

O Tesouro Nacional como cliente bancário

Definição, justificativa e fundamentos jurídicos do regime de conta única

LEANDRO MACIEL DO NASCIMENTO

Resumo: O trabalho aborda um dos aspectos mais importantes do Direito Financeiro brasileiro: a Conta Única do Tesouro Nacional. Trata-se de instrumento de gestão de caixa, por meio do qual as receitas e despesas do Governo Federal são geridas de modo centralizado e sob custódia do Banco Central. É tema relacionado à eficiência na gestão do orçamento público, à redução dos custos do financiamento, ao controle inflacionário, à transparência e à responsabilidade. Na primeira parte, são apresentados conceitos, características e abrangência do regime de conta única. Na segunda parte, aborda-se o caso brasileiro. São expostos os fundamentos jurídicos e sua evolução normativa. Em seguida, é apontado o regramento jurídico dos fluxos de recebimentos e pagamentos. Embora a conta seja única, há segregação de recursos em subcontas. São apresentados os saldos e os valores da remuneração das disponibilidades da União nos últimos anos, bem como a natureza desvinculada de tais receitas.

Palavras-chave: Direito Financeiro; conta única; Tesouro Nacional; Banco Central; responsabilidade.

The National Treasury as a bank customer: definition, justification and legal basis of the treasury single account regime

Abstract: The work addresses one of the most important aspects of Brazilian budget rules: the treasury single account. It is a cash management instrument, through which the Federal Government's revenues and expenses are managed under the custody of the Central Bank. It is a topic that touches on efficiency in the management of the public budget, the reduction of the cost of financing, inflation control, transparency and accountability. In the first part, concepts, characteristics and scope of

Recebido em 24/6/22
Aprovado em 23/9/22

the single account system are presented. The second part discusses the Brazilian case. The legal foundations and their normative evolution are exposed. Then, the legal rules of the flows of receipts and payments are presented. Although the account is unique, there is segregation of resources. The balances and amounts of the remuneration of the Union's cash and cash equivalents in recent years are presented, as well as the unlinked nature of such revenues.

Keywords: budget law; treasury single account; National Treasury; Central Bank; accountability.

1 Introdução

Este trabalho aborda um dos aspectos mais importantes do relacionamento entre o Banco Central do Brasil (BCB) e o Tesouro Nacional (TN): a Conta Única da União (CTU). Trata-se de instrumento jurídico e contábil de gestão de caixa, previsto no Direito Financeiro, por meio do qual as receitas e despesas do Governo Federal, incluindo as relativas à dívida pública, são geridas de modo centralizado e sob custódia da autoridade monetária. É tema que toca à eficiência na gestão de recursos públicos, à redução do custo do financiamento das ações estatais, ao controle de pressões inflacionárias e à transparência quanto às operações realizadas.

Parte-se do pressuposto de que, no cumprimento das funções alocativa, distributiva e estabilizadora, a atividade financeira do Estado gera externalidades (positivas e negativas) na economia. Isso porque, em razão do volume e da destinação dos recursos movimentados, a gestão do caixa estatal necessita de um mínimo de coordenação quanto ao registro de entradas e de saídas, preferencialmente por meio do menor número possível de contas bancárias.

O trabalho está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais.

Na primeira parte, aborda aspectos conceituais, características e abrangência do regime de conta única para o gerenciamento de receitas e despesas públicas. A seguir, apresenta o caso brasileiro. Expõe os fundamentos jurídicos e a evolução normativa da Conta Única do Tesouro Nacional, desde sua criação em 1986, num contexto de reformas institucionais na gestão das finanças públicas nacionais (orçamentos, dívida pública e políticas monetária e creditícia), passando pela

Assembleia Nacional Constituinte nos dois anos seguintes, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e diplomas normativos posteriores.

Por fim, na segunda parte, expõe os aspectos jurídicos do fluxo de recebimentos e pagamentos realizados por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Destaca que, embora no âmbito do Governo Federal a conta seja considerada única, há segregação de recursos em subcontas. Apresenta os saldos da conta única, valores e a natureza jurídica da remuneração paga nos últimos anos pelo BCB ao TN, pela manutenção das disponibilidades de caixa.

Trata-se de assunto relevante, mas ainda pouco explorado no âmbito do Direito Financeiro nacional. Em razão dos elevados valores movimentados (fluxos), dos saldos acumulados (estoques) e das receitas geradas, a análise jurídica da Conta Única demanda maior atenção e aprofundamento por pesquisadores e por todos os que atuam profissionalmente em áreas que envolvem orçamentos públicos e administração financeira.

2 Regime de conta única: definição, justificativa e abrangência

2.1 Definição do regime de conta única

Entende-se por *conta única* a “estrutura unificada de contas bancárias do governo que oferece uma visão consolidada dos recursos do caixa governamental”. Encontra fundamento no princípio da unidade de tesouraria e pode ser operacionalizada por uma única conta ou por um conjunto de contas vinculadas entre si, por meio das quais o governo transaciona todos os seus recebimentos e pagamentos (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 5, tradução nossa).

Quanto à natureza, trata-se de estrutura jurídico-contábil sob a forma de uma conta bancária unificada, normalmente estabelecida e regulada pelas leis do país que a adota. A importância da previsão legal está em assegurar estabilidade ao mecanismo (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 6). Tal modelo, por sua essência, visa ao gerenciamento global do fluxo de caixa governamental (*cash management*).¹ Permite com isso a obtenção de informações mais precisas e mais ágeis, com dados consolidados acerca das transações realizadas.

¹“*Cash management* is the process of administering monies to ensure that they are available over time to meet expenditure needs and that, when temporarily not needed, they are invested at a minimum risk and a maximum yield. Cash management involves both short and long-term investments. The latter are used mainly in the case of pension funds that try to build up reserves for future years when employees retire” (LEE JUNIOR; JOHNSON; JOYCE, 2013, p. 359, grifo nosso).

A adoção do regime de conta única – ou TSA (*treasury single account*) – funda-se no princípio da unidade de tesouraria, segundo o qual todas as receitas e todas as despesas devem estar reunidas numa conta principal (ou num “caixa” único). Como dito, a finalidade é possibilitar a obtenção, do modo mais ágil e fidedigno possível, de informações detalhadas sobre todas as operações realizadas.

Embora soe paradoxal, o mais relevante quanto ao mecanismo de atuação não é a existência de uma única conta bancária sem qualquer subdivisão ou segregação. O que caracteriza um regime de TSA é a possibilidade de integração entre eventuais subcontas à conta principal e unificação e o acesso imediato a todas as transações de receitas e de despesas.

Assim, é possível operar a TSA por um conjunto de contas (ou subcontas) interligadas (*set of linked accounts*). No caso, o peso deve ser dado à interconexão das subcontas, à abrangência do sistema e ao efetivo registro unificado de informações. Por outro lado, o fato de a conta estar sob a custódia do banco central (e não no sistema bancário) é questão que importa mais à execução da política monetária que ao gerenciamento das receitas e despesas propriamente dito (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 5).

Em verdade, questões de ordem prática, de controle de operações e de transparência de dados demandam algum nível de segregação de contas bancárias. Com efeito, dificilmente algum país de economia mais complexa teria condições de manter todas as movimentações financeiras do tesouro público numa única planilha de entradas e saídas. É o caso brasileiro, onde, não obstante o regime de caixa e de conta única tenham previsão legal, a Conta Única da União apresenta três subdivisões: as subcontas Tesouro Nacional, Dívida Pública e Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). No entanto, todas estão interligadas e possibilitam a geração de informações consolidadas sobre os fluxos e os estoques do caixa governamental.

Por fim, ressalte-se a principal vantagem (em termos de transparência e de coleta de informações) da adoção da conta única: a possibilidade de reunir todos os dados com base numa única fonte. Tal procedimento afasta a necessidade de conferência, com todas as dificuldades e riscos inerentes, de cada uma das operações realizadas em contas dispersas e sem interligação. Com isso, o tesouro não necessita realizar o controle de caixa no nível de cada operação (*transaction level*). Em suma, com o sistema unificado: 1) elimina-se o volume de depósitos correntes ociosos e sem remuneração; 2) elimina-se a necessidade de manutenção de depósitos para transações entre órgãos governamentais; e 3) mitiga-se o risco, caso o governo esteja exposto ao sistema bancário comercial privado (LEISTER; MEDEIROS, 2016, p. 119).

Desse modo, o modelo unificado apresenta vantagens, pois possibilita melhor gerenciamento das disponibilidades, financiamento das despesas com menor custo e melhor acompanhamento, pelas autoridades monetárias, do fluxo de liquidez na economia.²

Em suma, o mecanismo de TSA deve apresentar ao menos três características: 1) efetiva unificação das contas bancárias; 2) ampla abrangência quanto às unidades orçamentárias (*spending unities*); e 3) caráter compreensivo da totalidade de receitas e despesas, incluindo as orçamentárias, extraorçamentárias e fundos diversos (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 5; WILLIAMS, 2013, p. 360).

2.2 Justificativas para a adoção do modelo de conta única

A adoção de conta única tem respaldo, de um lado, numa justificativa mais ampla e, de outro, num conjunto de motivações específicas. Explica-se.

O fundamento amplo está no reconhecimento de que a unificação do caixa governamental possibilita visibilidade, controle e transparência para as finanças públicas e, ao mesmo tempo, elimina os efeitos da ocorrência de saldos ociosos nas contas bancárias separadas. Esses saldos ociosos geram relevantes custos de oportunidade (WILLIAMS, 2013, p. 359-360).

Com efeito, além de dificultar a transparência e o controle, a existência de saldos ociosos em diversas contas bancárias gera: 1) perda de receitas financeiras; 2) aumento do custo do financiamento das atividades, já que, ao lado de saldos ociosos, pode haver contas deficitárias, cuja cobertura demanda emissão de dívida; e 3) necessidade de controle de mais uma variável de política monetária, visto que os saldos são “ociosos” apenas para o tesouro público, mas não para o sistema bancário. Dessa forma, os bancos poderão colocá-los “em circulação” e, com o efeito multiplicador, impactar o controle inflacionário (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 4; LEISTER; MEDEIROS, 2016, p. 129). A unificação do caixa corrige tais situações.

² Se as disponibilidades do Tesouro Nacional estivessem depositadas em bancos comerciais, haveria melhor controle da liquidez na economia: “A centralização da conta [única] do Tesouro Nacional no Banco Central constituiu significativo avanço [...] institucional das finanças públicas. Além disso, a partir de maio de 1990 tem-se alcançado inequívoco aperfeiçoamento na execução da política monetária, em função principalmente do fim da ‘zeragem automática’ e do relançamento da LTN. Entretanto, a manutenção exclusiva das disponibilidades do Tesouro no Bacen apresenta algumas repercussões negativas na condução de operações de mercado aberto. O problema não seria de descontrole [da] base monetária a médio ou longo prazo, mas sim de dificuldades de balizamento diário desse agregado e das consequentes oscilações bruscas de taxas de juros de mercado. Nesse sentido, propõe-se a disseminação da conta [única] do Tesouro também [em] bancos comerciais, de modo que o Tesouro, adicionalmente aos recursos estáveis mantidos no Banco Central, teria contas na rede de bancos comerciais, públicos ou privados, que exerceriam todas as tarefas pertinentes à arrecadação fiscal e ao pagamento de despesas governamentais” (OGASAVARA, 1991, p. 287, grifos nossos).

Saliente-se que a existência de conta única não restringe a autonomia dos órgãos e entidades que ordenam despesa. Com efeito, a centralização das receitas e despesas é uma das possíveis modalidades de gerenciamento do caixa governamental. Trata-se de mecanismo de natureza operacional e não interfere no mérito das opções orçamentárias, muito menos na execução das despesas previstas em lei. Assim, as decisões políticas materializadas nas despesas devem estar sempre estabelecidas em lei, independentemente de sua execução ocorrer em contas mantidas em bancos comerciais ou em conta única sob custódia do banco central (TER-MINASSIAN; MARTÍNEZ-MÉNDEZ; PARENTE, 1995, p. 6).

Ademais, em razão de suas vantagens, reconhece-se que a adoção de conta única é reconhecida internacionalmente como boa prática de condução das finanças públicas (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2007, p. 55). Recentemente, por exemplo, em meio a uma série de reformas estruturais, a Nigéria implantou o regime de conta única. Kanu (2016, p. 43-44, grifos nossos, tradução nossa) relata os efeitos e as vantagens da centralização das contas bancárias governamentais:

Até a introdução do mecanismo de conta única na República Federal da Nigéria, os órgãos governamentais (Ministérios, Departamentos e Agências) que movimentavam recursos públicos *tinham uma multiplicidade de contas em bancos comerciais, usavam parte da receita gerada para financiar suas operações e então remetiam o excedente para a conta do governo federal*. Como resultado, esses órgãos pagavam à conta do governo o que consideram adequado. Nessa situação, alguns ministérios se tornaram mais ricos do que um governo. O resultado dessa situação incluía vazamentos de fundos, desvios de recursos públicos e a incapacidade de o governo saber o valor exato em sua conta. *Os orçamentos eram, portanto, preparados com base em projeções falsas, levando a uma implementação deficiente*. No

entanto, os maiores beneficiários dessa situação eram os próprios bancos, que contaram com os depósitos dos ministérios (dinheiro público) e empréstimos do governo junto aos bancos com elevadas taxas de juros. Acima de tudo, os bancos não se preocupavam mais em mobilizar dinheiro de outros setores da economia. Os saldos das contas do governo estavam ociosos nos bancos. Tudo isso atrapalhou o crescimento da economia. *O plano de fundo acima resultou na recente exigência da Presidência de que todos os órgãos e ministérios deveriam fechar suas contas em bancos comerciais e transferir os saldos para a conta do governo federal mantida no Banco Central da Nigéria*.

Além das vantagens relativas ao aumento da transparência, à redução dos custos da cobertura de déficits e à maior fidelidade das projeções orçamentárias, a centralização do caixa propicia ganhos em termos de economia de escala e reduz custos de transação (TER-MINASSIAN; MARTÍNEZ-MÉNDEZ; PARENTE, 1995, p. 5).

De um lado, diminuem as despesas financeiras normalmente cobradas por transações bancárias comuns. Em verdade, mais que diminuição de despesas, o tesouro público torna-se credor das instituições financeiras, pois passa a receber receitas decorrentes da remuneração dos saldos. De outro lado, há ganhos indiretos, que seriam menores numa estrutura descentralizada de contas bancárias. É o caso da redução dos atrasos no recebimento das receitas (tributos e outros ingressos coletados pelo sistema financeiro) e no pagamento aos credores do governo (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 4).

Por sua vez, a adoção de conta única facilita a conciliação entre os dados bancários e a execução orçamentária, para fins de registro, auditoria e controle. Por *conciliação bancária* entende-se a verificação dos lançamentos e registros contábeis com os extratos bancários. Segundo as normas do Siafi, essa conferência é feita diariamente (BRASIL, 1996, p. 109).

Embora as vantagens da unificação sejam intuitivas, esse modelo somente veio a ser implantado há poucas décadas no Brasil. Antes da unificação em 1986, a execução orçamentária apresentava uma situação que beirava o descontrole quanto ao relacionamento bancário:

A estimativa existente antes dessa unificação era de que havia 3,7 mil contas bancárias do governo. Verificou-se, na realidade, que eram cerca de 12 mil. Não se sabia ao certo também o número de gestores que movimentavam essas contas. O cálculo era da ordem de 1,8 mil. Aferiu-se, posteriormente, que eram mais de 4 mil. Embora a implantação tenha sido gradativa, a estratégia para obrigar todos a utilizar o sistema foi encerrar milhares de contas bancárias existentes e centralizá-las em apenas uma, que só poderia ser movimentada a partir do SIAFI. Mesmo nos períodos de alta inflação, mantinham-se elevados saldos médios parados nessas diversas contas, em prejuízo do contribuinte. Pouco antes dessa centralização, o saldo médio diário era da ordem de US\$ 4 milhões. A simples eliminação desses saldos médios pagou a instalação do sistema (FERREIRA, 2016, p. 104, grifos nossos).

A conta única permite a centralização de todos os saldos ociosos e possibilita a utilização das disponibilidades para o cumprimento de obrigações que apresentam vencimento em menor prazo. Com isso, reduz os custos do financiamento. Em um sistema com diversas contas bancárias, é comum ocorrer a seguinte situação: de um lado, valores disponíveis em um grupo de contas, à espera do vencimento ou mesmo da liquidação das obrigações; e, de outro, obrigações, cujo pagamento está a cargo de contas zeradas ou com saldo insuficiente. O resultado será ou o atraso (o que gera multas, juros e correção) ou o endividamento, igualmente sob o custo de juros, para o cumprimento de obrigações vencidas. A adoção da conta única afasta essa possibilidade (PESSOA; WILLIAMS, 2012, p. 8-9).

Ademais, o gerenciamento do caixa em conta única possibilita melhor coordenação entre as políticas monetária e fiscal. A multiplicidade de contas com recursos ociosos permite que os bancos utilizem tais recursos em suas atividades finalísticas. Como os recursos não ficam ociosos para os bancos, estes, em face do efeito multiplicador, podem expandir o crédito e aumentar a base monetária. Diante da necessidade de controle da liquidez com operações de mercado aberto, contas com saldos ociosos impactam os custos da política monetária pelo aumento da taxa básica de juros ou por meio de outras operações que resultem no aumento da dívida pública (PESSOA; WILLIAMS, 2012, p. 8).

De modo geral, o regime de conta única diminui as oscilações do fluxo de caixa, pois possibilita melhor previsão de receitas e programação das despesas. No médio e no longo prazos, possibilita ambiente mais estável para a política monetária, pois os impactos da ação do tesouro, por meio do recebimento de tributos (diminuição da liquidez) e da realização de pagamentos (aumento da liquidez), tornam-se mais previsíveis.

Além disso, com a centralização dos depósitos do tesouro no banco central, o sistema bancário deixa de ter uma fonte de moeda relevante e barata (KANU, 2016, p. 46). Recursos públicos muitas vezes ficam ociosos (à espera do cumprimento das obrigações) e transitam nos balanços dos bancos comerciais, sem que sejam remunerados adequadamente. Tal situação, quando ocorre em ambientes inflacionários, gera perdas relevantes de receitas. E, havendo múltiplas contas bancárias, a manutenção dos saldos do tesouro em bancos comerciais sem remuneração adequada configura um verdadeiro subsídio governamental ao setor financeiro (PESSOA; WILLIAMS, 2012, p. 8).

Embora a adoção de conta única esteja entre as boas práticas recomendadas por organismos

como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e seja utilizada pela maioria dos países de economia avançada, há críticas a esse modelo de gestão de caixa governamental.

O principal e mais mencionado aspecto diz respeito ao controle da liquidez na economia (OGASAVARA, 1991, p. 290-291). Afirma-se que, se o caixa do tesouro estiver pulverizado em todo o sistema bancário, os pagamentos e os recebimentos governamentais gerarão menor impacto no aumento ou redução do dinheiro em circulação (GARCIA, 1994, p. 18). Essa situação, afirma-se, demanda intervenções menores da autoridade monetária, por meio de operações de mercado aberto ou pelo aumento (ou diminuição) de depósitos compulsórios. Isso porque o próprio sistema bancário passa a compensar a flutuação do volume de dinheiro em circulação ocorrida em razão da atuação do tesouro, pois o “crédito num banco seria o débito em outro banco, facilitando muito o controle do BC sobre a base monetária” (GARCIA, 1994, p. 19). Assim, o custo da atuação do banco central seria menor.

Afirma-se, pois, que a concentração dos depósitos do tesouro no banco central tende a pressionar a autoridade monetária a fazer controle de curto prazo da liquidez, o que traz “dificuldade de balizamento da evolução diária deste agregado, e das oscilações da taxa de juros de mercado daí decorrentes” (CYSNE, 1990, p. 2). Cita-se, em reforço do argumento, o caso dos EUA, onde o tesouro deposita parte de suas disponibilidades no Federal Reserve (FED) e parte em bancos comerciais (LEISTER; MEDEIROS, 2016, p. 133).

Os avanços da tecnologia da informação permitem, a princípio, utilizar o sistema bancário para obter os benefícios do modelo de conta única sem as desvantagens da descentralização. Entre as vantagens estariam as receitas auferidas pela aplicação dos valores, as quais “passariam a ser computadas como receita patrimonial do

Tesouro, tornando livre e legítima a sua utilização para qualquer despesa” (NUNES, 1999, p. 131). No entanto, não poderia ser afastado o risco de crédito no caso de crises bancárias, além da guarda de dados e de informações sensíveis sobre as ações do tesouro, que sinalizam medidas de política econômica.

Loyola (2016) resume o cerne do debate sobre a adoção do modelo de conta única: a divergência decorreria do foco a ser adotado. Uns priorizam a política monetária, a cargo do banco central; outros, o gerenciamento do caixa pelo tesouro. No fim, conclui, a opção pela conta única é a mais recomendável, a despeito das pressões geradas sobre os níveis de liquidez na economia (LOYOLA, 2016, p. 231-232).

Assim, embora exija uma atuação defensiva por parte da autoridade monetária ante as movimentações financeiras do tesouro, o modelo de conta única justifica-se: 1) pelo reforço à transparência; 2) pela melhoria no gerenciamento dos valores; 3) pela extinção de saldos ociosos e sem remuneração em contas dispersas; 4) pela redução global do custo do financiamento do governo; e 5) pelo afastamento da possibilidade de o tesouro ser diretamente atingido pelo risco de crédito em situações de crise bancária.

Ressalte-se, por fim, que a implantação de conta única está incluída entre as boas práticas internacionais de *public financial management*, colocado em prática no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1980.

2.3 Abrangência do regime de conta única

A unificação das contas bancárias governamentais mostra-se necessária, pois assegura à autoridade fiscal poder acompanhar, de modo efetivo e em tempo hábil, todo o fluxo de caixa. Fala-se em fungibilidade de todas as fontes de recursos (*fungibility of all cash resources*), que não seria possível num ambiente com

multiplicidade de contas em instituições bancárias (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2011, p. 3).

Num modelo ideal, uma vez adotada a conta única, não poderiam existir contas paralelas, a partir das quais os recursos do governo viessem a ser movimentados. Entretanto, é possível haver algum nível de descentralização, desde que haja um sistema em que todas as contas menores (subcontas) estejam necessariamente vinculadas à TSA.

Além disso, todas as unidades arrecadoras e todas as unidades ordenadoras de gasto devem estar abrangidas pelo sistema de conta única. Com efeito, se adotado esse modelo, nenhum órgão ou entidade poderia executar o orçamento sem a supervisão e o acompanhamento do órgão central do Tesouro. Sem essa abrangência, a transparência e o controle estarão comprometidos, visto que despesas públicas relevantes poderiam ser realizadas fora dos limites orçamentários, agravando o risco de retorno à situação que o regime de conta única busca evitar: a existência de recursos ociosos e dispersos e, simultaneamente, contas deficitárias, que geram necessidades de emissão de dívida pública no curto prazo.

Além das características anteriores (centralização das transações e abrangência a todas as unidades orçamentárias), o modelo demanda que a totalidade de ingressos e de saídas governamentais transitem em algum momento pela conta única, inclusive as receitas próprias obtidas por unidades descentralizadas (PESSOA; WILLIAMS, 2012, p. 6). E tal exigência inclui tanto recursos orçamentários e extraorçamentários quanto as operações realizadas por fundos especiais (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 5).

O mecanismo de conta única deve ser o mais abrangente possível. No entanto, por uma série de razões, pode ocorrer de a cobertura não atingir todas as movimentações de todos os

órgãos e entes públicos. A situação ideal é que a TSA englobe pelo menos as transações do governo central.³ Nesse sentido, é considerada boa prática internacional a inclusão de fundos controlados pelo governo central e fundos extraorçamentários no âmbito de abrangência da conta única. Contudo, a operacionalização pode ser dificultada em razão de impedimentos legais de naturezas diversas (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 10).

Nesse contexto, três pontos merecem atenção quanto à abrangência da TSA: 1) entes subnacionais; 2) empresas estatais; e 3) fundos compostos por doações ou ajudas internacionais.

Quanto aos governos subnacionais, dada sua autonomia em muitos países, principalmente em algumas formas de federação, é imprescindível um acordo, pautado na constituição e nas leis, entre eles e o governo central, para que o fluxo de seus recursos seja incluído na conta única nacional. No entanto, tal opção deve ser cercada de cautela, para não ocorrer risco de cobertura interfederativa de déficits (*short-term liquidity needs of subnational governments*), tanto pelo governo central quanto pelos governos locais, embora seja possível reduzir o custo do financiamento do governo geral (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 10).

De modo semelhante, não é considerada boa prática internacional incluir as empresas estatais na abrangência da conta única. Dada sua natureza, há risco de limitação de sua autonomia

³De acordo com o FMI (2001 apud DZIOBEK; JIMÉNEZ DE LUCIO; CHAN, 2013, p. 4), por *governo central* entendem-se os poderes da União, todos seus órgãos e entidades, incluindo eventuais unidades extraorçamentárias e os fundos de seguridade social. *Governo geral* abrange o *governo central* e os *governos subnacionais*, no caso estados, Distrito Federal e municípios. Por fim, o conceito mais abrangente de todos é o de *setor público*, o qual inclui o *setor público não financeiro* (*governo geral* e as empresas estatais não financeiras) e o *setor público financeiro* (*empresas estatais financeiras* e o Banco Central) (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2001 apud DZIOBEK; JIMÉNEZ DE LUCIO; CHAN, 2013, p. 5).

operacional e de tornar menos nítidas as fronteiras entre o governo central e setor público em sentido amplo, acarretando prejuízos às atividades exercidas pelas empresas estatais em seu segmento de atuação no mercado (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 10).

Por fim, o caso dos fundos compostos por doações oriundas do exterior. De modo a assegurar a aplicação dos recursos doados de acordo com os objetivos a que se destinam, os doadores (o que inclui países) costumam condicionar o repasse dos valores à segregação em contas bancárias específicas. Trata-se de situação muito comum quando os beneficiários são países de economia mais frágil que a dos doadores. O objetivo seria evitar que os repasses, ao ingressarem na conta única, venham a se confundir com as demais receitas e se destinem ao pagamento de outras despesas, em desvio de finalidade.

Embora tal exigência leve à fragmentação do gerenciamento do caixa local, tende a reduzir possível insegurança dos doadores. Na perspectiva de quem repassa os recursos, a segregação traz mais transparência quanto à utilização dos valores. Entretanto, em sintonia com o compromisso dos doadores, conforme a Declaração de Paris, de usar os sistemas de gestão das finanças públicas do país ao qual se destinam as doações, os governos beneficiários devem encorajar, na medida do possível, os doadores a integrarem os recursos doados no regime de conta única onde houver (PATTANAYAK; FAINBOIM, 2010, p. 11-12).

Em suma, *conta única* é uma estrutura que visa a reunir e a consolidar o fluxo de caixa governamental num só local. Usualmente, é mantida sob a custódia do banco central, onde todas as operações financeiras governamentais são realizadas e registradas, incluindo a manutenção de disponibilidades. Em razão da unificação, nenhuma unidade orçamentária do

governo central poderá estar desvinculada da conta única (TER-MINASSIAN; MARTÍNEZ-MÉNDEZ; PARENTE, 1995, p. 6).

3 O caso brasileiro: a conta única do Tesouro Nacional

3.1 Caracterização da conta única do Tesouro Nacional

No gerenciamento das receitas e despesas da União, incluindo as operações relativas à dívida pública, o Direito Financeiro brasileiro estabelece a centralização de tais atividades em uma conta única. Por determinação constitucional (art. 164, § 3º (BRASIL, [2022a])), as disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional (TN) devem ficar sob a custódia do Banco Central do Brasil (BCB).

Desse modo, como regra o TN não pode manter seus saldos depositados junto à rede de bancos comerciais, ainda que estatais. O modelo está em vigor há mais de trinta anos, ressalvadas críticas antigas quanto ao impacto da centralização na execução da política monetária e quanto à possibilidade de financiamento implícito do BCB em favor do TN (CYSNE, 1990; OGASAVARA, 1991; GARCIA, 1994; NUNES, 1999).

Por meio da Conta Única, o BCB exerce a atribuição de banqueiro da União. Em regra, todos os Poderes, todas as entidades e todos os órgãos da administração direta e indireta federais devem realizar suas operações por meio do caixa na custódia do BCB. Estão excluídas, porém, tanto as empresas estatais quanto os fundos, em razão de sua natureza jurídica e da sua dimensão, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), cuja gestão fica a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF) (GUARDIA, 2016, p. 298), e o Fundo da Amazônia, composto

em boa parte por recursos de origem externa, sob a custódia do BNDES (CONTI, 2019).

Pelo lado da receita, todos os ingressos da União são direcionados para a Conta Única. Pelo lado do gasto, mediante autorização nas leis de orçamento, são estabelecidos limites de saques (ou de pagamento) para cada item ou dotação, em nome de cada unidade ordenadora. Estas, cumpridas as formalidades e mediante ordem bancária (OB), determinam os pagamentos a débito na Conta Única. Todas as operações são realizadas por meio do sistema Siafi, de modo que, ao final de cada exercício, as informações sobre a execução financeira e orçamentária podem ser rapidamente consolidadas e disponibilizadas para as mais diversas finalidades.

O BCB é banco de um único cliente, o TN. De acordo com a Lei nº 4.595, de 31/12/1964, deverá operar “exclusivamente com instituições financeiras públicas e privadas, vedadas operações bancárias de qualquer natureza com outras pessoas de direito público ou privado, salvo as expressamente autorizadas por lei” (art. 12 (BRASIL, [2021b])). Assim, não pode receber disponibilidades de caixa dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, por exemplo. Como será visto adiante, ao executar as operações a partir da Conta Única, o BCB o faz também por meio do Banco do Brasil (BB), que atua como agente financeiro executor.

Os governos subnacionais devem manter suas disponibilidades sob os cuidados de instituições financeiras oficiais, com exceção dos casos previstos em lei (art. 164, § 3º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2022a])). Desse modo, o monitoramento e o controle dos efeitos expansionistas ou contractionistas da gestão de tais recursos são realizados pelo BCB, pelos instrumentos usuais de política monetária, e não de modo direto, pela gestão de contas únicas estaduais e municipais.

Nesse ponto, o dispositivo reforça no BCB o modelo de banco central clássico.⁴ Como tal, atua como emissor de moeda, executor da política monetária, prestador de última instância, supervisor da higidez do sistema financeiro e banqueiro do governo nacional. Acrescente-se ainda que, com a Lei Complementar nº 179, de 24/2/2021, seus escopos foram ampliados: além de “assegurar a estabilidade de preços” como seu objetivo fundamental (art. 1º, *caput*), passou a ter os objetivos secundários de “[1] zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, [2] suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e [3] fomentar o pleno emprego” (art. 1º, § 1º (BRASIL, 2021a)).

3.2 Caracterização e evolução normativa da conta única no Brasil

Mesmo antes da promulgação da CRFB, já havia previsão para a unidade de caixa no Direito Financeiro brasileiro. Desde pelo menos a década de 1960.⁵

A Lei nº 4.320, de 17/3/1964, estabelece, em sua redação original, a obrigação de que o “recolhimento de tôdas [*sic*] as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade

⁴“Nowadays, central bankers agree in acknowledging that they are entrusted two main (possibly conflicting) tasks: securing *financial stability* and *monetary stability*. The former task consists of the provision of the microeconomic central banking functions: the *management of the payment system*, *lending of last resort*, and *banking supervision*. The latter task consists of the provision of the macroeconomic central banking functions: the *issuance of money* and the *conduct of monetary policy*” (UGOLINI, 2017, p. 13, grifos nossos). Na classificação acima, as atividades de banqueiro do governo, a incluir a gestão da conta única, inserem-se no contexto de garantia da estabilidade monetária (FRANCO, 2017).

⁵Em verdade, desde pelo menos a década de 1920, havia a previsão normativa (por ato infralegal) de reunião de receitas na “conta do Tesouro Nacional”, conforme estabelecido no Decreto nº 4.536, de 28/1/1922, que, na ocasião, passou a organizar o Código de Contabilidade da União. Conforme seu art. 34, “[a]s importâncias entradas, a qualquer título, nos cofres das repartições públicas, serão levadas á conta do Tesouro Nacional e devidamente escripturadas na sua contabilidade [*sic*]” (BRASIL, [1986]).

de tesouraria”, bem como a vedação de “qualquer fragmentação para criação de caixas especiais” (art. 56 (BRASIL, [1982])). Segundo tal regra, o recolhimento das receitas deve ocorrer pelo sistema de caixa único, com vistas a obter ganhos operacionais, racionalizar a gestão financeira e viabilizar a execução orçamentária (GIACOMONI, 2017, p. 338). Note-se que a lei utiliza o termo *recolhimento*. Com efeito, a realização das receitas é dividida em duas etapas: o planejamento (previsão) e a execução, que abrange as sucessivas etapas de lançamento, arrecadação e recolhimento (BRASIL, 2019b, p. 17).

O Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967, reforçou a unidade de tesouraria. Seu art. 92 estabelece o dever de o Ministério da Economia unificar os “recursos movimentados pelo Tesouro Nacional por meio de sua Caixa junto ao agente financeiro da União”, com “o objetivo de obter maior economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso”. No parágrafo único do mesmo artigo está o cerne do que posteriormente viria a ser o Siafi: a determinação de que o orçamento deve-se executar por meio de pagamentos (saques) realizados até o limite das disponibilidades das dotações autorizadas para cada unidade ordenadora de despesa: “Os saques contra a Caixa do Tesouro só poderão ser efetuados dentro dos limites autorizados pelo Ministro da Fazenda ou autoridade delegada” (art. 92, parágrafo único (BRASIL, [1998])). Todavia, o Siafi somente foi implantado e começou a funcionar no exercício financeiro de 1987, vinte anos após sua previsão normativa.

Até os anos 1980, o caixa da União não estava sob a gestão do BCB. Era atribuição do BB. Este, por lei, atuava “na qualidade de Agente Financeiro do Tesouro Nacional” e como “principal executor dos serviços bancários de interesse do Governo Federal, inclusive suas

autarquias”, conforme a redação original do art. 19, I e II, da Lei nº 4.595, de 31/12/1964 (BRASIL, [2021b]).⁶

Somente a partir de 1987, no contexto de mudanças estruturais no relacionamento entre Tesouro Nacional, BCB e BB, é que houve a implantação da unidade de tesouraria e da Conta Única, conforme o Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, cujo art. 1º passou a determinar que a “realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa (Lei nº 4.320/64, art. 56 e Decreto-lei nº 200/67, art. 74)”. Conforme seu art. 4º, os “recursos de caixa do Tesouro Nacional serão mantidos no Banco do Brasil S. A., somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas formalmente processadas e dentro dos limites estabelecidos na programação financeira” (BRASIL, [2022b]).

Como se pode verificar, embora tivesse sido determinada a efetiva unificação do caixa da União, a Conta Única ainda ficaria sob custódia do BB por algum tempo. Naquele contexto, o BCB atuaria de forma residual, como depositário de eventual posição líquida superavitária do Tesouro Nacional junto ao BB, nos termos do citado Decreto nº 93.872/1986.

Tal distribuição de competências realça o fato de que na época não havia separação clara entre as funções de banco comercial, banco de fomento (agrícola), autoridade monetária

⁶“É interessante observar o modelo inicial da Lei nº 4.595/1964, que admitia a duplicidade de autoridades monetárias na condução da política monetária, pois os poderes inerentes a esta estavam divididos entre o Banco Central – então recém-criado – e o Banco do Brasil – que era visto como um desmembramento das atividades do primeiro. Isso porque, na versão da Lei da Reforma Bancária, tal como originalmente promulgada, o Banco Central não dispunha de autonomia operacional, nem do monopólio do recebimento dos recolhimentos compulsórios e depósitos à vista das instituições financeiras. Essas atividades, embora típicas de banco central, ficaram originalmente a cargo do Banco do Brasil” (OLIVEIRA, 2009, p. 79, grifos nossos).

e banqueiro do governo, todas exercidas no âmbito do BB. Muito menos havia segregação precisa entre suas atribuições e as do BCB, que era uma instituição criada há menos tempo para ser “o guardião da moeda” (CAMPOS, 1994, p. 669). O próprio nome *Banco do Brasil* contribuía para tal confusão, pois é semelhante ao que é adotado por outros bancos centrais, como Bank of England, Bank of Japan, Banque de France, Banco de España e Banca d’Italia (estes últimos atualmente integrados ao Banco Central Europeu).

Até meados dos anos 1980, BB e BCB executavam funções típicas de autoridade monetária. Contudo, na época ainda havia preponderância do BB, pois, além de sua força institucional e política (CAMPOS, 1994, p. 661), a ele cabia a gestão das disponibilidades de caixa de todos os órgãos e entidades da Administração federal. Curiosamente, “a lei não permitia que o Banco Central ficasse como depositário das suas próprias disponibilidades de caixa, que tinham de ficar no Banco do Brasil” (OLIVEIRA, 2009, p. 79).

Após a unificação do caixa, a Conta Única migrou para o BCB somente após a promulgação da CRFB. Durante os trabalhos constituintes, a proposta inicial estabelecia que tal atribuição ficasse a cargo de “instituições financeiras sob o controle da União” e não do BCB. E, no caso de operações de câmbio, dos “respectivos bancos estatais”. Ao longo da tramitação, o dispositivo foi alterado e chegou à Comissão de Sistematização com a redação que, aprovada, materializou-se na versão final do § 3º do art. 164 do texto constitucional em vigor (BRASIL, 1988). Desse modo, as disponibilidades de caixa da União passaram a ser depositadas no BCB e não mais no BB. Por seu turno, os recursos dos demais entes da federação deveriam ficar sob a custódia de instituições financeiras oficiais.

Acrescente-se que passaram a coexistir duas determinações: a primeira, com fundamento constitucional – a gestão das disponibilidades financeiras da União deveria ficar a cargo do BCB; e a segunda, de natureza legal e regulamentar – os recursos deveriam ser centralizados em conta única. Não há menção a *unidade de caixa* nem a *conta única* no texto constitucional. Há, sim, comandos distintos para gestão de ativos e para a realização de despesas: de um lado, a custódia das disponibilidades de caixa a ser feita pelo BCB (exigência constitucional); de outro, a manutenção de tais recursos em conta única (exigência legal).

Dessa forma, a adoção de multiplicidade de contas bancárias pode ser feita mediante norma infraconstitucional. Para a alteração ou a revogação do monopólio do BCB na gestão das disponibilidades de caixa da União, com a consequente distribuição dos depósitos dos recursos entre bancos comerciais, demanda-se aprovação de Emenda Constitucional.

Em verdade, a execução orçamentária requer atividades que escapam a uma demasiada rigidez. Daí a previsão de exceções à regra que estabelece a Conta Única. Note-se que a Lei nº 4.595, de 31/12/1964, prevê a possibilidade de o BCB delegar parte de suas atividades, nos termos do art. 13, segundo o qual os “encargos e serviços de competência do Banco Central, quando por ele não executados diretamente, serão contratados de preferência com o Banco do Brasil S. A., exceto nos casos especialmente autorizados pelo Conselho Monetário Nacional” (BRASIL, [2021b]).

Ainda nos anos 1980, o BB passou a receber em depósito as “disponibilidades de caixa da União destinadas a atender as necessidades de órgãos ou entidades as quais, em virtude de características operacionais específicas, não possam integrar o sistema de caixa único do Tesouro Nacional” (art. 5º, da Medida

Provisória nº 87, de 22/9/1989, convertida na Lei nº 7.862, de 30/10/1989 (BRASIL, 1989, [2001b])). Posteriormente, tal possibilidade foi estendida à CEF, nos termos do art. 5º, § 2º, dessa lei, com redação dada pela Lei nº 8.177, de 1º/3/1991 (BRASIL, [2020]). Os dispositivos que estabelecem tal ressalva à regra da Conta Única no BCB continuam em vigor.

Deve ser registrado que a regra foi confirmada pela Medida Provisória nº 1.782, de 14/12/1998. Após sucessivas reedições, seu texto está contido na Medida Provisória nº 2.170-36, de 23/8/2001, a qual continua em vigor, em face da Emenda à Constituição nº 32, de 11/9/2001 (BRASIL, 2001a). Consta do art. 1º da mencionada MP:

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.

Parágrafo único. Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de caixa único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal (BRASIL, [2013b], grifos nossos).

A Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, ao tratar da gestão patrimonial pública, determinou que as “disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição” (art. 43). Contudo, não exigiu que todos os depósitos fossem feitos em conta única. Com efeito, a LRF ressalva que as disponibilidades de caixa

dos regimes de previdência (regimes próprios e regime geral) “ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira” (art. 43, § 1º (BRASIL, [2022c])).⁷ Note-se que a conta única da União apresenta essa segregação, com a “subconta INSS, destinada aos pagamentos e recebimentos do INSS” (BRASIL, 2019c, p. 21).

Por fim, a “movimentação e aplicação dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro Nacional, a abertura e manutenção de contas correntes bancárias e outras normas afetas à administração financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal” são realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme a Instrução Normativa (IN) nº 4, de 30/8/2004 (BRASIL, [2008], p. 1). Unificando diversos comandos legais e regulamentares, esse documento: 1) reafirma a regra da conta única; 2) indica a instituição bancária executora (agente financeiro); 3) estabelece os documentos de movimentação por meio do Siafi; e 4) dispõe sobre as exceções à unidade de caixa.

Desde sua implantação na segunda metade dos anos 1980, o regime de conta única e o sistema que o operacionaliza (o Siafi) passaram por aperfeiçoamentos necessários em face dos avanços da tecnologia da informação (e dos crescentes riscos quanto à segurança das operações

⁷“os recursos destinados ao custeio da previdência social, geral ou própria dos servidores públicos, deverão ser segregados e depositados dos demais recursos, não podendo ser utilizados para aplicação em títulos da dívida pública estadual ou municipal, ou valores mobiliários emitidos por empresas controladas pelo respectivo ente, e nem para a concessão de empréstimos aos próprios segurados ou ao Poder Público. Por esse motivo, o STJ já teve a oportunidade de asseverar que o financiamento para aquisição de moradia própria de servidor público municipal, com uso de recursos do sistema próprio de previdência, viola o art. 43, § 2º, II, da LRF, criado exatamente para vedar essas operações subsidiadas que podem prejudicar a higidez do sistema previdenciário” (ABRAHAM, 2017, p. 237).

e dos dados), tendo em consideração o tamanho, a complexidade e o volume dos recursos movimentados diariamente pela Administração Pública federal.

3.3 Operacionalização das entradas e das saídas e os saldos da conta única

Segundo a STN, a custódia da Conta Única realizada pelo BCB “permite maior facilidade de controle dos recursos; gera custos menores de manutenção; garante neutralidade competitiva entre os agentes do setor privado; e facilita a gestão [de] liquidez no sistema financeiro” (BRASIL, 2019c, p. 21).

A execução da receita e da despesa públicas da União é regulada pela IN/STN nº 4, de 30/8/2004. De acordo com suas regras, a Conta Única permite o acesso das Unidades Gestoras na modalidade on-line (art. 1º). Como o BCB não se relaciona com qualquer entidade estranha ao sistema financeiro, as operações são executadas por meio do BB. No entanto, há a ressalva de que outros agentes financeiros poderão ser autorizados pelo Ministério da Economia (art. 2º (BRASIL, [2008])).

As operações ocorrem em ambiente integralmente informatizado, mediante o processamento de créditos (ingressos) e débitos (pagamentos ou transferências) em nome do Tesouro Nacional, repassados pelo sistema bancário ou por ordens geradas com base no sistema Siafi.

As operações são liquidadas e compensadas no Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) pela infraestrutura Sistema de Transferência de Reservas (STR). As operações cujos valores transitam pela Conta Única são segregadas das demais. Nesse sentido, o Tesouro Nacional compõe o STR como participante autônomo, tal como as infraestruturas do mercado financeiro (Bolsa de Valores e Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP)) e as demais instituições

bancárias.⁸ Desse modo, é possível dispensar a intermediação de outro agente financeiro, o que diminui o prazo de recebimentos e pagamentos, nos termos da IN/STN nº 4, de 30/8/2004, segundo a qual “[a] Secretaria do Tesouro Nacional poderá optar por fazer movimentações financeiras diretamente por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB, sem intermediação do agente financeiro” (art. 2º, § 2º (BRASIL, [2008], p. 2)).

A movimentação na CTU é feita por meio dos seguintes documentos: Ordem Bancária (OB), Guia de Recolhimento da União (GRU), Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), Guia da Previdência Social (GPS), Documento de Receitas dos Estados e Municípios (DAR), Guia do Salário-Educação (GSE), Guia do Recolhimento do FGTS, Informações da Previdência Social (GFIP), Notas de Sistema (NS) e Notas de Lançamento (NL) (art. 3º, IN/STN nº 4, de 30/8/2004 (BRASIL, [2008])). A GRU, por exemplo, é movimentada pelo BB e, no caso dos depósitos judiciais, a movimentação é feita diretamente pela CEF.

Por fim, a IN/STN nº 4, de 30/8/2004 (BRASIL, [2008], p. 5-6), reúne os casos em que as Unidades Gestoras estão autorizadas a movimentar recursos fora da CTU: “em contas [...] bancárias mantidas junto ao Banco do Brasil S/A, ou outros agentes financeiros autorizados pelo Ministério da Fazenda”, nos “casos em

⁸“A implantação do Sistema de Transferência de Reservas (STR), a partir de 22/04/2002, proporcionou ao Tesouro Nacional, entidade integrante do Sistema, ganhos consideráveis no que se refere às rotinas de movimentação financeira da conta única do Tesouro Nacional. Em várias operações o prazo de ingresso de recursos na conta única foi reduzido. Por outro lado, nas saídas de recursos da conta única, o Tesouro Nacional passou a creditar o beneficiário do pagamento diretamente por meio do STR, eliminando a intermediação do agente financeiro, reduzindo o tempo entre a data de saída dos recursos da conta única e a data de crédito ao beneficiário. Desse modo os recursos permanecem mais tempo à disposição do Tesouro, sendo remunerado durante esse período” (SOBRE, 2020).

que os recursos não possam ser sacados diretamente da Conta Única”. Exemplificativamente, o art. 9º elenca as seguintes situações: 1) contas das unidades gestoras “que operam com o SIAFI na modalidade ‘off-line’”; 2) contas de unidades gestoras autorizadas a operarem em moeda estrangeira para realização de despesas no exterior; 3) contas especiais, para movimentar recursos oriundos de empréstimos concedidos por organismos ou agências internacionais; 4) contas de fomento; 5) contas de suprimento de fundos; 6) contas de execução de programas sociais; e 7) contas de recursos de apoio à pesquisa.

Conforme aquela IN, os casos não elencados no art. 9º “serão analisados pelo Órgão Central do Sistema de Administração Financeira que, mediante fundamentação técnica, poderá, em caráter excepcional, autorizar a abertura de conta corrente” (art. 10 (BRASIL, [2008], p. 7)).

Por fim, os saldos da Conta Única. Conforme informações publicadas pelo BCB entre 2001 e 2021, os valores registrados em 31 de dezembro apresentaram trajetória crescente. Subiram de R\$ 82 bilhões (em 2001) para quase R\$ 1,73 trilhão (em 2021), conforme a Tabela 1.

Tabela 1

Saldo da conta única em 31 de dezembro (R\$)

| Ano | Saldo | Ano | Saldo |
|------|-----------------|------|-------------------|
| 2001 | 82.205.875.000 | 2012 | 620.401.291.000 |
| 2002 | 88.526.786.000 | 2013 | 655.965.327.000 |
| 2003 | 120.189.562.000 | 2014 | 605.920.552.000 |
| 2004 | 158.231.716.000 | 2015 | 881.932.081.000 |
| 2005 | 208.476.268.000 | 2016 | 1.039.821.680.000 |
| 2006 | 226.047.319.000 | 2017 | 1.081.166.080.000 |
| 2007 | 275.843.164.000 | 2018 | 1.274.915.134.000 |
| 2008 | 255.216.723.000 | 2019 | 1.438.757.461.000 |
| 2009 | 406.354.420.000 | 2020 | 1.452.611.362.000 |
| 2010 | 404.516.398.000 | 2021 | 1.736.493.000.000 |
| 2011 | 475.622.276.000 | | |

Fonte: elaborada pelo autor com base nos relatórios de demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil (2022).

Embora chamada de *conta única*, a CTU divide-se em três subcontas: a subconta Tesouro Nacional, a subconta Dívida Pública e a subconta Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). A primeira é “destinada aos recebimentos e pagamentos do Governo Central em geral”; a segunda “registra as disponibilidades oriundas das receitas com os leilões de títulos públicos”; e a terceira, os “pagamentos e recebimentos do INSS” (BRASIL, 2019c, p. 21).

Conforme o Balanço Geral da União relativo a 2020 (BRASIL, 2021c), com informações retiradas do Sisbacen, em 31 de dezembro daquele ano, o saldo da Conta Única apresentou o valor de R\$ 1.274.915.134.589,10 – distribuídos conforme demonstra a Tabela 2.

Tabela 2

Saldo da Conta Única em 31/12/2021 (R\$)

| Conta Única | Subcontas | |
|----------------------|------------------|--------------------|
| 1.736.493.168.996,99 | Tesouro Nacional | 784.222.331.461,60 |
| | Dívida Pública | 944.028.633.635,01 |
| | FRGPS | 8.242.203.900,38 |

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados do Siafi e do Balanço Geral da União (BRASIL, 2021c).

3.4 Remuneração da Conta Única

As disponibilidades da União, uma vez na Conta Única, são remuneradas e geram receitas financeiras.⁹ O BCB não precisaria oferecer esse tipo de incentivo para receber os depósitos, até porque sua competência decorre de comando constitucional. Na verdade, a previsão da remuneração resulta da preocupação com o custo de oportunidade, diante dos valores que os bancos comerciais poderiam oferecer ao Tesouro Nacional para realizar serviços financeiros.

Embora não seja uma prática adotada em todas as economias mais relevantes,¹⁰ a remuneração das disponibilidades de caixa apresenta vantagens que devem ser levadas em consideração (PESSOA; WILLIAMS, 2012, p. 31). Nesse sentido, esse procedimento: 1) aumenta a transparência e evita subsídio cruzado aos bancos comerciais; e 2) reduz o incentivo para os tesouros tomarem decisões equivocadas quanto à aplicação de seus saldos no mercado financeiro em geral, com os inerentes riscos de liquidez e de crédito dos bancos em geral (WILLIAMS, 2010, p. 17).

Em termos de responsabilidade fiscal, a ausência de remuneração dos saldos configura, a rigor, renúncia de receitas, pois, caso estivessem

⁹“A melhor prática internacional sobre a gestão de disponibilidade financeiras da União é a centralização destas em uma única conta, principalmente pelos benefícios em termos de otimização dos recursos públicos. *Por sua vez, a remuneração de tais recursos a uma taxa de juros de mercado contribui para uma melhor transparência na relação entre as duas instituições*” (BRASIL, 2019c, p. 7, grifo nosso).

¹⁰“Esse tema também não traz um princípio amplamente estabelecido. Em países como Austrália, França e Inglaterra, por exemplo, a conta do MF no banco central é remunerada; já nos Estados Unidos, Índia, Japão e Alemanha não há remuneração da conta do MF no BC” (LEISTER; MEDEIROS, 2016, p. 134).

depositadas no sistema bancário comercial, as disponibilidades seriam remuneradas em valores compatíveis com os praticados no mercado (LEISTER; MEDEIROS, 2016, p. 134).

Outra razão para o pagamento de remuneração pela custódia das disponibilidades dos tesouros diz respeito à dinâmica dos resultados do banco central transferidos ao governo. Argumenta-se que tal pagamento, feito pelo BCB ao Tesouro Nacional, não seria necessário porque, em termos práticos, seria mera antecipação de resultado positivo da autoridade monetária.¹¹ Como os bancos centrais tendem a ser lucrativos no médio e no longo prazos (pois são os únicos agentes econômicos que emitem moeda por seu valor de face e não pagam juros por isso), não haveria, em tese, a necessidade de remunerar os saldos de seu único correntista e controlador: bastaria transferir os resultados positivos periodicamente.

No entanto, por uma série de fatores, não há garantia de que ao final de cada período de apuração, os tesouros receberão o mesmo valor em dinheiro que receberiam no caso de remuneração dos saldos em períodos mais curtos. Há duas variáveis que devem ser observadas e que afetam a distribuição dos resultados: a primeira diz respeito à variação cambial, principalmente em países com elevado saldo de reservas internacionais em moeda estrangeira; a segunda está relacionada ao desenho institucional, como no caso dos Estados Unidos, em que o Federal Reserve desconta seus custos administrativos do resultado a ser encaminhado ao tesouro estadunidense. Não é o caso brasileiro, pois o custeio administrativo e de investimentos da autoridade monetária são integralmente arcados pelo orçamento fiscal (art. 5º, § 6º, da LRF (BRASIL, [2022c])). De todo modo, em regra a remuneração periódica dos saldos mostra-se vantajosa tanto para o BCB (WILLIAMS, 2010, p. 17) quanto para o Tesouro Nacional (LEISTER; MEDEIROS, 2016, p. 135).

No Brasil, após a implementação da Conta Única da União, a Medida Provisória nº 87, de 22/9/1989 (BRASIL, 1989), convertida na Lei nº 7.862, de 30/10/1989, estabeleceu que os saldos dos depósitos devessem ser remunerados. A redação original estabelecia que o montante devesse ser calculado sobre os saldos diários e pelo menos equivalente à variação diária do Bônus do Tesouro Nacional Fiscal (BTN-F) (art. 5º (BRASIL, [2001b])). Pouco tempo depois, a Lei nº 8.177, de 1º/3/1991 (BRASIL, [2020]), determinou a troca do BTN-F pela Taxa Referencial Diária (TRD) como parâmetro da remuneração (art. 5º, § 1º (BRASIL, [2001b])). Por fim, a Lei nº 9.027, de 12/4/1995 (BRASIL, 1995), determinou a mudança da TRD para “a taxa

¹¹ “A remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional pode, simplificada, ser entendida como uma antecipação do lucro do Banco Central. Vale dizer, se a Conta Única não fosse remunerada, o lucro do Banco Central e, conseqüentemente, a transferência de recursos ao Tesouro Nacional seriam maiores” (GUARDIA, 2016, p. 311).

média referencial” do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) (art. 5º, § 1º) e estabeleceu a destinação dos recursos para os exercícios de 1994 e 1995 (art. 5º, § 3º (BRASIL, [2001b])). No caso, o pagamento de obrigações da dívida pública (interna, externa, mobiliária e contratual).

Conforme a Medida Provisória nº 2.179-36, de 24/8/2001, as disponibilidades depositadas devem ser remuneradas pelo valor da média aritmética ponderada da rentabilidade dos títulos da Dívida Pública Federal interna em poder do BCB (art. 1º (BRASIL, [2019a])). Trata-se da última reedição da Medida Provisória nº 1.789, de 29/12/1998 (BRASIL, [1999]). Desde então, os recursos da conta única são remunerados em parâmetros compatíveis com valores de mercado.

De modo quase simétrico, os governos subnacionais podem investir suas disponibilidades de caixa em produtos financeiros que tenham segurança e liquidez imediata. No entanto, somente podem fazer aplicações por meio de instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. De acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF), tal lei deve ser aprovada pelo Congresso Nacional e ter caráter nacional, conforme julgamento proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.661/MA (BRASIL, 2002).

A Lei nº 12.833, de 20/6/2013 (BRASIL, 2013a), acrescentou dispositivo à Medida Provisória nº 2.170-36, de 23/8/2001, segundo o qual “[f]icam as empresas públicas federais, exceto as instituições financeiras, autorizadas a aplicar os seus recursos financeiros na Conta Única do Tesouro Nacional” (art. 5º-A). Trata-se de investimento atrativo para as empresas públicas, tendo em vista que a conta única é remunerada em valores compatíveis com os do mercado de renda fixa. Ou seja, próximos à taxa Selic, a qual traz retornos inversamente proporcionais aos riscos de mercado e afasta o custo de oportunidade de manter valores fora do sistema bancário.

Em suma, os parâmetros de remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional estão estabelecidos, quanto à periodicidade decenal, na Lei nº 9.027, de 12/4/1995 (art. 5º), e quanto ao cálculo, na Medida Provisória nº 2.179-36, de 24/8/2001 – isto é, a “taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna de emissão do Tesouro Nacional em poder do Banco Central do Brasil” (art. 1º (BRASIL, [2019a])).

Desse modo, a cada dez dias, é apurado o valor das disponibilidades e aplicado o fator de remuneração. Durante os dez dias seguintes, os valores ficam à disposição para conferência, entre o BCB e o TN, e devem ser recolhidos à Conta Única até o décimo dia útil após o período de apuração, nos termos das regras operacionais do Siafi (BRASIL, 1996).

A Tabela 3 aponta os valores que o BCB pagou ao Tesouro Nacional a título de remuneração das disponibilidades depositadas na CTU, sob

custódia da autoridade monetária. Ressalte-se que tais valores dizem respeito apenas à remuneração da Conta Única e não à remuneração de todas as disponibilidades eventualmente depositadas em outros bancos.

Tabela 3

Remuneração dos saldos a Conta Única (R\$)

| Ano | Remuneração | Ano | Remuneração |
|------|----------------|------|-----------------|
| 2001 | 12.137.672.000 | 2012 | 49.835.287.000 |
| 2002 | 34.707.753.000 | 2013 | 50.884.652.000 |
| 2003 | 18.585.214.000 | 2014 | 55.328.686.000 |
| 2004 | 17.864.755.000 | 2015 | 87.048.866.000 |
| 2005 | 28.581.593.000 | 2016 | 105.416.244.000 |
| 2006 | 25.865.649.000 | 2017 | 95.212.972.000 |
| 2007 | 27.760.956.000 | 2018 | 96.319.739.000 |
| 2008 | 28.317.110.000 | 2019 | 98.769.077.000 |
| 2009 | 32.675.811.000 | 2020 | 77.741.273.000 |
| 2010 | 34.994.177.000 | 2021 | 131.871.000.000 |
| 2011 | 43.210.071.000 | | |

Fonte: elaborada pelo autor com base nos relatórios de demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil (2022).

Como se pode verificar, a remuneração paga pelo BCB ao Tesouro Nacional nos últimos vinte anos aponta para valores elevados e em trajetória de crescimento, de R\$ 12,137 bilhões em 2001 para R\$ 130 bilhões em 2021. Note-se que em 2020 houve redução do valor, ao passo que em 2021, houve o pagamento do maior valor da série histórica. Tal oscilação acompanha a variação do parâmetro utilizado, a “taxa Selic”. Com efeito, a taxa básica de juros foi reduzida a 2% ao longo de 2020, ao passo que em 2021 foi sucessivamente elevada, fechando o ano em 9,25%. Tal variação gerou reflexos na remuneração dos saldos da Conta Única.

Os valores oriundos da remuneração da Conta Única são receitas financeiras e, como tais, são receitas de capital. No entanto, ao contrário das receitas oriundas do resultado do BCB, não estão atreladas a despesa específica. Assim, sua destinação não é vinculada, muito embora a aplicação de receitas de capital (de origem financeira) em despesas correntes possa comprometer o equilíbrio entre receitas e despesas primárias, prejudicar o cumprimento da *regra de ouro* e afetar negativamente a condução da política monetária.¹²

¹²“Sendo uma receita de capital, é preferível que se destinem tais recursos ao pagamento de despesas de capital, como é o caso de amortização de dívida pública. Como é uma receita gerada no âmbito do relacionamento entre o MF e o BC, o pagamento da dívida pública, preferencialmente aquela existente no BC, com tais recursos garante que a política monetária

4 Conclusão

O presente trabalho abordou a Conta Única da União. Verificou-se tratar de estrutura jurídico-contábil, sob a forma de conta bancária unificada, fundamentada em lei, especialmente a Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e o Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967.

Por meio desse mecanismo, busca-se reunir e consolidar o fluxo de caixa governamental em um só local. No caso brasileiro, essa conta é mantida sob a responsabilidade do BCB, onde todas as operações financeiras do governo são realizadas e registradas, incluindo também a manutenção de possíveis disponibilidades de recursos. Em razão da unificação, a princípio nenhuma unidade orçamentária do governo central está desvinculada da Conta Única. Entretanto, há algumas exceções, que não comprometem a regra geral.

Sua execução permite a obtenção de informações precisas e de modo ágil, por meio da consolidação das transações do Tesouro Nacional. Além disso, ao evitar a ocorrência de recursos ociosos em várias contas, reduz a necessidade e os custos de financiamento da despesa pública por meio de emissão de dívida ou mesmo a emissão monetária.

Foi exposta a operacionalização dos registros de entradas e saídas com base no Siafi. Verificou-se que, embora seja chamada de *conta única*, existem divisões e vinculações internas, no caso, a subconta Tesouro Nacional, a subconta Dívida Pública e a subconta FRGPS, além de outras contas separadas.

Além da justificativa para sua adoção, de sua operacionalização e de suas subdivisões, constatou-se que o mecanismo de conta única influencia o (e é influenciado pelo) relacionamento entre o Tesouro Nacional e o BCB, em razão do estoque dos saldos e da remuneração. São valores elevados e em trajetória crescente ao longo dos últimos anos.

Assim, o modelo brasileiro de conta única se justifica: 1) pelo reforço à transparência; 2) pela melhoria na gestão dos valores; 3) pela extinção de saldos ociosos e sem remuneração em contas dispersas; 4) pela redução do custo do financiamento do governo; e 5) pela eliminação do risco de crédito em caso de crises bancárias.

Ressalte-se, por fim, que a implantação do mecanismo de *treasury single account* está incluída entre as boas práticas internacionais de *public*

não seja afetada negativamente. Caso contrário, ao direcionar essa receita para pagamento de outros tipos de despesas fora do BC, gera-se um impacto expansionista sobre a base monetária, exigindo atuação compensatória do BC para que a liquidez do sistema financeiro não se altere. Tal evento cria ruídos tanto para a eficiência da política monetária, por exigir atuações constantes do BC para reequilibrar o meio circulante, quanto para a gestão da dívida pública, ao exigir do MF que busque recursos em mercado para pagar as despesas com dívidas que vencem junto à autoridade monetária” (LEISTER; MEDEIROS, 2016, p. 135).

financial management, tendo sido efetivamente posta em prática no Brasil desde a segunda metade dos anos 1980.

Sobre o autor

Leandro Maciel do Nascimento é doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; pesquisador do grupo Orçamentos Públicos: Planejamento, Gestão e Fiscalização, vinculado à Faculdade de Direito da USP, São Paulo, SP, Brasil; procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, Teresina, PI, Brasil.

E-mail: macieldonascimento@hotmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

NASCIMENTO, Leandro Maciel do. O Tesouro Nacional como cliente bancário: definição, justificativa e fundamentos jurídicos do regime de conta única. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 237, p. 73-98, jan./mar. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/237/ril_v60_n237_p73

(APA)

Nascimento, L. M. do (2023). O Tesouro Nacional como cliente bancário: definição, justificativa e fundamentos jurídicos do regime de conta única. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 60(237), 73-98. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/237/ril_v60_n237_p73

Referências

ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Demonstrações financeiras*: 31 de dezembro de 2021. Brasília, DF: BCB, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/balanceteslai/Demonstrações%20Financeiras%20BCB%202021.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Subcomissão do Sistema Financeiro. *Anteprojeto*: relatório final. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. v. 156. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao5/vol156_SubVcSIM.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe [sobre] a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922*. Organiza o Código de Contabilidade da União. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1986]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986*. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021*. Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp179.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e [controle] dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989*. Dispõe sobre a absorção, pela União, de obrigações da Nuclebrás e de suas subsidiárias, da Infaz, do BNCC e da RFFSA e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7862.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991*. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8177.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei nº 9.027, de 12 de abril de 1995*. Altera o art. 5º da Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, que dispõe sobre a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9027.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Lei nº 12.833, de 20 de junho de 2013*. Altera as Leis nºs 12.409, de 25 de maio de 2011, 12.793, de 2 de abril de 2013, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO, constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12833.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 87, de 22 de setembro de 1989*. Dispõe sobre a absorção, pela União, de obrigações da extinta Nuclebrás e de suas subsidiárias, da Infaz, do BNCC e da RFFSA, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/087.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1789.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001*. Dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2170-36.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. *Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001*. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2179-36.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento*: MTO 2020. 4. versão. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao4.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *BGU 2020: Balanço Geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União*. [Brasília, DF]: Ministério da Economia, 2021c. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:38245. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório anual do Tesouro Nacional: relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central*. [Brasília, DF]: Ministério da Economia, 2019c. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relacionamento-entre-o-tesouro-nacional-e-o-banco-central/2019/30>. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Instrução Normativa STN nº 4, de 30 de agosto de 2004*. Dispõe sobre a consolidação das instruções para movimentação e aplicação dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro Nacional, a abertura e manutenção de contas correntes bancárias e outras normas afetas à administração financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. [Brasília, DF]: Ministério da Fazenda, [2008]. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33403>. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual SIAFI*. [Brasília, DF]: Secretaria do Tesouro Nacional, 1996. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/manual-Siafi.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). [*Medida Cautelar na*] *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.661/MA*. Ação direta de inconstitucionalidade – Lei estadual que autoriza a inclusão, no edital de venda do Banco do Estado do Maranhão S/A, da oferta do depósito das disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual [...]. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requeridas: Governadora do Estado do Maranhão; Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Relator: Min. Celso de Mello, 5 de junho de 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196>. Acesso em: 26 set. 2022.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa*: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. v. 1.

CONTI, José Mauricio. Direito financeiro e meio ambiente: como os instrumentos financeiros são fundamentais para proteger esse patrimônio da humanidade. *JOTA*, [s. l.], 19 set. 2019. Coluna Fiscal. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019>. Acesso em: 26 set. 2022.

CYSNE, Rubens Penha. Depósitos do Tesouro: no Banco Central ou nos bancos comerciais? *EPGE Ensaios Econômicos*, [Rio de Janeiro], n. 155, p. 1-9, jul. 1990. Disponível em: <https://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2015/12/depositos-de-tesouro.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

DZIOBEK, Claudia H.; JIMÉNEZ DE LUCIO, Alberto F.; CHAN, James. *Definitions of government in IMF-supported programs*. Washington, DC: IMF, Statistics Department, 2013. (Technical Notes and Manuals, 13/01). Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2013/tnm1301.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

FERREIRA, Alcides. Origens e evolução da Secretaria do Tesouro Nacional. In: BACHA, Edmar (org.). *A crise fiscal e monetária brasileira: ensaios em homenagem a Fabio de Oliveira Barbosa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 99-116.

FRANCO, Gustavo H. B. *A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

GARCIA, Márcio G. P. Política monetária e cambial: algumas lições do período recente para o Real. *Texto para Discussão*, [Rio de Janeiro], n. 330, p. 1-21, dez. 1994. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td330.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. Conta única do Tesouro: flexibilidade necessária e seus bons e maus usos. In: BACHA, Edmar (org.). *A crise fiscal e monetária brasileira: ensaios em homenagem a Fabio de Oliveira Barbosa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 297-314.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Manual on fiscal transparency*. Washington, DC: IMF, Fiscal Affairs Department, 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

KANU, Clementina. Impact of Treasury single account on the liquidity. *ABC Journal of Advanced Research*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 43-53, Jan./June 2016. DOI: <https://doi.org/10.18034/abcjar.v5i1.57>. Disponível em: <https://i-proclaim.my/journals/index.php/abcjar/article/view/57>. Acesso em: 26 set. 2022.

LEE JUNIOR, Robert D.; JOHNSON, Ronald W.; JOYCE, Philip G. *Public budgeting systems*. 9th ed. Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning, 2013.

LEISTER, Mauricio Dias; MEDEIROS, Otávio Ladeira de. Relacionamento entre autoridade fiscal e autoridade monetária: a experiência internacional e o caso brasileiro. In: BACHA, Edmar (org.). *A crise fiscal e monetária brasileira: ensaios em homenagem a Fabio de Oliveira Barbosa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 119-151.

LOYOLA, Gustavo. As relações entre a política fiscal e a política monetária no Brasil: diagnóstico e propostas. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 219-254.

NUNES, Selene Peres Peres. *Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil*. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

OGASAVARA, Roberto Shoji. Conta do Tesouro no Banco Central. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 287-303, abr./jun. 1991. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/518>. Acesso em: 26 set. 2022.

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. *Moeda, juros e instituições financeiras: regime jurídico*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PATTANAYAK, Sailendra; FAINBOIM, Israel. *Treasury single account: an essential tool for government cash management*. Washington, DC: IMF, Fiscal Affairs Department, 2011. (Technical Notes and Manuals, 11/04). Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1104.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. Treasury single account: concept, design, and implementation issues. *IMF Working Paper*, [Washington, DC], n. 10/143, p. 1-45, May 2010. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

PESSOA, Mario; WILLIAMS, Mike. *Government cash management: relationship between the Treasury and the Central Bank*. Washington, DC: IMF, Fiscal Affairs Department, 2012. (Technical Notes and Manuals, 12/02). Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

SOBRE. In: TESOURO Nacional. [Brasília, DF]: Ministério da Economia, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/sistema-de-pagamentos-brasileiro-spb/sobre>. Acesso em: 26 set. 2022.

TER-MINASSIAN, Teresa; MARTÍNEZ-MÉNDEZ, Pedro; PARENTE, Pedro Pullen. Setting up a Treasury in economies in transition. *IMF Working Paper*, [Washington, DC], n. 95/16, p. 1-66, Feb. 1995. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Setting-Up-a-Treasury-in-Economies-in-Transition-1851>. Acesso em: 26 set. 2022.

UGOLINI, Stefano. *The evolution of central banking: theory and history*. London: Palgrave Macmillan, 2017. (Palgrave Studies in Economic History).

WILLIAMS, Mike. *Government cash management: its interaction with other financial policies*. Washington, DC: IMF, Fiscal Affairs Department, 2010. (Technical Notes and Manuals, 10/13). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Government-Cash-Management-Its-Interaction-with-Other-Financial-Policies-23936>. Acesso em: 26 set. 2022.

_____. The Treasury function and the Treasury single account. In: ALLEN, Richard; HEMMING, Richard; POTTER, Barry H. (ed.). *The international handbook of public financial management*. New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 355-373.