. 16/21, anexo 2);

d) *‘o fornecimento do meio circulante deve ser entendido como um processo complexo em que as atividades acessórias que lhe permitem a fluidez não podem ser sacadas ou dissociadas, sob pena de inviabilizá-lo por inteiro’* (itens 36/38, fls. 21/23, anexo 2);

e) os resultados positivos alcançados pelo Bacen, sobretudo a partir de 2003, contraindicam a adoção imediata de alterações sobre as atuais formas de financiamento de suas atividades, sendo mais prudente aguardar-se normatização a respeito pelo Poder Legislativo (itens 41/46, fls. 24/25, anexo 2);

f) parcela substancial da população brasileira recebe seus salários em espécie, *‘deixando a cargo da Autoridade Monetária elevada responsabilidade no provimento de numerário, não somente para essa finalidade, mas para o atendimento de todas as necessidades das transações econômicas dos brasileiros’* (item 47, fl. 25, anexo 2);

g) *‘a decisão desse Tribunal, se mantida, somente operará efeitos a partir de 2011, uma vez que o Orçamento Geral da União para 2010 já foi aprovado, não tendo sido incluídas ali verbas necessárias ao custeio das despesas de meio circulante que se propõe ser alocadas nesse orçamento’* (item 50, fl.26, anexo 2).

(grifos originais)

167. Em despacho datado de 30/6/2010 (peça 57), o então secretário da Serur concordou com as conclusões, ressaltando ainda um aspecto específico mencionado na instrução, o do vácuo legislativo em relação à clara definição da matéria, o que impediria *‘que este Tribunal estabeleça critério econômico ou contábil extrínseco à legislação, invadindo, desta forma, a seara destinada ao exercício do poder discricionário do Bacen’*.

168. Da mesma forma, o MPTCU, em manifestação de 23/11/2010 (peça 58), anuiu com a proposta de encaminhamento da unidade técnica.

169. A 1ª Câmara do TCU, aquiescendo com manifestações presentes no processo e em decisão por relação, prolatou, em 7/12/2010, o Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, excluindo os subitens 1.5.1.8 e 1.5.1.9 do Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara.

## II – Rito de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM

170. Na presente seção procura-se descrever o rito de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM, com base na legislação e no normativo que lhe proveem suporte.

171. Conforme visto no tópico 3.1 precedente, a existência do OAM é hoje suportada pelo art. 4º, incisos III e XXVII, da Lei 4.595/1964, além dos arts. 2º e 3º do Decreto-Lei 278/1967. Assim, compete ao CMN aprovar os orçamentos monetários preparados pelo Bacen, bem como aprovar o regimento interno e as contas daquela autarquia, e, ainda, decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade.

172. Quanto a normativos infralegais, atualmente o Manual de Procedimentos e Rotinas do

OAM (MPR/OAM), documento interno do Bacen, é a única baliza de regramento do OAM. A Divisão de Orçamento (Diorc) do Departamento de Contabilidade, Orçamento e Execução Financeira (Deafi) é a subunidade responsável pela gestão e pelo controle da execução orçamentária do Bacen.

173. No curso dos trabalhos da inspeção, foi requerido ao Bacen que encaminhasse os instrumentos legais e normativos que regem a elaboração e a execução do OAM (peça 24, item 'd'). O Bacen encaminhou então, a Portaria-BCB 85.693, de 8/7/2015, com o MPR/OAM (peça 60). Posteriormente, encaminhou outra versão para o mesmo documento, relatando ser a mais recente, em que não consta o número da portaria.

174. A descrição que se faz a seguir é baseada no que informa o Bacen ser a versão mais recente do MPR/OAM (peça 59).

175. Segundo descrito no Capítulo 3, item 3.3, do MPR/OAM, a **elaboração** da proposta orçamentária contempla a projeção de receitas e despesas não-primárias, realizada pelo Deafi, e a projeção de receitas e despesas primárias, em que cada unidade do Bacen deve informar a respectiva demanda e justificá-la com informações detalhadas sobre a necessidade dos recursos.

176. Especificamente para as despesas relacionadas ao meio circulante, o Departamento do Meio Circulante (Mecir) deve enviar, à Diorc, nota técnica com um estudo detalhado sobre as necessidades de recursos de seus principais itens de despesas.

177. A partir das informações das despesas primárias encaminhadas pelas unidades, o Deafi envia ofício à STN, informando o montante consolidado das despesas previstas, de maneira a compor o cálculo do resultado primário que integra a mensagem que encaminha ao Congresso Nacional a proposta orçamentária da União para o exercício seguinte.

178. Neste ponto, cabe mencionar que receitas/despesas primárias são aquelas que não estão relacionadas à remuneração de estoques ou operações financeiras ativas e passivas e, portanto, nesta condição, acarretam impacto na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). As receitas/despesas não-primárias, ao reverso, são aquelas atreladas à remuneração de estoques ou operações financeiras ativas e passivas, não envolvendo impacto na DLSP. Via de regra, portanto, as despesas primárias estão relacionadas ao pagamento por bens e serviços.

179. Após a consolidação dos dados, há formalização da proposta orçamentária do OAM para o próximo exercício, o que ocorre da seguinte forma, conforme o MPR/OAM (peça 59, p. 7-8):

3-13 A Diorc elabora essa minuta de voto, a ser submetida ao Diretor de Administração, contendo as seguintes informações, segregadas de acordo com os grupos previstos no capítulo 2 deste MPR/OAM (Área Externa, Mercado Aberto, Área Bancária, Tesouro Nacional, Meio Circulante e Outras Operações):

I- valores de receitas e despesas, reprogramados e realizados no exercício corrente;

II- projeção das receitas e despesas não primárias para o exercício seguinte, fundamentada em Nota Técnica emitida pelo Deafi/Gecon/Diaco, a qual deverá constar como Anexo ao voto;

III- previsão de despesas primárias pelas unidades que executam atividades com recursos do OAM para o exercício seguinte;

IV- detalhamento e breve justificativa dos principais itens de despesa da área do Meio Circulante, fundamentada em Nota Técnica emitida pelo Mecir, a qual deverá constar como Anexo ao voto;

3-14 O voto deve conter, ainda, solicitação de delegação de competência para que a Diretoria Colegiada do Banco Central possa:

I- promover os ajustes necessários nos valores de receitas e despesas não primárias (financeiras), adequando-os à execução das políticas monetária e cambial; e

II- promover ajustes nas despesas primárias decorrentes de variação cambial incidente sobre os pagamentos de taxas de serviço da administração das reservas internacionais.

3-15 Após análise do Gabinete do Deafi e do Diretor de Administração, o voto da proposta orçamentária é submetido à Diretoria Colegiada, para apreciação.

3-16 Caso aprovado pela Diretoria Colegiada, o voto deve ser apreciado pelo CMN, ao qual cabe, em última instância, a aprovação do Orçamento de Receitas e Despesas de Operações de Autoridade Monetária, na forma prevista na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

180. Uma vez aprovados pelo CMN, os valores contidos na proposta de OAM são inseridos no sistema interno do Bacen destinado a gerenciar o orçamento, denominado do Sistema Integrado de Orçamento do Banco Central do Brasil (Siorc). Na **execução** do OAM, consoante disposto no Capítulo 5 do MPR/OAM, apenas para as despesas primárias é exigido o rito convencional da despesa pública, com os estágios de empenho, liquidação e pagamento.

181. Quanto ao **acompanhamento** da execução orçamentária, o MPR/OAM traz menção apenas à solicitação de recursos adicionais pelas unidades (Capítulo 6) e à reprogramação do OAM (Capítulo 7). Sobre estes temas é mencionado que, no caso das despesas primárias, eventuais ajustes nos valores previamente aprovados devem ser sempre submetidos à apreciação do CMN, não sendo delegada competência ao Bacen. Entretanto, para as demais classes de receitas e despesas, o MPR/OAM (peça 59, p. 12-13) estabelece:

7-1 Com relação às receitas primárias e não primárias e às despesas não primárias, existe a possibilidade de ocorrer realização superior à dotação ou à estimativa aprovada pelo CMN, de modo que o Banco Central, na função de Autoridade Monetária, exerça as suas atribuições de forma tempestiva, sem a imposição de qualquer limite operacional prévio. Caso isso ocorra, o processo de ajuste das contas negativas é denominado reprogramação, caracterizado por permitir que primeiro se executem as operações financeiras, e só depois, após a apuração da realização, aumente-se o limite definido previamente pelo CMN.

7-2 Essa sistemática também se aplica às despesas primárias decorrentes de variação cambial incidente sobre os pagamentos das taxas de serviço da administração das reservas internacionais, que, conforme autorização do CMN, podem sofrer reprogramação quando necessário, com o objetivo de ajustar sua dotação.

(grifamos)

182. Por fim, o Capítulo 9 do MPR/OAM trata da prestação de contas, apresentando toda a **avaliação** e **divulgação** existente para o OAM (peça 59, p. 15):

9-1 As informações sobre o resumo da execução orçamentária do OAM e os encargos com administração do Meio Circulante são disponibilizados no site do BC mensalmente.

9-2 O Boletim com as informações mais detalhadas do OAM é publicado no site do BC e na intranet do BC, trimestralmente.

9-3 As informações do OAM são divulgadas no Relatório Anual de Gestão do BCB (art.70 da CF) anualmente.

183. Portanto, da descrição do rito do OAM, observa-se que ocorre quase que integralmente por meio de procedimentos internos do Bacen, com participação efetiva do CMN apenas quando da aprovação da proposta orçamentária e na eventualidade de ser necessária suplementação nas despesas primárias.

184. Neste contexto, compete ainda mencionar a atual composição do CMN, que é formado pelo ministro da Economia, que preside o Conselho, pelo presidente do Banco Central e pelo secretário especial de Fazenda do Ministério da Economia, conforme dispõe o art. 8º da Lei 9.069/1995, com a redação dada pela Lei 13.844/2019.

3.2.3. Análise de Evidências

Análise – Critérios para definição das receitas e despesas que transitam pelo OAM

185. Ante todo o exposto, o posicionamento acerca da definição das receitas e despesas passíveis de cursar pelo OAM pode ser resumido da seguinte forma:

- SecexFazenda na Instrução 2 (peça 53): despesas de custeio devem transitar pelo OGU, com exceção apenas dos custos incrementais que sejam diretamente atribuíveis à aquisição, emissão ou alienação de instrumentos financeiros transacionados pelo Banco Central, quando de sua atuação como Autoridade Monetária;
- Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Valmir Campelo: determinou a retirada do OAM de algumas despesas de custeio vinculadas às atividades do meio circulante;
- Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues: reformou o Acórdão 6.499/2009-1ª Câmara, destacando o vácuo legal sobre o tema e a impossibilidade de o TCU suprir tal lacuna; e
- Banco Central no Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC (peça 49): defende a discricionariedade do Bacen na distinção entre despesas de custeio administrativo e operacional, em alinhamento com o Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara.

186. De plano, é possível concluir, então, que não resta controvérsia quanto à necessidade de as receitas e despesas decorrentes das operações típicas de Autoridade Monetária cursarem pelo OAM, dado que poderia haver severo comprometimento da atuação do Banco Central caso existisse a obrigatoriedade de tais rubricas transitarem pelo OGU.

187. Não obstante, quanto às despesas de custeio, observa-se que há grande dificuldade em se distinguir, de modo incontroverso, o que seriam despesas de custeio administrativo, que transitam pelo OGU, conforme o § 6º do art. 5º da LRF, e despesas de custeio operacional, que poderiam transitar pelo OAM, em uma das possíveis interpretações.

188. Neste cenário, dado que a LRF é a única legislação que traz alguma menção sobre o tema, é pertinente recuperar trecho do Projeto de Lei Complementar – PLP 18A, que deu origem à Lei Complementar 101/2000:

Art. 61. O Banco Central do Brasil terá, nos termos da legislação pertinente ao sistema financeiro nacional, tratamento diferenciado e compatível com suas características operacionais.

§ 1º O Banco Central do Brasil não será equiparado às demais autarquias da União para efeito de:

I - inclusão de todas as suas receitas e despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União;

II - observância dos limites, condições e demais normas aplicáveis à realização de operações de crédito, inclusive sua relação com despesas de capital e as condições para emissão de títulos próprios e ao montante da dívida, consolidada e mobiliária; e

III - consolidação de suas contas às das demais entidades que integram a administração federal.

§ 2º São obrigatoriamente incluídas, no Orçamento fiscal da União, as despesas do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, outros custeios administrativos e operacionais, bem como a investimentos fixos, aplicados, nestes casos, os limites e condições aplicados ao montante das despesas relativas a pessoal e à criação de novas despesas de caráter permanente.

§ 3º As dívidas do Banco Central do Brasil não serão computadas como dívida da União para efeito de observância dos limites aplicados a quaisquer dívidas inclusive externa e mobiliária, desta esfera de governo.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não dispensa a obrigação de que, no encerramento do exercício financeiro, o patrimônio líquido do Banco Central do Brasil seja considerado para efeito da consolidação do patrimônio da União, nem que possa ser atribuído ao Tesouro Nacional, nos termos de lei, o resultado líquido daquela autarquia especial.

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019991216SA2110000.PDF#page=314>

p. 344/345 – grifos acrescidos

189. Portanto, denota-se que houve a tentativa de estabelecer o status de ‘autarquia especial’ ao Bacen no PLP 18A, não o equiparando às demais autarquias e registrando explicitamente que seria desobrigado de incluir todas as suas receitas e despesas no OGU. Quanto às despesas de custeio, a proposição deixava claro que todas as despesas de custeio deveriam obrigatoriamente estarem presentes no OGU, posto mencionar, nesta relação, as despesas com pessoal e encargos sociais e outros custeios administrativos e operacionais.

190. A versão sancionada do texto, entretanto, ao passo que não fixou o status de ‘autarquia especial’ ao Bacen, também modificou a redação que mencionava explicitamente as despesas a serem incluídas no OGU, citando as relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores.

191. Não consta da LRF a definição de custeio administrativo, assim como não é feito na lei nenhum registro com expressão ‘custeio operacional’. A Lei 4.320/1964, por sua vez, define em seu art. 12, § 1º, despesas de custeio como ‘as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis’, também não fazendo qualquer menção à expressão ‘custeio operacional’.

192. Patente, pois, o vácuo legislativo existente, devendo a solução ser buscada na interpretação das normas.

193. Nesse sentido, compete observar as despesas que atualmente transitam pelo OAM e que podem ser consideradas como despesas de custeio, na definição da Lei 4.320/1964. Para tanto, utiliza-se, como aproximação, as despesas primárias realizadas por intermédio daquele orçamento, conforme elencado na tabela a seguir, para o exercício de 2019.

**Tabela 2 – Despesas primárias inseridas no OAM - Exercício de 2019**

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>REALIZADO – R\$</b>
<b>Meio Circulante</b>	<b>853.472.099,69</b>
Cédulas	485.958.327,60
Moedas	220.721.882,85
Segurança Predial	90.154.724,49
Fretamento de Aeronaves	12.684.584,50
Processamento Automatizado de Cédulas	12.616.227,33
Recebimento de Remessa e Movimentação de Numerário	9.712.992,35
Escolta Armada	6.669.055,22
Movimentação Interna de Numerário	4.047.949,91
Guarda e Manutenção da Frota do Mecir/RJ	3.427.795,15
Manutenção Predial - Serviços de Terceiros	2.330.948,91
Manutenção de Fragmentadoras	2.040.650,49
Manutenção de Equipamentos	1.046.142,23
Condução e Passagens	535.038,01

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>REALIZADO – R\$</b>
Monitoramento Eletrônico	527.293,07
Material de Consumo	367.881,66
Diárias	253.430,61
Sistema de Alarmes	212.867,43
Remuneração pela Venda de Cédulas, Moedas e Peças Comemorativas	59.475,03
Locomoção Urbana	44.555,00
Diárias no Exterior	33.463,83
Condução e Passagens ao Exterior	15.503,98
Multas por Remarcação ou Cancelamento de Voos	6.964,62
Indenização de Transporte	3.026,00
Condução e Passagens no País	703,40
Diárias no País	616,02
<b>Área Externa</b>	<b>31.989.623,57</b>
Taxa de Serviços de Custódia de Ativos Financeiros em Moedas Estrangeiras	10.279.604,55
Recursos Aplicados em Fundo de Investimentos Administrado Pelo BIS	6.709.560,20
Despesas Acessórias nas Operações com Futuros	4.363.084,95
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE Remuneração	2.883.829,72
Conversão de Câmbio Manual em Câmbio Sacado	2.619.141,28
Processamento, Transporte e Custódia de Ouro e Outros Metais Preciosos no Mercado Externo	2.561.286,01
Advogados no Exterior	1.428.434,68
Corretagem e Outras Tarifas Incidentes na Negociação de <i>Exchange Traded Fund</i> (ETF)	516.767,54
Taxa de Administração pela Alocação de Des pelo FMI	245.710,42
Despesas de Correção Cambial Sobre Outros Passivos em Moedas Estrangeiras	117.522,09
Custos com Modelo Macroeconômico <i>Global Projection Model</i> - GPM	116.219,74
Serviços de Manutenção de Conta Movimento no Exterior	91.803,17
Gasto Sicap - CCR	33.140,89
Outras Despesas de Juros com Créditos a Receber em Moedas Estrangeiras	22.636,57
Área de Operações das Reservas Internacionais - Outras - No Exterior - Primárias	881,76

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>REALIZADO – R\$</b>
<b>Outros</b>	<b>45.980.053,69</b>
Manutenção e Conservação de Equipamentos e Programas de Processamento de Dados	15.653.960,64
Serviços Técnicos Profissionais de Tecnologia da Informação TI	11.635.551,31
Serviços de Informações por Meio Eletrônico	9.270.654,43
Aluguel de ‘Softwares’ e ‘Hardwares’	7.065.636,84
Serviços de Teleprocessamento	1.356.214,26
Suprimento de Recursos	609.789,93
Devolução de Multas e Outras Penalidades Recebidas	243.121,78
Devolução de Multas e Outras Penalidades	145.124,50
<b>Total Geral</b>	<b>931.441.776,95</b>

Fonte: Banco Central do Brasil.

194. De fato, observa-se que as rubricas elencadas podem ser caracterizadas como despesas de custeio. Mesmo os dispêndios com cédulas e moedas, que são os materialmente mais relevantes, podem ser entendidos como despesas destinadas à manutenção do meio circulante, havendo enquadramento na definição posta na Lei 4.320/1964, art. 12, § 1º.

195. Não obstante, como já amplamente descrito, alega o Bacen que tais gastos estão atrelados às funções de Autoridade Monetária que exerce, sendo, portanto, ‘custeio operacional’, devendo ser distintos de outra espécie, o ‘custeio administrativo’.

196. Acerca desta alegada distinção entre um mesmo gênero de despesas, as de custeio, cumpre trazer a manifestação do então Ministério do Planejamento, Orçamento em Gestão (MPOG) havida nos autos do TC 019.638/2007-2, referente à Prestação de Contas do Banco Central – Exercício de 2006 (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues). Naquele processo se discutiu o uso que o Bacen vinha fazendo da denominada Reserva para o Desenvolvimento Institucional do Banco Central (Redi - BC), com a aplicação de recursos oriundos do patrimônio da Reserva para a Promoção da Estabilidade da Moeda e do Uso do Cheque (Recheque) em suas despesas de custeio, sem que houvesse trânsito pelo OGU, embora com anuência e regulamentação do CMN.

197. Naqueles autos, o MPOG se manifestou por meio da Nota Técnica Conjunta 01/SEAFIJDECON/SOF/MP (peça 61, p. 21-26), da qual se destaca o seguinte trecho (peça 61, p. 24):

12. (...) retornamos à análise das despesas custeadas pela Redi-BC, em que, contudo, o entendimento não é tão cristalino e pacificado como no caso da natureza privada de sua mais destacada fonte de receita. Isso acontece porque o principal argumento utilizado pelo Bacen para manter os projetos custeados pela Redi-BC como despesas extraorçamentárias assenta-se na defesa de que esses se encontram estritamente relacionados ao papel de autoridade monetária desempenhado por esta autarquia (em termos resumidos, a preservação do poder de compra da moeda, de acordo com o exposto no art. 164 da Constituição Federal de 1988). Não devendo, nesse caso específico, ser incluídos na LOA por força do que está regrado no § 6º do art. 5º da Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), de 4 de maio de 2000, abaixo reproduzido:

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

13. Indispensável talvez seja, neste momento, buscar uma interpretação, ou seja, fixar o verdadeiro sentido e o alcance de tal norma jurídica. Em assim sendo, uma interpretação (segundo a natureza) de ordem gramatical ou literal de imediato rechaçaria a atual sistemática de utilização da Redi-BC, uma vez que se dada despesa é considerada custeio administrativo e/ou investimento deve necessariamente constar da LOA. A verificação por meio de abordagens lógico-sistemática e teleológica chega ao mesmo resultado, haja vista que a ideia do legislador certamente foi apartar da rigidez legal e institucional do Orçamento Federal apenas aquelas atividades precípua do Bacen (§ 1º do art. 26 da LRF), ou seja, o papel de autoridade monetária em si (emissão de moeda, operações de mercado aberto, desconto, etc.) e não os meios necessários para se atingir tal fim (custeio administrativo, edificações, infraestrutura, equipamentos, contratação de consultorias, etc.). Se assim não fosse, a totalidade das despesas do Bacen deveria estar fora da LOA, dado que todas concorrem - em maior ou menor grau, direta ou indiretamente - para o atingimento da função última de preservação do poder de compra da moeda.

14. Em complemento, ocorre ainda que as despesas destinadas ao custeio administrativo e a investimentos, na prática, dificilmente podem ser segregadas entre operacionais (voltadas para a persecução da atividade fim) e administrativas (voltadas para a gestão da pessoa jurídica de direito público), como conceitualmente faz o Bacen na defesa do caráter extra-orçamentário do uso da Redi-BC (pg. 04 e 05 do PARECER 2003/00336/DEJURIPBAN, de 29 de setembro de 2003). Em função dessa impossibilidade e sabendo das dificuldades de apropriação existentes, dado que ambas as atividades (operacionais e administrativas) são desenvolvidas de maneira paralela e complementar, a prática orçamentária conta com programas e ações especialmente padronizados para que se registre o custeio da máquina estatal, ou seja, aquela parcela de dispêndios que beneficiarão toda a instituição envolvida e que, não obstante os esforços, não são passíveis de alocação precisa.

(grifos acrescidos)

198. Como resultado deste processo foi exarado o Acórdão 7.706/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Valmir Campelo, que determinou ao Bacen que houvesse trânsito pelo OGU dos recursos oriundos da Redi-BC. Tal decisão foi retificada, por inexactidão material, no Acórdão 3.514/2011-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Valmir Campelo, e reafirmada, em sede recursal, no Acórdão 1.448/2012-TCU-Plenário, voto vencedor do ministro Raimundo Carreiro.

199. De fato, o posicionamento esposado pelo então MPOG traz luz à discussão, ao mencionar a impossibilidade prática de se distinguir despesas que seriam de custeio administrativo de outras que seriam de custeio operacional, destacando, ainda, a natureza das despesas de custeio, ou seja, destinam-se a assegurar o funcionamento harmônico de toda a instituição e não apenas de parte dela.

200. Neste diapasão, a interpretação que parece mais adequada a se fazer do § 6º do art. 5º da LRF é a defendida pela então SecexFazenda, isto é, todas as despesas de custeio do Bacen devem transitar pelo OGU, não sendo adequado realizar distinção onde a lei não distinguiu com clareza.

201. Note-se que a adoção dessa interpretação não implicaria afirmar que o Tribunal estaria a estabelecer critério econômico, contábil ou de qualquer outra natureza, extrínseco à legislação para suprir o vácuo legislativo existente. Tratar-se-ia de legítimo exercício de hermenêutica jurídica, atividade ínsita às funções do TCU.

202. Contudo, há que se considerar ainda outros aspectos presentes na decisão expedida por meio do Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues. Assim, a completa dissociação das despesas de custeio, que cursariam pelo OGU, das despesas típicas de Autoridade Monetária, que remanesceriam no OAM, poderia gerar situações que levassem de fato à inviabilidade do exercício de algumas funções e serviços.

203. Segundo preconiza o art. 22 do Decreto-Lei 4.657 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei 13.655/2018: ‘na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.’

204. Desse modo, tais aspectos devem ser considerados em eventual proposta de adoção da interpretação da LRF defendida pela então SecexFazenda, com a consequente revisão do Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara.

205. Neste quadro, observa-se que as despesas de custeio são relativamente pouco relevantes ante o total despendido no âmbito do OAM. Tomados os dispêndios primários do OAM como representando os desembolsos de custeio, tem-se que, em 2019, ante o total de R\$ 719,0 bilhões (ver Tabela 1), foram gastos R\$ 931,44 milhões em despesas primárias (ver Tabela 2), representando, pois, apenas 0,13% do total.

206. Entretanto, se possuem baixa representatividade no total de despesas do OAM, o mesmo não ocorre com as despesas do OGU. Em 2019, o total das despesas do Bacen no OGU atingiu R\$ 3,92 bilhões (ver Tabela Apêndice 14 a16). Caso trasladadas todas as despesas primárias do OAM, haveria, então, 23,76% de acréscimo nas rubricas do OGU destinadas ao Banco Central. Por certo que a ampliação desta magnitude acirrará ainda mais o já disputado espaço pelos recursos do Tesouro Nacional aplicados por meio do OGU, sendo improvável que o Bacen pudesse ser contemplado com todo o montante requerido.

207. É certo, também, que o Bacen não é a única instituição a enfrentar dificuldades orçamentárias para as despesas de custeio, necessárias ao desempenho de suas funções, contudo, é a única capaz de utilizar orçamento distinto do OGU. Dessa maneira, a possibilidade de acomodar despesas de custeio no OAM, que é integralmente suportado pela emissão monetária, representa indubitavelmente um privilégio ao Banco Central.

208. Neste panorama, a manutenção deste privilégio deve ser acompanhada de correspondente governança e transparência na gestão dos recursos, que, apesar de não possuírem origem tributária, são igualmente recursos públicos. Este impulso a ser promovido na governança e transparência deve atingir todo o espectro do OAM e não apenas as despesas de custeio nele atualmente inseridas.

209. De fato, a transparência do processo do OAM é muito inferior à existente para os recursos do OGU. A título de exemplo acerca de alguns aspectos, é apresentado, no quadro a seguir, um comparativo entre os processos do OAM e do OGU.

**Quadro 1 – Comparativo entre os procedimentos do OAM e do OGU**

<b>Etapas</b>	<b>OAM</b>	<b>OGU</b>
Elaboração	Interna ao Banco Central.	Descentralizada nos Poderes. Poder Executivo consolida a proposta, elaborada conforme diretrizes aprovadas pelo Congresso Nacional na LDO.
Aprovação	CMN.	Congresso Nacional.
Execução	Interna ao Banco Central, que utiliza sistema próprio – Siorc.	Descentralizada em toda a Administração Pública. Uso do Siafi.
Acompanhamento	Interno ao Banco Central	Passível de acompanhamento em tempo real, por meio do Siafi e de outras plataformas com módulos de acesso público (Tesouro Transparente, Siop, SigaBrasil e

<b>Etapas</b>	<b>OAM</b>	<b>OGU</b>
		Portal da Transparência).
Acompanhamento – Órgãos de controle	Acesso somente mediante requisição ao Bacen. Sem acesso direto à fonte primária da informação, Siorc.	Acesso livre à informação primária, por meio do Siafi e Tesouro Gerencial.
Acompanhamento – Congresso Nacional	Audiência pública a cada semestre em reunião conjunta de comissões temáticas para demonstração do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações (LRF, art. 9º, §5º).	Permanente, por meio dos programas e ações orçamentárias. Audiência pública a cada quadrimestre na Comissão Mista de Orçamento para demonstração do cumprimento das metas fiscais (LRF, art. 9º, § 4º).
Divulgação	Números consolidados divulgados no sítio do Bacen na internet.	Ampla na internet, com possibilidade de acesso aos números detalhados. Ex: Portal Siga Brasil.
Receitas em 2019	R\$ 804,6 bilhões	R\$ 2.336,2 bilhões (exceto refinanciamento e amortização da dívida)
Despesas em 2019	R\$ 719,0 bilhões	

Fonte: elaboração própria.

210. Há, portanto, oportunidades amplas de melhoria nos processos de governança e transparência do OAM. Nesse sentido são formuladas algumas propostas, que compõem o encaminhamento do presente tópico deste relatório.

211. A primeira proposta de encaminhamento é recomendar ao Ministério da Economia e ao Banco Central, entidades que possuem a totalidade dos integrantes do Conselho Monetário Nacional, que adotem providências no sentido de formular proposta de resolução a ser apreciada pelo CMN, disciplinando os ritos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM.

212. Como visto, o único normativo que dispõe acerca dos procedimentos a serem seguidos no OAM é o Manual de Procedimentos e Rotinas do próprio Bacen que, desta forma, realiza espécie de auto-regulamentação em relação àquele orçamento.

213. Entretanto, dados a materialidade dos valores envolvidos e o amplo grau de discricionariedade já existente para atuação do Banco Central nas funções típicas de Autoridade Monetária, este não parece ser o arranjo mais adequado em termos da melhor governança.

214. Ademais, consoante o art. 4º, incisos III e XXVII, da Lei 4.595/1964, compete ao CMN deliberar sobre o Orçamento Monetário. Neste cenário, natural que seja também o órgão que aprove as diretrizes pelas quais este orçamento deva ser conduzido. São estes, portanto, os critérios a guiar a presente recomendação.

215. De modo semelhante, a segunda proposta de encaminhamento é na via de recomendar ao Ministério da Economia e ao Banco Central que adotem providências no sentido de incrementar a transparência e a publicidade do OAM. Tal providência passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de sistema ou plataforma que se mostre adequada à inclusão e divulgação diárias de todos os valores que transitam no OAM, e ainda a divulgação na *internet*, em periodicidade mensal. As rubricas e os valores devem ser disponibilizados em grau de detalhamento semelhante ao disponível no sistema denominado Tesouro Gerencial, utilizado

para divulgação dos valores que transitam no OGU.

216. A mera transposição dos recursos que hoje transitam pelo OAM para o OGU não implicaria, necessariamente, melhor economicidade, eficiência e efetividade na aplicação dos recursos. O grande ganho seria em relação à maior transparência dos recursos arrecadados e dos desembolsos realizados.

217. Nessa trilha foi a manifestação da Serur, quando da análise do recurso impetrado pelo Bacen que resultou no Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara (peça 56, p. 8):

27. Ademais, até que se preencha a lacuna legal, conforme apontado no item 41 da peça recursiva (fl. 24, anexo 2), nada obsta que sejam criados ou desenvolvidos mecanismos de controle alternativos que não firam a necessária e imprescindível autonomia e flexibilidade da gestão orçamentária da autoridade monetária, como ressaltou o Bacen na parte final do item 31 de seu arrazoado:

*'O que assegura a qualidade da aplicação dos recursos são os esforços de gestão e controle que devem ser incorporados aos processos de trabalho e o acompanhamento efetivo da aplicação dos recursos pelos órgãos de controle externo, inclusive mediante o acesso a informações e documentos a ele relativos. Irregularidades devem ser tratadas, e o são, com base nos instrumentos legais aplicáveis à espécie' (item 31, fl. 15, anexo 2).*

Grifos acrescidos

218. Na mesma senda é a recente manifestação do Bacen por meio do Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC, em trecho que cita a retromencionada manifestação da Serur, anuindo com tais ponderações (peça 49, p. 35):

87. Essa conclusão, naturalmente, não implica liberdade absoluta da autoridade monetária para a inclusão de quaisquer despesas no OAM, independentemente de sua natureza. A caracterização de determinado encargo como despesa de custeio operacional deve ser tecnicamente fundamentada, tendo em vista sua conexão instrumental com os serviços necessários para a execução das operações típicas de autoridade monetária.

88. Foi decerto imbuído desse espírito que o Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara destacou a importância de se desenvolverem mecanismos de controle para a correta identificação das despesas de custeio operacional:

27. Ademais, até que se preencha a lacuna legal, (...)

219. Portanto, a recomendação ora proposta está alinhada com as manifestações do próprio Banco Central. Atualmente, são disponibilizados mensalmente, na *internet*, dados acerca da execução financeira do OAM, em <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/orcamentoaautoridademonetaria>. Entretanto, a informação é agregada nos macrotópicos que compõem o OAM, exatamente como exposto à Tabela 1 deste relatório. Trimestralmente é publicado, no mesmo sítio, um boletim de execução do OAM, com cerca de quatro páginas e a mesma informação agregada em macrotópicos, com algum nível de detalhamento apenas para as despesas primárias do OAM.

220. Desse modo, a forma como são hoje publicadas as informações de execução do OAM limita, sobremaneira, qualquer tipo de estudo ou conhecimento real dos valores executados por meio daquele instrumento. Mesmo o detalhamento das despesas primárias é muitas vezes feito em rubricas que não permitem concluir o tipo de despesa ali contida, a exemplo das rubricas existentes no OAM 2020 intituladas 'Divulgação e Pesquisa de Assuntos de Meio Circulante' e 'Área de Tecnologia da Informação'.

221. Quanto à opção pelo desenvolvimento de sistema ou plataforma próprios para dar publicidade, destaque-se que a execução do OAM não é feita por meio do Siafi, razão por que não é possível consultar naquele sistema a execução orçamentária do OAM. Conforme destacado pela STN nos comentários ao Relatório Preliminar desta inspeção – Nota Técnica SEI

48751/2020/ME (peça 82, p. 2):

6. (...) quanto ao Tesouro Gerencial, esse sistema se constitui em uma ferramenta para extração de dados constantes do Siafi Operacional, permitindo a formatação de relatórios gerenciais contendo de forma ordenada as informações. Assim, considerando que a execução orçamentária da Autoridade Monetária não é realizada pelo Siafi, não é possível a utilização do Tesouro Gerencial para fins de armazenamento de informações gerenciais não constantes do Siafi Operacional, sendo necessária a utilização de sistemas do próprio BCB com vistas à devida transparência, a qual deverá incorporar e consolidar todas as informações atinentes à Autoridade Monetária, inclusive àquelas informações não constantes do Siafi.

222. Tal fato não obsta, entretanto, que o Tesouro Gerencial seja utilizado como paradigma para o desenvolvimento do sistema aqui proposto, em virtude da grande utilidade que tem demonstrado esta plataforma, Tesouro Gerencial, no acompanhamento do Orçamento Público.

223. De fato, o Tesouro Gerencial é a evolução do Siafi, no que tange às múltiplas possibilidades de exploração dos dados ali existentes para a confecção de relatórios em que se possa realmente aprofundar o conhecimento acerca dos recursos que transitam pelos orçamentos, **após a sua execução**. Ao estipular o Tesouro Gerencial como paradigma, não se trata, pois, de impor qualquer restrição ou mesmo modificar a forma como é hoje executado o OAM, e sim ter acesso às informações dos recursos que transitam pelo OAM de maneira prática, ágil e tempestiva, após a sua realização, reitere-se.

224. Ainda sobre o Tesouro Gerencial, destaque-se trecho da publicação: ‘Tesouro Gerencial Aplicado às Ações de Controle’, da Secretaria Federal de Controle, da CGU:

Com a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, a partir de 1º de janeiro de 2015, fez-se necessário o desenvolvimento de uma nova ferramenta de consultas gerenciais sobre dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial, o **Tesouro Gerencial**, construído em uma arquitetura de BI (*business intelligence*) em substituição ao SIAFI Gerencial. Os benefícios da nova solução são: a ampliação expressiva da abrangência; a geração de relatórios dinâmicos; a construção de documentos complexos e painéis (*dashboards*); e a possibilidade de agendamento para geração de diversos relatórios.

Diferentemente do SIAFI Operacional, Tesouro Gerencial é um sistema em ambiente Web, utilizando tecnologia *Data Warehouse*, que possibilita a obtenção de informações a partir dos dados da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, conforme comandos expressos ou implícitos da LDO, objetivando detalhar as informações que estão sendo realizadas a partir da LOA.

Os dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial são exatamente a matéria-prima para o planejamento e execução das ações de controle (auditoria e fiscalização) da CGU. Eles podem e devem ser extraídos de forma ágil e racional com a utilização do referido sistema, que está disponível para uso das unidades. Outra vantagem refere-se à facilidade de se trabalhar os resultados obtidos, apresentados na forma de planilhas eletrônicas, possibilitando a manipulação com vistas à obtenção de diversos tipos de composições e interpretação sob vários aspectos.

Nesse sentido, tendo em vista a importância dos dados contidos no SIAFI Operacional e a necessidade de transformá-los em informação é que se pode afirmar que o Tesouro Gerencial veio para suprir lacunas, atendendo as necessidades dos usuários de forma mais tempestiva e customizada, tornando necessário o treinamento dos servidores da CGU nesse novo sistema. (grifo no original)

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44967/1/Tesouro%20Gerencial%20Aplicado%20a%20Acoes%20de%20Controle.pdf> página 4-5

225. Por fim, cabe ainda dizer que a presente recomendação toma como critério, dentre outros, o princípio da publicidade na Administração Pública, expressamente mencionado no caput do art.

37 da Constituição Federal.

226. No mesmo caminho, de aumento da transparência e publicidade do OAM, é formulada a terceira proposta de encaminhamento, que consiste na recomendação ao Banco Central para que adote as providências no sentido de divulgar, na internet, as deliberações do CMN, acompanhadas dos respectivos votos, estudos, notas técnicas ou quaisquer outros documentos que as fundamentaram, que tratem de temas afetos ao OAM, a exemplo da aprovação e das eventuais modificações daquele orçamento.

227. Compete ressaltar que, consoante a Lei 4.595/1964, cabe ao Bacen exercer as funções da Secretaria-Executiva do CMN, organizando e assessorando as sessões deliberativas, dentre as quais se incluem: preparar, dar suporte, elaborar as atas e manter o arquivo histórico, entre outras funções administrativas. Entretanto, não constam, no sítio do Bacen na internet, as deliberações do CMN acerca do OAM.

228. Por fim, a quarta proposta de encaminhamento é recomendar ao Banco Central que adote providências no sentido formalizar, ainda que *a posteriori*, a motivação das suplementações, reprogramações, alterações ou remanejamentos de rubricas que eventualmente ocorram ao longo do exercício no OAM, dando divulgação destes documentos tanto na internet quanto nos relatórios de gestão elaborados anualmente.

229. Conforme visto quando da descrição dos procedimentos de execução orçamentária previstos no MPR/OAM (peça 59, p. 12-13):

(...) existe a possibilidade de ocorrer realização superior à dotação ou à estimativa aprovada pelo CMN, de modo que o Banco Central, na função de Autoridade Monetária, exerça as suas atribuições de forma tempestiva, sem a imposição de qualquer limite operacional prévio. Caso isso ocorra, o processo de ajuste das contas negativas é denominado reprogramação, caracterizado por permitir que primeiro se executem as operações financeiras, e só depois, após a apuração da realização, aumente-se o limite definido previamente pelo CMN.

230. A recomendação proposta em nada atinge a continuidade dessa forma de operar do Bacen, decorrendo apenas da necessidade de que se registrem os motivos que levaram à extrapolação da programação orçamentária originalmente aprovada pelo CMN. Tal recomendação é calcada na Teoria ou Princípio da Motivação dos Atos Administrativos, amplamente estudada e conhecida no âmbito do Direito Administrativo.

231. Ressalte-se, no mesmo sentido, que as três outras recomendações também em nada afetam a maneira com que o Bacen atualmente exerce suas funções de Autoridade Monetária, sendo decorrentes de oportunidades de melhoria na governança e transparência do OAM, identificadas no curso dos trabalhos.

232. As recomendações propostas, na medida em que possuem relação com a transparência das funções e organizações públicas e com o acesso à informação, tomam como critério também, além dos já mencionados, a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação. Nesse sentido, o disposto na lei:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

233. Quanto à jurisprudência expressa no Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, considerando todo o exposto ao longo do presente tópico, deixa-se, então, de propor, por ora e salvo melhor juízo, a sua revisão. Tal posicionamento é condizente com o princípio da segurança jurídica, promovendo estabilidade das decisões aos jurisdicionados, sem, contudo, deixar de apontar necessidades na melhoria da gestão pública.

234. Nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, as recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

235. Entretanto, considerando a materialidade e a relevância do OAM, caso as recomendações ora prescritas não venham a ser implementadas, é aconselhável a realização de trabalho de auditoria específico e mais aprofundado sobre todo o conjunto de receitas e despesas que transitam por esta peça, além de, eventualmente, ser revista a jurisprudência do Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara.

236. Nesse sentido, é proposto prazo de sessenta dias para que as instituições destinatárias comuniquem ao TCU as providências adotadas ou as razões para o não atendimento das recomendações que vierem a ser expedidas.

237. Destaque-se que, nos comentários à versão preliminar deste relatório, o Bacen solicitou a reavaliação deste prazo (Ofício 24000/2020-BCB/DEAFI - peça 83, p. 4), sugerindo que fossem concedidos 180 dias. Entretanto, pondera-se que o prazo original deve ser mantido, uma vez que não se trata de prazo-limite para o cumprimento de obrigação de fazer por parte do Bacen, mas de período para que haja mera comunicação se as recomendações serão ou não implementadas e as providências já adotadas, caso o sejam, ou as justificativas pertinentes, caso não o sejam.

238. Embora a sistemática do atual OAM esteja distante dos excessos observados no antigo Orçamento Monetário, é preciso continuamente observar, analisar e eventualmente propor adequações neste relevante instrumento. Nesse sentido, cabe a ilustração do mecanismo do antigo Orçamento Monetário, em trecho do livro 'Saga Brasileira – A longa luta de um povo por sua moeda', da jornalista Miriam Leitão (Editora Record, 2011 – p. 57-58):

Nos anos 1970 e no começo dos anos 1980, tudo parecia permitido a quem se sentava na cabeceira de uma imensa mesa que existe no sexto andar do Ministério da Fazenda. Era o trono do presidente do Conselho Monetário Nacional. Um rei absolutista. Ali foram criadas algumas barbaridades, depois corrigidas na democracia.

Quando acabavam as reuniões do Conselho, jornalistas, com seus gravadores pré-históricos, blocos, câmeras e ansiedade, avançavam sobre os participantes daquele órgão que tudo decidia. Lá se aprovavam os votos dos gastos que seriam registrados no Orçamento Monetário. Quem hoje acha que o atual Orçamento da União é peça de ficção, porque gastos aprovados não são executados; quem reclama dos cortes, dos contingenciamentos e dos vetos presidenciais a emendas dos parlamentares, não tem a menor ideia do que era aquele irresponsável tempo da ganância ilimitada. Ainda estamos longe do ideal, mas aquele tempo era caótico.

O que passava pelo Congresso era um registro sem importância dos gastos a serem feitos com os impostos. Dele não constavam as duas grandes fontes de despesas: o Orçamento Monetário e os gastos das estatais. Nesses, sim, é que se fazia a orgia com o dinheiro público. Isso sem falar no que era contabilizado por fora desses três orçamentos.

O Orçamento Monetário era a forma de pôr no papel todos os gastos autorizados pelo Conselho Monetário Nacional. O órgão começou com poucos integrantes e foi engordando. Logo a elite brasileira percebeu onde estava o poder e os canais de acesso ao dinheiro público. O Conselho começou a abrigar os representantes dos bancos, dos oligopólios industriais, dos grandes comerciantes, dos exportadores, dos fazendeiros. Lá se decidia

quanto seria emprestado aos fazendeiros, quanto de subsídio teria a grande indústria de capital familiar, quanto de isenção fiscal teriam os ricos brasileiros, quanto os bancos emprestariam com garantia do governo federal, quanto os exportadores e os fazendeiros pagariam de juros. Eles se reuniam, com o ministro da Fazenda na cabeceira, para tomar decisões sobre gastos públicos. Tinham voz e voto em operações que iriam favorecê-los. Era uma escandalosa apropriação do público para enriquecer a elite empresarial. A conta era enviada para o cidadão, que pagava através dos impostos e da inflação.

Dizem os investigadores que, se alguém quiser desvendar um crime, deve ‘seguir o dinheiro’. O dinheiro se fabricava no Conselho Monetário Nacional. O Orçamento Monetário ficava cada vez maior e o Orçamento que passava pelo Congresso ficava cada vez menos importante. Todo mundo queria estar lá no CMN. Todo lobby queria ter seu representante. Aquela anomalia institucional cresceu tanto que virou o verdadeiro orçamento do país. O poder que deveria ser do Congresso foi sendo transferido para o Conselho, até que um dia o próprio Congresso pediu o direito de ter assento no Conselho. Era uma inversão completa: o Poder Legislativo, que deveria representar a sociedade como um todo, pedindo passagem para um órgão burocrático.

Os jornalistas ficavam andando pelos corredores, ao lado da imensa sala de reunião, e tentavam entender as decisões. Uma reunião do CMN era assunto para uma semana. Primeiro era preciso descobrir a pauta da reunião, antecipar os votos do ministro da Fazenda e entender o significado de cada voto. No dia, era preciso destrinchar tudo, os novos mecanismos, novas regras de EGFs (Empréstimos do Governo Federal), fundos, emissões, operações extraorçamentárias, liberações para planos de expansão industrial. O jornalismo de economia na maioria do tempo não escrevia para as pessoas comuns, mas para os que partilhavam essa riqueza distribuída aos ricos. Os jornalistas esmiuçavam tudo, não entendiam o principal: que ali se conspirava para que o Brasil fosse um país de renda cada vez mais concentrada, um país cada vez mais desigual. Ali, instalados no coração da emissão primária de moeda, os ricos contratavam a inflação, que os enriqueceria ainda mais.

Para romper com esse passado, era preciso dar o primeiro passo, o segundo e o terceiro. Tantos outros são necessários ainda, mas foram gigantes os passos iniciais.

O primeiro passo seria acabar com a conta que juntava o Banco do Brasil e o Banco Central: a tal conta-movimento. Por ela, o Banco do Brasil poderia ter a administração descuidada que tivesse, poderia emprestar para os agricultores e nunca receber de volta, poderia subsidiar os mais variados setores empresariais que chegavam a Brasília com seus lobbies. Tudo era acertado no final do ano de forma puramente contábil. O Banco Central criava moeda e cobria o rombo. Essa criação de moeda era uma forma de alimentar a inflação. O segundo passo seria criar a Secretaria do Tesouro. E o terceiro seria ter um orçamento só — em vez de três.

Parece simples e racional. Foram violentas batalhas.

#### 3.2.4. Causas

239. Não há legislação que defina com clareza as receitas e despesas que podem cursar pelo OAM. A LRF dispõe apenas acerca das despesas que devem obrigatoriamente cursar pelo OGU, como as de custeio administrativo daquela autarquia. Há, assim, certa margem para interpretação quanto a outras despesas.

240. É por meio do OAM que o Bacen realiza as operações típicas de Autoridade Monetária, como a definição das políticas monetária e cambial, além do gerenciamento das reservas internacionais e do meio circulante. Para consecução destas atividades, são necessárias algumas despesas de custeio, gerando controvérsia se estas devem transitar pelo OGU ou pelo OAM.

#### 3.2.5. Efeitos e Riscos Decorrentes da Manutenção da Situação Encontrada

241. A elaboração, a aprovação, a execução, o acompanhamento, a avaliação e a divulgação do

OAM ocorrem por rito próprio, do qual participam, via de regra, apenas o CMN e o próprio Banco Central. Na composição atual, o CMN é integrado pelo ministro da Economia (presidente do Conselho), pelo presidente do Banco Central e pelo secretário especial de Fazenda do Ministério da Economia.

242. Assim, como efeito dessa conformação, tem-se que as receitas e despesas que transitam pelo OAM possuem transparência muito inferior às que transitam pelo OGU, que são anualmente submetidas à apreciação do Poder Legislativo, contando ainda com instrumentos que hoje permitem a qualquer cidadão acompanhar quase que em tempo real a arrecadação das receitas e a execução das despesas.

243. Tal panorama é um risco ao próprio OAM, uma vez que pode suscitar na sociedade questionamentos quanto à legitimidade desse instrumento. Ademais, a materialidade dos valores envolvidos e o elevado grau de discricionariedade existente para atuação do Banco Central apontam como essencial o incremento da governança, *accountability* e transparência na gestão do OAM.

### 3.2.6. Conclusão

244. A existência do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária se justifica em razão da necessidade de o Banco Central conduzir, dentre outras, as políticas monetária e cambial, a administração do meio circulante e das reservas internacionais, atividades típicas de Autoridade Monetária. Entretanto, em que pese a importância do OAM, não há legislação que disponha acerca das receitas e despesas que podem transitar por este orçamento.

245. Neste cenário, o Bacen vem reiteradamente, ano após ano, executando despesas de custeio dentro do OAM, sob alegação de se tratar de despesas que seriam ‘custeio operacional’, vinculadas às operações típicas de Autoridade Monetária, que ficariam comprometidas caso não contassem com este apoio.

246. Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu § 6º do art. 5º, que devem ser incluídas no OGU as despesas do Bacen relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores. Não há, na LRF ou em nenhuma outra legislação, menção a despesas do Bacen que seriam de ‘custeio operacional’. Assim, observa-se a existência de controvérsia que, em princípio, só se resolve pela via interpretativa ou mediante edição de novel legislação.

247. Para deslinde da questão, foram analisados os seguintes posicionamentos acerca do tema:

- manifestação da então SecexFazenda nos autos TC 002.566/2015-0, relatoria do ministro Raimundo Carreiro (peça 53), em que defende que todas as despesas de custeio devem transitar pelo OGU, com exceção apenas dos custos incrementais que sejam diretamente atribuíveis à aquisição, emissão ou alienação de instrumentos financeiros transacionados pelo Banco Central, quando de sua atuação como Autoridade Monetária;
- Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Valmir Campelo: determinou a retirada do OAM de algumas despesas de custeio vinculadas às atividades do meio circulante;
- Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues: reformou o Acórdão 6.499/2009-1ª Câmara, destacando o vácuo legal sobre o tema e a impossibilidade de o TCU suprir tal lacuna;
- manifestação do Banco Central, por meio do Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC (peça 49), que advoga pela discricionariedade do Bacen na distinção entre despesas de custeio administrativo e operacional, fazendo menção ao Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara; e
- manifestação do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão havida nos autos TC 019.638/2007-2, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, por meio da Nota Técnica Conjunta 01/SEAFIJECON/SOF/MP.

248. A conclusão obtida no presente relatório foi a de que a interpretação que parece mais adequada a se fazer do § 6º do art. 5º da LRF é a defendida pela então SecexFazenda, dada a impossibilidade prática de se distinguir despesas que seriam de custeio administrativo de outras que seriam de custeio operacional, destacando, ainda, a natureza das despesas de custeio, ou seja, se destinam a assegurar o funcionamento harmônico de toda a instituição, e não apenas de parte dela. Tal interpretação é consentânea com o fundamento hermenêutico de que o intérprete não deve fazer distinção naquilo que a lei não distingue.

249. Não obstante, prescreve o art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que: ‘na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.’

250. Considerando que o traslado das atuais despesas de custeio que cursam pelo OAM para o OGU representaria a necessidade de relevante acréscimo das rubricas destinadas ao Bacen naquele orçamento, sendo improvável que pudesse ser contemplado em todo o montante requerido, há fundado risco de as atividades típicas de Autoridade Monetária virem a ser prejudicadas pela insuficiência das despesas de custeio que lhe dão suporte.

251. Ademais, a mera transposição dos valores que hoje transitam pelo OAM para o OGU não implicaria, necessariamente, melhor economicidade, eficiência e efetividade na aplicação dos recursos. Haveria, contudo, expressivo ganho em relação à maior transparência dos recursos arrecadados e dos desembolsos realizados.

252. Desse modo, deixa-se de propor, por ora e salvo melhor juízo, a revisão da jurisprudência expressa no Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara. Tal posicionamento é condizente com o princípio da segurança jurídica, promovendo estabilidade das decisões aos jurisdicionados, sem, contudo, deixar de apontar necessidades na melhoria da gestão pública.

253. São sugeridas, então, quatro recomendações, conforme proposta de encaminhamento a seguir, que em nada afetam a maneira com que o Bacen atualmente exerce suas funções de Autoridade Monetária, sendo decorrentes de oportunidades de melhoria na governança, *accountability* e transparência do OAM, identificadas no curso dos trabalhos.

### 3.2.7. Proposta de Encaminhamento

254. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se:

i) recomendar ao Ministério da Economia e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências no sentido de formular proposta de resolução a ser apreciada pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando os ritos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM;

ii) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

a) incrementar a transparência e a publicidade do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, notadamente mediante desenvolvimento de sistema ou plataforma que se mostre adequado à inclusão e divulgação diária de todos os valores que transitam no OAM, devendo a divulgação ser feita também na internet, mensalmente; a criação de tal solução deve ter como paradigma o sistema Tesouro Gerencial, tendo a informação do OAM grau de detalhamento e acessibilidade semelhantes aos disponíveis para os valores do Orçamento Geral da União, existentes no próprio Tesouro Gerencial;

b) divulgar, na internet, as deliberações do Conselho Monetário Nacional, acompanhadas dos respectivos votos, estudos, notas técnicas ou quaisquer outros documentos que as fundamentaram, que tratem de temas afetos ao Orçamento de Receitas e Encargos de Operações

de Autoridade Monetária, a exemplo da aprovação e eventuais modificações daquele orçamento;  
e

c) formalizar, ainda que *a posteriori*, a motivação das suplementações, reprogramações, alterações ou remanejamentos de rubricas que eventualmente ocorram ao longo do exercício no Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, dando divulgação destes documentos tanto na internet, quanto nos relatórios de gestão elaborados anualmente.

iii) fixar o prazo de sessenta dias para as instituições destinatárias das recomendações comunicarem ao TCU as providências adotadas para o atendimento ou as razões para o não atendimento.

### 3.3. Rito de execução de receitas e de despesas do Bacen no OGU

255. A presente seção aborda a questão do rito de execução orçamentária e financeira das receitas e despesas do Bacen no OGU e, portanto, fora do OAM, as quais devem seguir o mesmo rito aplicável às receitas e despesas dos demais órgãos e entidades inseridos no OGU. Evidencia-se, nesta seção, que o Bacen está submetido a um regime misto de execução orçamentária e financeira, o qual impõe a separação do *superavit* financeiro das receitas próprias na apuração do resultado da Autoridade Monetária, de modo a liberar fontes de recursos do Tesouro para o financiamento de outras despesas do OGU.

#### 3.3.1. Critérios

256. Os principais critérios legais e normativos a serem observados na análise da presente questão são:

i) Constituição Federal de 1988, notadamente o Capítulo II – das Finanças Públicas, Seção I – Normas Gerais, arts. 164, §§1º, 2º e 3º, e 165, § 5º, incisos I e III, §§ 1º, 2º e 3º, e Seção II – dos Orçamentos, art. 167, incisos I e II;

ii) Lei Complementar 101/2000, arts. 5º, § 6º e 7º;

iii) Lei 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, arts. 43, §§1º, inciso I e 2º, 105, §§ 1º e 3º;

iv) Lei 13.898/2019 (LDO 2020), art. 5º;

v) Lei 4.595/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias e criou o Conselho Monetário Nacional, arts. 4º, incisos III e XXVII, e 8º, parágrafo único;

vi) Decreto-Lei 2.376/1987, art. 9º;

vii) Medida Provisória 2.170-36/2001, arts. 1º e 4º, inciso I;

viii) Lei 13.820/2019, arts. 3º e 4º.

#### 3.3.2. Posição da SOF e da STN

257. A Nota Técnica SEI 12360/2020/ME, (peça 31, p. 2), de autoria da SOF e da STN, sublinhou a dupla natureza do Banco Central – autarquia e Autoridade Monetária, o que importaria a necessidade de se separar, contabilmente e fiscalmente, receitas e despesas de cada uma dessas funções. Entretanto, segundo a nota técnica, não existiria a devida separação dessas funções, o que acarretaria distorções ou incorreções, em razão do fato de que, ao se transferir o resultado positivo do Bacen para o Tesouro, o qual é vinculado ao pagamento da dívida, estariam sendo transferidos recursos arrecadados de fontes próprias da autarquia junto com o resultado da política monetária.

258. De acordo com a referida nota técnica, isso ensejaria dupla contagem na contabilização das receitas, porquanto já tendo sido arrecadada e contabilizada a receita própria do Bacen no rol de receitas da União, essa mesma receita, se tiver sido gasta, é novamente transferida como

resultado do Banco Central, compondo novamente o rol de receitas do OGU.

259. Por intermédio da aludida nota técnica, a STN e a SOF alegaram que é necessário que o registro das despesas do Bacen com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) não seja mais realizado pela unidade gestora da Coordenação-Geral de Programação Financeira (Cofin/STN) e, sim, pela própria autarquia, por ser a unidade executora, a qual deveria ser responsável pelos gastos por ela realizados. Aquelas secretarias propuseram ainda a adequação da rotina para implantar procedimento no qual o próprio Bacen efetuará, por meio de ordem bancária, os saques da Conta Única do Tesouro Nacional (CTU) relativos à execução das suas despesas, retirando essa atribuição da unidade gestora da Cofin. A nota técnica acrescentou que o ordenador de despesas e o gestor financeiro do Bacen deveriam autorizar os saques da Conta Única relativos às despesas do Bacen com recursos dos OFSS, como ocorre com as demais unidades gestoras que utilizam o Siafi.

260. A mencionada nota técnica informou ainda que, desde o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2018, não têm sido feitas estimativas de receitas próprias do Bacen, tendo em vista comunicação da autarquia, por intermédio do Ofício 21757/2018-BCB/Depog, de 29/10/2018, de que, não obstante houvesse *superavit* financeiro registrado nas fontes de recursos próprias da autarquia, tais recursos seriam inexistentes.

261. Em consequência, a SOF decidiu excluir da previsão orçamentária as receitas diretamente arrecadadas pelo Bacen (fonte 250) como fonte de financiamento das despesas discricionárias da autarquia no OGU, passando essas despesas a ser custeadas por outras fontes do Tesouro.

262. A aludida nota técnica enfatizou que o procedimento adotado pela SOF de não estimar as receitas próprias do Bacen nos relatórios de avaliação bimestral a partir do 5º bimestre de 2018 e na proposta orçamentária de 2020 não acarretou prejuízo algum ao orçamento da autarquia, na medida em que as despesas do Banco Central foram custeadas com fontes do Tesouro.

263. A multicitada nota técnica enumerou ainda possíveis consequências de se considerar as receitas próprias do Bacen no orçamento sem alteração dos atuais procedimentos de registro dessas receitas: (i) dupla contagem de receitas no orçamento; (ii) desvinculação de receitas sem autorização do Congresso Nacional; (iii) prejuízo para apuração das regras fiscais existentes (resultado primário e Regra de Ouro); (iv) inobservância das leis que regem o Direito Financeiro brasileiro, especialmente, LRF e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) anuais; e (v) emissão de atos de gestão por parte do Ministério da Economia e do Bacen com inconsistência, como, por exemplo, o *superavit* financeiro da fonte 52 e da fonte 50 do Banco Central.

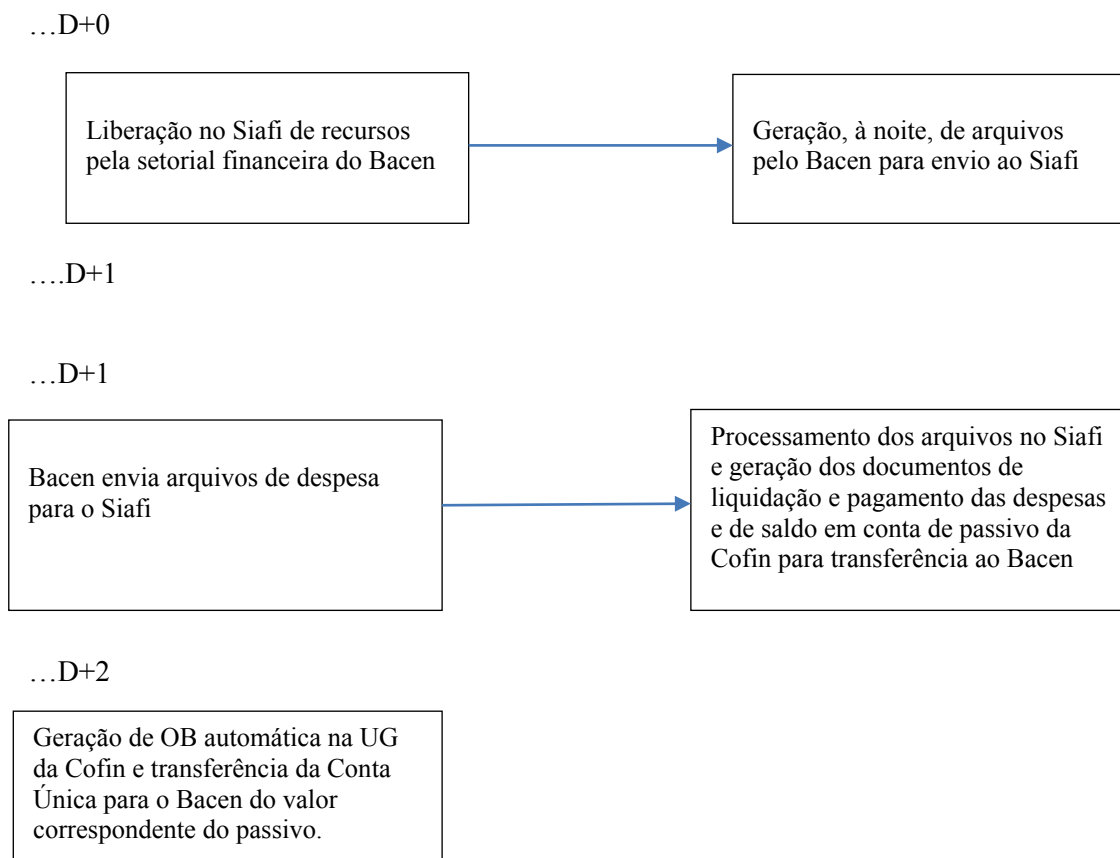
264. A Nota Técnica SEI 13930/2019/ME (peça 32, p. 1-2), de lavra da STN, descreve o atual estágio de integração da contabilidade do Bacen ao Siafi e o coteja com o novo modelo proposto de integração.

265. No atual modelo, segundo a nota técnica, o Bacen registra suas despesas em sistema próprio de contabilidade e, posteriormente, esses registros são enviados diariamente ao Siafi, por meio de arquivo para contabilização. No caso de despesas orçamentárias do Bacen cursadas no OGU e custeadas com fontes de receitas arrecadadas pelo Tesouro, esses recursos encontram-se depositados na Conta Única do Tesouro Nacional. Posteriormente, o Bacen envia os arquivos para registro no Siafi e o valor da despesa do Bacen com fonte de recurso do Tesouro é registrado na conta de passivo 21881.04.49 – Depósitos de Terceiros – Bacen, cujo saldo é verificado diariamente por uma rotina automática de geração de ordens bancárias, emitindo-se ordem bancária (OB) na unidade gestora 170500 (Cofin) e realizando-se o saque dos recursos da Conta Única do Tesouro Nacional para a conta de reserva bancária no Banco Central. Por seu turno, no caso das despesas orçamentárias do Bacen lastreadas em receitas diretamente por ele arrecadadas, os pagamentos são efetuados diretamente por meio de crédito na conta de reserva bancária.

266. Consoante a nota técnica, o processamento da execução das despesas do Bacen com

recursos dos OFSS percorre o seguinte fluxo:

**Figura 1 – Execução das despesas do Bacen nos OFSS (fluxo atual)**



Fonte: elaboração própria.

267. A mencionada nota técnica aduziu que a rotina operacional atual ensejaria a inversão de saldo na conta 21881.04.49 - Depósitos de Terceiros – Bacen, na UG 10500 – Cofin/STN – nos fechamentos de mês e de exercício, devido ao fato de o Bacen registrar no Siafi os pagamentos realizados com data retroativa à data de transferência do recurso financeiro.

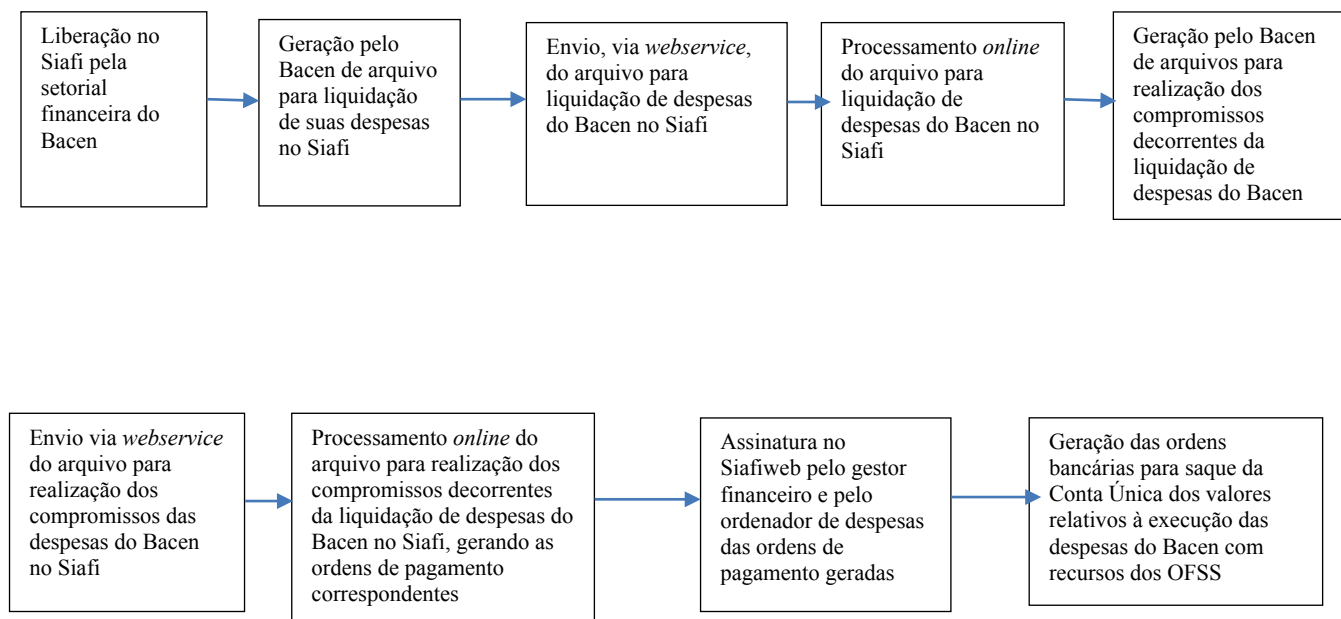
268. Já no novo modelo proposto, o Bacen passaria a enviar os arquivos relativos à liquidação de suas despesas no OGU para o SiafiWeb de forma *online*, por meio de *webservice*, em substituição à rotina de integração via arquivos *batch*. Na visão do Ministério da Economia, o envio *online* permitirá a geração de ordem bancária (OB) para saque à Conta Única, mediante a prévia ordenação das despesas no SiafiWeb pelo Bacen, e não mais pela STN. Nesse novo fluxo, o ordenador de despesas e o gestor financeiro do Bacen autorizarão os saques da Conta Única relativos às despesas da autarquia com recursos dos OFSS, como ocorre com as demais unidades gestoras que utilizam o Siafi. Em consequência, esse novo arranjo permitiria a diminuição do intervalo para registro no Siafi das despesas pelo Bacen e eliminaria a necessidade de emissão de ordens bancárias pela UG Cofin.

269. A aludida nota técnica salientou que a Cofin exerce atribuições relacionadas ao papel de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, conforme a Lei 10.180/2001, e, como tal, não deveria executar despesas, mas sim liberar os recursos para os órgãos setoriais do sistema, observando a segregação de funções que se mostra essencial para o bom funcionamento e gerenciamento da Conta Única do Tesouro Nacional, a par de ser condição necessária para a adequação da rotina às regras de governança, riscos e conformidade daquela secretaria.

270. De acordo com o novo modelo, o processo de execução de despesas do Bacen cumpriria o

seguinte fluxo:

**Figura 2 – Execução das despesas do Bacen nos OFSS (fluxo proposto)**



Fonte: STN/elaboração própria.

271. A seu turno, a Nota Técnica SEI 4/2019/Gesfi/Cofin/Sugef/STN/Fazenda-ME (peça 33) ressaltou que o Bacen - Órgão Siafi 25201, embora pertencente aos OFSS, utiliza-se de procedimento de execução de suas despesas orçamentárias distinto dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Isso porque os pagamentos realizados pelo Bacen são lançados diretamente à conta de seu balancete com registro em sua contabilidade própria e posterior registro no Siafi por meio de envio de arquivos eletrônicos. Consequentemente, seus pagamentos não se processam diretamente com saque direto da CTU por meio de emissão de ordem bancária com baixa imediata do limite de saque do órgão. De modo análogo, suas receitas próprias não são arrecadadas por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU, não ingressando na CTU, mas sensibilizam conta específica no Siafi (11111.07.00 – Recursos do Banco Central do Brasil – Bacen).

272. Em prosseguimento, a mencionada nota técnica expôs que o Bacen apura um único resultado englobando todas as suas receitas e despesas, inclusive as consignadas no OGU. Em caso de apuração de resultado positivo, as receitas próprias diretamente arrecadadas pela autarquia na fonte 50 (recursos próprios não financeiros) são transferidas para a CTU em outra fonte, qual seja, a 52 (resultado do Bacen), o que poderia contrariar a determinação do parágrafo único do art. 8º da LRF, que estabelece que ‘os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso’.

273. Consoante a Nota Técnica SEI 27/2018/Gesfi/Cofin/STN/Fazenda-ME (peça 46, p. 2), com relação ao Órgão Siafi 25201, os registros contábeis são realizados no sistema próprio de contabilidade do Bacen e enviados diretamente ao Siafi. Em se tratando de despesa orçamentária custeada com fontes do Tesouro, são realizadas as liberações financeiras pela Cofin, por meio de ordem bancária sacando os recursos da Conta Única para a conta reserva bancária no Bacen. No caso das despesas custeadas com fontes próprias do Bacen, sendo os recursos diretamente arrecadados pela própria instituição, não é necessária liberação financeira pela Cofin.

274. A mencionada nota técnica relatou que, em cumprimento à Portaria-SOF 9.420/2018, que determinou o remanejamento de fontes orçamentárias para a utilização do *superavit* na fonte 50 (fonte própria) no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, o Bacen realizou a reclassificação das despesas efetuadas nas fontes de recursos 156 e 169 (fontes do Tesouro) para a fonte 650 (fonte própria).

275. A referida nota técnica aduziu que a SOF se baseou em informação da Portaria-STN 245/2018, que divulgou o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do qual constava, na Tabela 5-A: Demonstrativo do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas, a informação do valor de R\$ 1.794,4 milhões referente ao superávit financeiro vinculado à fonte 50 do Bacen.

276. Consoante a citada nota técnica, o recurso financeiro do *superavit* financeiro apurado na fonte própria, de acordo com o Bacen, em realidade não existia, pois a autarquia não dispunha de recursos oriundos de *superavit* acumulados de outros exercícios para fazer frente às despesas na citada fonte de custeio por conta da legislação que rege o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Bacen, a qual determina a apuração e a transferência de resultado semestral ao Tesouro.

277. A propósito da utilização do Siafi pelo Bacen, cumpre mencionar a Nota Técnica SEI 12/2019/Gesfi/Cofin/Sugef/STN/Fazenda-ME (peça 18), de autoria conjunta da SOF e da STN e extraída do processo TC 005.345/2019-7 (relatoria do ministro Bruno Dantas), referente ao Acompanhamento dos Resultados Fiscais do 1º Bimestre de 2019. Segundo alegou a nota técnica, o Bacen, ao se constituir como autarquia e, portanto, compreendido na Administração Federal Indireta e, por conseguinte, nos OFSS da União, deveria registrar as receitas e despesas advindas daqueles orçamentos na modalidade total, segundo preconizado pela LDO de 2019 (Lei 13.707/2018, art. 5º).

278. Consoante a mencionada nota técnica, sem embargo da definição pelo CMN dos sistemas de contabilidade a serem utilizados pelo Bacen, a teor do disposto no art. 4º, inciso XXVII, da Lei 4.595/1964, tal competência não poderia se contrapor ao que preceitua a LDO a respeito do registro da execução orçamentária e financeira de recursos consignados nos OFSS ao Bacen.

279. A referida nota técnica sublinhou que a utilização do Siafi preconizada para o Bacen se refere unicamente ao registro da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas previstas e fixadas nos OFSS, ressalvada a definição de outros sistemas de contabilidade para o registro das operações feitas à margem daqueles orçamentos pelo CMN, e não pela STN, sob pena de contrariar disposição da referida Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de comprometer a elaboração das demonstrações consolidadas dos OFSS e dos relatórios fiscais previstos tanto na Constituição Federal quanto na LRF e na LDO.

280. Segundo a mencionada nota técnica, o Bacen propugnou que a apuração do seu resultado deve contemplar tanto as receitas e despesas executadas no âmbito dos OFSS quanto aquelas realizadas no âmbito da condução das políticas monetária e cambial, consoante o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei 4.595/1964, modificado pelo Decreto-Lei 2.376/1987.

281. Entretanto, a SOF e a STN alegaram que a interpretação do aludido dispositivo legal há que ser feita com cautela, de modo a não se duplicar a arrecadação de receitas do Bacen nem se incorrer em equívocos na apuração do *superavit* financeiro da União, o qual se constitui em fonte para a abertura de créditos orçamentários suplementares e especiais, conforme disposto no art. 43, § 1º, inciso I, combinado com o § 2º do mencionado artigo e com o art. 105, §§ 1º e 3º, todos da Lei 4.320/1964.

282. A referida nota técnica postulou que a apuração do resultado do Bacen há que ser feita de forma segregada tanto para o Órgão Siafi 25280 (Bacen – Autoridade Monetária não integrante dos OFSS) quanto para o Órgão Siafi 25201 (Bacen pertencente aos OFSS), de modo a permitir a identificação dos resultados primário e financeiro da entidade individualizados, o que possibilitaria a contabilização de forma distinta. Aduziu ainda que a apuração do resultado sem a devida segregação contraria o disposto no art. 8º da LRF, na medida em que o *superavit*

primário do Bacen é transferido como receita financeira.

283. Com o propósito de expurgar o efeito das receitas orçamentárias auferidas pelo Bacen e não utilizadas em suas operações das demonstrações contábeis elaboradas sob a égide das normas contábeis definidas pelo CMN, a multicitada nota técnica sustentou que seria prudente que essas demonstrações contábeis evidenciassem, além da receita patrimonial e do respectivo ativo reconhecidos, uma despesa (e respectivo passivo) de transferência de recursos a serem depositados na Conta Única do Tesouro Nacional relativos aos recursos orçamentários superavitários da autarquia.

284. A nota técnica salientou que, adotando-se esse procedimento, o resultado financeiro do Bacen não contaria com recursos arrecadados e não utilizados integrantes dos OFSS, evitando não apenas que eventuais resultados positivos a serem transferidos para o Tesouro Nacional sejam majorados indevidamente, mas também a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais de forma equivocada.

### 3.3.3. Posição da PGFN

285. Impende mencionar a Nota 662/2019/GCG/CGJOE/Conjur-PDG/PGFN/AGU (peça 19) também extraída do TC 005.345/2019-7 (relatoria do ministro Bruno Dantas), que, ao menos em caráter preliminar, manifestou-se nos seguintes termos:

5. Preliminarmente, esta Consultoria Jurídica tende a considerar que a resposta a esses questionamentos deve partir do pressuposto de que gestão orçamentária e financeira do BCB, por estar submetida a um regime misto, deveria, em tese, ser segregada, de modo que:

1. as receitas e despesas do Bacen que integram o orçamento geral da União (pessoal, custeio e investimentos) deveria seguir o regime normal de direito financeiro aplicável aos demais Órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º, §6º, da LRF); e

2. as receitas e despesas do Bacen que não integram o OGU e são decorrentes das suas atividades de autoridade monetária deveriam seguir o regime próprio aplicável a essas atividades, devendo os correspondes resultados serem semestralmente transferidos ao Tesouro Nacional (art. 7º da LRF; art. 2º da MP 2.179-36/2001).

6. Contudo, antes de firmar um entendimento definitivo, é aconselhável que o próprio Banco Central, por meio de sua Procuradoria especializada, também se manifeste sobre os questionamentos formulados pela STN, de modo que a solução jurídica final possa ser o tanto quanto possível adequada às peculiaridades e especificadas (sic) do BCB.

### 3.3.4. Posição do Bacen

286. A seu turno, a Nota Técnica 156/2020-BCB/Deafi (peça 48, p. 6-7) ressaltou que a Constituição Federal de 1988 estipulou tratamento distinto para o orçamento do Bacen, porquanto a execução das funções de Autoridade Monetária não poderia se sujeitar ao mesmo tratamento, muito menos às mesmas restrições aplicáveis aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

287. A mencionada nota técnica aduziu que, em cumprimento à Constituição Federal de 1988 (especialmente o art. 165, § 5º, inciso I) e observado o disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, o orçamento administrativo do Bacen passou a ser incluído anualmente no OGU por meio da LOA. A nota técnica salientou também que a Lei Complementar 101/2000, ao incluir o orçamento administrativo do Bacen no OGU, não inovou, mas tão somente estabilizou o que já vinha sendo estabelecido anualmente por meio das leis de diretrizes orçamentárias.

288. A citada nota técnica ressaltou que, anteriormente, o orçamento do Bacen era custeado, em sua totalidade, por receitas próprias (independentemente do conceito fiscal de primário e não primário), ou seja, toda receita era considerada fonte para custear suas despesas, não havendo repasses do Tesouro Nacional para custeio do seu orçamento. Em outras palavras, o Bacen financiava parte de suas despesas de custeio com receitas financeiras, tais como juros e correção

monetária, cabendo destacar que os valores de receita do Bacen (fonte de recursos) integrantes do OGU se limitavam ao total das despesas previstas no OGU do mesmo período, porque, do contrário, constituiria financiamento ao Tesouro Nacional pelo Bacen, o que é vedado pelo art. 164, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

289. Segundo a multicitada nota técnica, o Bacen não opera diretamente o Siafi e seus saldos contábeis são integrados àquele sistema por meio de dois órgãos, a saber: (i) Órgão Siafi 25201 – Banco Central do Brasil – Orçamentos Fiscal/Seguridade Social que faz o registro das despesas relativas ao orçamento administrativo do Bacen no OGU, bem como as receitas que suportam tais despesas; e (ii) Órgão Siafi 25280 – Banco Central do Brasil, que registra as contas patrimoniais do Bacen e as demais despesas e receitas de Autoridade Monetária.

290. A nota técnica pontuou que, diferentemente de outras entidades da Administração Pública Federal e a exemplo dos demais bancos centrais no mundo, o Bacen não possui disponibilidades em espécie. Ou seja, todos os pagamentos e recebimentos realizados pela autarquia implicam expansão (emissão) ou contração (recolhimento) da base monetária. De tal forma, toda a movimentação financeira do Bacen é efetuada por meio das contas de reservas bancárias mantidas pelas instituições financeiras na autarquia.

291. Com relação aos problemas levantados pela STN sobre a atual sistemática de integração ao Siafi, a Nota Técnica 156/2020-BCB/Deafi (peça 48, p. 16) assinalou que, em função da existência de saldo na conta Limite de Saque vinculado a fontes próprias do Bacen em 2018, a SOF orientou que essa autarquia realizasse o remanejamento de fontes orçamentárias para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, reclassificando as despesas efetuadas nas fontes de recursos 156 e 169 (fontes do Tesouro Nacional) para a fonte 650 (recursos próprios do Bacen de exercícios anteriores).

292. Segundo a citada nota técnica, o Bacen, em face de tal situação, alertou o então Ministério da Fazenda quanto à inexistência de recurso financeiro de *superavit* vinculado a fontes próprias da autarquia, uma vez que o seu resultado, incluindo as receitas e despesas de todas as suas operações, é repassado semestralmente ao Tesouro Nacional, conforme legislação de regência – operação registrada no Órgão Siafi 25280 – de forma que não existe a possibilidade de o Bacen deter recursos de *superavit* acumulados de outros exercícios.

293. O Bacen justificou a inexistência de *superavit* financeiro em suas fontes próprias pelo fato de os recursos por ele arrecadados e não gastos durante o exercício financeiro serem somados às receitas de Autoridade Monetária e transferidos ao Tesouro como resultado do Banco.

294. Segundo o Bacen, o problema relativo à existência de saldos na conta Limite de Saque do Órgão Siafi 25201 decorreu da inexistência de lançamento contábil no Siafi prevendo a baixa desse saldo no momento da apuração do resultado do Bacen.

295. De acordo com a aludida nota técnica, a STN alegou, com respeito à proposta do Bacen de utilização da fonte de recursos 50 para a realização de despesas obrigatórias, que é necessário definir os lançamentos relativos ao saldo remanescente da fonte 50 não utilizado até o encerramento do exercício, uma vez que não é possível fazer a fixação da despesa igual ao total da arrecadação das receitas e que, portanto, ocorrerá sempre uma sobra de financeiro na fonte 50 que comporá o resultado do Bacen.

296. Segundo ainda a mencionada nota técnica da autarquia, a sistemática de integração das informações do Órgão Siafi 25201 prevê que as receitas (recebimentos) e despesas (pagamentos) do Bacen sejam registradas no Siafi, em contrapartida a débito ou a crédito, respectivamente, na conta Limite de Saque.

297. O Bacen sustentou, na referida nota técnica, que em sua contabilidade não existe efetivamente uma conta Caixa equivalente à conta Limite de Saque no Siafi e que realiza todos os seus pagamentos e recebimentos diretamente via reserva bancária das instituições financeiras, conta integrada ao Siafi no Órgão Siafi 25280. No seu entendimento, a permanência de saldos na conta Limite de Saque do Órgão Siafi 25201 decorreu da inexistência de

lançamento contábil no Siafi prevendo a baixa desse saldo no momento da apuração do resultado do Bacen.

298. A aludida Nota Técnica 156/2020-BCB/Deafi (peça 48, p. 17) relatou a realização, desde o final de 2018, de diversas reuniões entre as equipes técnicas envolvidas com o desiderato de resolver os problemas de integração da contabilidade do Bacen ao Siafi. A nota técnica sumariou os problemas da atual sistemática de integração apontados pelos representantes do Ministério da Economia:

(i) apuração e transferência do resultado sem segregação entre resultado primário e financeiro provocariam desvinculação de receitas, o que contrariaria o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, que estabelece que ‘os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso’;

(ii) não operação pelo Bacen na Conta Única do Tesouro Nacional dificultaria o relacionamento da autarquia com outras entidades integrantes dos OFSS. Os registros de recebimentos e pagamentos do Bacen são integrados no Siafi mediante notas de lançamento de sistema (NS), e não via guia de recebimento (GR) e ordem bancária (OB), tal como ocorre com os demais órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal;

(iii) as receitas próprias do Bacen no decorrer do exercício são consideradas pelo Tesouro Nacional para fins de cálculo das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). A não segregação do resultado do Bacen entre primário e financeiro afetaria os controles efetuados pelo Tesouro Nacional para gerenciamento das NFSP, implicando dupla contagem da receita. Isso porque, se, ao final do exercício, a receita que não financiou efetivamente alguma despesa, ou seja, a receita não utilizada, for somada às receitas de Autoridade Monetária, a fim de se contabilizar o resultado do Bacen, necessariamente a receita estimada ao longo de todo o exercício estaria superestimada. Consequentemente, os limites de despesas discricionárias dos órgãos seriam superiores àqueles que poderiam ter sido alocados;

(iv) os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional para custeio das despesas orçamentárias do Bacen ocorrem no 2º dia útil após o envio do arquivo com os pagamentos liquidados da autarquia, não estando vinculados à rotina de programação financeira. Concorreria para essa situação o fato de as etapas de liquidação e pagamento não serem separadas na execução orçamentária do Bacen no Siafi e ocorrerem concomitantemente. Em função disso, no processo de integração da contabilidade do Bacen ao Siafi, é gerado um passivo do Tesouro Nacional contra o Bacen, correspondente aos valores a serem repassados à autarquia. Esse passivo ensejaria, por conseguinte, transferências automáticas da Conta Única a cargo da STN para ressarcimento ao Bacen referente à execução das despesas pertencentes aos OFSS do Órgão Siafi 25201;

(v) existência de *delay* de dois dias nos registros contábeis do Órgão Siafi 25201, tendo em vista que a sistemática de integração implica o envio, pelo Bacen, de arquivo com a movimentação do dia anterior, que é processado pelo SiafiWeb somente no dia seguinte.

299. A multicitada nota técnica assinalou (peça 48, p. 18-20) que, de acordo com os representantes do Ministério da Economia, esses problemas somente poderiam ser resolvidos mediante: (i) a segregação do resultado do Bacen, de forma que a transferência de resultados para o Tesouro Nacional desconsiderasse o resultado do Órgão Siafi 25201; e (ii) utilização obrigatória pelo Bacen da Conta Única para recebimentos e pagamentos de todas as suas obrigações com recursos do OGU, operando diretamente no Siafi.

300. Quanto à segregação de resultado, a aludida nota técnica alegou que a apuração de resultado do Bacen, considerando as receitas e despesas de todas as suas operações, está em consonância com a legislação, notadamente o parágrafo único do art. 8º da Lei 4.595/1964 e os princípios contábeis vigentes, uma vez que é uma única entidade e, como tal, possui apenas um resultado. A divisão existente no Siafi em dois órgãos ocorre apenas para fins do controle

orçamentário previsto na LRF.

301. De acordo com a nota técnica, a segregação de resultado da autarquia, conforme a proposta do Ministério da Economia que prevê a manutenção do *superavit* primário do Órgão Siafi 25201 no Bacen, acarretaria distorções no valor a transferir ou a ser coberto pelo Tesouro Nacional e impactaria negativamente os níveis da dívida do Governo Federal, seja pela necessidade de maior emissão de títulos públicos para cobertura de resultados negativos da autarquia, seja pela redução do valor a ser creditado pelo Bacen na Conta Única destinado ao resgate da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), com consequente impacto em sua remuneração.

302. A nota técnica frisou, no tocante às questões relacionadas ao *superavit* primário do Órgão Siafi 25201 que implicaram dupla contagem de receita, que o Bacen propôs gestão orçamentária que possibilitasse zerar ou reduzir o aludido resultado consideravelmente ao final de cada semestre. Para tal finalidade, poder-se-ia utilizar os recursos arrecadados em fontes próprias que excederem o valor autorizado para as despesas discricionárias para o pagamento de parte das despesas obrigatórias, as quais são atualmente custeadas com fontes de recursos do Tesouro Nacional. Eventuais saldos residuais na conta Recursos do BCB (fonte 250) – os quais, espera-se, sejam mínimos – deveriam ser baixados contra conta de patrimônio, uma vez que o resultado do Bacen seria transferido conforme a legislação vigente.

303. De acordo com a nota técnica, tal medida reduziria ao máximo o resultado primário do Bacen no Órgão Siafi 25201, minimizando, por conseguinte, os problemas decorrentes da dupla contagem de receitas e os consequentes impactos nos controles efetuados pelo Tesouro Nacional para gerenciamento das NFSP. Além disso, a utilização de fonte de recursos próprios do Bacen para pagamento de despesas que, de outra forma, seriam custeadas pelo Tesouro Nacional, liberaria recursos do orçamento da União para serem utilizados em outras despesas, ampliando, por conseguinte, a eficiência do processo de execução orçamentária.

304. A mencionada nota técnica propôs, alternativamente, considerar que a previsão de receitas primárias arrecadadas pelo Bacen seja sempre em montante igual ao valor das despesas primárias incluídas no OGU, com vistas a evitar eventuais distorções nas estatísticas calculadas mensalmente pelo Ministério da Economia.

305. A respeito do passivo do Tesouro Nacional contra o Bacen gerado no Siafi quando da integração dos pagamentos de despesas da autarquia no OGU, a aludida nota técnica sugeriu que a transferência de recursos seja realizada no momento da efetivação dos pagamentos. Eventuais saldos não utilizados seriam devolvidos pelo Bacen periodicamente, por meio de rotina acordada com o Tesouro Nacional.

306. No entanto, conforme a referida nota técnica do Bacen, a defasagem de dois dias nos registros do Órgão 25201 no Siafi se deve a um problema de tecnologia da informação e, até a migração do Siafi para a plataforma web (SiafiWeb), a integração era efetuada em D+0, ou seja, sem o atraso atualmente existente. Aduziu ainda que um trabalho coordenado entre Bacen e STN poderia identificar os ajustes necessários para reduzir, ou mesmo eliminar, o atraso na integração dos registros do Órgão Siafi 25201.

307. Com respeito à utilização da Conta Única, a mencionada Nota Técnica 156/2020-BCB/Deafi (peça 48, p. 20-21) sublinhou que, além dos óbices legais de sua utilização pelo Bacen, existem, ainda, problemas operacionais que seriam impactados se o Bacen tivesse que efetuar pagamentos e recebimentos por meio da Conta Única, a saber:

a) segregação da Conta Única entre os Órgãos Siafi 25201 e 25280, uma vez que as operações do Tesouro Nacional com as instituições financeiras refletem-se na Conta Única em contrapartida à conta reserva bancária, ambas reconhecidas no Órgão Siafi 25280, enquanto as operações constantes do OGU refletem-se no Órgão Siafi 25201;

b) impacto e custo das alterações que serão necessárias nos diversos sistemas do Bacen, todos desenvolvidos para interagir com a contabilidade da autarquia e com as contas de reservas

bancárias das instituições financeiras, e não com o Siafi e a Conta Única, saber: o Sistema de Lançamentos do Banco Central (SLB), o Sistema Tesouro Nacional (TES), o Sistema de Gerenciamento de Multas (SGM), o Sistema de Câmbio, o Sistema de Administração de Reservas Internacionais (SAR), o Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), o Sistema de Informações de Crédito (SCR) e o Sistema de Gerenciamento Financeiro (Sigef).

308. A nota técnica em comento sumariou que os pontos apontados como problemas pela STN, a saber, (i) segregação do resultado do Bacen e (ii) não operacionalização da Conta Única pelo Bacen, decorrem do arcabouço legal vigente e, portanto, não há como se adotar procedimentos distintos daqueles atualmente utilizados, sob pena de descumprimento da legislação regente.

309. Com relação ao problema levantado quanto à dupla contagem (iii), a nota técnica pontuou que não foi aceita pela STN a proposta apresentada pelo Bacen de utilização de suas receitas próprias (fonte 250) para o custeio de parte das despesas obrigatórias da autarquia, que de outra forma seriam custeadas com recursos do Tesouro Nacional.

310. De acordo com a nota técnica, isso permitiria reduzir significativamente o *superavit* primário apurado no Órgão Siafi 25201, minimizando os riscos e os impactos da dupla contagem de receitas, gerando ainda, por via reflexa, oportunidade para melhor aproveitamento das disponibilidades financeiras da União. Além disso, sugeriu-se que o Tesouro Nacional limitasse as suas previsões sobre receitas primárias arrecadadas pelo Bacen ao montante das despesas primárias incluídas no OGU.

311. A nota técnica assinalou que os problemas relativos a: (iv) falta de distinção das etapas de liquidação e pagamento das despesas do Bacen cursadas no OGU e (v) defasagem de dois dias nos registros contábeis decorrem do atual modelo de integração da contabilidade do Bacen ao Siafi.

312. Aduziu ainda a referida nota técnica que o Ministério da Economia envidou esforços ao longo dos primeiros meses de 2020 para solucionar esses problemas, tendo-se chegado a uma proposta inicial de revisão do modelo de integração.

313. A esse respeito, a aludida nota técnica da autarquia noticiou que, após o encerramento do grupo de trabalho entre STN, SOF e Bacen em 2019, o Ministério da Economia formulou nova demanda acerca da integração das despesas pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Órgão Siafi 25201, por intermédio do Ofício SEI 25145/2020/ME, de 31/1/2020 (peça 55), o qual determinou que o Bacen adequasse suas rotinas de execução de despesas pertencentes aos OFSS do Órgão Siafi 25201, conforme modelo apresentado na Nota Técnica SEI 13930/2019/ME.

#### 3.3.5. Atas do Grupo de Trabalho

314. Conforme registrado na ata da 1ª reunião de grupo de trabalho (peça 37, p. 1-2), constituído em 2019 por integrantes de STN, SOF e Bacen para discutir as rotinas operacionais do Banco Central e integração entre o Siafi e o Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen), pelo fato de o Bacen não segregar receitas primárias e financeiras de seu resultado, os controles do Tesouro Nacional para gerenciamento das Necessidades de Financiamento do Setor Público são afetados, o que acarretaria dupla contagem da receita. Isso porque, se, ao final do exercício, a receita não utilizada para financiar efetivamente alguma despesa for somada às receitas de autoridade monetária, a fim de se computar o resultado do Bacen, isso implicaria que a receita estimada ao longo de todo o exercício estaria superestimada, o que acarretaria elevação indevida dos limites de despesas discricionárias dos órgãos em montantes superiores àqueles que poderiam ser alocados.

315. Os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional para custeio das despesas orçamentárias do Bacen geram um passivo no Tesouro Nacional em favor do Bacen, haja vista que esses repasses são feitos no 2º dia útil após o envio do arquivo com os pagamentos liquidados da autarquia, não estando vinculados à rotina de programação financeira. Concorreria para essa situação o fato de as etapas de liquidação e pagamento não serem segregadas na execução orçamentária do

Bacen no Siafi, ocorrendo concomitantemente.

316. A STN, por intermédio da Cofin, comanda de forma automática os pagamentos das despesas do Bacen a partir da autorização da emissão de ordem bancária com a finalidade de transferir o recurso financeiro da CTU para o Bacen. Todavia, a autorização para a realização dos saques na CTU para a quitação de obrigações ocorre sem a intervenção do ordenador de despesas e do gestor financeiro do Bacen.

317. Desse modo, no processo de integração da contabilidade do Bacen ao Siafi, é gerado um passivo do Tesouro Nacional em favor da autarquia, correspondente aos pagamentos das despesas pertencentes aos OFSS do Órgão Siafi 25201 realizados pelo Bacen, e ressarcimento posterior da STN por meio de transferências automáticas realizadas da Conta Única para aquela entidade.

318. Tal situação configuraria pagamento antecipado, uma vez que, no caso das despesas do Bacen cursadas no OGU que são executadas nas fontes de recurso do Tesouro Nacional, o Bacen realiza os pagamentos por meio de reserva bancária das instituições financeiras e, posteriormente, tais pagamentos são inseridos no Siafi por meio de migração entre o sistema do Bacen com o Siafi.

319. Nessa sistemática ocorre defasagem de dois dias nos registros contábeis do Órgão Siafi 25201 devido ao fato de o Bacen enviar arquivo com a movimentação do dia anterior, o qual é processado pelo SiafiWeb somente no dia seguinte. Destaque-se que os registros de recebimentos e pagamentos do Bacen são integrados no Siafi mediante notas de lançamento de sistema (NS), e não via guia de recebimento (GR) e ordem bancária (OB), como ocorre com os demais órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

320. Segundo ainda a ata da 1ª reunião do grupo de trabalho, o Bacen alegou que a Constituição Federal determina que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco, ressalvados os casos previstos em lei. Em reforço à alegação, citou o disposto na Medida Provisória 2.170-36/2001, que determina a movimentação de recursos exclusivamente pela Conta Única, excetuada aquela autarquia.

321. Na referida reunião do grupo de trabalho foi proposto por representante da STN (peça 37, p. 2) registrar-se um passivo no Balanço Patrimonial do Bacen (elaborado de acordo com as regras definidas pelo CMN) e um ativo financeiro no Balanço Geral da União – BGU (OFSS) pelo valor do *superavit* primário apurado no Bacen constante da disponibilidade do Banco na fonte de receita 50 em contrapartida a despesa patrimonial no Bacen e a receita patrimonial no BGU, respectivamente. De acordo com a proposta, em assim se procedendo, restaria evidenciado o *superavit* financeiro da fonte de receita 50 para os OFSS sem gerar duplicidade com o resultado total do Bacen, ou seja, a constituição do passivo reduziria o resultado do Bacen, no mesmo valor que comporia o *superavit* financeiro do balanço patrimonial da União.

322. Segundo a mencionada proposta, o resultado do Órgão Siafi 25280 (Bacen não OFSS – Autoridade Monetária) deveria ser transferido ao Tesouro Nacional, classificado na fonte de receita 52 – Resultado do Bacen, ao passo que o resultado do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS) continuaria com a classificação original na fonte de receita 50 – Recursos não Financeiros Diretamente Arrecadados, vinculados ao Bacen, por meio da informação do detalhamento da fonte de receita.

323. A seu turno, o Bacen postulou que é uma instituição única, com apenas um resultado, que não seria possível essa segregação, consoante a legislação vigente, que a segregação entre os Órgãos Siafi 25201 e 25280 existe apenas para permitir o alinhamento à LRF e que o resultado do Bacen, incluindo todas as suas receitas e despesas, deve ser transferido ao Tesouro Nacional e utilizado apenas na liquidação de dívida.

#### 3.3.6. Análise das Evidências

324. A multicitada Nota Técnica 156/2020-BCB/Deafi enumerou os principais problemas

arguidos nos debates sobre a integração da contabilidade do Bacen ao Siafi, a saber: (i) necessidade de segregação do resultado do Bacen para fins de transferência/cobertura; (ii) não operacionalização pelo Bacen na Conta Única; (iii) dupla contagem de receitas para fins de gerenciamento das NFSP; (iv) ausência de distinção entre as etapas de liquidação e pagamento na integração com o Siafi no que se refere à execução de despesas dos OFSS, gerando passivo no Tesouro Nacional contra o Bacen; e (v) *delay* de dois dias nos registros contábeis do Órgão Siafi 25201.

325. A multicitada nota técnica assinalou (peça 48, p. 18-20) que, de acordo com os representantes do Ministério da Economia, esses problemas somente poderiam ser resolvidos mediante: (i) a segregação do resultado do Bacen, de forma que a transferência de resultados para o Tesouro Nacional desconsiderasse o resultado do Órgão Siafi 25201; e (ii) utilização obrigatória pelo Bacen da Conta Única para recebimentos e pagamentos de todas as suas obrigações com recursos do OGU, operando diretamente no Siafi.

326. Ressalte-se que a solução dos itens (iv) e (v), elencados como problemáticos na integração da contabilidade do Bacen ao Siafi, está em andamento, seguindo o modelo preconizado pela Nota Técnica SEI 13930/2019/ME, conforme noticiado no Ofício SEI 25145/2020/ME, de 31/1/2020.

327. De acordo com o modelo proposto, o Bacen passaria a enviar os arquivos relativos à liquidação de suas despesas no OGU para o SiafiWeb de forma *online*, por meio de *webservice*, em substituição à rotina de integração via arquivos *batch*. Na visão do Ministério da Economia, o envio *online* permitirá a geração de ordem bancária (OB) para saque à Conta Única, mediante a prévia ordenação das despesas no SiafiWeb pelo Bacen, e não mais pela STN. Nesse novo fluxo, o ordenador de despesas e o gestor financeiro do Bacen autorizarão os saques da Conta Única relativos às despesas da autarquia com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, como ocorre com as demais unidades gestoras que utilizam o Siafi.

328. Por essa razão, a presente análise cinge-se às questões referentes à segregação do resultado do Bacen e à utilização da Conta Única, uma vez que a dupla contagem é dependente da segregação de resultados.

329. Deveras, o fato de o Bacen não segregar receitas primárias e financeiras de seu resultado afeta os controles efetuados pelo Tesouro Nacional para gerenciamento das Necessidades de Financiamento do Setor Público, acarretando dupla contagem da receita. Tal situação ocorre porque, se, ao final do exercício, a receita não utilizada para financiar efetivamente alguma despesa for somada às receitas de Autoridade Monetária, a fim de se computar o resultado do Bacen, isso implica que a receita estimada ao longo de todo o exercício estava superestimada. Consequentemente, ocorre elevação indevida dos limites de despesas discricionárias dos órgãos em montantes superiores àqueles que poderiam ser alocados.

330. Ressalte-se que a correta previsão das receitas não financeiras diretamente arrecadadas (receitas próprias) do Bacen repercute no gerenciamento das Necessidades de Financiamento do Setor Público porque constitui fonte para abertura de créditos adicionais.

331. O problema atinente à não segregação de resultados do Bacen foi explicitado em decorrência da constatação de que o Demonstrativo do Superávit Financeiro das Receitas Vinculadas – Tabela 5 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de fevereiro de 2018, divulgado pela Portaria-STN 245/2018, informava que o *superavit* financeiro do Bacen vinculado à fonte 50 seria de R\$ 1.794,4 milhões. Entretanto, o Bacen afirmou que o saldo contábil de disponibilidade financeira constante do Órgão Siafi 25201 (Banco Central do Brasil – OFSS) em 2018, o qual apontava para a existência de um *superavit* financeiro da fonte 650, era insubsistente.

332. Como visto, o Bacen não opera diretamente o Siafi e seus saldos contábeis são integrados ao sistema por meio de dois órgãos, a saber: (i) Órgão Siafi 25201 – Banco Central do Brasil – Orçamentos Fiscal/Seguridade Social, onde são registradas as despesas relativas ao orçamento

administrativo do Bacen no OGU, bem como as receitas que suportam tais despesas; e (ii) Órgão Siafi 25280 – Banco Central do Brasil, onde são registradas as contas patrimoniais do Bacen e as demais despesas e receitas de Autoridade Monetária.

333. Não obstante, o Bacen apura um único resultado englobando todas as suas receitas e despesas, inclusive as consignadas no OGU. Por conseguinte, na apuração do resultado do Bacen, estão computadas as receitas próprias diretamente arrecadadas pela autarquia em fontes como a 50 (recursos próprios não financeiros), e, se positivo, o resultado do Bacen, após a constituição de reservas, deve ser transferido para a Conta Única do Tesouro Nacional, desta feita em outra fonte, qual seja, a 52 (Resultado do Bacen), o que, segundo a STN e a SOF alegam, contraria a vedação de alteração da vinculação de recursos estatuída pelo parágrafo único do art. 8º da LRF.

334. Essa desvinculação ocorreria porque, por ocasião do encerramento dos balanços semestrais do Bacen, eventual sobra de receitas próprias no Órgão Siafi 25201, ou seja, o excesso de arrecadação do Bacen não utilizado para o custeio de suas despesas orçamentárias, é transferida ao Tesouro Nacional, de acordo com a legislação vigente e, como tal, vinculada à amortização da Dívida Pública Mobiliária interna.

335. O Bacen não opera por meio da Conta Única do Tesouro Nacional. A STN, por intermédio da Cofin, comanda de forma automática os pagamentos das despesas do Bacen a partir da autorização da emissão de ordem bancária com a finalidade de transferir o recurso financeiro da CTU para o Bacen.

336. A esse respeito, cumpre mencionar o disposto § 3º do art. 164 da Constituição Federal, segundo o qual as disponibilidades de caixa da União devem ser depositadas no Bacen, ressalvados os casos previstos em lei. O dispositivo constitucional foi colmatado pelos preceitos contidos nos arts. 1º e 4º, inciso I, da Medida Provisória 2.170-36/2001, os quais dispõem que os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio da Conta Única do Tesouro Nacional, a seguir reproduzidos.

Art. 1º Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

(...)

Art. 4º O disposto nesta Medida Provisória não se aplica aos recursos:

I - do Banco Central do Brasil;

(...)

337. O Parecer Jurídico 281/2020-BCB/PGBC (peça 49) alegou que a Conta Única do Tesouro Nacional, por ser depositária das disponibilidades da União, constitui um passivo para o Bacen, diferentemente do que ocorre para todos os outros órgãos e entidades públicos federais, que têm os recursos oriundos da Conta Única como seu caixa, portanto, um ativo. Aduziu que é inviável e materialmente impossível que o Bacen se utilize da Conta Única como fazem as demais instituições integradas ao Siafi.

338. Consoante o aludido parecer, o Bacen não possui disponibilidades em espécie: todos os pagamentos e recebimentos realizados pela autarquia implicam expansão (emissão) ou contração (recolhimento) da base monetária. Dessa maneira, toda a movimentação financeira do Bacen é efetuada por meio das contas de reservas bancárias mantidas pelas instituições financeiras nessa autarquia.

339. De acordo ainda com o citado parecer, afigura-se impossível ao Bacen operar no Siafi em caráter total sem a utilização da Conta Única, vedada pelo ordenamento jurídico, razão pela qual

é juridicamente impossível que essa autarquia se submeta a tal modalidade de uso, ao menos na configuração atual do sistema. Diante disso, eventuais imposições de uso total constantes das diretrizes orçamentárias devem se conformar ao art. 164, § 3º, da Constituição Federal e à norma especial contida no art. 4º, inciso I, da Medida Provisória 2.170-36/2001, não constituindo a LDO instrumento jurídico apto a obrigar o Bacen a utilizar a modalidade total do Siafi.

340. Assiste razão ao Bacen com respeito à impossibilidade de a autarquia operar por intermédio da Conta Única do Tesouro Nacional, tendo em vista expressa disposição em sentido contrário contida no art. 4º, inciso I, da Medida Provisória 2.170-36/2001, o que compromete a integração da autarquia ao Siafi na modalidade total. A par disso, a Conta Única do Tesouro Nacional, por ser depositária das disponibilidades de caixa da União, constitui passivo para o Bacen, ao revés de representar um ativo, como ocorre para os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

341. Nesse diapasão, a se admitir eventual operação da Conta Única pelo Bacen, seria necessário primeiramente avaliar os impactos dessa medida nos sistemas da autarquia concebidos para interagir com a contabilidade da autarquia e com as contas reservas bancárias das instituições financeiras, e não com o Siafi e a Conta Única, saber: SLB, TES, SGM, SAR, Selic, SCR e Sigef.

342. Releva considerar, no deslinde da controvérsia a respeito tanto da utilização da Conta Única pelo Bacen quanto da segregação de resultados, a natureza do relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, mormente a vedação de o Bacen financiar o Tesouro Nacional, a teor do disposto no art. 164, § 1º, da Constituição, de modo a afastar a possibilidade de violação desse preceito constitucional:

Art. 164 (...)

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

343. O relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Bacen atualmente é disciplinado pela Lei 13.820/2019, que prescreve que o resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, após a constituição de reservas, será considerado obrigação da referida entidade com a União (art. 2º). Dispõe ainda que deve ser apartada do resultado a parcela, se positiva, apurada no balanço semestral do Banco Central do Brasil que corresponder ao resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, observado o limite do valor integral do resultado positivo, que será destinada à constituição de reserva de resultado (art. 3º).

344. A respeito da apuração do resultado do Bacen, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei 4.595/1964, com a redação dada pelo Decreto-Lei 2.376/1987, os resultados do Bacen devem considerar as receitas e despesas de todas as suas operações:

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os resultados obtidos pelo Banco Central do Brasil, consideradas as receitas e despesas de todas as suas operações, serão, a partir de 1º de janeiro de 1988, apurados pelo regime de competência e transferidos para o Tesouro Nacional, após compensados eventuais prejuízos de exercícios anteriores.

345. Não obstante, há que se compatibilizar o mencionado dispositivo com a previsão de utilização de *superavit* financeiro como fonte de abertura de créditos orçamentários suplementares e especiais, conforme o disposto no art. 43, § 1º, inciso I, combinado com o § 2º do mencionado artigo, e com o art. 105, §§ 1º e 3º, todos da Lei 4.320/1964. Destarte, deve-se considerar na apuração do resultado do Bacen as receitas e despesas das suas operações próprias de Autoridade Monetária, mas não aquelas integrantes dos OFSS que são comuns de qualquer autarquia.

346. Por sua vez, o Manual de Procedimentos e Rotinas do Orçamento de Receitas e Despesas de Operações de Autoridade Monetária (peça 44, p. 2) reconheceu a existência de dois orçamentos do Bacen:

1-1 O Banco Central do Brasil possui dois orçamentos distintos: o Orçamento Geral da União (OGU), que engloba as despesas de pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos conforme determinado pela LRF e o Orçamento de Receitas e Despesas de Operações de Autoridade Monetária (OAM), que engloba todas as demais receitas e despesas orçamentárias do Banco.

347. Por todo do exposto, conclui-se que a dualidade orçamentária do Bacen impõe que seja observado o seguinte: (i) as receitas e despesas do Bacen que integram o OGU devem seguir o regime normal de Direito Financeiro aplicável aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal (art. 5º, § 6º, da LRF); (ii) as receitas e despesas do Bacen que não integram o OGU e são decorrentes das suas atividades de Autoridade Monetária devem observar os regimes jurídico, orçamentário e contábil próprios aplicáveis a essas atividades, devendo os correspondentes resultados positivos serem transferidos semestralmente ao Tesouro Nacional nos termos da Lei 13.820/2019.

348. Depreende-se, pois, que o Bacen há de fazer a segregação das receitas da fonte 50 de recursos próprios não financeiros da apuração do seu resultado, de modo a evitar a ocorrência de dupla contagem de receitas no gerenciamento da NFSP. Entretanto, o Bacen não pode se utilizar da Conta Única do Tesouro Nacional, por força de expressa vedação contida no art. 4º, inciso I, da Medida Provisória 2.170-36/2001.

349. Com essas providências, deixariam de ocorrer tanto a exclusão das receitas diretamente arrecadadas pelo Bacen (fonte 250) utilizadas para financiar suas despesas discricionárias do OGU como a necessidade de alocação de outras fontes do Tesouro para custear tais despesas.

### 3.3.7. Causas

350. Os recursos correspondentes ao *superavit* financeiro de fontes próprias constantes do Demonstrativo de Superávit Financeiro e no ativo financeiro do Bacen no Siafi compuseram o resultado semestral apurado pela autarquia e foram transferidos para a Conta Única do Tesouro Nacional, em vez de constituírem fonte de financiamento para abertura de créditos suplementares e especiais em favor do Bacen para custear suas despesas discricionárias.

### 3.3.8. Efeitos e Riscos decorrentes da manutenção da Situação Encontrada

351. A rotina vigente de registro da execução orçamentária e financeira do Bacen gerou distorção nos valores dos *superavit* financeiros da autarquia publicados pela STN nos exercícios anteriores a 2017, os quais se baseiam nos registros de ativos e passivos financeiros do balanço patrimonial dos órgãos e entidades integrantes dos OFSS, sendo a distorção ajustada pela contabilidade do Banco em 2018.

352. As receitas diretamente arrecadadas pelo Bacen na fonte 250 utilizadas para financiar suas despesas discricionárias a partir de 2018 foram excluídas do OGU e tais despesas passaram a ser custeadas por outras fontes do Tesouro.

353. Na sistemática atual, o Bacen carrega o *superavit* financeiro oriundo de receitas próprias diretamente arrecadadas para a apuração do resultado da autarquia em detrimento da criação de fonte para abertura de crédito suplementar ou especial em favor do próprio Banco Central, o que contraria os arts. 43, §§1º, inciso I e 2º, 105, §§ 1º e 3º, o que obriga a SOF alocar outras fontes de recursos para custear despesas da autarquia.

### 3.3.9. Comentários dos Gestores

354. Em relatório preliminar, foram formuladas as seguintes recomendações:

i) ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que,

quando da apuração de eventual *superavit* financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento, em suas demonstrações contábeis elaboradas de acordo com as normas definidas pelo Conselho Monetário Nacional, de um passivo e de uma despesa no valor correspondente ao referido *superavit*, a fim de permitir a correta identificação dos resultados primário e financeiro do Banco Central do Brasil e a contabilização distinta da origem e da aplicação da arrecadação, nos termos dos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000;

ii) à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, quando da apuração de eventual *superavit* financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento de um ativo financeiro e de uma variação patrimonial aumentativa no valor correspondente ao referido *superavit*, a fim de permitir a correta identificação dos resultados primário e financeiro do Banco Central do Brasil e a contabilização distinta da origem e da aplicação da arrecadação, nos termos dos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

#### STN

355. Em resposta ao Ofício 59049/2020-TCU/Seproc (peça 72), a Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio do Ofício SEI 27966/2020-ME (peça 81), encaminhou a Nota Técnica SEI 48751/2020/ME (peça 82), com os comentários daquela secretaria sobre o aludido relatório preliminar.

356. A Nota Técnica SEI 48751/2020/ME assinalou que a matéria objeto da fiscalização foi abordada por meio das notas Técnicas SEI 27/2018/Gesfi/Cofin/Sugef/STN/Fazenda-ME (peça 46), 4/2019/Gesfi/Cofin/Sugef/STN/Fazenda-ME (peça 33) e 13930/2019/ME/Gesfi/Cofin/Sugef/STN/Fazenda-ME (peça 32), bem como em pronunciamento conjunto com a SOF, por meio da nota Técnica SEI 12360/2020/ME (peça 31).

357. A STN, por intermédio da Nota Técnica SEI 48751/2020/ME, manifestou concordância com a proposta formulada por esta unidade técnica a respeito do rito de execução de receitas e de despesas do Bacen no OGU, assinalando que a aludida proposta promoverá a correta apuração tanto do *superavit* financeiro da União quanto do resultado do Banco Central. Aduziu ainda que as recomendações feitas a STN e Bacen devem ser atendidas conjuntamente por ambas as instituições para produzirem o efeito desejado.

358. A referida nota salientou que, conforme proposta contida na Nota Técnica SEI 13930/2019/ME, em trabalho conjunto com representantes do Banco Central, a rotina de execução das despesas do Bacen com recursos dos OFSS e fontes do Tesouro Nacional encontra-se em processo de alteração, a qual permitirá que as despesas sejam realizadas por meio de emissão de ordem bancária no Siafi, conferindo maior transparência aos gastos do Banco; adequando a execução do OGU pela autarquia aos moldes dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal; além da execução no Siafi pelo ordenador e despesa e gestor financeiro do Bacen. Conforme cronograma encaminhado pelo Banco, a implantação da nova rotina tem sua conclusão prevista para maio de 2021.

359. Por fim, a STN ratifica o entendimento de que, além das despesas com fontes Tesouro, a execução orçamentária e financeira do Bacen nas fontes de recursos próprias também necessita de aprimoramento de forma a permitir o recolhimento desses recursos à Conta Única do Tesouro Nacional para sua posterior utilização mediante emissão de ordem bancária no Siafi, visando às melhoras práticas de governança e regras de *compliance* aplicadas à execução orçamentária e financeira dos OFSS no Siafi, considerando, em especial, a LRF, a Lei 4.320/1964 e o Decreto 93.872/1986.

*Secretaria-Executiva do Ministério da Economia*

360. Em resposta ao Ofício 59047/2020-TCU/Seproc (peça 70), a Assessoria Especial de Controle Interno da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, por meio do Ofício SEI 277713/2020/ME (peça 78), encaminhou a Nota Técnica SEI 218/2020/GAO/PGACFFS/PGFN-ME (peça 79), emitida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e o Despacho SOF-CGARP (peça 80), da Secretaria de Orçamento Federal, com os comentários dessas unidades sobre o aludido relatório preliminar.

#### PGFN

361. A PGFN, por meio da citada nota técnica, reiterou que se manifestou recentemente sobre as peculiaridades desse regime híbrido, em entendimento preliminar (Nota 415/2019/GCG/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU (peça 84); e Nota 662/2019/GCG/CGJOE/Conjur-PDG/PGFN/AGU (peça 19).

362. Nesse diapasão, a fim de rememorar a matéria atinente ao rito de execução orçamentária e financeira das despesas e receitas do Bacen no OGU, vale a pena trazer a colação o histórico dos fatos sobre essa matéria constante da referida Nota 415/2019/GCG/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU (peça 84):

2. A demanda tem origem em eventos ocorridos no exercício financeiro de 2018, que podem ser brevemente sintetizados da seguinte forma:

1. com base em informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a existência de superávit financeiro em fontes de recursos próprias do Banco Central do Brasil em exercícios anteriores (Portaria STN 245/2018), a Secretaria de Orçamento Federal - SOF providenciou a troca de fontes de recursos de categorias de programação orçamentária de despesas do BACEN discriminadas na Lei Orçamentária Anual de 2018, com o objetivo de racionalizar a execução orçamentária e aumentar a eficiência na alocação dos recursos públicos: fontes de recursos do Tesouro Nacional foram substituídas por fontes de recursos próprios do BACEN;

2. o BACEN (Ofício 21757/2018-BACEN/Depog, SEI: 1337128; e Ofício 23514/2018-BACEN/Depog, SEI:1433393), contudo, ao informar que, em cumprimento à legislação em vigor (art. 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e art. 2º da Medida Provisória 2.179-36/2001), seus resultados semestrais são regularmente transferidos ao Tesouro Nacional, de modo que o superávit financeiro contabilmente demonstrado pela STN já teria sido repassado ao Tesouro Nacional, solicitou que a SOF revertesse as alterações nas referidas fontes de recursos;

3. a SOF (Ofício nº 97062/2018-MP, SEI: 1370070; e Ofício n. 106522/2018-MP, SEI:1513576) solicitou, então, esclarecimentos sobre alguns aspectos relativos à gestão orçamentária e financeira do BACEN, providenciando, posteriormente, a reversão das alterações solicitada pelo BACEN (Portaria SOF 12.178, de 26 de novembro de 2018);

4. ao final, a STN (Nota Técnica SEI nº 27/2018/GESFI/COFIN/SUGEF/STN/FAZENDA-ME, SEI: 1579931; OFÍCIO SEI nº 7/2019/GESFI/COFIN/SUGEF/STN/FAZENDA-ME, SEI: 1787079) providenciou alguns esclarecimentos sobre a matéria e solicitou o apoio da PGFN no esclarecimento de alguns aspectos jurídicos relativos à gestão orçamentária e financeira do Banco Central do Brasil - BACEN.

363. Em prosseguimento, a aludida Nota 415/2019/GCG/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU asseverou que, em cumprimento das suas funções de Autoridade Monetária e de órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional, o Banco Central do Brasil está submetido a um regime orçamentário e financeiro *sui generis*: (i) de um lado, as suas despesas de pessoal, custeio e investimento são incluídas na LOA e se submetem às normas de Direito Financeiro aplicáveis aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal (art. 5º, § 6º, da LRF); e (ii) de outro lado, as operações realizadas no exercício da sua função de Autoridade Monetária, pelas suas próprias características, não são abrangidas por essas normas, seguindo regras e procedimentos próprios, em que a legislação determina apenas que os resultados

semestrais dessas operações sejam transferidos para o Tesouro Nacional (art. 7º da LRF e art. 2º da MP 2.179-36/2001).

364. No entendimento do autor da nota técnica, para que os aspectos jurídicos dos questionamentos formulados pela SOF pudessem ser melhor esclarecidos, seria necessário que (i) o próprio Bacen, com o eventual auxílio da sua Procuradoria, fornecesse os devidos esclarecimentos sobre esses questionamentos, para que, em seguida, (ii) a SOF e/ou a STN pudessem formular questionamentos jurídicos específicos e bem delimitados a serem respondidos por esta Consultoria Jurídica. Assim, o autor da nota técnica propôs que: (i) a nota fosse encaminhada ao Bacen para fornecer os esclarecimentos solicitados pela SOF; (ii) após prestados os esclarecimentos, os mesmos fossem comunicados à SOF e à STN para que aquelas secretarias pudessem formular questionamentos jurídicos específicos e bem delimitados a serem respondidos pela Consultoria Jurídica.

365. Não obstante, a mencionada nota técnica foi aprovada apenas para encaminhamento à STN, para a finalidade de reformular e apontar as perguntas concretas. A par disso, não se tem conhecimento de eventual desdobramento daí decorrente.

366. Já a Nota 662/2019/GCG/CGJOE/Conjur-PDG/PGFN/AGU (peça 19), referida no item 285 deste relatório, em pronunciamento preliminar a propósito da gestão orçamentária e financeira do Bacen, opinou que a autarquia, por estar submetida a um regime misto, deveria, em tese, ser segregada, ou seja: (i) a execução orçamentária e financeira das receitas e despesas que compõem o Orçamento Geral da União (pessoal, custeio e investimentos) deveria seguir o regime normal de Direito Financeiro aplicável aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal (art. 5º, § 6º, da LRF); (ii) enquanto as receitas e despesas do Bacen que não integram o OGU e são decorrentes das suas atividades de Autoridade Monetária deveriam seguir o regime próprio aplicável a essas atividades, devendo os correspondentes resultados serem semestralmente transferidos ao Tesouro Nacional (art. 7º da LRF; art. 2º da MP 2.179-36/2001).

367. Não obstante, essa mesma nota sopesou que, antes de firmar entendimento definitivo sobre a matéria, seria recomendável que o próprio Bacen se posicionasse sobre os questionamentos formulados pela STN, de modo que a solução jurídica final possa ser o tanto quanto possível adequada às peculiaridades e especificidades daquela autarquia.

368. Em arremate, a Nota Técnica SEI 218/2020/GAO/PGACFFS/PGFN-ME (peça 79), asseverou que as recomendações formuladas preliminarmente pelo TCU, além de não contrariarem esse entendimento, que pode ser extraído diretamente da legislação, tratam de questão bastante específica relativa aos procedimentos para a contabilização do *superavit* financeiro de fonte de recursos próprios do Bacen. Essas recomendações devem ser objeto de avaliação técnica por parte das unidades do Ministério da Economia com competência específica em matéria de finanças, orçamento e contabilidade públicas (STN e SOF), unidades essas que, se for o caso, poderão encaminhar eventuais questionamentos de natureza jurídica para a avaliação desta PGFN.

#### *SOF*

369. A seu turno, a SOF, por intermédio do Despacho SOF-CGARP (peça 80), manifestou-se favoravelmente à proposta de constituir passivo no mesmo valor do *superavit* financeiro da fonte de recursos de 50 do Bacen no balanço patrimonial da União, mantendo sua classificação original e sem somar tais recursos ao resultado do Órgão Siafi 25280 (Autoridade Monetária), porquanto se coaduna com o proposto pela SOF e pela STN, razão pela qual aquela secretaria não considerou necessário efetuar comentários ao conteúdo do referido documento preliminar.

#### *Bacen*

370. Em resposta ao Ofício 59045/2020-TCU/Seproc (peça 69), o Bacen enviou o Ofício 24000/2020-Bacen/Deafi (peça 83) para apresentar seus comentários, assim como solicitar esclarecimentos acerca das propostas preliminares formuladas por esta unidade técnica.

371. Em sua resposta, o Bacen alegou que a origem da discussão da matéria vertente decorre do entendimento da SOF e da STN de que o resultado do Bacen deveria ser segregado entre o resultado de operações de Autoridade Monetária (Órgão Siafi 25280) e o resultado de operações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Órgão Siafi 25201), de forma a evitar dupla contagem dos recursos arrecadados pelo Bacen, bem como a ‘transposição de recursos vinculados’, situação vedada pela LRF.

372. Inicialmente, o Bacen ressaltou que, diferentemente dos demais órgãos da Administração Pública Federal indireta, aquela autarquia possui dois órgãos no Siafi e regras específicas de relacionamento com o Tesouro Nacional, o que ocorre devido à existência de dois orçamentos relacionados às suas atividades, inclusive do poder emissor atribuído pela Constituição Federal (art. 164), ao fato de ser o Bacen depositário da Conta Única do Tesouro Nacional, conforme o art. 164, §3º, da Constituição e a Medida Provisória 2.170-36/2001, e ao fato de existir regras específicas de transferência e cobertura de seus resultados (art. 7º da LRF e Lei 13.820/2019), além da vedação constitucional de financiamento do Bacen ao Tesouro Nacional (art. 164, §1º, da Constituição).

373. Segundo o Bacen, aquela autarquia apura seu resultado englobando todas as suas receitas e despesas, inclusive as consignadas no OGU, tais como a fonte 50 (recursos próprios não financeiros), e receitas e despesas financeiras, incluídas no Órgão Siafi 25280. Aduziu ainda que o resultado, se positivo e após a constituição de reservas, é transferido para a Conta Única do Tesouro Nacional, devendo ser utilizado na amortização da Dívida Pública Mobiliária interna, o que, segundo a STN e a SOF, contrariaria a vedação de alteração da vinculação de recursos estatuída pelo parágrafo único do art. 8º da LRF.

374. A esse respeito e sem embargo dos argumentos expendidos por SOF e STN, o Bacen alegou ser necessário atentar que a LRF, a par de vedar de forma integral ‘transposição de receitas’ (art. 8º, parágrafo único), prevê expressamente a vinculação do resultado do Bacen ao pagamento da DPMFi. Prosseguindo, afirmou que é dado concluir que o legislador determinou a desvinculação das receitas diretamente arrecadadas (e não utilizadas) pelo Bacen na situação específica prevista em seu art. 7º, ou seja, a apuração de resultado positivo pelo Bacen, observados os requisitos da Lei 13.820/2019, ao pagamento da DPMFi. Acrescentou que o parágrafo único do art. 8º da LRF não pode ser lido de forma isolada, desconsiderando as regras específicas que constam na própria LRF, em especial o mencionado art. 7º.

375. De outra banda, o Bacen afirmou que merece esclarecimento o possível impacto do reconhecimento de suas receitas próprias no cálculo do *superavit* primário da União e, conseqüentemente, os problemas oriundos da utilização desse eventual *superavit* como fonte para crédito adicional, previsto na Lei 4.320/1964. Segundo a autarquia, tal legislação prevê a utilização de recursos disponíveis, ou seja, recursos não comprometidos como fonte para a abertura de crédito suplementar. Logo, em seu entendimento, eventuais saldos de *superavit* financeiro de receitas próprias não podem ser utilizados nesse contexto, porquanto: (i) existiria vinculação do resultado do Bacen, conforme previsto no art. 7º da LRF e na Lei 13.820/2019, que determinam a utilização do resultado no pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal interna. Destarte, eventual *superavit* do Bacen não pode ser considerado ‘recurso disponível’ para os fins previstos na Lei 4.320/1964; (ii) a Constituição Federal de 1988 veda o financiamento do Tesouro Nacional pelo Bacen, de modo que eventual *superavit* só poderia ser utilizado para abertura de crédito adicional para pagamento de despesas da própria autarquia.

376. O Bacen ressaltou o esforço na busca de solução para a duplicação de saldos considerada pela SOF e pela STN, assim como reafirmou que, desde 31/12/2018, aquela autarquia efetua a baixa desses saldos semestralmente, evitando, dessa forma, o impacto nas suas demonstrações financeiras e no Balanço Geral da União.

377. Em continuação, o Bacen asseverou que, ao fazer avaliação das propostas apresentadas por esta Semag, identificou as seguintes dificuldades para sua eventual implantação: (i) segundo as Normas Internacionais de Informações Financeiras (IFRS, na sigla em inglês), um passivo

representa uma obrigação de transferir recursos a terceiros, como resultado de eventos passados que tenham resultado em benefício para a entidade. Por exemplo, ao comprar um bem, a entidade se beneficiou do ativo e, por isso, deve reconhecer o passivo com o fornecedor; (ii) no caso em questão, o *superavit* seria resultado de ações do Bacen com terceiros, não envolvendo o Tesouro Nacional. Para o reconhecimento desse passivo, seria necessário um fato gerador diverso, que determinasse a obrigação de o Bacen pagar ao Tesouro Nacional esse valor; (iii) a única obrigação de pagar entre o Bacen e o Tesouro Nacional, nesse caso, decorre da sistemática de transferência de resultado, expressa no art. 7º da LRF e na Lei 13.820/2019. Entretanto, tratando-se de transferência de resultado, não há o que se falar em reconhecimento de despesas – o pagamento é efetuado com a baixa do patrimônio líquido, à conta resultado do período.

378. O Bacen avançou que, mesmo que superados os óbices contábeis apontados, e houvesse orientação para o reconhecimento de tal passivo, o Bacen ainda enfrentaria dificuldades quanto à forma de efetivação dos lançamentos sugeridos por esta unidade técnica. Para tanto, a autarquia aduziu que foram realizados alguns exercícios para tentar compreender a mecânica dessa liquidação, os quais deram ensejo a alguns questionamentos adicionais, conforme detalhado a seguir.

379. Em primeiro lugar, com relação à liquidação (realização) desse passivo (a ser reconhecido em razão de eventual *superavit* financeiro na Fonte 250 do Órgão Siafi 25201) com um crédito à Conta Única do Tesouro Nacional, a exemplo da transferência de resultado semestral do Bacen. Entretanto, a autarquia alegou que não existe legislação que dê amparo a tal procedimento: a Lei 13.820/2019, elaborada com o objetivo de reduzir o fluxo financeiro entre Bacen e Tesouro Nacional, prevê apenas a fórmula de cálculo, os prazos para pagamento e a remuneração dos resultados e da reserva de resultados a serem transferidos pela autarquia ao Tesouro Nacional. Assim, indaga qual seria a metodologia a ser utilizada pelo Bacen para efetuar essa transferência. Tendo o Bacen obtido resultado negativo em um semestre nas ‘operações de Autoridade Monetária’, indaga se a transferência do resultado do Órgão Siafi 25201 não iria de encontro ao previsto no parágrafo único do art. 8º da Lei 4.595/1964 e na LRF, incorrendo, ainda, em financiamento do Bacen ao Tesouro Nacional.

380. Já no que tange à outra hipótese cogitada, isto é, o registro e a manutenção de passivo do Bacen frente ao Tesouro Nacional (a ser reconhecido em razão de eventual *superavit* financeiro na Fonte 250 do Órgão Siafi 25201) sem determinar forma de pagamento, novamente o regramento específico da relação entre a autarquia e o Tesouro Nacional suscitaria dúvidas quanto: (i) à incidência ou não da regra sobre a remuneração das disponibilidades da União no Bacen; (ii) se deveria o Bacen remunerar tal saldo; (iii) qual seria o fundamento legal para tanto; (iv) se essa remuneração deveria ser creditada à Conta Única do Tesouro Nacional (a exemplo da remuneração de outras subcontas da Conta Única); (v) se o Tesouro Nacional poderia dispor livremente desses recursos, inclusive sua remuneração, não se aplicando a destinação prevista na LRF e na Lei 13.820/2019 de utilização do resultado do Bacen; e (vi) se as despesas de juros decorrentes dessa remuneração iriam impactar o resultado auferido pelo Bacen e, assim, eventual resultado primário positivo afetaria negativamente o resultado a ser transferido nos períodos seguintes.

381. Ademais, o Bacen salientou que o eventual saldo de *superavit* financeiro seria crescente, uma vez que o Banco sempre será superavitário, em função da impossibilidade de realização de despesas discricionárias sem correspondente fonte de recursos. Segundo a autarquia, seria segregado do resultado do Bacen uma parcela sempre positiva, implicando dever de transferência mesmo quando as demais operações tivessem tornado negativo o resultado global do Bacen, hipótese em que não caberia nenhuma transferência, mas, ao contrário, utilização da reserva de resultados ou recomposição de sua carteira de títulos. No limite, haveria uma transferência (paga em espécie de forma quase imediata) e uma recomposição (mediante reserva ou aporte de títulos) para a mesma data-base, aumentando o fluxo entre o Bacen e o Tesouro Nacional, o que iria de encontro aos objetivos da Lei 13.820/2019 de redução desses fluxos.

382. Consoante o Bacen, restaria, como derradeira opção para a liquidação desse passivo a ser constituído em razão de eventual *superavit* financeiro na Fonte 250 do Órgão Siafi 25201, a utilização desse *superavit* financeiro pelo próprio Banco, em períodos futuros, como fonte para pagamento de despesas primárias, recuperando antiga proposta da STN. Aduziu a autarquia que essa proposta foi debatida nos últimos dois anos em frequentes reuniões do Bacen com STN e SOF, tendo a autarquia declarado a impossibilidade de sua adoção, em função dos seguintes efeitos: (i) para a utilização desse saldo, seria necessário o reconhecimento de uma receita pela baixa do passivo (o que implicaria definir qual a origem dessa receita) e de uma despesa pelo pagamento, ou seja, as despesas discricionárias do Bacen deixariam de impactar seu resultado quando pagas com recursos registrados nesse passivo; e (ii) apesar de estar registrado como um passivo do Bacen para com o Tesouro Nacional, a operação teria a essência de uma conta de disponibilidade do Bacen, o que contraria toda a lógica contábil (disponibilidade no passivo), uma vez que no balanço do Bacen disponibilidade é um ativo.

383. Em face das dificuldades apontadas para a implementação da recomendação alvitada por esta unidade técnica, o Bacen propôs a análise de alternativas que reputa mais aderentes ao ordenamento legal e viáveis sob a ótica operacional, a saber:

384. (i) Hipótese 1: autorização para que o Bacen utilize eventual *superavit* para o pagamento de despesas obrigatórias e, no final do semestre, reverta eventual saldo (que nesse caso, seria residual) existente no Siafi, nos moldes do que é hoje efetuado.

385. (ii) Hipótese 2: utilização do *superavit* primário dos OFSS como fonte para o OAM. Atualmente, as despesas primárias do OAM impactam diretamente o *deficit* primário, uma vez que são executadas sem fonte financeira – trata-se de emissão monetária. Ao autorizar o OAM, o CMN deduziria, do valor de *deficit* primário autorizado, o valor de *superavit* esperado nos OFSS, reduzindo, assim, o impacto primário dessas operações.

386. Segundo a autarquia, os argumentos favoráveis à primeira hipótese são: permitiria a utilização dos recursos diretamente arrecadados pelo Bacen no custeio de despesas que hoje demandam recursos de Fonte 100, possibilitando que a instância própria do Ministério da Economia redirecionasse recursos equivalentes para outras necessidades do Governo Federal; e (ii) encerraria o debate sobre desvinculação de receita.

387. Como pontos contrários à mencionada hipótese, elencou: (i) aumentaria o esforço do Bacen na gestão dos recursos arrecadados; (ii) durante o semestre, a instância própria do Ministério da Economia deveria desconsiderar eventual saldo de *superavit* do Bacen, de forma a evitar dupla contagem.

388. No que concerne à segunda hipótese, relacionou como pontos favoráveis: (i) liberaria limite atualmente utilizado pelo OAM ao Ministério da Economia, que poderia redirecioná-lo a outras necessidades do Governo Federal; (ii) encerraria a discussão sobre desvinculação de receita; e (iii) encerraria a discussão de dupla contagem, pois os recursos arrecadados pelo Bacen deixariam de ser incluídos nos cálculos da STN.

389. A autarquia apontou como argumento contrário à segunda hipótese: (i) o Bacen deveria instituir mecanismo específico de acompanhamento e controle.

#### *Análise*

390. As propostas formuladas por esta unidade técnica contaram com a anuência da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, da STN, da SOF, e, ao menos preliminarmente, da PGFN, enquanto o Bacen teceu comentários e ressalvas às mencionadas propostas, assim como solicitou esclarecimentos a esse respeito.

391. A STN, por intermédio da Nota Técnica SEI 48751/2020/ME (peça 82), assentiu à proposta formulada por esta unidade técnica a respeito do rito de execução de receitas e de despesas do Bacen no OGU, assinalando que a aludida proposta promoverá a correta apuração tanto do *superavit* financeiro da União, quanto do resultado do Banco Central.

392. Já a Assessoria Especial de Controle Interno da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, por meio do Ofício SEI 277713/2020/ME (peça 78), apenas encaminhou a Nota Técnica SEI 218/2020/GAO/PGACFFS/PGFN-ME (peça 79) e o Despacho SOF-CGARP (peça 80), da Secretaria de Orçamento Federal, ambos endossando as propostas formuladas.

393. Em síntese, a Nota Técnica SEI 218/2020/GAO/PGACFFS/PGFN-ME (peça 79) asseverou que as recomendações formuladas preliminarmente pelo TCU não dissentem do entendimento que pode ser extraído diretamente da legislação, de que a autarquia está submetida a um regime misto e segregado de execução orçamentária e financeira.

394. Por sua vez, a SOF, por intermédio do Despacho SOF-CGARP (peça 80), endossou a proposta de constituir passivo no mesmo valor do *superavit* financeiro da fonte de recursos 50 do Bacen no balanço patrimonial da União, mantendo sua classificação original e sem somar tais recursos ao resultado do Órgão Siafi 25280 (Autoridade Monetária).

395. A seu turno o Bacen, por meio do Ofício 24000/2020-Bacen/Deafi (peça 83), teceu comentários e ressalvas às mencionadas propostas, assim como solicitou esclarecimentos a esse respeito, como se exporá adiante.

396. Inicialmente, cumpre enfatizar que a não segregação de resultados do Bacen, como já explanado no item 331 deste relatório, originou-se da constatação de que o Demonstrativo do Superávit Financeiro das Receitas Vinculadas – Tabela 5 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de fevereiro de 2018, divulgado pela Portaria-STN 245/2018, informava que o *superavit* financeiro do Bacen vinculado à fonte 50 seria de R\$ 1.794,4 milhões, no entanto, o Bacen afirmou que o saldo contábil de disponibilidade financeira do Órgão Siafi 25201 (Banco Central do Brasil – OFSS) em 2018 oriundo desse suposto *superavit* financeiro era insubsistente.

397. O procedimento adotado pela Secretaria de Orçamento Federal a partir desse fato, de não estimar as receitas próprias do Bacen desde 2018, acarreta prejuízo ao processo orçamentário, visto que a alocação das fontes Tesouro para custear despesas do Bacen se faz em detrimento de outras despesas do OGU que poderiam ser financiadas com esses recursos, o que torna relevante a busca de solução para o problema, com vistas à otimização do processo alocativo de fontes orçamentárias, já demasiadamente afetado pelas inúmeras vinculações existentes.

398. A admissão pelo Bacen de que, desde 31/12/2018, procede à baixa desses saldos semestralmente, evitando, dessa forma, o impacto nas suas demonstrações financeiras e no Balanço Geral da União, corroboram tais fatos. Como corolário, desde então, deixaram de ser utilizadas as receitas diretamente arrecadadas pelo Bacen na fonte 250 para financiar suas despesas discricionárias do OGU, acarretando que tais despesas passaram a ser custeadas por outras fontes do Tesouro.

399. Ao revés do que alegou o Bacen, não existem problemas quanto à utilização desse eventual *superavit* como fonte para créditos suplementares e especiais, previstos no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei 4.320/1964, porquanto possível *superavit* financeiro oriundo de receitas próprias diretamente arrecadadas pela autarquia constitui recurso disponível e fonte para a abertura de créditos orçamentários adicionais – diga-se de passagem – para a própria entidade. Frise-se que eventual *superavit* financeiro de receitas próprias do Bacen somente poderia ser fonte de abertura de crédito suplementar ou especial para o próprio Banco Central. Logo, não poderia configurar qualquer hipótese de empréstimo financeiro do Banco Central ao Tesouro Nacional, que é vedado pelo art. 164, § 1º, da Constituição Federal.

400. O *superavit* financeiro, no caso vertente, decorre da execução de despesas e receitas orçamentárias do Bacen cursadas no OGU. Na atual sistemática, o Bacen se apropria do *superavit* financeiro do OGU e o montante correspondente não serve de fonte para abertura de crédito suplementar ou especial em favor do próprio Banco Central, o que, como visto, obriga a SOF a alocar outras fontes de recursos para custear despesas da autarquia.

401. Não procede a suposta dúvida levantada pelo Bacen de que a manutenção de passivo do

Bacen frente ao Tesouro Nacional oriundo de *superavit* financeiro na fonte 250 do Órgão Siafi 25201 implicará pagamento ou qualquer tipo de remuneração do montante respectivo, sem determinar forma de pagamento. Em verdade, tal passivo será mantido apenas enquanto não houver destinação de dotação orçamentária ao Bacen (Órgão Siafi 25201) para a realização de despesas tendo como fonte os recursos oriundos do *superavit* financeiro apurado no exercício anterior. Com efeito, esse passivo representará uma ‘restrição’ ao uso do ativo correspondente ao saldo do *superavit* financeiro que já estará na posse do Bacen, haja vista que a arrecadação de receitas próprias (fonte 50) é feita diretamente pelo Banco, e não via Conta Única/Guia de Recolhimento da União com posterior disponibilização de saldo, pela Cofin, na conta Limite de Saque do Órgão Siafi 25201.

402. A respeito do instituto da ‘restrição’, a Norma Brasileira de Contabilidade - Técnica Setor Público (NBC – TSP) 1/2016, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), assim esclarece:

#### Restrição sobre ativos transferidos

19. As restrições sobre ativos transferidos (doravante referidas como restrições) não incluem a exigência de que o ativo transferido, ou outros benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços, seja devolvido ao transferente se o ativo não for utilizado no modo especificado. Desse modo, a obtenção do controle do ativo sujeito à restrição não impõe sobre o recebedor a obrigação presente de transferir os benefícios econômicos futuros ou o potencial de serviços a terceiros quando o controle do ativo é inicialmente obtido. Quando o recebedor infringe uma restrição, o transferente ou outra parte pode ter a opção de buscar pela penalização contra o recebedor, como, por exemplo, levar o assunto para uma corte ou outro tribunal ou por meio de processo administrativo, tal como um ato normativo de ministro do governo ou de outra autoridade. Tais ações podem resultar na exigência do cumprimento da restrição pela entidade ou enfrentamento de penalidade civil ou criminal por desafiar o tribunal ou outra autoridade. Tal penalidade não é incorrida em consequência da aquisição do ativo, mas pela infração da restrição. (grifou-se)

403. Destarte, tal passivo deverá ser regularmente liquidado na contabilidade do Bacen em contrapartida ao seu resultado tão logo deixe de existir a referida ‘restrição’ ao uso do referido ativo. De fato, a eliminação dessa restrição se dará mediante a existência de autorização orçamentária para a realização de despesas no âmbito dos OFSS com esse recurso, ou seja, quando houver a disponibilização de dotação ao Órgão Siafi 25201 na fonte e no montante referentes ao *superavit* apurado. Após a liberação de dotação orçamentária correspondente no Órgão Siafi 25201, o Banco Central deverá baixar o passivo em sua contabilidade, sensibilizando positivamente o seu resultado global, e realizará a despesa autorizada, sensibilizando negativamente o resultado no Órgão Siafi 25201. Por conseguinte, não haverá qualquer transferência do Bacen ao Tesouro Nacional e tampouco caberá a remuneração de tal passivo. Ademais, esse procedimento não acarretará qualquer fluxo financeiro entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, haja vista que o recurso correspondente já estará na posse do Bacen e por ele será utilizado em despesas dos OFSS.

404. Não subsiste óbice algum quanto à liquidação posterior de passivo constituído em razão de eventual *superavit* financeiro ou à da utilização de tal *superavit* pelo próprio Bacen para pagamento de despesas primárias, bastando a aprovação de dotação orçamentária correspondente para, então, o Banco Central realizar despesas com recursos oriundos desse *superavit* no âmbito dos OFSS. De fato, o passivo representa tão somente uma ‘restrição’ ao uso do ativo, qual seja, a autorização orçamentária subsequente.

405. A primeira hipótese aventada pelo Bacen não resolve o problema decorrente da não utilização das receitas diretamente arrecadadas pelo Bacen como fonte para financiar suas despesas discricionárias do OGU, acarretando que tais despesas continuarão a ser custeadas por outras fontes do Tesouro.

406. Já a segunda hipótese não subsiste porque, ao prever a utilização do *superavit* financeiro

dos OFSS como fonte para o financiamento de despesas do OAM, contrariaria a separação dos orçamentos do Banco Central estabelecida no art. 5º, § 6º, da LRF e preconizada na Nota 62/2019/GCG/CGJOE/Conjur-PDG/PGFN/AGU (peça 19), que opinou que a autarquia está submetida a um regime misto e segregado de execução orçamentária e financeira: (i) um pertinente às receitas e despesas do Bacen que integram o Orçamento Geral da União (pessoal, custeio e investimentos), o qual deve seguir o regime normal de Direito Financeiro aplicável aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme o art. 5º, § 6º, da LRF; (ii) o segundo, relativo às receitas e despesas do Bacen que não integram o OGU e são decorrentes das suas atividades de Autoridade Monetária, o qual está balizado pelo regime próprio aplicável a essas atividades, devendo os correspondentes resultados serem semestralmente transferidos ao Tesouro Nacional, por força do disposto no art. 2º da Lei 13820/2019.

407. Diante do exposto, mantêm-se as propostas preliminares de encaminhamento formuladas a respeito do rito de execução orçamentária das despesas e receitas do Bacen, acrescendo-se tão somente um trecho a título de esclarecimento no comando propugnado ao Banco Central.

### 3.3.10. Conclusão

408. Considerando-se a impossibilidade de o Bacen operar por meio da Conta Única, afigura-se não factível sua integração ao Siafi na modalidade de uso total, uma vez que tal modalidade requer a utilização da CTU.

409. Não se sustenta a alegação do Bacen de que as receitas e despesas das operações da Autoridade Monetária compreendem todas as suas receitas e despesas, excetuadas dessas últimas aquelas incluídas no OGU, conforme disposto no art. 5º, § 6º, da LRF. Com efeito, o Orçamento da Autoridade Monetária somente deve abranger as receitas e despesas próprias de Autoridade Monetária, sob pena de desbordar os limites da legislação vigente e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade que orientam a Administração Pública.

410. Apesar de o desempenho das atribuições de Autoridade Monetária pelo Bacen mostrar-se incompatível com a utilização do OGU, dado que os procedimentos de elaboração, aprovação, execução e acompanhamento do Orçamento Geral da União estão sujeitos a ritos incompatíveis com a dinâmica do mercado financeiro, que requer pronta intervenção da Autoridade Monetária, sob pena de inviabilizar o cumprimento do seu mandato de assegurar a estabilidade monetária, não se justifica que a execução orçamentária e financeira das receitas e despesas do Bacen cursadas no OGU não observe as mesmas regras aplicadas aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

411. O próprio Parecer Jurídico 281/2020-BCB-PGBC corroborou esse entendimento ao postular que o advento da Constituição Federal de 1988 consagrou a existência de dois orçamentos para o Bacen. O primeiro, referente ao orçamento administrativo, que inclui as despesas que integram a Lei Orçamentária da União e as receitas que suportam essas despesas. O segundo, constituindo o Orçamento da Autoridade Monetária, utilizado para a previsão de receitas e autorização de despesas relativas às operações típicas de Autoridade Monetária, notadamente a condução das políticas monetária, incluindo o meio circulante, e cambial.

412. No âmbito do processo TC 020.748/2008-5, alusivo à Prestação de Contas do Bacen de 2007, que resultou no Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara (relatoria do ministro Valmir Campelo), expendeu-se a seguinte argumentação acerca da dualidade de orçamentos da autarquia:

14. Nesse ponto, é indispensável justificar que o Banco Central do Brasil ora realiza operações de autoridade monetária – regulando a economia – e ora pratica atos administrativos, como autarquia. Essas duas formas de atuação não se confundem. Quando pratica atos voltados à execução da política cambial e monetária, reveste-se da roupagem de autoridade monetária e pode utilizar-se dos recursos orçamentários e financeiros derivados exclusivamente dessa atividade, consignados no OAM; quando pratica atos de gestão da máquina administrativa, sua

figurar é Administração Pública, e somente pode leva-los a termo lançando mão de recursos orçamentários e financeiros autorizados no OGU.

413. Não merece prosperar a alegação do Bacen de existência de lacuna legal a respeito da segregação entre as operações de Autoridade Monetária (cursadas no OAM) e as operações sujeitas ao regime orçamentário comum (cursadas no OGU) para apuração do resultado do Bacen com vistas à transferência ao Tesouro Nacional, se positivo, ou à cobertura pelo Tesouro, se negativo.

414. Deveras, dimana do próprio sistema de dualidade orçamentária – reconhecido pela autarquia – que a execução orçamentária e financeira das correspondentes receitas e despesas obedeçam regramentos distintos, isto é, aquelas pertencentes ao Orçamento Monetário devem seguir a disciplina prevista na Lei 4.595/1964, com as alterações supervenientes, e nas normas do Conselho Monetário Nacional, enquanto aquelas outras integrantes do OGU devem obedecer as disposições da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000.

415. Ao revés do alegado pela SOF de que o fato de aquela secretaria não estimar as receitas próprias do Bacen nos relatórios de avaliação bimestral a partir do 5º bimestre de 2018 e na proposta orçamentária de 2020 não acarretar prejuízo algum ao orçamento da autarquia, na medida em que as despesas do Banco Central passaram a ser custeadas com fontes Tesouro, esse procedimento causa, sim, prejuízo, visto que a alocação das fontes Tesouro para custear despesas do Bacen se faz em detrimento de outras despesas do OGU que poderiam ser financiadas com esses recursos, o que torna relevante a busca de solução para o problema, com vistas à otimização do processo alocativo de fontes orçamentárias, já demasiadamente afetado pelas inúmeras vinculações existentes.

416. Sem embargo, a adoção de possíveis medidas para resolver o problema da segregação das receitas e despesas primárias na apuração do resultado do Bacen, com a necessária cautela de não constituir possível financiamento ao Tesouro Nacional pelo Bacen, não inviabiliza a adoção de providências com vistas à separação do *superavit* financeiro das receitas próprias na apuração do resultado da Autoridade Monetária, de modo a liberar fontes de recursos do Tesouro para o financiamento de outras despesas do OGU.

417. Conforme o entendimento da Nota 662/2019/GCG/CGJOE/Conjur-PDG/PGFN/AGU (peça 19), o Bacen está submetido a um regime misto e segregado de execução orçamentária e financeira: (i) um pertinente às receitas e despesas do Bacen que integram o Orçamento Geral da União (pessoal, custeio e investimentos), o qual deveria seguir o regime normal de Direito Financeiro aplicável aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme o art. 5º, § 6º, da LRF; (ii) o segundo, compreendendo o OAM relativo às receitas e despesas do Bacen que não integram o OGU e são decorrentes das suas atividades de Autoridade Monetária, o qual está balizado pelo regime próprio aplicável a essas atividades, devendo os correspondentes resultados serem semestralmente transferidos ao Tesouro Nacional, consoante a legislação de regência.

418. Assim, nos moldes já aventados pela STN no âmbito do aludido grupo de trabalho e endossados por STN e SOF em sede de comentários ao Relatório Preliminar desta inspeção, propõe-se como solução de eventual *superavit* financeiro de receitas próprias do Bacen a constituição do passivo no mesmo valor do *superavit* financeiro do Bacen no balanço patrimonial da União. Como consequência, o resultado do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS) deverá manter a classificação original na fonte de receita 50 – Recursos Próprios Não Financeiros Diretamente Arrecadados, vinculada ao Bacen, por meio da informação do detalhamento da fonte de receita, enquanto o resultado do Órgão Siafi 25280 (Bacen não OFSS – Autoridade Monetária) deverá ser transferido ao Tesouro Nacional classificado na fonte de receita 52.

419. A constituição de passivo do Bacen frente ao Tesouro Nacional oriundo de *superavit* financeiro na fonte 50 – Recursos Próprios Não Financeiros Diretamente Arrecadados do Órgão Siafi 25201 não acarretará qualquer transferência do Banco Central ao Tesouro Nacional ou

necessidade de remuneração. Com efeito, entende-se que tal passivo deverá ser mantido apenas enquanto não houver destinação de dotação orçamentária ao Bacen (Órgão Siafi 25201) para a realização de despesas no âmbito dos OFSS tendo como fonte os recursos oriundos do *superavit* financeiro apurado no exercício anterior. Assim, esse passivo representará uma ‘restrição’ ao uso do ativo correspondente ao saldo do *superavit* financeiro que já estará na posse do Bacen, haja vista que a arrecadação de receitas próprias (fonte 50) é feita diretamente pelo Banco, e não via Conta Única/Guia de Recolhimento da União com posterior disponibilização de saldo, pela Cofin, na conta Limite de Saque do Órgão Siafi 25201.

420. Destarte, tal passivo deverá ser regularmente liquidado na contabilidade do Bacen em contrapartida ao seu resultado tão logo deixe de existir a ‘restrição’ em comento, o que se dará mediante a existência de autorização orçamentária para a realização de despesas no âmbito dos OFSS com esse recurso, ou seja, quando houver a disponibilização de dotação ao Órgão Siafi 25201 na fonte e no montante referentes ao *superavit* apurado. Após a liberação da dotação correspondente no Órgão Siafi 25201, o Banco Central deverá baixar o passivo em sua contabilidade, sensibilizando positivamente o seu resultado global, e realizará a despesa autorizada no âmbito dos OFSS, sensibilizando negativamente o resultado no Órgão Siafi 25201. Por conseguinte, não haverá qualquer transferência do Bacen ao Tesouro Nacional e tampouco caberá a remuneração de tal passivo.

#### 3.3.11. Proposta de Encaminhamento

421. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

i) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, quando da apuração de eventual *superavit* financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento, em suas demonstrações contábeis elaboradas de acordo com as normas definidas pelo Conselho Monetário Nacional, de um passivo e de uma despesa no valor correspondente ao referido *superavit*, consoante o disposto nos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, devendo tal passivo ser baixado periodicamente quando da disponibilização de dotação ao Órgão Siafi 25201 na fonte e no montante correspondentes ao *superavit* apurado;

(ii) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, quando da apuração de eventual *superavit* financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento de um ativo financeiro e de uma variação patrimonial aumentativa no valor correspondente ao referido *superavit*, conforme o disposto nos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

#### 4. CONCLUSÃO

422. No exame do processo de prestação de contas do Banco Central relativo ao exercício de 2013 (TC 002.566/2015-0, relatoria do ministro Raimundo Carreiro), foi questionada a legalidade do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, tendo sido aduzido, em síntese, que a existência do OAM contraria os princípios orçamentários estatuidos na Constituição Federal de 1988, notadamente o da unidade, o da universalidade e o da legalidade ou reserva legal para matérias de natureza orçamentária. Assim, a legislação que provê suporte à existência do OAM, Lei 4.595/1964 e Decreto-Lei 278/1967, não teria sido recepcionada pela nova ordem constitucional.

423. Analisados os argumentos constantes nos autos e consultadas as jurisprudências deste TCU e do Supremo Tribunal Federal, conclui-se que a possibilidade de o TCU realizar o controle constitucional de normas se limita ao controle incidental, nos casos concretos que venha a analisar no âmbito de suas atribuições, consoante a Súmula 347 do STF e reiterada

jurisprudência, a exemplo do Acórdão 990/2017-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler.

424. Ademais, o exame de constitucionalidade de normas pré-constitucionais, como as que regem o OAM, é de competência do STF, sendo exercido por meio de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e regida pela Lei 9.882/1999, não se encontrando o TCU entre os legitimados a propor ADPF perante o STF, consoante o inciso I do art. 2º da Lei 9.882/1999. Por essa razão, deixa-se de propor encaminhamento específico sobre o tema.

425. Além da indefinição quanto à recepção do OAM pela atual Constituição, outro aspecto de lacuna jurídica do OAM é a ausência de legislação que disponha claramente acerca das receitas e despesas que podem transitar por este orçamento.

426. Nesse cenário, o Bacen vem reiteradamente, ano após ano, executando despesas de custeio dentro do OAM, sob alegação de se tratar de despesas que seriam ‘custeio operacional’, vinculadas às operações típicas de Autoridade Monetária, que ficariam comprometidas caso não contassem com este instrumento de viabilização.

427. Entretanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu § 6º do art. 5º, que devem ser incluídas no OGU as despesas do Bacen relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores. Não há, na LRF ou em qualquer outra legislação, menção a despesas do Bacen que seriam de ‘custeio operacional’. Assim, observa-se a existência de controvérsia que, em princípio, só se resolve pela via interpretativa ou mediante edição de novel legislação.

428. Analisados os argumentos constantes nos autos, conclui-se que a interpretação mais adequada a se fazer é a de que todas as despesas de custeio devem transitar pelo OGU, com exceção apenas dos custos incrementais que sejam diretamente atribuíveis à aquisição, emissão ou alienação de instrumentos financeiros transacionados pelo Banco Central, quando de sua atuação como Autoridade Monetária.

429. Haveria impossibilidade prática de se distinguir despesas que seriam de custeio administrativo de outras que seriam de custeio operacional, destacando, ainda, a natureza das despesas de custeio, ou seja, se destinam a assegurar o funcionamento harmônico de toda a instituição, e não apenas de parte dela. Tal interpretação é consentânea com o fundamento hermenêutico de que o intérprete não deve fazer distinção naquilo que a lei não distingue.

430. Não obstante, prescreve o art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que: ‘na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.’

431. Considerando que o traslado das atuais despesas de custeio que cursam pelo OAM para o OGU representaria a necessidade de relevante acréscimo das rubricas destinadas ao Bacen naquele orçamento, sendo improvável que pudesse ser contemplado em todo o montante requerido, há fundado risco de as atividades típicas de Autoridade Monetária virem a ser prejudicadas pela insuficiência das despesas de custeio que lhe dão suporte.

432. Ademais, a mera transposição dos valores que hoje transitam pelo OAM para o OGU não implicaria, necessariamente, melhor economicidade, eficiência e efetividade na aplicação dos recursos. Haveria, contudo, expressivo ganho em relação à maior transparência dos recursos arrecadados e dos desembolsos realizados.

433. Desse modo, deixa-se de propor, por ora e salvo melhor juízo, a revisão da jurisprudência expressa no Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara (relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues). Tal posicionamento é condizente com o princípio da segurança jurídica, promovendo estabilidade das decisões aos jurisdicionados, sem, contudo, deixar de apontar necessidades na melhoria da gestão pública.

434. São sugeridas, então, recomendações no sentido de disciplinar os ritos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM, além de incrementar a transparência e a publicidade da execução desse orçamento.

435. Em paralelo, detectou-se que, na sistemática atual, os recursos correspondentes ao *superavit* financeiro de fontes próprias constantes do Demonstrativo de Superávit Financeiro e no ativo financeiro do Bacen no Siafi compõem o resultado semestral apurado pela autarquia e são transferidos para a Conta Única do Tesouro Nacional, em vez de constituírem fonte de financiamento para abertura de créditos suplementares e especiais em favor do Bacen para custear despesas discricionárias.

436. Deveras, o Bacen carrega o *superavit* financeiro oriundo de receitas próprias diretamente arrecadadas para a apuração do resultado da autarquia em detrimento da criação de fonte para abertura de crédito suplementar ou especial em favor do próprio Banco Central, o que contraria os arts. 43, § 1º, inciso I, e § 2º, e 105, §§ 1º e 3º, da Lei 4.320/1964 e obriga a SOF a alocar outras fontes de recursos para custear despesas da autarquia.

437. Em virtude disso, as receitas diretamente arrecadadas pelo Bacen na fonte 250 utilizadas para financiar suas despesas discricionárias a partir de 2018 foram excluídas do OGU e tais despesas passaram a ser custeadas por outras fontes do Tesouro. Tal procedimento é claramente prejudicial à execução orçamentária e financeira do OGU, visto que a alocação das fontes Tesouro para custear despesas do Bacen se faz em detrimento de outras despesas do OGU que poderiam ser financiadas com esses recursos, o que torna relevante a busca de solução para o problema, com vistas à otimização do processo alocativo de fontes orçamentárias, já demasiadamente afetado pelas inúmeras vinculações existentes.

438. Com espede na análise da legislação de regência tanto de Direito Financeiro quanto do Bacen, mormente Lei 4.320/1964, arts. 43, § 1º, inciso I e § 2º, e 105, §§ 1º e 3º; Lei 4.595/1964, arts. 4º, incisos III e XXVII, e 8º, parágrafo único; conclui-se que o Bacen está submetido a um regime misto de execução orçamentária e financeira, o qual impõe a separação do *superavit* financeiro das receitas próprias na apuração do resultado da Autoridade Monetária, de modo a liberar fontes de recursos do Tesouro para o financiamento de outras despesas do OGU.

439. Destarte, recomenda-se a constituição de passivo do Bacen frente ao Tesouro Nacional oriundo de *superavit* financeiro na fonte 50 – Recursos Próprios Não Financeiros Diretamente Arrecadados do Órgão Siafi 25201, a qual não acarreta obrigação de qualquer transferência do Banco Central ao Tesouro Nacional ou de remuneração de saldo. Com efeito, tal passivo será mantido apenas enquanto não houver destinação de dotação orçamentária ao Bacen para a realização de despesas tendo como fonte os recursos oriundos do *superavit* financeiro apurado no exercício anterior. Com efeito, esse passivo representará uma ‘restrição’ ao uso do ativo correspondente ao saldo do *superavit* financeiro que já estará na posse do Bacen, devendo ser regularmente liquidado na contabilidade do Bacen em contrapartida ao seu resultado tão logo deixe de existir a referida ‘restrição’, o que se dará mediante a existência de autorização orçamentária para a realização de despesas no âmbito dos OFSS com esse recurso. Após a liberação de dotação correspondente no Órgão Siafi 25201, o Banco Central deverá baixar o passivo em sua contabilidade, sensibilizando positivamente o seu resultado global, e realizar a despesa autorizada, sensibilizando negativamente o resultado no Órgão Siafi 25201. Por conseguinte, não haverá qualquer transferência do Bacen ao Tesouro Nacional e tampouco caberá a remuneração de tal passivo.

440. Por fim, entende-se conveniente e oportuna a prévia manifestação do MPTCU nestes autos. Como guardião da lei e fiscal de sua fiel execução, compete ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, nos termos do art. 62, inciso III, do Regimento Interno do TCU. Com efeito, dadas a relevância e a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame, bem como o manifesto interesse de agir do *Parquet* de Contas, cuja proposta de constituição do presente processo apartado fora acolhida na forma do item ‘c’ do Acórdão

145/2019-TCU-Plenário (relatoria do ministro Raimundo Carreiro), a adoção dessa providência preliminar tende a contribuir para o bom deslinde deste feito.

## 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

441. Em razão dos argumentos acima despendidos, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) preliminarmente, promover, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Ministério Público junto ao TCU;

b) recomendar ao Ministério da Economia e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências no sentido de formular proposta de resolução a ser apreciada pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando os ritos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM (seção 3.2 deste relatório);

c) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

c.1) incrementar a transparência e a publicidade do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária (OAM), notadamente mediante desenvolvimento de sistema ou plataforma que se mostre adequado à inclusão e divulgação diárias de todos os valores que transitam no OAM, devendo a divulgação ser feita também na internet, mensalmente; a criação de tal solução deve ter como paradigma a plataforma Tesouro Gerencial, tendo a informação do OAM grau de detalhamento e acessibilidade semelhantes aos disponíveis para os valores do Orçamento Geral da União, existentes no Tesouro Gerencial (seção 3.2);

c.2) divulgar, na internet, as deliberações do Conselho Monetário Nacional, acompanhadas dos respectivos votos, estudos, notas técnicas ou quaisquer outros documentos que a fundamentaram, que tratem de temas afetos ao Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, a exemplo da aprovação e eventuais modificações daquele orçamento (seção 3.2);

c.3) formalizar, ainda que *a posteriori*, a motivação das suplementações, reprogramações, alterações ou remanejamentos de rubricas que eventualmente ocorram ao longo do exercício no Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, dando divulgação destes documentos tanto na internet, quanto nos relatórios de gestão elaborados anualmente (seção 3.2);

c.4) que, quando da apuração de eventual *superavit* financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento, em suas demonstrações contábeis elaboradas de acordo com as normas definidas pelo Conselho Monetário Nacional, de um passivo e de uma despesa no valor correspondente ao referido *superavit*, a fim de permitir a correta identificação dos resultados primário e financeiro do Banco Central do Brasil e a contabilização distinta da origem e da aplicação da arrecadação, nos termos dos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, devendo tal passivo ser baixado periodicamente quando da disponibilização de dotação ao Órgão Siafi 25201 na fonte e no montante correspondentes ao *superavit* apurado (seção 3.3);

d) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, quando da apuração de eventual *superavit* financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento de um ativo financeiro e de uma variação patrimonial

aumentativa no valor correspondente ao referido *superavit*, a fim de permitir a correta identificação dos resultados primário e financeiro do Banco Central do Brasil e a contabilização distinta da origem e da aplicação da arrecadação, nos termos dos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (seção 3.3); e

e) fixar o prazo de sessenta dias para as unidades jurisdicionadas destinatárias das recomendações comunicarem ao TCU as providências adotadas para o seu atendimento ou as razões para o seu não atendimento;

f) enviar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, à Controladoria-Geral da União, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão;

g) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. O Titular da Semag, entretanto, divergiu parcialmente da equipe de inspeção no tocante às propostas dos itens c.4 e d (supra). Transcrevo o pronunciamento da unidade, com a devida retificação (peça 92):

#### “PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

O presente pronunciamento é feito em retificação ao pronunciamento anterior da unidade (peça 91), tornando-o sem efeito. Manifesto-me parcialmente favorável às propostas de encaminhamento formuladas no relatório de inspeção, de autoria dos auditores AUFC João José Rocha de Sousa e Fábio Heidrich de Oliveira, que contaram com a anuência do Diretor da Diref, e dirirjo dos itens ‘c.4’ e ‘d’, a seguir transcritos:

c) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

(...)

c.4) que, quando da apuração de eventual superávit financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento, em suas demonstrações contábeis elaboradas de acordo com as normas definidas pelo Conselho Monetário Nacional, de um passivo e de uma despesa no valor correspondente ao referido superávit, a fim de permitir a correta identificação dos resultados primário e financeiro do Banco Central do Brasil e a contabilização distinta da origem e da aplicação da arrecadação, nos termos dos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, devendo tal passivo ser baixado periodicamente quando da disponibilização de dotação ao Órgão Siafi 25201 na fonte e no montante correspondentes ao superávit apurado (seção 3.3);

d) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, quando da apuração de eventual superávit financeiro na fonte de recursos 250 (Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados) do Órgão Siafi 25201 (Bacen OFSS), proceda ao reconhecimento de um ativo financeiro e de uma variação patrimonial aumentativa no valor correspondente ao referido superávit, a fim de permitir a correta identificação dos resultados primário e financeiro do Banco Central do Brasil e a contabilização distinta da origem e da aplicação da arrecadação, nos termos dos arts. 5º, § 6º, e 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (seção 3.3);

#### *Origem das propostas*

2. Ambas as propostas, ‘c.4’ e ‘d’, foram adotadas no relatório com base em sugestão feita pela Coordenação-Geral de Contabilidade da União (CCONT) da Secretaria do Tesouro Nacional

(STN), na 1ª reunião técnica do grupo de trabalho formado por técnicos do Tesouro Nacional, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e do Banco Central do Brasil (Bacen). O referido grupo de trabalho foi criado com a finalidade de avaliar e propor melhorias nas rotinas de execução orçamentária, financeira e contábil da Autoridade Monetária, no que diz respeito aos recursos consignados no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da autarquia. Conforme registrado em ata da referida reunião, a proposta da CCONT/STN se deu nos seguintes termos (peça 37, p. 2):

ii. (...) CCONT/STN sugeriu que ocorra o registro de um passivo no BACEN e um ativo financeiro no BGU (OFSS) pelo valor do superávit primário apurado no BACEN, constante da disponibilidade do Banco na FR 50, em contrapartida a despesa e receita patrimonial, respectivamente. Isso evidenciará o superávit financeiro da FR 50 para o OFSS sem gerar duplicidade com o resultado total do BACEN, ou seja, a constituição do passivo reduzirá o resultado do BACEN, no mesmo valor que compõe o superávit financeiro do balanço patrimonial da União. (grifou-se)

3. A proposta de constituição de passivo pelo Bacen foi fundamentada na Norma Brasileira de Contabilidade do Setor Público (NBC TSP) 01, de 21/10/2016, que trata de receita de transação sem contraprestação (itens 401 e 402 do relatório de inspeção):

401. Não procede a suposta dúvida levantada pelo Bacen de que a manutenção de passivo do Bacen frente ao Tesouro Nacional oriundo de superávit financeiro na fonte 250 do Órgão Siafi 25201 implicará pagamento ou qualquer tipo de remuneração do montante respectivo, sem determinar forma de pagamento. Em verdade, tal passivo será mantido apenas enquanto não houver destinação de dotação orçamentária ao Bacen (Órgão Siafi 25201) para a realização de despesas tendo como fonte os recursos oriundos do superávit financeiro apurado no exercício anterior. Com efeito, esse passivo representará uma ‘restrição’ ao uso do ativo correspondente ao saldo do superávit financeiro que já estará na posse do Bacen, haja vista que a arrecadação de receitas próprias (fonte 50) é feita diretamente pelo Banco, e não via Conta Única/Guia de Recolhimento da União com posterior disponibilização de saldo, pela Cofin, na conta Limite de Saque do Órgão Siafi 25201.

402. **A respeito do instituto da ‘restrição’, a Norma Brasileira de Contabilidade - Técnica Setor Público (NBC - TSP) 1/2016**, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), assim esclarece:

Restrição sobre ativos transferidos

19. As restrições sobre ativos transferidos (doravante referidas como restrições) não incluem a exigência de que o ativo transferido, ou outros benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços, seja devolvido ao transferente se o ativo não for utilizado no modo especificado. Desse modo, a obtenção do controle do ativo sujeito à restrição não impõe sobre o recebedor a obrigação presente de transferir os benefícios econômicos futuros ou o potencial de serviços a terceiros quando o controle do ativo é inicialmente obtido. Quando o recebedor infringe uma restrição, o transferente ou outra parte pode ter a opção de buscar pela penalização contra o recebedor, como, por exemplo, levar o assunto para uma corte ou outro tribunal ou por meio de processo administrativo, tal como um ato normativo de ministro do governo ou de outra autoridade. Tais ações podem resultar na exigência do cumprimento da restrição pela entidade ou enfrentamento de penalidade civil ou criminal por desafiar o tribunal ou outra autoridade. Tal penalidade não é incorrida em consequência da aquisição do ativo, mas pela infração da restrição. (grifou-se)

403. Destarte, tal passivo deverá ser regularmente liquidado na contabilidade do Bacen em contrapartida ao seu resultado tão logo deixe de existir a referida ‘restrição’ ao uso do referido ativo. De fato, a eliminação dessa restrição se dará mediante a existência de autorização orçamentária para a realização de despesas no âmbito dos OFSS com esse recurso, ou seja, quando houver a disponibilização de dotação ao Órgão Siafi 25201 na fonte

e no montante referentes ao superávit apurado. Após a liberação de dotação orçamentária correspondente no Órgão Siafi 25201, o Banco Central deverá baixar o passivo em sua contabilidade, sensibilizando positivamente o seu resultado global, e realizará a despesa autorizada, sensibilizando negativamente o resultado no Órgão Siafi 25201. Por conseguinte, não haverá qualquer transferência do Bacen ao Tesouro Nacional e tampouco caberá a remuneração de tal passivo. Ademais, esse procedimento não acarretará qualquer fluxo financeiro entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, haja vista que o recurso correspondente já estará na posse do Bacen e por ele será utilizado em despesas dos OFSS.

4. A proposta obteve manifestação favorável da STN (**peça 82**, p.3) e da SOF (**peça 80**):

STN

9. Quanto ao item 3.4.7. esta Secretaria manifesta concordância em relação à proposta encaminhada pela Semag, o que promoverá a correta apuração tanto do superávit financeiro da União quanto do resultado do Banco Central. Cabe ressaltar que os itens i e ii da referida recomendação devem ser atendidos conjuntamente por ambas as instituições, de modo a produzir o efeito desejado.

SOF

Nesse quesito, a proposta feita pela equipe técnica da Corte de Contas no sentido de constituir passivo no mesmo valor do superávit financeiro da fonte de recursos de 50 do Bacen no balanço patrimonial da União, mantendo sua classificação original e sem somar tais recursos ao resultado do Órgão 25280 (Autoridade Monetária), vai ao encontro do proposto pela SOF e pela STN, razão pela qual esta SOF não considera necessário efetuar comentários ao conteúdo presente no referido documento preliminar.

5. Portanto, o objetivo da proposta de criação de um passivo no Banco Central de valor correspondente ao superávit financeiro é segregar o resultado das operações de autoridade monetária do Bacen do resultado das operações entre receitas e despesas que integram o OFSS, retirando do cômputo do resultado de balanço do Banco o valor do superávit financeiro das receitas próprias daquela autarquia, para que tal saldo possa ser usado para abertura de crédito adicional para o próprio Bacen.

*Breve histórico do problema e entendimento SOF/STN*

6. Neste ponto, convém rememorar os fatos que trouxeram o problema à tona. Conforme registra a Nota Técnica SEI 27/2018/GESFI/COFIN/SUGEF/STN/FAZENDA-ME (**peça 15**), o problema começou a ser revelado a partir da edição da Portaria SOF 9.420, de 14/09/2018, que determinou o remanejamento de fontes orçamentárias para utilização do superávit na fonte 50 (fonte própria) para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais do Bacen, no montante de **R\$ 329.142.119,00**. Ou seja, aquele montante de despesas do Bacen que seriam custeadas, segundo a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** daquele exercício, pelas fontes 0156 e 0169 (fontes Tesouro) deveriam passar a ser custeadas pela fonte 0650 (Recursos próprios do Bacen em exercícios anteriores). Dava suporte a este remanejamento, à época, a Portaria STN 245, de 28/03/2018, Tabela 5-A Demonstrativo do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas, onde era informado o valor de **R\$ 1.794,4 milhões** referente ao superávit financeiro vinculado à fonte 50 do Banco Central do Brasil.

7. Entretanto, o remanejamento teve que ser desfeito porque o Bacen não possuía recurso financeiro algum de tal superávit acumulado de fonte própria, dado que todo resultado positivo semestral apurado em balanço da autarquia era repassado ao Tesouro Nacional, conforme determinava o **art. 2º, inc. I, da MP 2.179-36/2001**. A questão à época foi analisada pelo TCU, por ocasião do relatório de acompanhamento das receitas e despesas primárias, do resultado primário e do contingenciamento, referente ao 5º bimestre de 2018, que deu origem ao **Acórdão 268/2019-TCU-Plenário**, sob relatoria da ministra Ana Arraes.

8. Uma das consequências apontadas pelas Secretarias de Orçamento Federal e do Tesouro

Nacional da prática contábil-orçamentária adotada no âmbito do governo federal com relação ao registro das receitas próprias do Bacen era a geração de duplicidade de receita orçamentária. A dupla contagem ocorreria porque o Bacen, ao arrecadar receitas primárias oriundas de serviços prestados, multas, dívida ativa e outras, registrava o ingresso de uma receita orçamentária para a União na respectiva fonte 50 (receita própria). Entretanto, eventuais sobras desses recursos eram então transferidos ao Tesouro Nacional, semestralmente, ocasião em que tais recursos, já registrados como receita orçamentária de natureza primária na fonte 50, eram novamente registrados como ‘nova’ receita orçamentária, de natureza financeira, na fonte 52 (resultado do Banco Central).

9. Na tentativa de eliminar o impacto da duplicidade sobre as estimativas da receita da União para efeito de cálculo do contingenciamento necessário para atingimento das metas fiscais, a SOF optou por excluir dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias da União, e da própria LOA, as estimativas de receitas próprias do Bacen, passando as despesas, que antes eram custeadas por receitas próprias do Bacen, a ser custeadas por outras fontes do Tesouro (relatório de inspeção, item 261).

10. No Ofício SEI 1/2019/CGARP/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, de 13/3/2019, encaminhado ao Bacen, a SOF deixa claro que as estimativas de receitas próprias continuariam zeradas a fim de evitar dupla contagem das receitas nas avaliações bimestrais de que trata o **art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (peça 11, p. 58)**, conforme excerto a seguir:

2. Entretanto, esta Secretaria de Orçamento Federal continua no aguardo dos esclarecimentos de como serão apartadas, no exercício, as receitas próprias daquelas típicas de autoridade monetária. Enquanto os procedimentos necessários à separação dessas receitas não forem iniciados, as estimativas de receitas próprias continuarão zeradas a fim de evitar dupla contagem das receitas nas avaliações bimestrais de que trata o **art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

11. Do que se extrai da documentação juntada aos autos, o entendimento da SOF e da STN é de que os resultados do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM) e do OFSS do Bacen devem ser separados, porque a não segregação dos resultados daria causa à dupla contagem de receita orçamentária, com impactos importantes na avaliação bimestral das receitas e despesas primárias para fins do **art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, além de tal prática, na visão daqueles órgãos, violar a regra do **art. 8º** do mesmo diploma legal, uma vez que a sobra de receitas próprias (superávit financeiro) da autarquia estaria compondo o seu resultado positivo e transferido ao Tesouro Nacional, ocasião em que era registrada na fonte 52 (resultado do Banco Central).

12. Apesar de nem a SOF nem a STN serem específicas a respeito, a princípio, deduz que o problema de duplicidade só ocorreria com o resultado positivo do primeiro semestre, já que o resultado positivo do segundo semestre só ingressava como receita no orçamento da União do ano seguinte, portanto, pertencia a outro orçamento.

#### *Entendimento do Banco Central do Brasil*

13. Por sua vez, o Banco Central do Brasil rechaça tal solução, cujos argumentos encontram-se na manifestação ao relatório preliminar feita por meio do Ofício 24000/2020, de 11/11/2020 (**peça 83**).

14. Afirma o Bacen que, em consonância com o parágrafo único do **art. 8º da Lei 4.595/1964**, apura seu resultado, englobando todas as suas receitas e despesas, integrantes ou não do Orçamento Geral da União (OGU). Resultado este que, se positivo, e após a constituição de reservas, é transferido ao Tesouro Nacional, devendo ser destinado exclusivamente ao pagamento da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), conforme estabelece o **art. 2º, § 2º, da Lei 13.820/2019**.

15. Entende a autarquia que o legislador, ao vincular o resultado do Bacen ao pagamento da DPMFi, haveria determinado a desvinculação das receitas diretamente arrecadadas (e não

utilizadas) pelo Banco quando da apuração de seu resultado positivo.

16. Sobre a necessidade de se manter o superávit das receitas próprias reservadas para fins de eventual abertura de crédito adicional, conforme previsto no **art. 43, § 1º, inc. I, da Lei 4.320/1964**, o Bacen entende que tal superávit não poderia ser considerado ‘recurso disponível’ para os fins alegados pela SOF, visto que os recursos já estariam vinculados à destinação do resultado do Bacen.

17. Acrescenta que desde 2018 o Bacen efetua a baixa dos saldos semestralmente, evitando o impacto nas demonstrações financeiras do próprio Banco e também no Balanço Geral da União e aponta as seguintes dificuldades na implantação da proposta da unidade técnica (**peça 83, p. 6-7**):

I. segundo as Normas Internacionais de Informações Financeiras (IFRS, na sigla em inglês), um passivo representa uma obrigação de transferir recursos a terceiros, como resultado de eventos passados que tenham resultado em benefício para a entidade. Por exemplo, ao comprar um bem, a entidade se beneficiou do ativo e por isso deve reconhecer o passivo com o fornecedor;

II. No caso em questão, o superávit seria resultado de ações do BCB com terceiros, não envolvendo o TN. Para o reconhecimento desse passivo, seria necessário um fato gerador diverso, que determinasse a obrigação do BCB de pagar ao TN esse valor;

III. a única obrigação de pagar entre o BCB e o TN, nesse caso, decorre da sistemática de transferência de resultado, expressa no **art. 7º da LRF** e na **Lei 13.820, de 2019**. Entretanto, tratando-se de transferência de resultado, não há o que se falar em reconhecimento de despesas - o pagamento é efetuado com a baixa do Patrimônio Líquido, à conta Resultado do Período.

18. O Bacen enfatiza ainda que enfrentaria dificuldades quanto à forma de efetivação dos lançamentos contábeis, afirmando que realizou alguns exercícios para tentar compreender a mecânica da liquidação do passivo, dos quais resultaram em alguns questionamentos específicos quanto aos impactos dos procedimentos contábeis em vista de dispositivos da **Lei 4.595/1964** e da **Lei 13.820/2019**, conforme descrito no mencionado Ofício (**peça 83, p. 6-8**).

*Possível incompatibilidade da proposta da STN em relação ao padrão contábil do Bacen*

19. Feito esse breve histórico da questão, acompanhado de uma síntese dos entendimentos dos órgãos envolvidos, passa-se às análises. A primeira questão a ser analisada diz respeito à adequação da proposta ao padrão contábil adotado pelo Banco Central do Brasil.

20. Como já mencionado, a proposta é oriunda da CCONT/STN e fundamentada na NBC TSP 01/2016. O padrão contábil trazido para fundamentar a proposta diz respeito à receita de transação sem contraprestação que representa transações em que a entidade recebe recursos sem nada entregar ou entrega valor irrisório em troca, ou ainda se a compensação oferecida diretamente em troca não se aproxima do valor justo dos recursos recebidos. A NBC TSP 01 foi elaborada de acordo com a IPSAS 23 - *Revenue from Non-Exchange Transactions*, editado pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* da *International Federation of Accountants* (IPSASB/Ifac). Como o próprio nome indica, o conjunto de padrões denominados NBC TSP (assim como as IPSAS) orientam a elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público.

21. O padrão contábil do Bacen foi definido pelo Voto 53/2002-CMN, de 20/06/2002 que determinou a observância das normas internacionais de contabilidade (IFRS, na sigla em inglês) emitidas pelo *International Accounting Standard Board (IASB)*, bem como as ‘peculiaridades de suas atividades e as considerações emanadas do *Bank for International Settlements (BIS)*, e as práticas desenvolvidas em outros bancos centrais’. Ou seja, o padrão contábil do Bacen não é o mesmo que fundamenta as propostas de encaminhamento c.4 e d (NBC TSP).

22. Mais recentemente, a competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) para a definição do padrão contábil do Bacen foi reafirmada na **Lei Complementar (LC) 179/2021, art. 6º, § 5º**:

§ 5º As demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil serão elaboradas em conformidade com o padrão contábil aprovado na forma do inciso XXVII do caput do art. 4º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, aplicando-se, subsidiariamente, as normas previstas na Lei 4.320, de 17 de março de 1964. (grifou-se)

23. O art. 4º da Lei 4.595/1964 estabelece as competências do Conselho Monetário Nacional, dispondo em seu inciso XXVII o seguinte:

XXVII - aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade, bem como sobre a forma e prazo de transferência de seus resultados para o Tesouro Nacional, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

24. Cabe notar que a Lei Complementar 179/2021 ainda faz menção à Lei 4.320/1964, que continua vigente, e não às NBC TSP, já que a convergência do setor público às normas internacionais de contabilidade ocorreu sem o cuidado de se alterar a lei formal que definiu o padrão contábil do setor público até 2008 (ano em que a STN iniciou o processo de convergência ao novo padrão), conforme amplamente discutido por esta Corte no âmbito do TC 026.069/2008-4, que deu origem aos Acórdãos 158/2012 (relatoria min. Raimundo Carreiro) e 2621/2018 (relatoria min. Aroldo Cedraz).

25. Com as necessárias vênias à excelente análise empreendida pelos auditores no relatório de inspeção precedente, não parece adequado impor ao Bacen a adoção de procedimento baseado em padrão contábil diferente daquele que já está regularmente definido pelo Conselho Monetário Nacional e que vem sendo adotado formalmente pela autarquia há mais de uma década.

26. Por outro lado, ao determinar ao Bacen a aplicação subsidiária das normas previstas na Lei 4.320/1964, há que se ter em mente que superávit financeiro, crédito adicional e respectivas fontes para sua abertura são todos conceitos estabelecidos pela mencionada lei. Assim, considerando que parte das despesas do Bacen devem compor a lei orçamentária, nos termos do art. 5º, § 6º, da LRF, fica evidente a necessidade da aplicação subsidiária da Lei 4.320/1964 exigida pela LC 179/2021.

#### *Superávit financeiro x Resultado de balanço*

27. A proposta de solução apresentada pela STN parte da premissa de que ao criar um passivo no Bacen no exato valor do superávit financeiro de fonte própria estar-se-ia eliminando o referido valor (superávit financeiro) do resultado de balanço do Banco, o que evitaria a transferência do mesmo ao Tesouro Nacional. Há que se ter bastante cautela com esse argumento. Isso porque são critérios diferentes de apuração. O primeiro, superávit financeiro, é apurado pelo regime orçamentário, nos termos do art. 43, § 2º, da Lei 4.320/1964, e pode incluir saldos remanescentes de exercícios passados. Já o segundo, resultado de balanço, é um conceito contábil, inclui a diferença de fluxos econômicos exclusivamente do exercício de apuração, sendo apurado no Bacen pelo regime de competência nos termos da LC 179/2021 (mesmo regime prescrito pelas normas do IFRS).

28. Com efeito, os momentos em que os elementos patrimoniais passam a integrar o patrimônio da entidade se diferenciam conforme o regime que se adota. A compra de um carro, por exemplo, é considerada despesa para o orçamento no momento da compra, mas não o é para os padrões de contabilidade.

29. O superávit financeiro a que se refere o art. 43, § 2º, da Lei 4.320/1964, provém da diferença entre o ativo e o passivo financeiro:

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (grifou-se)

30. Ativo Financeiro e Passivo Financeiro são grupos que compõem o Balanço Patrimonial,

conforme dispõe o **art. 105** da **Lei 4.320/1964**:

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras [cujo] pagamento independa de autorização orçamentária.

31. Apesar de o § 3º estabelecer que o Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas, é assente na doutrina (e na prática) da contabilidade pública (que decorre inclusive da estrutura do Anexo 14 da própria lei), que o Passivo Financeiro compreende de fato a dívida flutuante e não a fundada (esta, componente do Passivo Permanente). Por sua vez, a dívida flutuante compreende:

**Art. 92.** A dívida flutuante compreende:

I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

II - os serviços da dívida a pagar;

32. Tal esclarecimento é importante para demonstrar que o superávit financeiro decorre de cálculo apurado segundo o regime orçamentário, qual seja, de arrecadação para a receita e de empenhamento para a despesa, nos termos do **art. 35 c/c art. 92** da **Lei 4.320/1964**, e não converge com o critério adotado pelo Banco Central do Brasil e exigido pela LC 179/2021. Não se trata exatamente de resultado econômico em termos contábeis, mas de diferença entre saldos de ativo e passivo financeiros, e como tal, o superávit financeiro ainda carrega saldos de fluxos orçamentários de exercícios anteriores.

33. A título de exemplo, considere que uma autarquia da administração pública federal realizou uma (e apenas uma) operação durante todo um determinado exercício financeiro: compra de equipamentos de uso permanente no valor de **R\$ 1.000,00**.

34. Segundo as regras orçamentárias, o empenho será emitido no valor de **R\$ 1.000,00**, valor que irá compor o Passivo Financeiro (dívida flutuante) da autarquia até seu efetivo pagamento. Considere que a mesma autarquia arrecadou receita própria em exercícios passados e manteve o valor em Caixa (Ativo Financeiro), no montante de **R\$ 1.300,00**. Supondo que ao final do exercício o empenho tenha sido integralmente inscrito em restos a pagar, o superávit financeiro desta entidade pública seria de **R\$ 300,00**.

35. Entretanto, segundo os padrões de contabilidade do Bacen (LC 173/2021 e IFRS), a compra dos equipamentos em questão em nada afetaria seu resultado econômico de balanço, pois tal operação não configura, por si, nem receita nem despesa sob o ponto de vista do padrão IFRS. Então, o resultado de balanço nesse exemplo hipotético seria zero.

36. Caso se adotasse a proposta da STN, de registro de um passivo a fim de reduzir o resultado de balanço do Bacen no mesmo valor do superávit financeiro, o resultado de balanço da autarquia seria deficitário de **-R\$ 300,00**. Fácil notar que se está retirando do resultado do balanço um valor que não o integrava. Isso ocorre porque os registros e os momentos capturados pelas regras orçamentárias não coincidem exatamente com aqueles previstos nas normas que regem a contabilidade do Bacen, além de, como já dito, carregar saldos a pagar e de caixa de exercícios anteriores. À incompatibilidade conceitual entre o superávit financeiro e o resultado de balanço do Bacen, agrega-se o fato de que neste caso, o Tesouro Nacional teria que emitir títulos para cobertura de tal resultado deficitário.

#### *Propostas alternativas apresentadas pelo Bacen*

37. Dada a natureza *sui generis* do Banco Central do Brasil, que possui normas próprias de autoridade monetária, e a necessidade de que a autarquia siga procedimentos que permitam o controle e a transparência da parte de seu orçamento, que é regulado pelas normas de direito financeiro público, há que se analisar opções que levem em conta todos esses aspectos.

38. Na manifestação feita por meio do Ofício 24000/2020, de 11/11/2020 (peça 83), o Banco Central formula duas hipóteses que, na visão da autarquia, poderiam afigurar mais aderentes ao ordenamento legal e mais viável sob a ótica operacional.

39. A primeira seria a autorização para que o Bacen utilizasse eventual superávit para o pagamento de despesas obrigatórias (até então, as receitas custeavam apenas para as despesas discricionárias do banco) e, no final do período de apuração, revertesse eventual saldo (residual) existente no Siafi (reversão que já efetuada atualmente). Elenca os prós e os contras de tal medida (peça 83, p. 8-9):

Prós:

- permitiria a utilização dos recursos diretamente arrecadados pelo BCB no custeio de despesas que hoje demandam recursos de Fonte 100, permitindo que a instância própria do Ministério da Economia redirecionasse recursos equivalentes para outras necessidades do Governo Federal;
- encerraria o debate sobre desvinculação de receita;

Contras:

- aumentaria o esforço do BCB na gestão dos recursos arrecadados;
- durante o semestre, a instância própria do Ministério da Economia deveria desconsiderar eventual saldo de supervit do BCB, de forma a evitar dupla contagem.

40. O primeiro ‘contra’ é na verdade um ganho para a gestão dos recursos públicos do governo federal como um todo, e o segundo, ao que parece, não mais subsiste em decorrência da LC 179/2021, que tornou anual a periodicidade para fins de apuração, reserva e destinação dos resultados de balanço do Bacen.

41. A segunda hipótese seria utilizar o superávit primário do OFSS como fonte para o OAM. Atualmente as despesas primárias do OAM impactam diretamente o déficit primário, uma vez que são executadas sem fonte financeira (emissão monetária). Ao autorizar o OAM, o CMN deduziria, do valor de déficit primário autorizado, o valor de superávit esperado no OFSS, reduzindo assim o impacto primário dessas operações. Também para essa segunda hipótese, o Bacen elencou prós e contras:

Prós:

- liberaria limite atualmente utilizado pelo OAM ao Ministério da Economia, que poderia redirecioná-lo a outras necessidades do Governo Federal;
- encerraria a discussão sobre desvinculação de receita;
- encerraria a discussão de dupla contagem - os recursos arrecadados pelo BCB deixariam de ser incluídos nos cálculos da STN.

Contras:

- o BCB deveria instituir mecanismo específico de acompanhamento e controle.

42. A segunda hipótese se distancia bastante de tudo que se buscou no presente processo, mas a primeira hipótese parece merecer um olhar mais cuidadoso.

43. O uso de receitas próprias para custear despesas obrigatórias já é praticada em outros órgãos e entidades do governo federal. Por exemplo, na LOA 2020, parte da despesa de Pessoal e Encargos Sociais foi custeada pela fonte 250 - Recursos Próprios Não-Financeiros, nos seguintes órgãos: EBC, Presidência da República, Ministério da Economia, Instituto Nacional da Propriedade Industrial, dentre outros. Assim, não há óbice quanto ao uso dos recursos próprios do Bacen para custear suas despesas obrigatórias.

44. Ademais, a questão da possível dupla contagem de receita orçamentária provocada pela receita própria (fonte 50), cujo superávit financeiro era novamente registrado como Resultado

do Banco Central (fonte 52), parece ter sido superada com o advento da LC 179/2021, visto que o período de apuração de resultados, inclusive para fins de destinação ou cobertura e constituição de reservas, passou a ser anual, abrangendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme estabelece o seu **art. 6º**, § 3º:

§ 3º Os balanços do Banco Central do Brasil serão apurados anualmente e abrangerão o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, inclusive para fins de destinação ou cobertura de seus resultados e constituição de reservas.

45. Quanto à possível ofensa ao **art. 8º**, parágrafo único, da LRF, com efeito, as receitas próprias da fonte 50 do Bacen possuem vinculação legal à própria autarquia, nos termos do que dispõe o **art. 16**, inc. III, da **Lei 4.595/1964**:

**Art. 16.** Constituem receita do Banco Central do Brasil as rendas:

I - de operações financeiras e de outras aplicações de seus recursos;

II - das operações de câmbio, de compra e venda de ouro e de quaisquer outras operações em moeda estrangeira;

III - eventuais, inclusive as derivadas de multas e de juros de mora aplicados por força do disposto na legislação em vigor.

46. A SOF entende que, ao alterar a fonte da receita própria do Bacen quando da transferência do resultado positivo ao Tesouro Nacional, estar-se-ia atentando contra a exigência do citado parágrafo único do **art. 8º** da LRF, que estabelece:

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

47. A destinação de resultado do Bacen é legalmente estabelecida pelo **art. 2º** da **Lei 13.820/2019**, que assim dispõe:

**Art. 2º** O resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, após a constituição de reservas, será considerado obrigação da referida entidade com a União, devendo ser objeto de pagamento até o 10º (décimo) dia útil subsequente ao da aprovação do balanço semestral.

48. Por sua vez, a LC 179/2021 enfatiza no **art. 6º**, § 4º, que o resultado do Bacen deve compreender todas as receitas e despesas, de qualquer natureza:

§ 4º Os resultados do Banco Central do Brasil, consideradas todas as suas receitas e despesas, de qualquer natureza, serão apurados pelo regime de competência, devendo sua destinação ou cobertura observar o disposto na **Lei 13.820**, de 2 de maio de 2019.

49. Considerar que, com a destinação do superávit financeiro das receitas próprias, o Bacen estaria contrariando o **art. 8º**, parágrafo único, da LRF, é o mesmo que considerar que o lucro de balanço é elemento estranho à autarquia. Ora, é preciso reconhecer que todos os valores que ajudam a compor o resultado de balanço ao final do exercício são oriundos de operações da própria autarquia, e isso inclui as operações que dão origem às receitas próprias. Assim, não é crível o argumento de que direcionar o superávit financeiro da fonte 50 à composição do resultado de balanço, e transferi-lo (o resultado) ao Tesouro Nacional, seria alterar a destinação original de tais receitas, visto que tal transferência também integra o rol de atribuições legais do Banco. Além do mais, em contabilidade, compor resultado é o destino de todo fluxo econômico de qualquer entidade.

#### *Receitas próprias e despesas do OFSS do Bacen*

50. Outro fato merece ser destacado: o histórico recente mostra que, a depender unicamente do confronto entre receitas próprias e despesas do OFSS constante da LOA, o Bacen não registraria superávit financeiro, já que suas despesas são significativamente superiores às suas receitas

próprias, conforme demonstra o quadro abaixo:

R\$ ANO LOA	RECEITA PRÓPRIA ESTIMADA	DESPESA FIXADA
2015	651.601.571	2.953.796.672
2016	625.491.683	3.142.067.459
2017	488.550.003	3.132.548.013
2018	583.103.719	3.537.452.573
2019	538.056.189	3.599.412.451
2020	-	3.668.961.141
PLOA 2021	-	3.876.145.035

Fonte: ME/SOF - LOA.

51. Ocorre que, na prática, conforme alega a COFIN/STN, dificilmente o Bacen conseguiria empenhar despesas do OFSS no exercício, em valor exatamente igual às receitas próprias efetivamente arrecadas, de modo que sempre haveria um saldo de superávit financeiro. Segundo o Bacen, tal saldo seria residual e, conforme procedimento já adotado atualmente, seria baixado a cada encerramento de balanço.

*Aparente adequação da solução proposta pelo Bacen*

52. A opção oferecida pelo Banco Central para solucionar o problema parece a que mais se aproxima de uma possível harmonia ao complexo normativo vigente, e com menor impacto nas estruturas contábeis e orçamentárias em funcionamento, pelos motivos sumariados a seguir:

- não importaria padrões contábeis e orçamentários conflitantes à contabilidade do Banco Central do Brasil;
- permitiria maximizar o uso das receitas próprias do Bacen (como fonte para despesas obrigatórias)
- ausência de óbice de que eventual saldo residual de receitas próprias possa compor o resultado a ser transferido ao Tesouro Nacional, por não haver, no caso, ofensa ao **art. 8º**, parágrafo único, da LRF;
- permitiria a baixa anual de eventual saldo residual de disponibilidade da fonte 50 no órgão 25201, por ocasião do encerramento do exercício (como já vem ocorrendo atualmente);
- permitiria a volta à regular integração das receitas próprias do Bacen à LOA e às estimativas do relatório de acompanhamento das receitas e despesas para fins do **art. 9º**, da LRF.

53. Nesse sentido, cabe recomendação à Secretaria de Orçamento Federal e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no **art. 43**, inciso I, da **Lei 8.443/1992**, c/c o **art. 250**, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o **art. 11** da Resolução-TCU 315/2020, para que adotem providências no sentido de implementar procedimentos que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários nem impactos operacionais evitáveis, e que melhor se amoldem à legislação vigente, a exemplo do procedimento formulado na ‘Hipótese 1’ da manifestação do Bacen.

54. Cabe observar ainda que tal proposta se coaduna com o disposto no **art. 11**, § 2º, em especial os incisos III, IV e V, da Resolução TCU 315/2020.

*Exclusão das receitas próprias da LOA e relatório para fins do art. 9º da LRF*

55. Sobre a exclusão das receitas das estimativas do relatório de avaliação bimestral de que trata o **art. 9º** da LRF, a SOF assevera que o procedimento por ela adotado não trouxe nenhum prejuízo ao orçamento do Bacen, na medida em que suas despesas foram custeadas com ‘fonte Tesouro’ (**peça 31, p. 3**). A partir de 2020, as receitas próprias do Bacen deixaram de compor

também a proposta de lei orçamentária anual da União, em desacordo com o princípio da universalidade que rege os orçamentos públicos, e em especial ao que dispõe o **art. 3º** da **Lei 4.320/1964**.

56. Vale recordar que a exclusão das receitas próprias do Bacen do relatório de avaliação bimestral ocorreu porque a SOF alegou que a falta de segregação do superávit financeiro do OFSS dos resultados do OAM estaria dando causa a dupla contagem de receita orçamentária, com impactos importantes na avaliação bimestral das receitas e despesas primárias para fins do **art. 9º** da **Lei** de Responsabilidade Fiscal (LRF), além de tal prática, na visão daquele órgão, violar a regra do **art. 8º** do mesmo diploma legal, uma vez que a sobra de receitas próprias (superávit financeiro) da autarquia estaria compondo o seu resultado positivo e transferido ao Tesouro Nacional, ocasião em que era registrada na fonte 52 (resultado do Banco Central).

57. Ocorre que soa estranho o argumento quando se observa que a transferência do resultado positivo do Bacen, que alegadamente seria o movimento causador da duplicidade por conter valores de superávit financeiro, adentra aos cofres do Tesouro Nacional como receita financeira e o relatório de avaliação bimestral elaborado em cumprimento ao **art. 9º** da LRF tratar exclusivamente de estimativas de receitas e despesas primárias.

58. Segundo o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, os recursos da fonte 52 - resultado do Banco Central, destinam-se exclusivamente ao pagamento da dívida pública mobiliária federal interna, em obediência ao disposto no **art. 2º**, § 2º, da **Lei 13.820/2019**.

59. Assim, do ponto de vista do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, a alegada duplicidade pode nunca ter existido porque as receitas orçamentárias da fonte 52 - Resultado do Banco Central não integram o cômputo do referido relatório que, frise-se, é composto única e exclusivamente por receitas e despesas primárias.

60. Quanto à uma possível duplicidade no Orçamento Geral da União, de fato, considerando a regra vigente até a **Lei Complementar 179/2021**, em tese poderia haver duplicidade, ao se considerar o OGU como um todo, com relação ao resultado do 1º semestre do Bacen que, se positivo, era transferido ainda dentro do mesmo exercício financeiro ao Tesouro Nacional. Entretanto, a partir da vigência da LC 179/2021, conforme já mencionado, a periodicidade para apuração de resultado do Bacen passou a ser anual, abrangendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, o que aparentemente eliminou inclusive essa possível duplicidade.

61. Assim, não se pode concordar com a eliminação das receitas próprias do Bacen, nem do relatório bimestral de receitas e despesas primárias, nem do OGU. A uma porque o argumento de duplicidade parece ser falho no que se refere ao relatório de avaliação das receitas e despesas primárias, já que as receitas da fonte 52 - resultado do Banco Central, não integram o cômputo do relatório. A duas, porque, no que tange à LOA, a alegada duplicidade aparentemente deixou de existir com o advento da LC 179/2021, vez que o resultado do Bacen passou a ser anual, com abrangência de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

62. Ademais, a partir do momento em que a LOA deixou de considerar as receitas próprias do Bacen para custear as despesas da autarquia, custeadas a partir de então com fontes Tesouro, o restante dos órgãos e entidades da União deixaram de contar com recursos de mesma monta. Tal problema ainda é mais premente se considerarmos a atual situação de escassez de recursos por que passa o governo federal, com elevados *déficits* fiscais.

63. Portanto, cabe determinar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia que, com fulcro no **art. 3º**, da **Lei 4.320/1964**, considerando ainda o disposto no **art. 4**, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, adote providências no sentido de fazer constar no cômputo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a que se refere **art. 165**, § 5º, incisos I e III, da Constituição, e das estimativas de receitas das avaliações bimestrais para fins do disposto no **art. 9º** da **Lei** de Responsabilidade Fiscal, a partir da ciência do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, as receitas próprias arrecadadas pelo Banco Central do Brasil, em observância ao

princípio da universalidade que rege o orçamento público.

64. Neste caso, considera-se dispensável a providência prevista no **art. 14** da Resolução TCU 315/2020, visto tratar-se tão somente de retorno ao que já era regularmente praticado até 2017, no tocante ao relatório de avaliação bimestral, e até 2019, no que se refere ao cômputo da LOA.

*Proposta de encaminhamento*

65. Diante do exposto, submetam-se os autos à consideração superior, propondo a eliminação dos itens ‘c.4’ e ‘d’ da proposta original do relatório de inspeção, mantendo-se a redação dos demais em nova ordenação, e acrescentando os itens ‘b’ e ‘e’, conforme segue:

a) preliminarmente, promover, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Ministério Público junto ao TCU;

b) determinar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia que, com fulcro no **art. 3º**, da **Lei 4.320/1964**, considerando ainda o disposto no **art. 4**, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, adote providências no sentido de fazer constar no cômputo do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a que se refere **art. 165**, § 5º, incisos I e III, da Constituição, e das estimativas de receitas das avaliações bimestrais de que trata o **art. 9º** da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, a partir da ciência do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, as receitas próprias arrecadadas pelo Banco Central do Brasil, em observância ao princípio da universalidade que rege o orçamento público;

c) recomendar ao Ministério da Economia e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no **art. 43**, inciso I, da **Lei 8.443/1992**, c/c o **art. 250**, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o **art. 11** da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências no sentido de formular proposta de resolução a ser apreciada pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando os ritos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM (seção 3.2 deste relatório);

d) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no **art. 43**, inciso I, da **Lei 8.443/1992**, c/c o **art. 250**, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o **art. 11** da Resolução-TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

d.1) incrementar a transparência e a publicidade do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária (OAM), notadamente mediante desenvolvimento de sistema ou plataforma que se mostre adequado à inclusão e divulgação diárias de todos os valores que transitam no OAM, devendo a divulgação ser feita também na internet, mensalmente; a criação de tal solução deve ter como paradigma a plataforma Tesouro Gerencial, tendo a informação do OAM grau de detalhamento e acessibilidade semelhantes aos disponíveis para os valores do Orçamento Geral da União, existentes no Tesouro Gerencial (seção 3.2);

d.2) divulgar, na internet, as deliberações do Conselho Monetário Nacional, acompanhadas dos respectivos votos, estudos, notas técnicas ou quaisquer outros documentos que a fundamentaram, que tratem de temas afetos ao Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, a exemplo da aprovação e eventuais modificações daquele orçamento (seção 3.2);

d.3) formalizar, ainda que *a posteriori*, a motivação das suplementações, reprogramações, alterações ou remanejamentos de rubricas que eventualmente ocorram ao longo do exercício no Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, dando divulgação destes documentos tanto na internet, quanto nos relatórios de gestão elaborados anualmente (seção 3.2);

e) recomendar à Secretaria de Orçamento Federal e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no **art. 43**, inciso I, da **Lei 8.443/1992**, c/c o **art. 250**, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o **art. 11** da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências, para fins de atendimento das normas do Direito Financeiro aplicáveis ao Banco Central do Brasil e do

disposto no **art. 6º**, § 5º, da **Lei Complementar 179/2021**, no sentido de implementar procedimentos que melhor se amoldem à legislação vigente e que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários, dando-se preferência a alternativas que apresentem melhor viabilidade operacional;

f) fixar o prazo de sessenta dias para as unidades jurisdicionadas destinatárias das recomendações comunicarem ao TCU as providências adotadas para o seu atendimento ou as razões para o seu não atendimento;

g) enviar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, à Controladoria-Geral da União, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão;

h) arquivar o presente processo, nos termos do **art. 169**, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

4. Tendo em vista a complexidade da matéria e considerando a proposta da unidade instrutora nesse sentido, solicitei o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU nos autos.

5. A propósito, transcrevo o parecer do ilustre Procurador Sergio Caribé, com pequenos ajustes na numeração (peça 95):

“Trata-se de representação autuada em obediência ao Acórdão 145/2019-TCU-Plenário, proferido no TC 002.566/2015-0, relativo à prestação de contas do exercício de 2013 do Banco Central do Brasil (Bacen). O referido *decisum* determinou a constituição de apartado com vistas à realização de estudos destinados a aprofundar a discussão relativa à legalidade, à importância e à operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), notadamente quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, avaliando-se as especificidades que justificariam a manutenção dessa peça orçamentária concomitantemente como Orçamento-Geral da União (OGU), e outros aspectos atinentes ao desempenho das atribuições do Bacen.

2. A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) realizou inspeção na unidade jurisdicionada no período de 9/3/2020 a 3/4/2020, além de reuniões com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e com a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF). O relatório preliminar (peça 66) foi submetido ao Bacen e às referidas secretarias para fins de manifestação.

3. Após análise das respostas às oitavas, os auditores da Semag elaboraram a instrução na peça 89, por meio da qual propõem, preliminarmente, a oitava deste *Parquet* de contas, bem como a expedição de recomendações ao Bacen, ao Ministério da Economia e à STN, fixando-lhes o prazo de 60 dias para comunicarem ao TCU as providências adotadas. O titular da Semag divergiu parcialmente do encaminhamento sugerido e propôs sua reformulação, excluindo duas das recomendações e incluindo determinações dirigidas à SOF (peça 92).

#### Manifestações das unidades técnicas do Tribunal sobre o tema

4. No processo referente à prestação de contas do exercício de 2013, a questão do OAM foi objeto de diversas considerações, em vista de constatação da Controladoria-Geral da União (CGU), durante a auditoria de gestão, sobre a realização de despesas de custeio administrativo com recursos do referido orçamento. Na ocasião, após extensa análise do tema, concluiu a SecexFazenda nos seguintes termos (peça 3, p. 32):

‘179. Ao analisar toda a questão, nenhum gasto, independentemente da sua natureza, pode ser executado com base no Orçamento de Autoridade Monetária, já que esse orçamento não encontra guarida constitucional, por violação dos princípios da unidade e da universalidade orçamentária, bem como do princípio da reserva legal. Por meio desses princípios, todas as despesas devem estar incluídas no Orçamento Geral da União, independentemente da sua natureza, sendo devidamente aprovadas, formalmente, na LOA. Consequentemente, a

Constituição Federal não admite a existência de orçamentos paralelos, como o Orçamento de Autoridade Monetária. Além disso, o OAM também fere a independência e harmonia entres os poderes, já que compete ao Congresso Nacional aprovar o orçamento, não ao Executivo. Ademais, não se pode criar uma distinção, não prevista expressamente pela LRF, entre custeio administrativo e operacional, já que não cabe ao intérprete fazer, somente à lei. (Itens 38-100)’.

5. Entre os diversos argumentos apresentados pelo Bacen em defesa do OAM, havia menção ao fato de o Tribunal já ter se debruçado sobre a matéria por ocasião da análise da prestação de contas relativa ao exercício de 2007 (TC 020.748/2008-5), quando, ao apreciar recurso de reconsideração interposto pelo Banco, optou por excluir as determinações dirigidas por meio dos subitens 1.5.1.8 e 1.5.1.9 do Acórdão 6.499/2009-TCU-1ª Câmara, cujo teor se reproduz abaixo:

‘1.5.1.8. nos próximos exercícios financeiros, faça constar do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, no tocante às despesas do meio circulante nele ordinariamente assinaladas, tão somente aquelas que possam ser entendidas como típicas de autoridade monetária, ainda que acarretem impacto primário (*ex.vi*, a aquisição de numerário junto à Casa da Moeda do Brasil), e se relacionem diretamente ao fornecimento de meio circulante ao público, por serem custos diretos e, ao mesmo tempo, custos variáveis, que aumentem na medida e na proporção em que aumentar a disponibilização de meio circulante ao público, ainda que acarretem impacto primário, em obediência ao art. 5º, §6º, da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 10, incisos I e II da Lei 4.595/64;

1.5.1.9. doravante, quando da elaboração de suas propostas orçamentárias a serem incluídas nas leis orçamentárias anuais, transfira do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária para o Orçamento Geral da União as despesas relativas ao meio circulante que sejam de caráter administrativo, que representem custo direto do serviço do meio circulante, mas também sejam custos fixos (*ex.vi*, contas contábeis 3939.02.01-1 - Manutenção de Equipamentos; 3939.02.03-5 - Locação de Imóveis; 3939.02.05-9 - Segurança Predial; 3939.02.06-6 - Sistema de Alarmes; 3939.02.07-3 - Monitoramento Eletrônico; 3939.02.09-7 - Manutenção Predial - Serviços de Terceiros; 3939.06-8 - Divulgação e Pesquisa de Assuntos de Meio Circulante; 3939.70-7 - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA; 3939.90-3 - Outras Despesas; 3939.90.01-6 - Taxa de Serviço Cobrada pela Devolução de Passagem ou Remarcação de Vão), e que por essas características, devem ser tratadas como custeio administrativo, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei Complementar 101/2000;’

6. Assim, a partir da prolação do Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o recurso foi provido, concluiu o Bacen pela existência de espécie de chancela desta Corte de Contas à existência do OAM, paralelamente ao OGU. Aparentemente, o fundamento para exclusão das determinações acima transcritas encontrou respaldo nos seguintes trechos da manifestação da Serur (instrução no TC 020.748/2008-5):

‘14. Parece-nos, por conseguinte, que a questão primordial ressaltada pela inspeção que resultou na irresignação do recorrente decorre de imperdoável lacuna legal. Trata-se, portanto, de solução dependente de atuação dos Poderes da República a quem a Carta Magna outorgou competência para propor ou iniciar, de ofício, o processo legislativo em pauta. Assim, por decorrer de solução *lege ferenda*, entende-se ser defeso a esta Corte ‘estabelecer critério econômico ou contábil extrínseco à legislação’, por mais compatível que seja à letra legal. Essa intromissão representaria, em último caso, por um lado, no aviltamento do poder discricionário do Bacen, que, secundado em normas legais, tem comprovado o êxito de sua gestão orçamentária e financeira, e, por outro, em sério risco de ser inviabilizado o cumprimento da missão da Autoridade Monetária.

(...)

16. Os exemplos trazidos à baila pelo Bacen demonstram a inviabilidade prática de destacar as despesas administrativas das operacionais, tais como o transporte de numerário sem os aparatos de segurança indispensáveis; administração de reservas internacionais sem sistemas de informação e gestão de riscos confiáveis; e a implantação de política monetária restritiva, que visasse ao controle de inflação sem um sistema financeiro sólido e confiável.’

7. Nesta representação, a Semag voltou a avaliar a composição do OAM, notadamente quanto ao tipo de despesas nele albergadas, chegando à seguinte conclusão (peça 89, p. 48-49):

‘244. A existência do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária se justifica em razão da necessidade de o Banco Central conduzir, dentre outras, as políticas monetária e cambial, a administração do meio circulante e das reservas internacionais, atividades típicas de Autoridade Monetária. Entretanto, em que pese a importância do OAM, não há legislação que disponha acerca das receitas e despesas que podem transitar por este orçamento.

245. Neste cenário, o Bacen vem reiteradamente, ano após ano, executando despesas de custeio dentro do OAM, sob alegação de se tratar de despesas que seriam ‘custeio operacional’, vinculadas às operações típicas de Autoridade Monetária, que ficariam comprometidas caso não contassem com este apoio.

246. Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu § 6º do art. 5º, que devem ser incluídas no OGU as despesas do Bacen relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores. Não há, na LRF ou em nenhuma outra legislação, menção a despesas do Bacen que seriam de ‘custeio operacional’. Assim, observa-se a existência de controvérsia que, em princípio, só se resolve pela via interpretativa ou mediante edição de novel legislação.

(...)

248. A conclusão obtida no presente relatório foi a de que a interpretação que parece mais adequada a se fazer do § 6º do art. 5º da LRF é a defendida pela então SecexFazenda, dada a impossibilidade prática de se distinguir despesas que seriam de custeio administrativo de outras que seriam de custeio operacional, destacando, ainda, a natureza das despesas de custeio, ou seja, se destinam a assegurar o funcionamento harmônico de toda a instituição, e não apenas de parte dela. Tal interpretação é consentânea com o fundamento hermenêutico de que o intérprete não deve fazer distinção naquilo que a lei não distingue.

249. Não obstante, prescreve o art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que: ‘na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.’

250. Considerando que o traslado das atuais despesas de custeio que cursam pelo OAM para o OGU representaria a necessidade de relevante acréscimo das rubricas destinadas ao Bacen naquele orçamento, sendo improvável que pudesse ser contemplado em todo o montante requerido, há fundado risco de as atividades típicas de Autoridade Monetária virem a ser prejudicadas pela insuficiência das despesas de custeio que lhe dão suporte.

251. Ademais, a mera transposição dos valores que hoje transitam pelo OAM para o OGU não implicaria, necessariamente, melhor economicidade, eficiência e efetividade na aplicação dos recursos. Haveria, contudo, expressivo ganho em relação à maior transparência dos recursos arrecadados e dos desembolsos realizados.

252. Desse modo, deixa-se de propor, por ora e salvo melhor juízo, a revisão da jurisprudência expressa no Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara. Tal posicionamento é condizente com o princípio da segurança jurídica, promovendo estabilidade das decisões aos

jurisdicionados, sem, contudo, deixar de apontar necessidades na melhoria da gestão pública.’

8. A par dos entendimentos já externados pelas unidades técnicas atuantes no exame da matéria, verifica-se que sinalizaram a possibilidade de convivência simultânea do OAM com o OGU, ressaltando, contudo, a necessidade amoldá-lo ao ordenamento jurídico vigente e conferir-lhe maior transparência e publicidade.

9. Por outro lado, desvelaram controvérsias atinentes à inclusão de despesas de custeio operacional no OAM, as quais, no entender do Bacen, se distinguem das despesas de custeio administrativo previstas no art. 5º, § 6º, da LRF. As análises também foram permeadas por debates acerca da constitucionalidade da legislação que embasa o OAM, tema a ser abordado mais detidamente ao longo deste parecer.

#### Da legislação que trata do OAM

10. Atualmente, a existência do OAM é amparada pelo art. 4º, incisos III e XXVII, da Lei 4.595/1964, a seguir transcritos:

‘Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

(...)

III - Aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central da República do Brasil, por meio dos quais se estimarão as necessidades globais de moeda e crédito;

(...)

XXVII - aprovar o regimento interno e as contas do Banco Central do Brasil e decidir sobre seu orçamento e sobre seus sistemas de contabilidade, bem como sobre a forma e prazo de transferência de seus resultados para o Tesouro Nacional, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;’

11. Por meio do Decreto-Lei 278/1967, houve regulamentação de temas afetos ao Bacen, inclusive sobre orçamento, cujos arts. 2º e 3º assim dispuseram:

‘Art. 2º As contas, os orçamentos e os balanços do Banco Central do Brasil e as formalidades para a celebração e a execução dos seus atos e contratos estarão sujeitos a disciplina própria, respeitada a obrigatoriedade de seu ulterior exame pelo Tribunal de Contas da União.

Art. 3º Competirá ao Conselho Monetário Nacional, independentemente da atribuição que lhe confere o artigo 4º, inciso XXVII da Lei número 4.595, de 31 de dezembro de 1964, aprovar os orçamentos e balanços do Banco Central do Brasil e estabelecer as normas a serem por ele observadas, para efeito do previsto no artigo anterior.’

12. Como se vê, o arcabouço jurídico que trata do OAM foi integralmente legislado e regulamentado anteriormente à Constituição Federal de 1988, sob a égide de normas constitucionais diversas e em contexto político e econômico que em muito difere do atualmente vivenciado no Brasil. O Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Bacen foram criados no bojo da Lei 4.595/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias.

13. Em artigo intitulado *O Conselho Monetário Nacional como Autoridade Monetária: A Governança de Moeda no período de 1964-1994*, Gustavo Franco, que presidiu o Bacen entre 1997 e 1999, ao abordar a evolução histórica do CMN e do Bacen, externa a seguinte opinião sobre o contexto em que foi criado o Banco Central do Brasil:

‘Foi uma infelicidade que o Brasil tivesse que estabelecer o seu banco central, depois de tantos anos de espera, e de tantas tentativas frustradas, no começo de uma ditadura, que vai se tornando mais fechada com o tempo, e no âmbito da qual o ministro da Fazenda sabe tirar

proveito da imaturidade das instituições de 1964, e em particular da ausência de protocolos para o CMN, para colocá-lo no centro da mobilização econômica do governo autoritário e tornar o Banco Central apenas mais um de diversos bancos provedores de fundos para o orçamento monetário.’

14. Nessa perspectiva, nota-se, como importante traço de controle no âmbito da gestão política e econômica então em curso, a ingerência mais ampla do Poder Executivo na utilização do CMN e do Bacen enquanto instrumentos de operacionalização da política monetária. Tanto é assim que, a despeito da Constituição Federal de 1946 prever, em seu art. 73, que o orçamento seria uno, a Lei 4.595/1964 regulamentou a atuação do CMN e do Bacen estabelecendo que o primeiro aprovasse orçamento monetário elaborado pelo segundo, bem como decidisse sobre o mesmo, instituindo, assim, peça orçamentária que não passaria pelo crivo do Poder Legislativo.

15. A concentração de poderes no Executivo acabava por retirar do Legislativo e, em última análise, da sociedade, a possibilidade de exercer algum tipo de controle sobre parte das finanças estatais, as quais ficariam sujeitas a influências por vezes indevidas e que resultavam na inviabilidade de se avaliar de forma confiável a execução orçamentária.

16. Feita a contextualização da criação do Bacen e do OAM, cabe analisar sua configuração depois de inaugurada nova ordem constitucional.

#### Da Constituição Federal de 1988

17. Com o advento da democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve mudança para condições diametralmente opostas em termos de distribuição de atribuições entre os poderes, conferindo-se ao Poder Legislativo participação determinante no processo de elaboração do orçamento.

18. Nesse sentido, em face de a Constituição Federal ocupar o topo do sistema normativo, a instalação de uma nova ordem constitucional impõe a releitura do direito positivado antes de sua entrada em vigor. A mudança de fundamentos de validade formal e material leva à necessidade de nova análise das normas infraconstitucionais, no intuito de avaliar a possibilidade de permanecerem vigendo sobre as situações por elas regulamentadas.

19. Inicialmente, cabe transcrever o § 5º do art. 165 da Constituição Federal, que dispõe sobre o orçamento anual:

‘§ 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.’

20. Como se vê, o orçamento se dispõe com base em divisão orgânica e deve conter todas as receitas e despesas da União, consagrando, dessa forma, o denominado princípio da universalidade orçamentária, preconizado também no art. 2º da Lei 4.320/1964, que disciplina a elaboração e o controle do orçamento. Utilizando a doutrina de José Matias Pereira, de acordo com o princípio da universalidade:

‘o orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos poderes da União. O orçamento, aprovado pelo Legislativo, autoriza, ao mesmo tempo que limita a ação do Administrador. Por isso, contém todas as receitas e despesas, condição indispensável para o controle parlamentar sobre as Finanças Públicas.’ (Pereira, José Matias. Finanças Públicas,

7. ed. - São Paulo: Atlas, 2017, p. 309)

21. De tal modo que é possível distinguir dois objetivos para a inserção da integralidade das receitas e despesas públicas no orçamento anual: aferir o equilíbrio das finanças governamentais, de um lado e, de outro, permitir que o Poder Legislativo atue na aprovação e controle da execução orçamentária. Ainda segundo José Matias Pereira:

‘O Parlamento, como instância de representação popular, nasce juntamente com a preocupação com o gasto público. Nesse sentido, a história do orçamento público se confunde com a do Poder Legislativo, encontrando-se no centro do debate sobre as relações (*sic*) entre esse Poder e o Executivo.’ (Pereira, José Matias. Finanças Públicas, 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2017, p. 307)

22. As questões postas acima evidenciam a patente necessidade de que o Poder Executivo atue em consonância com o orçamento anual aprovado pelo Poder Legislativo, em compatibilidade com o sistema de freios e contrapesos instituído em decorrência do regime de separação de poderes.

23. A propósito da interrelação acima indicada, oportuna a reflexão de Silvio Motta, no sentido de que,

‘No desencargo desta tarefa, cada Poder atuará com independência, sem subordinar-se aos demais poderes. A isto se denomina princípio da separação dos poderes, tema abordado pela Constituição quando, em seu segundo artigo, assevera que os poderes são independentes entre si.

Este dispositivo, todavia, afirma também que os poderes são harmônicos entre si, consagrando a chamada teoria dos freios e contrapesos, que visa a assegurar um equilíbrio na atuação dos três poderes, sem sobreposição de qualquer deles em relação aos demais. Com este escopo, a Carta estabelece um intrincado mecanismo de controles recíprocos entre os poderes, de forma que um Poder controle os demais, ao mesmo tempo que é por eles controlado, nas hipóteses nela expressamente previstas.’ (Motta, Silvio. Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões, 29. ed. - Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021, p. 204)

24. Guilherme Peña de Moraes, mencionando John Garvey e Alexander Aleinikoff, destaca a importância do sistema de freios e contrapesos como instrumento de controle de um poder sobre o outro, nos seguintes termos:

‘O sistema de freios e contrapesos provoca a limitação do poder político na medida em que estabelece a interpenetração das funções estatais e o controle recíproco entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, com a finalidade de impedir potenciais excessos dos Poderes do Estado, funcionando como condição de legitimidade do Governo, ou seja, ‘os freios e contrapesos consistem na garantia de manutenção do equilíbrio constitucional entre os Poderes do Estado, sendo certo que, em face de determinada ação ou omissão do Executivo, Legislativo ou Judiciário, o contraste constitucional que um outro pode exercer para contê-lo (freio) ou para restabelecer o equilíbrio (contrapeso) constitui um freio ou contrapeso ao dito Poder’ (Curso de Direito Constitucional, 12. ed. - São Paulo: Atlas, 2020, p. 20).

25. Dos postulados teóricos acima colacionados, deduz-se que a aprovação do orçamento constitui função típica do Poder Legislativo, de forma que tal premissa, associada ao princípio da universalidade, exigiria a correspondente autorização legislativa para a previsão de receitas e para a execução de despesas de custeio no OAM. Nessa esteira de raciocínio, considerando que a elaboração do OAM é competência do Bacen e sua aprovação do CMN, tal situação poderia vir a configurar o desempenho, pelo Poder Executivo, de atribuição constitucionalmente conferida ao Poder Legislativo, e, ao menos em tese, resultaria em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

26. Releva destacar, ainda, outro princípio orçamentário com o qual o OAM não parece se coadunar, qual seja, o princípio da unidade orçamentária. Este reflete a exigência de um orçamento anual único, integrado por todas as receitas e despesas da administração pública direta e indireta. A premissa vinculada a tal princípio também diz respeito à necessidade de se viabilizar o controle por parte do Poder Legislativo sobre a previsão de receitas e autorização das despesas a cargo do Poder Executivo.

27. Assim, à luz das contradições principiológicas acima levantadas, parece-me ser de todo recomendável que o Tribunal, tendo constituído processo com o fim específico de aprofundar o exame da legalidade do OAM, conforme autorizado pelo Acórdão 145/2019-TCU-Plenário, trate da possível revogação, ainda que parcial (derrogação), da Lei 4.595/1964 e do Decreto-Lei 278/1967.

28. Conquanto possam existir dificuldades para a unificação dos orçamentos, há de ser identificada eventual alternativa que permita agasalhar a manutenção do OAM, viabilizando o regular desempenho das funções típicas da política monetária brasileira, sem afrontar, contudo, os postulados da Carta de 1988.

29. Observo que, guardadas as devidas distinções, o orçamento das estatais também possui suas peculiaridades, sem que isso constitua impedimento à sua inclusão no OGU. A esse respeito, se mostram oportunas as observações de James Giacomoni sobre o assunto:

‘A exigência da inclusão, entre as peças da LOA, do orçamento de investimentos das empresas estatais (inciso II, § 5º, art. 165) é uma das inovações trazidas pela Constituição de 1988. Se, por um lado, não faz sentido submeter, ao processo orçamentário unificado, as finanças operacionais das empresas estatais, por outro, justifica-se o controle parlamentar sobre os investimentos programados por esse importante segmento do Estado, pois a maior parte dessas aplicações, direta ou indiretamente, conta com o apoio do orçamento central, seja na forma de aumento de capital, renúncia no recebimento de dividendos seja, ainda, na concessão de aval para operações de financiamento, entre outras’. (Orçamento Público, 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021, p. 71)

30. Tais circunstâncias revelam ser plausível a adoção de medida assemelhada para o OAM, sendo razoável assumir a viabilidade de sua compatibilização com a ordem constitucional instituída em 1988, que albergou o orçamento de investimento mesmo diante de diversas particularidades, como a presença de sócios privados nas estatais que o gerem, a guisa de exemplo.

#### Da Lei Complementar 179/2021

31. Em fevereiro passado foi sancionada a Lei Complementar 179/2021, definindo os objetivos do Bacen e dispondo sobre sua autonomia, nomeação e exoneração de diretores e de seu presidente. Não obstante o normativo tenha a pretensão de avançar no processo de conferir maior autonomia ao Bacen, coadunando-se com as práticas internacionais de outros bancos centrais, sua leitura indica que não representou chancela irrestrita à Lei 4.595/1964 e ao Decreto-Lei 278/1967.

32. Em seu art. 6º, § 5º, a LC 179/2021 chegou a tratar, por exemplo, da forma como deveriam ser feitas as demonstrações financeiras do Bacen, remetendo ao prefalado inciso XXVII do art. 4º da Lei 4.595/1964, que fundamenta o OAM. Entretanto, verifica-se que as únicas correlações possíveis entre os dois dispositivos se referem às partes indicativas dos sistemas de contabilidade e à forma de transferência de resultados para o Tesouro Nacional.

33. No que tange ao orçamento propriamente dito, tendo em vista operar-se em momento diverso, quando são planejados os gastos e suas respectivas fontes de custeio, não é possível admitir que essa fase tenha sido disciplinada pela novel lei complementar, conquanto haja nela menção ao inciso XXVII do art. 4º da Lei 4.595/1964. Há distinção, portanto, entre a elaboração do orçamento que vigorará em determinado exercício e a efetiva contabilização, *a posteriori*, da

realização de receitas e despesas, essa última, sim, de algum modo tratada na Lei Complementar 179/2021.

34. Nesse contexto, a despeito da novel legislação ter abordado, em alguma medida, aspectos relativos às atribuições do Bacen, não é possível admitir que tenha representado a recepção do arcabouço normativo que rege o OAM, até porque, como se verá adiante, tal avaliação deve ser feita à luz da Constituição Federal.

Considerações sobre a compatibilidade da Lei 4.595/1964 e do Decreto-Lei 278/1967 com a Constituição Federal de 1988

35. No entendimento construído pela Semag em sua instrução:

o exame de constitucionalidade de normas pré-constitucionais, como as que regem o OAM, é de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo exercido por meio de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e regida pela Lei 9.882/1999.

36. Não olvidando da competência da Corte Suprema para realizar o controle de constitucionalidade das normas, entendo necessárias algumas considerações sobre o tema, sobretudo por entender que este Tribunal poderia, no âmbito de suas atribuições, realizar análise da compatibilidade dos normativos que regem o OAM com a constituição em vigor, utilizando, todavia, fundamento diverso.

37. Isso porque, a análise de normativo que entrou em vigor antes a promulgação da Carta Magna não se faz mediante controle de constitucionalidade, mas sim com base no exame de sua compatibilidade com a constituição vigente, com vistas a identificar sua recepção ou revogação pela nova ordem constitucional.

38. Por pertinente, colaciono doutrina de Paulo Vicente e Marcelo Alexandrino, baseada no entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do assunto:

‘Em que pese a relevância desse conhecimento, o fato é que, entre nós, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **não** admite a existência da inconstitucionalidade superveniente. Para a Corte, a superveniência de texto constitucional opera a simples **revogação** do direito pretérito com ele materialmente incompatível, não havendo razões para se falar em inconstitucionalidade superveniente; não se trata de juízo de constitucionalidade, mas sim de mera aplicação de regra de direito intertemporal, segundo a qual a norma posterior opera a simples revogação (e não a inconstitucionalidade) do direito anterior com ela materialmente incompatível.’ (destaques no original) (Direito Constitucional descomplicado, 14. Ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015, pág. 789)

39. Sarlet, Mitidiero e Marinoni, lecionando sobre o tema em duas vertentes, aduzem que:

‘É correto dizer que a lei é inconstitucional quando confronta com a Constituição vigente. Porém, se, posteriormente à edição da lei, surge novo texto constitucional, é possível indagar se a lei foi revogada ou se a lei permanece constitucional, cogitando-se, neste último caso, de inconstitucionalidade superveniente. Sustentar a existência de inconstitucionalidade superveniente pressupõe aceitar que a lei pode ter a sua validade aferida em face de Constituição posterior, com base no princípio da supremacia da Constituição. Por outro lado, falar em revogação implica admitir que a superveniência de norma constitucional derroga a lei com ela incompatível, circunscrevendo-se a questão ao âmbito do direito intertemporal.’ (Sarlet, Ingo Wolfgang; Mitidiero, Daniel; Marinoni, Luiz Guilherme. Curso de Direito Constitucional - 9. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1067)

40. O colendo STF enfrentou a questão por ocasião do julgamento da ADI 2/DF (Tribunal Pleno, DJ 21/11/1997), tendo por Relator o Ministro Paulo Brossard, cuja ementa da decisão, a seguir reproduzida, evidencia o entendimento firmado:

‘CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional, na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinquentenária. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido.’

41. Como se vê, à luz das lições doutrinárias e jurisprudencial acima colacionadas, não há que se falar, no caso em tela, em controle de constitucionalidade, posto que tal atividade apenas se materializa mediante confronto de norma editada contemporaneamente à Constituição vigente.
42. Não obstante a última instrução produzida nestes autos tenha sustentado a impossibilidade de avaliação da compatibilidade da legislação que rege o OAM com a Constituição Federal, entendo incabível, a partir de tal premissa, afastar por completo a análise do TCU sobre o tema.
43. Examinando-se, portanto, a compatibilidade do OAM com a Constituição Federal de 1988, é possível inferir, a partir da análise principiológica já empreendida em tópico anterior deste parecer, que tal peça orçamentária não se coadunaria com os comandos instituídos pela Carta Magna.
44. Ao excluir o OAM da apreciação do Congresso Nacional, a autoridade monetária acaba por descumprir os princípios da unidade e da universalidade, segundo os quais, como já visto anteriormente, todas as receitas e despesas devem integrar peça orçamentária que, embora segregada em três partes, constitui orçamento uno.
45. Desse modo, verifica-se que, da forma como se encontra, a legislação que dá suporte ao OAM não encontraria guarida no ordenamento constitucional vigente, o que conduziria à necessidade de medidas a cargo do Poder Legislativo para torná-lo aderente aos termos do título que trata dos orçamentos na Constituição Federal de 1988.
46. Ademais, importa lembrar outros aspectos já tratados ao longo deste parecer e que repercutem na necessidade de amoldar o OAM à ordem constitucional vigente, como o princípio da independência entre os poderes e o sistema de freios e contrapesos. Os quais objetivam assegurar o exercício das atribuições dos três poderes da República, sem que um transborde de suas competências e, de algum modo, avance sobre as dos demais.
47. Nesse sentido, considerando que a aprovação do orçamento da União constitui dever expressamente conferido ao Poder Legislativo, parece haver distorção dessa ordem quando a elaboração e a aprovação do OAM constituem atividades cumulativamente desempenhadas pelo Poder Executivo, na forma prevista na Lei 4.595/1964.
48. Em face desse contexto, é possível inferir a presença de elementos suficientes para se levantar questionamentos acerca da compatibilidade do OAM com a Constituição Federal de 1988 e com os princípios orçamentários aplicáveis, o que ensejaria providências com vistas a conferir à mencionada peça tratamento semelhante àquele dado aos demais orçamentos autorizados pelo Poder Legislativo.
49. Tendo em vista que a adequação do OAM ao ordenamento constitucional vigente dependeria de emenda à Carta Magna, afigurar-se-ia de bom alvitre que este Tribunal cientificasse o Congresso Nacional sobre a situação tratada nestes autos, a fim de que o Poder Legislativo federal avalie a questão e decida a respeito.

Das despesas de custeio

50. O principal motivo para as discussões realizadas no TC 020.748/2008-5 e no TC 002.566/2015-0 foi a inclusão no OAM de despesas intituladas pelo banco como operacionais, mas que se assemelham às despesas administrativas realizadas pelo próprio Bacen e pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

51. Conforme noticiou a unidade técnica na prestação de contas do exercício de 2013, em que se autorizou a constituição deste apartado, a CGU constatou a realização pagamentos, com recursos do OAM, pela prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização nos móveis, prestação de serviço de organização de eventos, fornecimentos de lanches e outros. Daí se originaram as determinações emitidas por meio do Acórdão 6.499/2009-1ª Câmara, posteriormente excluídas da deliberação pelo Acórdão 8.128/2010-TCU-1ª Câmara.

52. Com base nas análises empreendidas nas contas do exercício de 2007, chegou-se à conclusão de que existiam óbices, decorrentes de lacunas e imprecisões, para se estabelecer diferenças entre custeio operacional e administrativo, o que acabava por abrir margem para a inclusão de despesas indevidas no OAM.

53. A SecexFazenda, imprimindo cunho mais rigoroso à análise realizada nas contas de 2013, se manifestou sobre o tema nos seguintes termos (peça 3, p. 17):

‘91. Assim, conforme evidenciado acima, na interpretação das normas, o princípio é um norte, uma diretriz do sistema e rege toda a interpretação do sistema, ao qual deve ser curvar o intérprete, sempre que se vai debruçar sobre os preceitos contidos no sistema. Destarte, ao analisar as normas do sistema orçamentário nacional, o hermeneuta deve sempre se curvar ao princípio basilar da universalidade, em que todas as despesas, quaisquer que sejam as suas naturezas, devem estar previamente autorizadas na LOA. Desse modo, tendo por base essa diretriz, quando o § 6º do art. 5º da LRF dispõe que o custeio administrativo deve estar previamente na LOA, não importa a natureza do custeio, ou a nomenclatura dada, seja administrativo ou operacional, seja relativo à atividade meio ou fim do órgão, já que todas as despesas devem estar previamente autorizadas no orçamento, independentemente da sua natureza. Esse é espírito da lei, que serve de critério e inteligência para sua interpretação, por definir a lógica e racionalidade do sistema orçamentário, obtendo-se, assim, um sentido harmônico nesse ramo do direito.’

54. Fundada nessa análise, a SecexFazenda externou entendimento no sentido de que inexistia lacuna legal, haja vista o art. 5º, § 6º, da LRF indicar a necessidade de inclusão das despesas de custeio administrativo do Bacen na lei orçamentária, impondo que todos os dispêndios realizados sejam autorizados pelo Poder Legislativo, conforme conclusão já reproduzida no início deste parecer. O exame empreendido também levou em consideração dispositivos da Lei 4.320/1964, que trata, entre outras coisas, do orçamento da União. A partir da leitura dos arts. 12 e 13 do normativo, a SecexFazenda apresentou a classificação prevista para as despesas correntes, entre as quais se encontram as de custeio, compreendendo os gastos necessários à manutenção e funcionamento dos serviços públicos prestados pelos entes da administração. Partindo dessa premissa, assumiu que o termo despesa de custeio indicado no art. 13 da Lei 4.320/1964 corresponderia à indicação de custeio administrativo prevista no art. 5º, § 6º, da LRF, corroborando a tese de que gastos dessa natureza realizados pelo Bacen devem integrar o OGU e não o OAM.

55. A análise levada a efeito pela unidade técnica pode ser confirmada, em termos práticos, a partir da comparação entre despesas que circulam pelo OAM e aquelas enquadradas como de custeio administrativo no âmbito do OGU. Tomando-se por base, por exemplo, os gastos realizados com material de consumo, elencados na tabela na peça 89, p. 109, atinente à área de Meio Circulante e pagos com recursos do OAM, é possível compará-los a elemento de despesa idêntico custeado por recursos do OGU pelo Bacen (peça 89, p. 114). O mesmo ocorre com as rubricas referentes a diárias (peça 89, p. 109 e 114) e a serviços de terceiros pessoa física e

jurídica (peça 89, p. 110 e 114).

56. Nesse sentido, não se vislumbra razões que justifiquem o custeio de despesas de caráter eminentemente administrativo, lhes alterando apenas a nomenclatura para despesas operacionais, sob o pretexto de se referirem a atividades finalísticas da autoridade monetária, estas sim, com respaldo para integrarem, em tese, o OAM.

57. Não obstante o banco alegue que a inclusão de tais gastos no OGU poderá sujeitá-lo aos riscos de contingenciamento a ele inerentes, a SecexFazenda consignou dispositivo da LRF apto a resguardar o Bacen, bastando que suas despesas administrativas atreladas ao OAM constem de anexo da lei de diretrizes orçamentárias que as exclua da limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, do mencionado normativo.

#### Conclusão

58. O OAM encontra-se previsto na Lei 4.595/1964 e no Decreto-Lei 278/1967, legislação anterior à Constituição Federal vigente e que, em face da possível contrariedade às disposições contidas em sua Seção II, que trata dos orçamentos, não teria sido recepcionada pelo ordenamento constitucional vigente.

59. Em acréscimo, importa consignar que o orçamento público é regido por princípios, entre os quais se destacam, para fins da análise em curso, os da unidade e da universalidade, que preconizam a existência de um só orçamento, englobando todas as receitas e despesas governamentais.

60. De se destacar, ainda, a importância do controle das despesas públicas pelo Poder Legislativo, instrumentalizado por meio da apreciação dos orçamentos elaborados pelo Poder Executivo, os quais, após aprovação parlamentar, se tornam leis a serem observadas durante a execução ao longo do exercício a que se referem.

61. Nessa linha, da forma como se encontra a execução do OAM, é perceptível que violaria a Constituição Federal e os princípios já referidos, o que demandaria a atuação do Congresso Nacional com vistas a conferir à previsão de receitas e à autorização de despesas do Bacen tratamento semelhante ao dado aos demais órgãos e entidades da administração pública.

62. Embora compreenda que a autoridade monetária desenvolva suas atividades em contexto específico, a situação requer análise que conduza à resolução do problema, de modo a conformar o OAM à Constituição Federal de 1988.

63. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe cientificar o Congresso Nacional acerca da possível incompatibilidade do Orçamento da Autoridade Monetária com a Constituição Federal de 1988 e com os princípios da unidade e da universalidade, a fim de que o Poder Legislativo federal avalie a necessidade de adotar medidas com vistas à adequação do OAM ao ordenamento jurídico vigente.”

É o Relatório.

## ACÓRDÃO Nº 2705/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.457/2019-0
2. Grupo II – Classe de Assunto VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: Roberto Duarte Gonçalves, Dilmar Ramos Pereira e outros, representando o Banco Central do Brasil.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, tendo por objeto a discussão relativa à legalidade, importância e operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências no sentido de formular proposta de resolução a ser apreciada pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando os ritos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM;

9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

9.2.1. incrementar a transparência e a publicidade do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária (OAM), notadamente mediante desenvolvimento de sistema ou plataforma que s mostrem adequados à inclusão e divulgação diárias de todos os valores que transitam no OAM, devendo a divulgação ser feita também na internet mensalmente; a criação de tal solução deve ter como paradigma a plataforma Tesouro Gerencial, e a informação do OAM possuir grau de detalhamento e acessibilidade semelhante ao disponível para os valores do Orçamento Geral da União, existentes no Tesouro Gerencial;

9.2.2. divulgar na internet as deliberações do Conselho Monetário Nacional, acompanhadas dos respectivos votos, estudos, notas técnicas ou quaisquer outros documentos que a fundamentaram, que tratem de temas afetos ao Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, a exemplo da aprovação e eventuais modificações daquele orçamento;

9.2.3. formalizar, ainda que *a posteriori*, a motivação das suplementações, reprogramações, alterações ou remanejamentos de rubricas que eventualmente ocorram ao longo do exercício no Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, dando divulgação destes documentos tanto na internet quanto nos relatórios de gestão elaborados anualmente.

9.3. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal e ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem providências para fins de atendimento das normas do Direito Financeiro aplicáveis ao Banco Central do Brasil e do disposto no art. 6º, § 5º, da Lei Complementar 179/2021, no sentido de implementar procedimentos que melhor se amoldem à legislação vigente e que não gerem conflitos entre padrões contábeis e orçamentários, dando-se preferência a alternativas que apresentem melhor viabilidade operacional;

9.4. fixar o prazo de 120 (cento e vinte) dias para as unidades jurisdicionadas destinatárias das recomendações comunicarem ao TCU as providências adotadas ou as razões para o não atendimento;

9.5. enviar cópia deste acórdão ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, à Controladoria-Geral da União, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão;

9.6. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a oportunidade de incluir no seu planejamento ação de controle com vistas à definição de critérios objetivos para que despesas ou receitas possam transitar pelo Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), nos termos da legislação de regência do Banco Central do Brasil;

9.7. arquivar este processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 46/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/12/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2705-46/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rêgo e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

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

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.564/2022-GABPRES

Processo: 005.457/2019-0

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 23/12/2022

*(Assinado eletronicamente)*

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

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