



# CONGRESSO NACIONAL

## PARECER Nº 58 DE 2016-CN

### CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

### EXERCÍCIO DE 2012

*Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o AVN Nº 12/2013, que “Encaminha, em conformidade com o Art. 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório, sua síntese e o Voto sobre as contas da Presidenta da República referentes ao exercício de 2012, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo plenário do Tribunal de Contas da União.” e MCN Nº 25/2013, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2012.”*

**RELATOR: SENADOR HÉLIO JOSÉ**

**DOCUMENTOS:**

- RELATÓRIO
- PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Publicado no DCN de 06/10/2016

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO  
FEDERAL - EXERCÍCIO DE 2012**

**RELATOR: Senador HÉLIO JOSÉ (PSD/DF)**

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**SUMÁRIO**

<b>I - RELATÓRIO.....</b>	<b>2</b>
I.1 – Introdução .....	2
I.1.1 – Histórico .....	2
I.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis .....	3
I.2 – Desempenho da economia brasileira.....	5
I.2.1 – Produto Interno Bruto .....	5
I.2.2. – Taxas de Inflação em 2012 .....	6
I.2.3 – Nível de emprego e salários .....	7
I.2.4 – Poupança Nacional Bruta e Investimento .....	7
I.2.5 – Carga tributária nacional .....	7
I.2.6 – Política macroeconômica .....	7
I.2.7 – Política monetária e creditícia.....	8
I.2.8 – Relações Econômico-Financeiras com o Exterior .....	9
I.2.9 – Dívida Líquida do Setor Público – DLSP .....	10
I.2.10 – Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal .....	10
I.3 – Análise das receitas e despesas no exercício de 2012.....	10
I.3.1 – Cumprimento das metas fiscais.....	10
I.3.1.1 – O resultado primário da União em 2012 .....	11
I.3.2 – Execução e acompanhamento do Plano Plurianual.....	15
I.3.3 – Execução das ações prioritárias .....	17
I.3.4 – Lei Orçamentária Anual – LOA – créditos adicionais.....	18
I.3.5 – Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento .....	18
I.3.6 – Receitas .....	19
I.3.7 – Despesas .....	19
I.3.8 – Despesas com pessoal .....	20
I.3.9 – Outras despesas correntes .....	20
I.3.10 – Investimentos .....	20
I.3.11 – Restos a pagar .....	20
I.3.12 – Orçamento de investimento (OI) das empresas estatais.....	21
I.4 – Ação Setorial do Governo Federal.....	21
I.4.1 – Programa de Aceleração do Crescimento - PAC .....	22
I.4.2 – Função Previdência Social .....	22
I.4.3 – Função Saúde .....	23
I.4.4 – Função Educação .....	23
I.4.5 – Função Comunicações .....	24
I.4.6 – Função Transporte.....	25
I.5 – Análise das demonstrações contábeis da União.....	25
I.6 – Áreas Temáticas .....	26
I.6.1 – Infraestrutura – Energia: Programa Luz para Todos.....	26
I.7 – Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2011.....	27
I.7.1- Acompanhamento das recomendações Exaradas nas Contas do Governo da República de 2011 .....	27
I.8 – Conclusão – Contas do Governo da República de 2012 .....	28
I.8.1 – Ressalvas .....	28
I.8.2 – Recomendações.....	30
I.9 – Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores.....	36
II – VOTO .....	37

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PARECER N° /2015 - CN**

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre o AVN N° **12/2013**, que “Encaminha, em conformidade com o Art. 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório, sua síntese e o Voto sobre as contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2012, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo plenário do Tribunal de Contas da União.” e **MCN N° 25/2013**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2012.”

**RELATOR:** Senador **HÉLIO JOSÉ (PSD/DF)**

### **I - RELATÓRIO**

#### **I.1 – Introdução**

##### **I.1.1 – Histórico**

Por meio da Mensagem nº 25, de 2013 - CN, a Excelentíssima Senhora Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2012, segundo ano de seu mandato, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

As referidas contas foram encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) para a emissão, no prazo de sessenta dias, do Parecer Prévio a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, tendo sido designado relator o Ministro José Jorge.

As contas de alguns órgãos do Poder Judiciário (Justiça do Trabalho, Conselho Nacional de Justiça, Justiça Militar da União e Superior Tribunal de Justiça) também foram encaminhadas ao Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 98 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012). As contas da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público da União, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Conselho Nacional do Ministério Público, Justiça Eleitoral, Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus foram encaminhadas diretamente ao TCU.

O Relator da matéria no âmbito do TCU esclarece, entretanto, que o Parecer Prévio alcança apenas as Contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas dos gestores dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público são efetivamente julgadas por aquela Corte. A saber:

Registro que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal. (Parecer Prévio, 2012, p. 14)

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou o seguinte Parecer Prévio às Contas do Governo da República de 2012:

**É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.**

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram oportunamente devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 12/2013-CN, juntamente com o Parecer Prévio e respectivo Relatório, além das declarações de voto dos Ministros. Encaminhado o processado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, fui designado relator da matéria.

### **I.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis**

O Poder Legislativo tem duas funções precípuas: legislar e fiscalizar os atos do governo. É no contexto da fiscalização que se insere o exame das contas do governo. De certa forma, o julgamento das contas, ao lado de outros mecanismos constitucionais, materializa o sistema de “freios e contrapesos” que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos. Ao julgar as contas, o Legislativo lança sobre elas o olhar da sociedade. É ato político, mas que não prescinde da análise técnica, como demonstraremos a seguir.

O foro constitucional para o tratamento da matéria encontra-se nos arts. 84 e 49 da Carta Magna de 1988. O primeiro, art. 84, estabelece a obrigatoriedade de o Presidente da República prestar ao Congresso Nacional, anualmente, as contas do Governo Federal. O segundo, art. 49, atribui competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para execução dessa tarefa, o Parlamento é auxiliado pelo TCU, a quem, conforme o art. 71 da Constituição, compete elaborar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. O papel do TCU na análise das contas do governo restringe-se à apreciação técnica da documentação encaminhada pelo Poder Executivo e à emissão do parecer prévio – distintamente do exame das contas dos responsáveis pela gestão da coisa pública, ocasião em que exerce sua função judicante. O parecer prévio constitui importante subsídio para o Congresso exercer sua prerrogativa constitucional, sem cingir a atuação congressual às informações ali coligidas. O conteúdo das contas de governo é definido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei nº 8.443/92) e em seu Regimento Interno. O art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica, por exemplo, define que as contas devem consistir nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento. Já o art. 221, parágrafo único, do Regimento Interno define que:

As contas prestadas pelo Presidente da República consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

O art. 222 remete a ato normativo específico do Tribunal a definição da forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República, elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

No que concerne ao rito da análise, o art. 166 da Constituição determina que cabe à CMO examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. A tramitação das contas na CMO é regulada pela Resolução nº 1, de 2006 – CN. O art. 115 dessa Resolução determina que o relator apresentará relatório e respectivo projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão.

O julgamento das contas do governo deve fundamentar-se em juízo político do conjunto das ações públicas desenvolvidas pelos dirigentes máximos da Administração Pública. Alguns parâmetros, constitucionalmente previstos, podem ser utilizados para esse propósito, a exemplo do conteúdo da mensagem e do plano de governo que o Presidente da República deve remeter ao Parlamento, por ocasião da abertura da sessão legislativa (art. 84, XI, da CF), e do compromisso presidencial prestado ao tomar posse, de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil (art. 78 da CF).

Ressalte-se, por fim, que, além do Poder Executivo, devem também prestar contas os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, nos termos da Constituição Federal.

Esclarecemos, ainda, que o art. 56, *caput*, e o art. 57, *in totum*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) – LRF tiveram sua eficácia suspensa por medida cautelar na ADIN nº. 2.238-5/DF (impetrada pelo PT, PC do B e PSB), na assentada de 08/08/2007. Porém, isso não afasta o dever de prestar contas dos órgãos dos Três Poderes e do Ministério Público, tendo em vista o mandamento constitucional que prevê o dever de prestar contas por parte dos que administrem recursos públicos, nem a titularidade do controle externo do Poder Legislativo, o que possibilita a análise das respectivas informações apresentadas por esse relatório. O que fica prejudicada é a apreciação do mérito das respectivas contas.

Embora o art. 98 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012)<sup>1</sup> determine o encaminhamento das contas ao Congresso Nacional no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, somente o Presidente está obrigado a enviá-las diretamente ao Congresso Nacional, pois a própria Constituição Federal em seu art. 84 assim determina<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> LDO 2012, “Art. 98. As contas de que trata o art. 56 da LRF serão prestadas pelos Presidentes da República, dos órgãos do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos Tribunais, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, e pelo Chefe do MPU e deverão ser apresentadas ao Congresso Nacional dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, que, exceto no caso previsto no § 2º do art. 56 da LRF, encaminha-las-á ao TCU, para elaboração dos respectivos pareceres prévios, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias do seu recebimento”.

<sup>2</sup> CF, Art. 84, XXIV - “Compete privativamente ao Presidente da República [...] prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO impõe que os demais órgãos encaminhem suas contas ao Congresso, assim o faz para cumprir o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Como já informado, porém, a eficácia do *caput* do referido artigo está suspensa. Portanto, não é juridicamente relevante o fato de a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público da União, a Justiça do Distrito Federal e Territórios, o Conselho Nacional do Ministério Público, a Justiça Eleitoral, o Conselho da Justiça Federal e a Justiça Federal de primeiro e segundo graus não terem entregado suas contas no prazo e na forma do art. 98 da LDO. Ademais, tais contas foram enviadas ao TCU e estão publicadas em seu *site*, na *internet*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não disciplina pontos essenciais do instituto de prestação de contas, nada definindo sobre o conteúdo, a estrutura e os critérios de julgamento, ficando clara a premente necessidade de o Congresso Nacional elaborar norma regulamentadora da prestação de contas, de forma a torná-la um instrumento que contribua para aumentar a transparência democrática dos Poderes da União.

Ressaltamos, também, a previsão do art. 117 da Resolução nº 1/2006-CN, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional. Tal dispositivo prevê o uso da legislação e dos procedimentos do TCU pelo Congresso na ausência de norma específica sobre o Controle: o Parecer Prévio do Tribunal de Contas fundamenta-se em estudos técnicos pormenorizados, cujos relatórios foram encaminhados a esta Casa e se encontram disponíveis para análise dos parlamentares e da sociedade. Em vista disso, o Relatório ora apresentado não se alonga em minúcias ou reproduz o que já está detalhado no Relatório do TCU. Adota-se, alternativamente, a metodologia de destacar os aspectos julgados mais importantes das contas do governo e as diligências a serem adotadas para sanar problemas e aperfeiçoar a gestão das contas públicas.

### **I.2 – Desempenho da economia brasileira**

#### **I.2.1 – Produto Interno Bruto**

O Produto Interno Bruto – PIB de 2012 foi 0,9% maior que o PIB de 2011, valor abaixo do crescimento anual médio verificado de 2002 a 2012, que foi de 3,53%.

Entre os países pertencentes ao grupo dos BRICS, o Brasil, no acumulado do ano de 2012, teve o menor desempenho. A China registrou crescimento em seu PIB de 7,8%, a Índia de 5%, a Rússia de 3,4%, e a África do Sul de 2,5%. Fora do grupo, o México apresentou variação do PIB de 3,9%, o Japão de 1,9%, e os Estados Unidos e a Coreia do Sul de 2,2%.

Entre os países da América Latina, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), apenas o Paraguai teve desempenho inferior ao do Brasil, de -1,2%. Os dois países, juntamente com El Salvador (1,6%) e Argentina (1,9%), situaram-se abaixo da média do PIB da região, de 3,0%.

A despesa de consumo das famílias, em 2012, alcançou R\$ 2,74 trilhões, um aumento de 3,1% em relação ao ano anterior. Esse aumento é decorrente do crescimento, em termos reais, de 6,7% da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, assim como da variação positiva do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. A despesa do consumo da Administração Pública, por sua vez, aumentou 3,2%, totalizando R\$ 944,5 bilhões.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

A formação bruta de capital fixo (FBCF) somou R\$ 798,7 bilhões, registrando decréscimo de 4,0%. Essa queda foi influenciada pela redução de 9,1% em máquinas e equipamentos, correspondente a 50% da FBCF, nada obstante a construção civil, equivalente a 44% da FBCF, tenha se elevado em 1,9%.

Verificou-se que as exportações aumentaram 0,5%, num total de R\$ 552,84 bilhões, enquanto que as importações foram majoradas em 0,2%, gerando despesas no valor de R\$ 615,77 bilhões. A variação de estoques, por sua vez, foi negativa em R\$ 22,23 bilhões.

O setor agropecuário, beneficiando-se de um clima favorável e da utilização de técnicas modernas de plantio e colheita, teve taxas de produtividade elevadas, obtendo safra de aproximadamente 150 milhões de toneladas.

Ainda dentro do setor agropecuário, verificou-se fraco desempenho da atividade pecuária, e, principalmente, queda da produção anual e perda de produtividade de várias culturas significativas, como trigo (-23,3%), feijão (-19,3%), fumo (-15,6%), arroz (-15,4%) e soja (-12,3%).

Na indústria, por sua vez, a atividade com maior crescimento foi a de Produção e Distribuição de Eletricidade, Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana (3,6%), refletindo o consumo residencial e comercial de energia elétrica. Destacou-se, também, nesse setor, a atividade de Construção Civil, com variação positiva de 1,4%. Como contraponto, o subsetor Extrativista Mineral experimentou um encolhimento de 1,1%, decorrente da redução na extração de minério.

Entre os Serviços, verificou-se variação positiva dos Serviços de Informação (2,9%), e Administração, Saúde e Educação Pública (2,8%). Houve crescimento, outrossim, dos subsetores Serviços Imobiliários e Aluguel (1,3%) e Comércio (1,0%).

### **I.2.2. – Taxas de Inflação em 2012**

Em 2012, dois dos três principais índices que medem a inflação no Brasil mostraram crescimento em relação a 2011, conforme mostrado na tabela seguinte.

**Taxas de inflação acumuladas no ano em 2011 e 2012**

<b>Índice/Entidade</b>	<b>Amostra</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	5,00% aa	8,10% aa
INPC/IBGE	IBGE Famílias 1 a 6 s.m.	6,08% aa	6,20% aa
IPCA/IBGE	IBGE Famílias 1 a 40 s.m.	6,50% aa	5,84% aa

Fonte: IBGE e FGV

O grupo “Alimentação e Bebidas”, com variação de 10,41% em 2012, foi o principal responsável pela elevação do índice, com impacto de 2,94 p.p., ou 47% do INPC. O grupo “Habitação”, com variação de 6,59% em 2012 também causou impacto positivo relevante no índice, com 1,11 p.p. A menor variação ocorrida no grupo “Transportes”, de 1,24% em 2012, produziu significativo efeito redutor no índice, cujo impacto passou de 1,09 p.p., em 2011, para 0,22 p.p. (-80%), em 2012. O grupo “Despesas Pessoais” teve a maior variação entre os grupos dentro do índice em 2012, com 10,04%.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

A inflação em 2012 situou-se acima do centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional, que é de 4,5%. O IPCA alcançou o nível de 5,84%, ainda inferior ao limite de 6,5% que fora estabelecido.

#### **I.2.3 – Nível de emprego e salários**

Seguindo tendência iniciada em 2006, houve, em 2012, redução da taxa de desocupação (proporção de desocupados entre os economicamente ativos), que chegou ao nível de 4,6% ao final do exercício. Quanto à renda do trabalhador, houve melhora dos rendimentos médios reais mensais, tendência também verificada a partir de 2006.

O saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos doze meses encerrados em dezembro de 2012 foi de 1,3 milhão de pessoas, um crescimento de 3,4% em relação ao total de trabalhadores empregados no mesmo período em 2011. Os setores de serviços e comércio, com a criação, juntos, de mais de um milhão de empregos, lideraram a ofertas de vagas em termos absolutos. O setor da construção civil encerrou o ano de 2012 com saldo, entre admitidos e dispensados, de 149 mil trabalhadores. O setor da indústria de transformação registrou a criação de 86 mil postos de trabalho.

#### **I.2.4 – Poupança Nacional Bruta e Investimento**

A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 14,7% em 2012, contra 17,2% no ano anterior. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta) registrada em 2012 foi de 18,1% do PIB, inferior à verificada em 2011, igual a 19,3%.

#### **I.2.5 – Carga tributária nacional**

A estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária brasileira em 2012 alcançou 35,41% do PIB, com discreto crescimento em relação ao exercício de 2011 (0,1 p.p do PIB).

Verifica-se que, em 2012, a arrecadação total das receitas federais incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 4,46%, em relação ao exercício de 2011, enquanto no mesmo período, o PIB cresceu 6,26%, em termos nominais.

Tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que consiste na variação média dos preços no período em relação à média dos preços no período anterior (5,35% em 2012 em relação a 2011, segundo dados provisórios do Ipeadata), a arrecadação federal apresentou crescimento real acumulado de 0,70% (RFB, “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, dezembro de 2012) e o PIB, de 0,9%, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1º de março de 2013.

#### **I.2.6 – Política macroeconômica**

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos, e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (LDO 2012), Lei 12.465/2011, estabeleceu meta de resultado primário para a União em R\$ 96,9 bilhões, integralmente atribuída aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vez que a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) foi nula. A meta de resultado primário, conforme art. 3º da LDO 2012, poderia ser reduzida em até R\$ 40,6 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Aceleração do Crescimento (PAC) constantes no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social da União.

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R\$ 880,8 bilhões, o que equivale a cerca de 20% do PIB, contra 19,74% em 2011. Quanto à despesa primária, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de R\$ 804,7 bilhões, ou 18,28% do PIB, contra 17,48% no ano anterior.

### **I.2.7 – Política monetária e creditícia**

Apesar do impulso fiscal expansionista de 2012, o crescimento do PIB foi de 0,9%, inferior aos 2,73% de 2011. Esse resultado ficou aquém do crescimento de 2,7% estimado para a América do Sul, em 2012, pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal).

Encerrado o exercício de 2012, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicador utilizado para aferição do cumprimento da meta, alcançou 5,84%, valor 1,34% acima do centro da meta e 0,66% abaixo do limite superior. Portanto, constata-se que a meta de inflação para o ano calendário foi cumprida, situando-se abaixo do valor de 6,5% realizado em 2011.

Durante o ano de 2012, a base monetária aumentou cerca de R\$ 19,1 bilhões, o que representou uma expansão de 8,9% em relação ao saldo de dezembro de 2011, resultado do aumento de R\$ 24,7 bilhões no montante de papel moeda emitido e da redução de R\$ 5,5 bilhões nas reservas bancárias.

Dentre os fatores que condicionaram a referida variação, destacam-se: i) as operações do setor externo (R\$ 25,9 bilhões), que expressam, principalmente, as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interbancário de câmbio; e ii) as operações com títulos públicos federais (R\$ 5,6 bilhões), as quais incluem os ajustes de liquidez efetuados pelo Bacen no mercado monetário. Ressalta-se, por outro lado, a contração monetária ocasionada pelas operações do Tesouro Nacional (R\$ 121,6 bilhões), as quais incluem os saques e depósitos na Conta Única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em 2012, o saldo global dos contratos de operações compromissadas aumentou para R\$ 497,5 bilhões, ante o montante de R\$ 311,9 bilhões registrado em dezembro de 2011. As operações de curto prazo, responsáveis pelo ajuste fino de liquidez, passaram a apresentar saldo negativo em R\$ 61,9 bilhões, o que significa que tais operações aumentaram a liquidez da economia ao final de 2012. De outro lado, as operações com prazo de vencimento mais longo (acima de duas semanas) apresentaram significativo aumento de R\$ 238,1 bilhões (R\$ 559,3 bilhões em 2012, contra R\$ 321,1 bilhões em 2011), o que mostra que as operações compromissadas têm servido cada vez mais aos propósitos secundários citados no parágrafo anterior.

Convém observar que a principal função dessas contratações de operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação). Contudo, elas podem cumprir papéis secundários, quais sejam, contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros e enxugar a liquidez provocada por uma recusa do Tesouro de rolar dívida vincenda, cujas propostas não se coadunem com as expectativas de custo do dinheiro.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Em 2012, o percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen comprometido com contratos de operações compromissadas aumentou cerca de 60% em relação ao ano de 2011, alcançando o valor de 63,8%, ante os 41,5% de dezembro de 2011. Ainda assim, encontra-se em patamar inferior ao comprometimento máximo observado em outubro de 2009, quando alcançou 90,3%.

Com relação à política creditícia, as operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2012, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram R\$ 2,36 trilhões, o que corresponde a 53,5% do PIB. Em 2012, do total das operações de crédito, 37% foram contratadas com recursos direcionados e 63% com recursos livres.

Ao longo de 2012, registrou-se um aumento de 16,2% no total das operações de crédito em relação ao mês de dezembro de 2011, destacando-se o aumento de 37,6% das operações realizadas com recursos direcionados voltadas para o setor de habitação, cujos valores passaram de R\$ 186, bilhões, em 2011, para R\$ 256,7 bilhões ao final de 2012.

As operações de crédito contratadas com recursos direcionados junto ao BNDES tiveram uma elevação de 12,4% no mesmo período, alcançando R\$ 471,8 bilhões ao final de 2012, ante os R\$ 419,8 de 2011.

#### **I.2.8 – Relações Econômico-Financeiras com o Exterior**

Em 2012, as exportações apresentaram valor de US\$ 242,6 bilhões. Deduzidas das importações, que totalizaram US\$ 223,1 bilhões, reduziram o superávit da balança comercial de US\$ 29,8 bilhões em 2011 para US\$ 19,4 bilhões no exercício encerrado. Em relação ao ano de 2011, as exportações reduziram-se em 5,3% e as importações, em 1,4%. A corrente de comércio, soma dos fluxos comerciais (exportações mais importações), atingiu US\$ 465,7 bilhões.

As Transações Correntes foram deficitárias em US\$ 54,2 bilhões, devido ao baixo superávit comercial e aos valores deficitários da rubrica Serviços (transportes, viagens, seguros, financeiros, *royalties*, aluguel de equipamentos), no montante de US\$ 41 bilhões, e da rubrica Rendas (de investimento: direto – lucros, dividendos e juros intercompanhias; e em carteira – lucros, dividendos e títulos da dívida da renda fixa), no valor de US\$ 35,4 bilhões. O saldo de Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente) foi de US\$ 2,8 bilhões, contribuindo para reduzir o valor deficitário das Transações Correntes.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US\$ 378,6 bilhões em 2012, com variação de 7,6% sobre o exercício anterior, cujo saldo foi de US\$ 352 bilhões.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2012 o valor de R\$ 666,6 bilhões, correspondente a 15,1% do PIB. A dívida externa dos municípios aumentou, apenas em 2012, 52,4%, passando de R\$ 23,72 para R\$ 36,15 bilhões.

A taxa de risco-país do Brasil, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergente), elaborado pelo banco J. P. Morgan, que indica ao investidor o risco de se fazer negócios em um determinado país,

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

encerou o ano em 138 pontos, inferior aos 286 pontos verificados ao fim de 2011, o que aponta o Brasil como um país atraente para investidores internacionais.

#### **I.2.9 – Dívida Líquida do Setor Público – DLSP**

A DLSP aumentou R\$ 41,5 bilhões entre 2011 e 2012, quando alcançou o montante de R\$ 1.550,1 bilhões. Em percentual do PIB, houve redução da DLSP em cerca de 1,2 ponto percentual, de 36,41% em dezembro de 2011 para aproximadamente 35,21% ao final de 2012.

O governo federal manteve o endividamento líquido estável, com variação de apenas R\$ 49 milhões em 2012. Destaca-se que o Bacen e as estatais federais apresentaram variações mais expressivas. Enquanto aquele reduziu seu endividamento líquido em R\$ 7,0 bilhões ao longo de 2012, estas, no mesmo período, aumentaram seu indicador em R\$ 1,2 bilhão. Vale ressaltar, outrossim, o aumento do endividamento líquido dos demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais), que passou de R\$ 506,7 bilhões, em 2011, para R\$ 554 bilhões, em 2012.

Os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R\$ 213,9 bilhões (4,86% do PIB), enquanto os principais fatores de redução foram o superávit primário de R\$ 104,9 bilhões (2,38% do PIB), o ajuste cambial/metodológico de R\$ 56,6 bilhões (ou 1,28% do PIB), os outros ajustes efetuados na dívida externa, da ordem de R\$ 5 bilhões (ou 0,11% do PIB), e o reconhecimento de dívidas (haveres) no valor de R\$ 5,8 bilhões (ou 0,13% do PIB).

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo.

O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a DLSP sob controle. No entanto, carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa pela qual a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP).

#### **I.2.10 – Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal**

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu R\$ 10,6 bilhões entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, como resultado da expansão de R\$ 202,5 bilhões de ativos e de R\$ 213 bilhões de passivos. Entre os ativos da DCL, destaca-se o crescimento dos depósitos do TN no Bacen, das dívidas de estados e municípios com a União e dos demais ativos financeiros em, respectivamente, R\$ 142,3 bilhões, R\$ 28,9 bilhões e R\$ 31,2 bilhões. Quanto aos passivos da mesma DCL, mencione-se a Dívida Mobiliária do TN, que expandiu R\$ 297 bilhões, e as Operações de Equalização Cambial, com decréscimo de R\$ 82,9 bilhões.

### **I.3 – Análise das receitas e despesas no exercício de 2012**

#### **I.3.1 – Cumprimento das metas fiscais**

O Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei 12.465/2011) fixou a meta de superávit primário em R\$ 139,8 bilhões para todo o setor público não financeiro. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em R\$ 97 bilhões, integralmente atribuídos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), vez

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

que foi nula a meta determinada para as empresas estatais não dependentes (Programa de Dispêndios Globais). Especificamente para o exercício de 2012, o anexo estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R\$ 39 bilhões e de montante da dívida líquida em R\$ 1.043,4 bilhões.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2012, da mesma forma como ocorreu em 2011, as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobrás ficaram dispensadas de obter metas de resultado fiscal, sob o argumento, entre outros, de que tais empresas estão plenamente orientadas para o mercado, de maneira que a necessidade de obtenção de metas provocaria limitações quanto às possibilidades de investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, sobremaneira, sua capacidade competitiva nos respectivos setores de atuação.

A União apresentou, em 2012, superávit primário de R\$ 85 bilhões ou 1,93% do PIB, valor inferior à meta fixada de R\$ 97 bilhões.

Entretanto, é importante ressaltar que o art. 3º da LDO 2012 estabeleceu que a meta de superávit primário da União poderia ser reduzida em até R\$ 40,6 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), contidos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais referente ao exercício de 2012, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, o montante das despesas executadas no âmbito do PAC em 2012 foi de R\$ 39,3 bilhões, o que fez reduzir a meta primária da União para o valor de R\$ 57,7 bilhões. Dessa forma, o resultado apresentado foi o cumprimento da meta com folga de R\$ 27,3 bilhões.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R\$ 62,4 bilhões apurado em 2012 foi bem superior à meta de resultado deficitário de R\$ 39 bilhões estabelecida pela LDO. No entanto, vale observar que a Corte de Contas já se manifestou no sentido de que a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, posto que esse resultado não pode ser controlado apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeito a efeitos oriundos da execução de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo), bem como de crises internacionais (Acórdão 1.788/2006- TCU-Plenário).

A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2012 com saldo de R\$ 996,1 bilhões, abaixo, portanto, do montante de R\$ 1.043,4 bilhões estabelecido como limite máximo pela LDO.

Cabe destacar que o montante dos juros nominais apropriados aos estoques da dívida líquida do governo federal em 2012 foi inferior àquele observado para o exercício anterior. No ano de 2012, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R\$ 147,4 bilhões ou 3,35% do PIB, ante um aumento de R\$ 180,8 bilhões ou 4,36% do PIB em 2011.

#### **I.3.1.1 – O resultado primário da União em 2012**

Ao longo dos anos que sucederam a edição da LRF, as metas de resultado primário, no âmbito do governo central, têm seguido a tendência de serem cumpridas não em função da contenção dos gastos públicos, mas sim em razão do crescimento das receitas primárias em montante suficiente para suportar acréscimos nas despesas públicas de mesma natureza.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Conforme ressaltado anteriormente, o art. 3º da LDO 2012 possibilitou que, da meta de resultado primário fixada, fossem deduzidas despesas orçamentárias referentes ao PAC. Em decorrência, dos R\$ 97 bilhões inicialmente previstos, foram descontados R\$ 39,3 bilhões, reduzindo a meta para R\$ 57,7 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R\$ 27,3 bilhões.

Isso posto, convém evidenciar algumas medidas adotadas pelo governo federal no decorrer do exercício financeiro de 2012 que contribuíram de maneira significativa para a obtenção do resultado primário apresentado.

Primeiramente, cabe destacar o contingenciamento orçamentário efetuado ao longo de 2012. Sem adentrar nos pormenores da matéria, verificou-se que a União promoveu limitações de empenho e movimentação financeira que resultaram em um contingenciamento líquido de R\$ 25,5 bilhões em dotações destinadas à execução de despesas primárias. Ao adotar tal medida, com esteio no art. 9º da LRF, o governo federal evitou o desembolso efetivo do referido montante, impactando positivamente seu resultado primário.

Além do contingenciamento, o governo federal, com amparo em atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, dentro de sua esfera de discricionariedade, julgou conveniente e oportuno efetuar um conjunto de transações com partes relacionadas, dentre as quais o Fundo Soberano do Brasil (FSB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF). No total, essas transações, que serão descritas a seguir, geraram receitas primárias da ordem de R\$ 22,4 bilhões para a União, o que corresponde a cerca 26% do resultado primário alcançado em 2012.

Por fim, como última medida que merece destaque, no encerramento do exercício houve a inscrição de R\$ 124 bilhões de despesas primárias em restos a pagar, nos termos do art. 36 da Lei 4.320/1964, c/c o art. 68 do Decreto 93.872/1986. O montante de despesas inscritas em restos a pagar tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Sob a ótica fiscal intertemporal, esse fato deve ser visto com atenção, pois, muito embora essas despesas não tenham impacto direto no resultado primário apurado no exercício de sua inscrição, porquanto não envolvem saída imediata de recursos do Tesouro Nacional, elas indicam um potencial desembolso futuro, ou seja, podem onerar o resultado primário de exercícios vindouros quando de seus pagamentos.

Com vistas a evidenciar o real esforço fiscal do governo em um exercício, mitigando o efeito dos crescentes montantes inscritos em restos a pagar, tem-se avaliado o resultado primário obtido descontado do denominado *float*. O *float* corresponde ao montante das despesas primárias inscritas em restos a pagar deduzido do valor correspondente aos restos a pagar pagos ao longo do exercício financeiro, assim como daqueles que forem cancelados no período. Em termos econômicos, representa o volume de recursos que, embora permaneça no Tesouro Nacional, poderá ser transferido a credores do governo, em momento futuro, em função de obrigações assumidas no exercício analisado.

Nesse sentido, a análise do *float* de restos a pagar referente ao exercício de 2012 evidencia que um desembolso primário potencial de até R\$ 81,7 bilhões foi adiado para exercícios seguintes. Ou seja, caso os estágios da despesa tivessem sido cumpridos integralmente ao longo de 2012, ao menos parte das despesas primárias inscritas em restos a pagar poderiam ter sido pagas no exercício, impactando negativamente seu resultado primário.

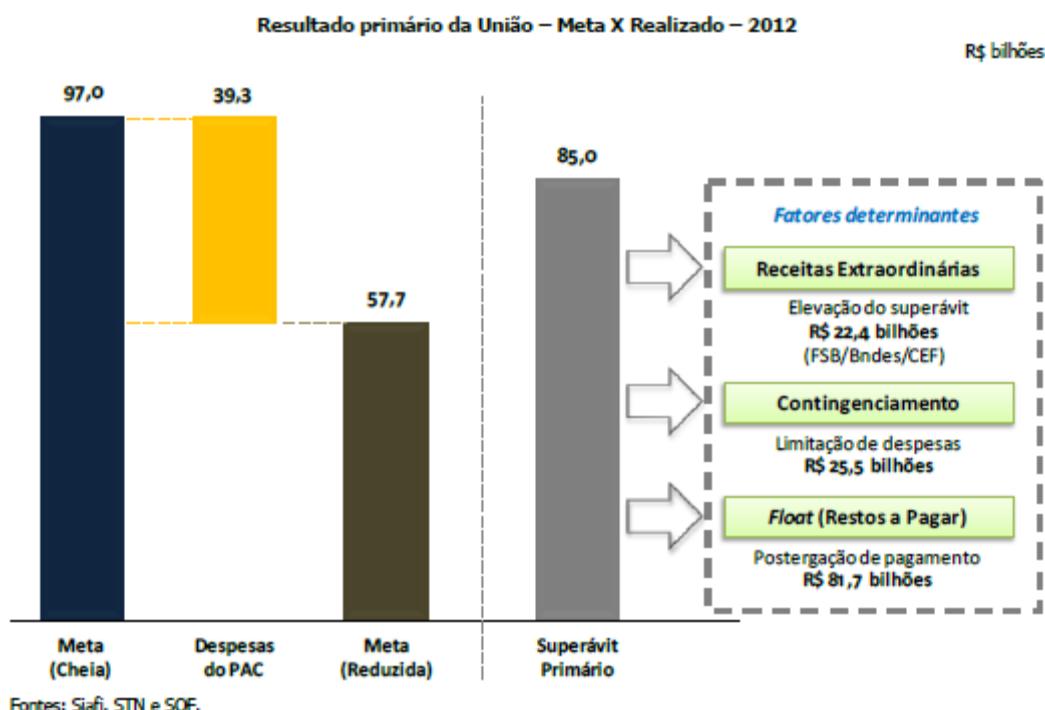
# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

É importante destacar que, para alcançar um resultado primário positivo, o Governo se valeu transações que dão origem a receitas extraordinárias, que tendem a se processar via aumentos de capital, aquisições de ações ou concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes, operações aparentemente neutras em relação ao resultado primário, haja vista se tratar de permutas meramente financeiras, nas quais uma saída de recurso do Tesouro Nacional dá origem a um ativo para o governo de igual valor. Ocorre que, ato contínuo a essas operações, a União tem recebido contrapartidas com efeito primário, sobretudo na forma de dividendos (embora sejam uma forma de remuneração típica do acionista, os dividendos também podem se revelar receitas atípicas, a depender das circunstâncias em que são pagos).

Todos esses elementos estão presentes nas operações descritas a seguir, as quais, além de terem garantido o resgate antecipado de títulos da dívida pública mobiliária federal, resultaram em receitas primárias adicionais de R\$ 22,4 bilhões para a União, montante equivalente a mais de um quarto (26,3%) do superávit primário apurado de R\$ 85 bilhões. Tais receitas foram, portanto, fundamentais para que a União pudesse divulgar o alcance, com folga, da meta reduzida de superávit primário em 2012.

Com base nessas considerações, o gráfico seguinte ilustra as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União para o exercício de 2012.



### Operações com o Fundo Soberano do Brasil

A União, por intermédio do Decreto 7.881, editado em 28/12/2012, autorizou o FFIE a alienar ao BNDES ações da Petrobras que compunham o patrimônio do fundo. O BNDES efetuou a compra dessas ações, quitando-as com títulos públicos. Por sua vez, tais títulos foram resgatados antecipadamente pela União, mediante pagamento ao FFIE. Contudo, dado que a União é cotista única do FFIE, a receita de R\$ 12,4 bilhões obtida pelo fundo com a

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

alienação dos correspondentes valores mobiliários foi computada no resultado primário de 2012.

### **Operações com o BNDES**

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu aproximadamente R\$ 13 bilhões de dividendos do BNDES em 2012. Desse total, R\$ 2,3 bilhões foram recebidos em 28/12/2012, três dias antes do encerramento do exercício, por intermédio de antecipação de dividendos do BNDES, pagos com títulos da dívida pública.

Em 28/9/2012, a União aumenta o capital do BNDES com ações da Petrobras (R\$ 6,7 bilhões). Em 27/12/2012, o CMN permite não levar a resultado do exercício perdas permanentes com ações recebidas da União. Em 28/12/2012, o FFIE, amparado pelo Decreto 7.881/2012, alienou ao BNDES R\$ 12,4 bilhões em ações também da Petrobras. Assim, somente com essas duas operações, o BNDES assumiu um ativo de R\$ 19,1 bilhões em ações daquela estatal.

Outra operação de destaque foi a aquisição, pelo BNDES, de créditos a receber detidos pela União contra a empresa Itaipu Binacional, ao preço de R\$ 6 bilhões, feita com amparo no art. 7º da Medida Provisória 600, de 28/12/2012. A compra foi liquidada em sua maior parte com a entrega de ações à União, incluindo ações da Petrobras.

### **Operações com a CEF**

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu R\$ 7,7 bilhões de dividendos da CEF em 2012, pagos com títulos da dívida pública. Em razão dos procedimentos que redundaram na sua obtenção, essas receitas podem ser consideradas extraordinárias ou atípicas.

Por meio de decreto não numerado de 28/8/2012, foi autorizado o aumento de capital da CEF pela União em R\$ 1,5 bilhão, mediante a transferência de ações da Petrobras. Em 31/8/2012, a CEF pagou dividendos à União em igual montante.

Por meio da Medida Provisória 581, de 20/9/2012, a União foi autorizada a conceder crédito à CEF de até R\$ 13 bilhões, na forma de instrumento híbrido de capital e dívida, apto a integrar o patrimônio de referência, conforme definido pelo CMN. Em 28/9/2012, a CEF pagou dividendos à União no valor de R\$ 1,5 bilhão.

Finalmente, com a edição do Decreto 7.880 e da Medida Provisória 600, ambos de 28/12/2012, a União foi autorizada, respectivamente: a promover novo aumento de capital da CEF com ações da Petrobras, desta feita no valor de até R\$ 5,4 bilhões; a conceder novo crédito à CEF, em forma idêntica à da MP 581/2012, agora no montante de até R\$ 7 bilhões. Ato contínuo, em 31/12/2012, data de encerramento do exercício, a CEF recolheu dividendos à União no valor de R\$ 4,7 bilhões.

Cumpre esclarecer que, por meio da mesma MP 600/2012, a União recebeu do BNDES ações da Petrobras como parte do pagamento de R\$ 6 bilhões referente à alienação de recebíveis da Itaipu Binacional. Simultaneamente, houve aumento de capital da CEF pela União (via Decreto 7.880/2012), em montante bem próximo (R\$ 5,4 bilhões) e igualmente lastreado por ações da Petrobras.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **Considerações sobre as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União em 2012**

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

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R\$ 22,4 bilhões, afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, assim como a racionalizar os gastos públicos ou, ainda, a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar.

A arrecadação de receitas primárias em 2012 foi cerca de R\$ 67 bilhões inferior à previsão contida no orçamento. Já a concessão de renúncias de receitas tributárias e previdenciárias foi estimada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em cerca de R\$ 172,6 bilhões no período. Ademais, a União encerrou o exercício de 2012 com nada menos que R\$ 2,17 trilhões em estoque de créditos tributários e previdenciários a recuperar no longo prazo, composto por parcelamentos, dívida ativa e créditos com exigibilidade suspensa. Nada obstante, durante o exercício, a arrecadação dos parcelamentos e da dívida ativa somou apenas cerca de R\$ 55 bilhões.

Percebe-se, portanto, à vista da materialidade dos valores envolvidos, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, aliada a uma estratégia integrada de cobrança dos créditos a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal ótima que levasse ao cumprimento da meta de superávit primário da União, de forma planejada, equilibrada e transparente.

#### **I.3.2 – Execução e acompanhamento do Plano Plurianual**

O PPA 2012-2015 trouxe alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do governo federal, uma vez que as categorias a partir das quais o plano se organizava, desde a edição do Decreto 2.829/1998, foram redesenhas. O binômio “programa-ação” que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos deu lugar a “programas temáticos”, “objetivos” e “iniciativas”, restando às últimas o vínculo entre o plano e o orçamento.

Segundo informações da Lei 12.593/2012, o PPA 2012-2015 apresenta um total de 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, em comparação a um total de 321 programas do PPA 2008-2011, além de 492 objetivos, com 2.417 metas e 2.503 iniciativas orçamentárias e não orçamentárias.

Segundo a mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do Plano Plurianual 2012-2015, foram previstos dispêndios globais da ordem de R\$ 5,4 trilhões (38% superior ao PPA 2008-2011) para atender os objetivos de governo e setoriais, a partir de

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

parcerias públicas e privadas, destacando-se os recursos orçamentários (68%), extraorçamentários (25%) e de investimento das estatais (7%).

Do montante dos recursos previstos, os programas temáticos representam 83,6%, o que significa um total de R\$ 4,53 trilhões para o período 2012-2015. Os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado representam 16,4% da estimativa, totalizando R\$ 889,7 bilhões.

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos, considerando-se apenas os programas temáticos do plano, agregados em quatro áreas. Segundo as informações do PPA 2012-2015, 56,8% dos valores estimados estão destinados a programas temáticos da área social, seguidos por infraestrutura (26,3%), desenvolvimento produtivo e ambiental (14,6%) e temas especiais (2,3%), conforme quadro que segue.

Previsão de Recursos do PPA 2012-2015

Área Temática	Quantidade de Programas Temáticos	Programa Temático	Valor Estimado 2012-2015	R\$ Bilhões
Social	25	Previdência Social	1.700,0	37,4%
		Aperfeiçoamento do SUS	316,7	7,0%
		Trabalho, Emprego e Renda	248,0	5,5%
		Programas de Educação	197,6	4,4%
		Demais	117,7	2,6%
		<i>Total Social</i>	2.580	56,8%
Infraestrutura	25	Moradia Digna	389,7	8,6%
		Petróleo e Gás	227,7	5,0%
		Energia Elétrica	177,2	3,9%
		Combustíveis	122,5	2,7%
		Transportes	117,1	2,6%
		Demais	159,8	3,5%
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	17	<i>Total Infraestrutura</i>	1.194,0	26,30%
		Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	211,8	4,7%
		Comércio Exterior	181,2	4,0%
		Desenvolvimento Produtivo	101,6	2,2%
		Demais	168,4	3,7%
		<i>Total Des. Produtivo e Ambiental</i>	663	14,6%
Temas Especiais	8	Política Nacional de Defesa	53,0	1,2%
		Des. Regional, Territorial, Sustentável e Economia Solidária	43,6	1,0%
		Política Externa	4,1	0,1%
		Demais	3,1	0,1%
		<i>Total Temas Especiais</i>	104	2,3%
<b>Total de Recursos PPA 2012-2015</b>			<b>4.541</b>	

Fonte: Dimensão Estratégia do PPA 2012-2015.

Os recursos orçamentários representam, então, 75% dos recursos previstos para o quadriênio, cerca de R\$ 3,6 trilhões. Em 2012, as despesas liquidadas do governo federal no âmbito do orçamento fiscal e da segurança social foram de R\$ 757,4 bilhões (excluídos encargos especiais que não constam no PPA) e R\$ 97,9 bilhões do orçamento de investimento das estatais, os quais totalizam R\$ 855,3 bilhões.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Em relação aos indicadores dos programas temáticos, merece destaque o fato de que o preenchimento dos seus resultados no Siop passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável por disponibilizar informações sobre a execução dos programas e ações do governo federal integrantes do plano plurianual. Tal atribuição, até então, era de responsabilidade dos órgãos setoriais.

De forma diversa da apresentada no PPA 2008-2011, não foram estabelecidos indicadores para monitoramento da orientação estratégica do PPA 2012-2015, com ênfase na efetividade. Ainda que existam alguns indicadores de efetividade no nível dos programas temáticos, não estão claros quais são os mecanismos de monitoramento dos impactos globais do plano, que permitem demonstrar a contribuição dos resultados dos programas temáticos para o alcance dos macrodesafios estabelecidos.

Outrossim, apesar de a metodologia do novo PPA 2012-2015 prever que os programas temáticos devem ser abrangentes para organizar a gestão, o monitoramento e a avaliação, não estão previstos instrumentos para monitoramento das metas qualitativas, informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas, o que pode comprometer o controle a ser executado pelos gestores, pela sociedade e pelos próprios órgãos de fiscalização.

#### **I.3.3 – Execução das ações prioritárias**

Inicialmente, é importante observar que, diversamente dos anos anteriores, o projeto de LDO encaminhado ao Congresso Nacional não continha um anexo específico de prioridades e metas. Assim, para o exercício de 2012, a LDO não cumpriu uma de suas finalidades principais, qual seja, o estabelecimento de prioridades para a administração pública. No entanto, essa lacuna foi suprimida, de certa forma, pela Lei 12.593/2012, que estabeleceu o PPA 2012-2015. De acordo com o art. 19 desse instrumento orçamentário, “São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias”.

A identificação das despesas do PBSM revelou-se bastante problemática. Na tentativa de identificar essas despesas, solicitaram-se à SOF, à Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que é o órgão responsável pelo monitoramento do PBSM, e à STN informações sobre as despesas do plano em commento no exercício de 2012. Pelos dados apresentados, verificam-se diferenças significativas em relação ao que a SOF, a STN e a Sesep incluem no PBSM.

Tais diferenças evidenciam a dificuldade em se obterem dados fidedignos da execução das despesas no PBSM no Siafi. Sabe-se que a despesa está lá, mesclada a uma série de outras, mas a seleção das despesas que compõem o plano varia de acordo com a fonte de informação – SOF, STN e Sesep.

Diante dessa situação, foi proposta a inclusão, no Relatório de Contas, de uma ressalva relativa aos problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada a essas ações, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **I.3.4 – Lei Orçamentária Anual – LOA – créditos adicionais**

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o orçamento anual foi acrescido em R\$ 104,8 bilhões (4,6%), sendo um acréscimo de R\$ 106,1 bilhões nos OFSS, que aumentou 4,93%, e um decréscimo de R\$ 1,3 bilhões, ou 1,22%, no orçamento de investimento.

Com relação à abertura de créditos extraordinários, constata-se que, em 2012, foram editadas nove medidas provisórias, no valor total de R\$ 59,0 bilhões, montante bastante superior aos R\$ 2,4 bilhões referentes a 2011.

### **I.3.5 – Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento**

A partir da primeira avaliação bimestral da execução orçamentária, em obediência ao art. 9º da LRF, em março foi procedida reavaliação completa de todos os itens de receitas e despesas primárias do governo federal relativas ao primeiro bimestre de 2012. Na ocasião, verificou-se a necessidade de limitação adicional de despesas discricionárias no montante de R\$ 368,6 milhões. Desse modo, a limitação total de empenho e movimentação financeira em relação à LOA 2012 ficou em R\$ 35,4 bilhões. Assim, a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao MPU foi de, respectivamente, R\$ 35.010,0 milhões, R\$ 94,5 milhões, R\$ 248,2 milhões e R\$ 25,9 milhões.

Encerrado o segundo bimestre de 2012, as receitas e despesas primárias de execução obrigatória foram reavaliadas, verificando-se a possibilidade de flexibilização dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos na primeira avaliação bimestral de 2012, no montante de R\$ 1,3 bilhão.

Ao fim dos terceiro e quarto bimestres, analogamente aos bimestres anteriores, foram feitas novas estimativas das receitas e despesas primárias, com base em dados realizados até junho e agosto de 2012, respectivamente, e parâmetros macroeconômicos atualizados. A partir das novas avaliações, decidiu-se por manter os limites de empenho e movimentação financeira nos mesmos patamares.

Após o término do quinto bimestre de 2012, o Poder Executivo reviu as projeções das receitas e despesas primárias de execução obrigatória, tendo como base parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente, e observando, de modo geral, dados realizados até o mês de setembro e dados prévios do mês de outubro para alguns itens. Nessa avaliação orçamentária, constatou-se a possibilidade de flexibilização dos limites de empenho em R\$ 8,5 bilhões.

O quadro abaixo evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2012.

Avaliações Bimestrais	Avaliações Orçamentárias Bimestrais					R\$ milhões
	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre	
Limitação/ampliações indicadas	-35.378,6	1.328,7	0	0	8.495,8	

Fonte: SOF.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **I.3.6 – Receitas**

A receita realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R\$ 1,931 trilhão, fica reduzida a R\$ 1,555 trilhão se descontados os R\$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal. Nessa linha, o montante previsto era de R\$ 1,495 trilhão, ou seja, R\$ 2,150 trilhões menos R\$ 655,5 bilhões. Portanto, expurgando-se o refinanciamento da dívida pública, observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 4% acima do previsto.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R\$ 1,135 trilhão, verifica-se que apresentou uma variação negativa de 4,66%, quando comparada à previsão inicial.

Como em anos anteriores, a diferença entre o valor total previsto e o efetivamente realizado, de R\$ 59,6 bilhões, deveu-se, principalmente, à dificuldade de previsão das receitas de capital, que são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. A receita de capital realizada deduzida do refinanciamento da dívida (R\$ 420 bilhões) ficou 37,78% acima da previsão total, que era de R\$ 305 bilhões. Examinando mais detalhadamente essa categoria econômica, constata-se que os itens “outras receitas de capital” e “alienação de bens” apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 149,18% e 168,84% respectivamente.

### **I.3.7 – Despesas**

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2012, foram aprovadas pela Lei 12.595, de 19 de janeiro de 2012 (LOA 2012) no montante de R\$ 2,150 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 2,257 trilhões. A despesa empenhada correspondeu a 82% do valor total autorizado. Desse montante, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1%) e não processados (6%).

Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011. O incremento foi positivamente impactado pelo PAC, cujo crescimento real foi de 45%. Já no período entre 2008 e 2012, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 12%. Mais uma vez, o PAC se destaca com um crescimento de 143% no período. As despesas primárias obrigatórias também tiveram crescimento maior que a média, 19%. Já as despesas primárias discricionárias e as despesas financeiras tiveram crescimento real mais modesto, 3% e 2%, respectivamente.

As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos percentuais no período foram “Saneamento” (61%) e “Gestão Ambiental” (47%). Por outro lado, houve reduções de despesas nas funções “Essencial à Justiça” (-31%) e “Direitos da Cidadania” (-6%).

As funções Previdência Social e Encargos Especiais, que agregam as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais, representam, juntas, 61% do total das despesas empenhadas em 2012. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Administração, Transporte e Agricultura.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **I.3.8 – Despesas com pessoal**

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 4% em relação ao ano anterior. As despesas do grupo são compostas, em sua maior parte, de gastos com vencimentos e vantagens fixas (45% do total), aposentadorias, reformas e pensões (40% do total).

### **I.3.9 – Outras despesas correntes**

As denominadas Outras Despesas Correntes – ODC constituem os principais dispêndios dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social depois das despesas relacionadas ao serviço da dívida pública federal. Essas despesas incluem, dentre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), transferências a estados e municípios e custeio.

Os dispêndios a título de ODC aumentaram 11% no período. Destacam-se os gastos previdenciários (elementos 53 a 58) e a distribuição de receitas aos entes subnacionais (elemento 81), que responderam por quase 64% do total do grupo. Outro elemento de despesa relevante foram as contribuições, responsáveis por 10% das ODC. As contribuições referem-se a transferências de recursos do orçamento da União a entidades privadas sem fins lucrativos, para aplicação em despesas correntes ou de capital, segundo conste de lei autorizativa específica.

### **I.3.10 – Investimentos**

Em termos financeiros, as principais funções em que são realizados os investimentos, no âmbito do Governo Federal, são Transporte, Educação e Defesa Nacional, cujo volume agregado de despesas empenhadas em 2012 representou 56% do total. Dentre as funções com expansão mais significativas, quando se compara com 2011, deve-se mencionar Energia, Direitos da Cidadania e Administração, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 369%, 283% e 276%.

Aspecto relevante relacionado às despesas com investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Da dotação total de investimentos para 2012, apenas 58% foram empenhados no exercício. Desse montante, uma parcela significativa foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

### **I.3.11 – Restos a pagar**

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2011, para execução em 2012, atingiu R\$ 141 bilhões, o que representa aumento de 10% em relação ao exercício anterior. Do total, 56% foram pagos em 2012; outros 9% foram cancelados; e 35% mantiveram-se como saldo a pagar ao final do ano.

Com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social correspondeu a 55% do total. O montante se refere às despesas com benefícios previdenciários do INSS e tem sido expressivo nos últimos exercícios em função de alteração na sistemática contábil adotada pelo órgão na contabilização dessas despesas. De toda sorte, 99,8% do total inscrito foram pagos já no início de 2012.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Já o Ministério das Cidades é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados, 20%. O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O programa concentrou 33% do total dos restos a pagar não processados inscritos no início de 2012, dos quais 53% foram pagos durante o exercício.

Convém destacar que tem sido consignado nos últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República que o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios. O crescimento entre 2008 e 2012 foi de 87%, enquanto que no último exercício o crescimento foi de 25%.

### **I.3.12 – Orçamento de investimento (OI) das empresas estatais**

No exercício de 2012, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de aproximadamente R\$ 98,0 bilhões, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011. Desse valor, 82% foram financiados com recursos próprios e 12% com recursos para aumento do patrimônio líquido.

A execução geral do OI foi de 92,8% dos recursos programados, com forte peso do Grupo Petrobras, responsável por 98,2% da sua programação, seguido dos Grupos Eletrobrás (69,3%) e Sistema Financeiro (68,9%). O pior desempenho coube ao conjunto das demais estatais, que atingiram 58,8% da programação. Neste grupo, destacam-se as Companhias Docas, por representarem um subgrupo cujas empresas executaram abaixo de 50%.

Identificou-se que algumas empresas executaram despesas irregularmente acima do limite autorizado para a fonte de financiamento. Semelhante desconformidade foi objeto de ressalva no Relatório sobre as Contas do Governo de 2011. Na ocasião, esclareceu-se que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos, via sistema eletrônico – como ocorre via Siafi para os OFSS –, para que executem seu orçamento. Uma vez que o sistema exige apenas que se informe a realização da despesa, nada impede que ela suplante o valor do crédito aprovado. Registre-se, contudo, que, embora Infraero e Furnas tenham ultrapassado os limites por fonte de financiamento, o limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, não foi atingido. De toda a sorte, a irregularidade implica a necessidade de ressalva, com fundamento nos parágrafos 2º e 3º do art. 51 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012).

Além disso, não obstante a vedação constitucional de realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme inciso II do art. 167, verificou-se que oito empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada. Foram estas as empresas: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev); Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras); Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre); Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV); Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda.

### **I.4 – Ação Setorial do Governo Federal**

O Relatório do TCU sobre as Contas de Governo de 2012 analisa detalhadamente a ação setorial do governo federal, com informações sobre os principais programas, a execução orçamentária e os resultados das auditorias e demais ações de controle externo realizadas pelo Tribunal em cada uma das áreas.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Neste relatório, porém, serão enfatizadas aquelas áreas que foram destacadas nas considerações finais do Ministro José Jorge, Relator das Contas do Governo no âmbito do TCU.

### **I.4.1 – Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**

No tocante à execução das ações do PAC no âmbito do orçamento federal, verifica-se a manutenção da trajetória ascendente de dotação, tendo chegado a R\$ 73,9 bilhões em 2012, valor 345% superior à dotação do primeiro ano do programa, em 2007. Apesar desse contínuo aumento na dotação, a execução orçamentária continua a ser bastante inferior à dotação anual, comportamento já visto nos exercícios anteriores, ocasionando elevação da execução das ações do PAC por intermédio de inscrição em Restos a Pagar não Processados (RPNP), a serem pagos nos exercícios posteriores. Em 2012, foram inscritos R\$ 35,7 bilhões em RPNP, equivalentes a 66,2% do montante empenhado, de R\$ 53,9 bilhões.

Em que pese a prioridade dada às ações do PAC, desde o seu lançamento, repactuações no prazo de finalização de muitas delas têm sido efetuadas em razão de atrasos verificados em suas execuções.

### **I.4.2 – Função Previdência Social**

Ao longo dos últimos cinco anos, o gasto com a função Previdência Social cresceu, em valores nominais, de R\$ 258,0 bilhões em 2008 para R\$ 399,9 bilhões em 2012, com média de crescimento nominal anual de 12,0%. A tendência crescente era previsível, tendo em vista que grande parcela dos recursos destina-se ao pagamento de benefícios, cujo número foi crescente nos últimos anos, tendência que deve se repetir também nos próximos. Com relação ao PIB, esses valores oscilaram entre 8,5% e 9,1%, com média igual a 8,8%, sem demonstrar tendência sistemática de aumento ou diminuição.

É possível observar que, da dotação atualizada de R\$ 401,2 bilhões, foram empenhados e liquidados praticamente 100% dos valores, sendo que 96% deles foram pagos.

Constata-se crescimento anual sistemático dos valores alocados à subfunção Previdência Básica, o que reflete o aumento no número de benefícios mantidos pelo RGPS nos últimos anos. Observa-se, também, que houve crescimento anual, de menor magnitude, dos valores alocados à subfunção Previdência do Regime Estatutário, em decorrência do aumento de despesas com o RPPS, incluindo servidores civis e militares. Em 2012, nessas duas subfunções foram alocados 79,3% e 20,1%, respectivamente, do orçamento destinado à função Previdência Social, as quais respondem juntas por 99,4% da execução orçamentária da função.

A função Previdência Social abrange o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, o Regime de Próprio de Previdência Social - RPPS e o Regime de Previdência Complementar - RPC. O resultado previdenciário do RGPS pode ser segregado em relação ao Setor Urbano e ao Setor Rural. Em 2012, o Setor Urbano apresentou um resultado positivo de R\$ 24,6 bilhões e o Setor Rural, um resultado negativo de R\$ 65,4 bilhões. Esse resultado mostra que há uma tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana e que há necessidade de financiamento extremamente alta no meio rural, decorrente da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

O RPPS abrange o regime próprio dos servidores civis e o regime próprio dos militares. No exercício de 2012, o fluxo de caixa do RPPS apresentou resultado negativo de R\$ 57,6 bilhões. O déficit do RPPS decorre, principalmente, das alterações promovidas pela

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Constituição Federal de 1988, a partir da qual aproximadamente 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito a aposentadoria integral, sem a devida contribuição previdenciária ou compensação entre os regimes previdenciários.

#### **I.4.3 – Função Saúde**

Os gastos totais com a função Saúde aumentaram, em valores nominais, de pouco mais de R\$ 63 bilhões em 2008 para aproximadamente R\$ 95 bilhões em 2012, o que significa um crescimento de cerca de 51%. A proporção dos gastos em Saúde em relação ao PIB aumentou de 1,47% em 2008 para 1,63% em 2012. A execução do Orçamento de Investimentos das Estatais, em torno de R\$ 77 milhões em 2012, diz respeito à estruturação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) e destina-se ao suprimento de sangue e hemoderivados para o SUS.

Em 2012, a função Saúde foi responsável por 12,36% do gasto tributário federal. Houve aumento de aproximadamente R\$ 1,56 bilhão entre 2011 e 2012, correspondendo a 9,4% nesse período. Do total de R\$ 18,04 bilhões relacionados aos gastos tributários em 2012, 48,5% referem-se a despesas médicas do IRPF, 17,3% referem-se a assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados (IRPJ), 17% referem-se a medicamentos, 13,3% referem-se a entidades sem fins lucrativos, voltadas para a Assistência Social, e 3,7% referem-se a produtos químicos e farmacêuticos.

Em relação à subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, os gastos aumentaram 65% entre 2008 e 2012. A participação dessa subfunção nos gastos totais da função em 2012 foi de 54%. Em 2009, tal participação representava 58% dos gastos na Função Saúde.

No que se refere à Atenção Básica, houve crescimento de 70% entre 2008 e 2012, e sua participação nos gastos totais da função Saúde retornou ao patamar de 21%, crescendo em relação ao observado nos anos de 2010 e 2011, o que é positivo para a consolidação da diretriz de fortalecimento da Atenção Básica, estabelecida no Pacto pela Saúde, em 2006. Em termos de participação, a subfunção Atenção Básica foi a única que cresceu em 2012.

A subfunção Alimentação e Nutrição teve aumento de 101% entre 2008 e 2012. No período mencionado, a sua participação nos gastos totais da função oscilou entre 4 e 6%. O menor crescimento verificado foi o da Vigilância Sanitária, de aproximadamente 2% dos gastos nesse período. A participação dos gastos dessa subfunção na função Saúde vem caindo desde 2008, quando foi de 0,6%, chegando a apenas 0,36% em 2012. Verificou-se também que os gastos em Vigilância Epidemiológica cresceram 8% entre 2011 e 2012, revertendo a diminuição observada entre 2010 e 2011. Cabe destacar que as subfunções Alimentação e Nutrição, Vigilância Sanitária e Vigilância Epidemiológica trabalham em conjunto com ações voltadas à atenção primária em saúde, contribuindo, assim, para melhoria de saúde da população complementarmente à Atenção Básica.

#### **I.4.4 – Função Educação**

A proporção dos valores liquidados na função Educação em relação ao PIB, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vem aumentando progressivamente nos últimos anos. Em 2008, representava 0,88% do PIB; depois de aumentos progressivos, essa proporção alcançou 1,51% do PIB em 2012, com liquidação de R\$ 66,5 bilhões.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

A análise da execução orçamentária por subfunção no exercício de 2012 revela significativa participação de outras subfunções, não típicas da Educação, no total dos gastos da função, que chegaram a aproximadamente 47% das despesas realizadas. A principal é a mencionada subfunção Transferências para a Educação Básica, que representa aproximadamente R\$ 14,4 bilhões dos R\$ 31,2 bilhões apontados, ou seja, quase a metade dos recursos liquidados em outras subfunções.

Ao se verificarem as séries históricas, de 2008 a 2012, nota-se que, individualmente, as subfunções que proporcionalmente mais cresceram foram Educação Infantil e Ensino Profissional, representando aumento de aproximadamente 650% e 316%, respectivamente, no decorrer desses exercícios, destacando o aumento na educação infantil a partir do ano de 2011.

Individualmente, a subfunção de maior relevo na esfera federal, Ensino Superior, que materializa a prioridade constitucional para a União, apresentou crescimento de aproximadamente 9% no ano de 2012, em relação ao ano anterior. Ressalta-se que essa subfunção havia apresentado crescimento nominal de 90% de 2007 a 2011.

Considerando as subfunções correlacionadas à educação básica (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Transferências para a Educação Básica e Alimentação e Nutrição), os recursos investidos nessa etapa educacional, em 2012, alcançaram aproximadamente R\$ 33 bilhões. Já as despesas relativas às subfunções concernentes à educação superior no mesmo ano (Ensino Superior, Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Desenvolvimento Científico) chegaram a aproximadamente R\$ 25 bilhões. Dessa forma, as transferências de recursos federais para a educação básica superaram a execução das despesas relativas à educação superior, destacando o caráter supletivo da União relativamente aos demais sistemas de ensino.

Já a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior revela a persistente disparidade entre as regiões Sul e Sudeste e o restante do país. Aquelas regiões apresentam índices acima da média nacional. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar essas desigualdades.

#### **I.4.5 – Função Comunicações**

O gasto na função Comunicações compreende os valores liquidados da execução orçamentária no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento (OI); os valores liquidados de restos a pagar não processados (RPNP); e o gasto tributário; no total de R\$ 5,8 bilhões no período 2008-2012, sendo a média anual de R\$ 1,45 bilhão. Verifica-se que, embora, no mesmo período, os gastos nominais tenham crescido 33%, a participação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) manteve-se praticamente constante.

Em 2010, a execução do OFSS aumentou em torno de 36% quando comparada à de 2009, passando de R\$ 405 milhões para R\$ 549 milhões, devido à retomada da execução dos programas do Funttel e a contratação de novos servidores para compor o quadro da Anatel. Entre 2010 e 2011, observa-se a evolução dos valores liquidados do OFSS no próprio exercício, com variação positiva de cerca de 25%, principalmente como reflexo da participação da União no capital da Telebrás, responsável por cerca de 70% do acréscimo.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Em 2012, a execução do OFSS apresentou um acréscimo de 11% em relação a 2011, alcançando R\$ 767 milhões. O principal responsável por esse acréscimo foi o aumento de recursos para as ações de inclusão digital. No que tange aos valores de RPNP, verifica-se uma redução de mais de 60% em relação a 2011.

Com referência ao OI, observa-se que o valor aplicado mais do que dobrou, comparando-se 2012 com 2011, parcialmente em decorrência dos investimentos da Telebrás na infraestrutura de telecomunicações para atender a Copa do Mundo FIFA 2014. O gasto tributário, relacionado à renúncia fiscal, manteve-se na faixa dos anos anteriores, em torno de R\$ 50 milhões.

Analizando a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Comunicações, verifica-se um forte crescimento da execução na subfunção Comunicações Postais, do ano de 2011 para 2012. Já a subfunção Telecomunicações manteve-se estável desde 2010.

#### **I.4.6 – Função Transporte**

Observa-se que houve empenho de 65% e liquidação de 35% da dotação total atualizada. Em relação às dotações consignadas no orçamento da União para os programas temáticos, foram destinados: R\$ 19 bilhões para Transporte Rodoviário, R\$ 6 bilhões para Desenvolvimento Produtivo, R\$ 3 bilhões para Transporte Ferroviário, R\$ 2 bilhões para Aviação Civil, R\$ 2 bilhões para Transporte Marítimo e R\$ 0,6 bilhão para Transporte Hidroviário. Têm-se como percentual de liquidação em cada programa temático, respectivamente: 22%, 78%, 16%, 55%, 23% e 3%. Dessa forma, em termos de liquidação, dois programas se destacam: Desenvolvimento Produtivo e Transporte Hidroviário.

Entre os valores liquidados, ressalta-se o da subfunção Transporte Rodoviário, que respondeu por 50% do valor total executado nas subfunções típicas, demonstrando a concentração de investimentos nesse modal, apesar do objetivo governamental de alterar a matriz tradicionalmente dependente do transporte por rodovias. Acrescenta-se, ainda, que os investimentos nos modais rodoviário e ferroviário, desde 2010, vêm decrescendo, ainda que o desenvolvimento da infraestrutura de transporte seja prioridade na política pública do governo federal.

O gasto tributário, da ordem de R\$ 2 bilhões em 2012, representa um volume significativo de recursos. Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. Na função transporte, destaca-se o gasto tributário “embarcações e aeronaves”, no valor de R\$ 1 bilhão, ou seja, o governo desonerou esses setores por meio de incentivos tributários, principalmente os relativos às contribuições para o PIS/COFINS, visando possibilitar aos agentes maior capacidade de investimento.

#### **I.5 – Análise das demonstrações contábeis da União**

Foram examinados os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais, apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República, consolidados e elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, relativos ao exercício findo em 31 de dezembro de 2012, cujo nível máximo de consolidação abrange todos os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Do exame realizado, é possível concluir que as demonstrações contábeis acima referidas expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2012, exceto quanto às ressalvas indicadas no Parecer Prévio.

No que tange às informações patrimoniais, quatorze constatações respaldaram a opinião com ressalva sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, com destaque para: a ausência de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, de créditos parcelados, da dívida mobiliária interna e de bens imóveis de uso especial; a defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias; as falhas de divulgação de transações com partes relacionadas; e, a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram quatro as constatações que deram suporte à opinião com ressalva sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES; efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R\$ 2,38 bilhões; falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e, ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram expedidas 24 recomendações, tendo como destinatários diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal e, em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

### **I.6 – Áreas Temáticas**

#### **I.6.1 – Infraestrutura – Energia: Programa Luz para Todos**

Dada a sua relevância política, o trabalho acerca do Programa Luz para Todos merece destaque tanto pela importância decorrente do impacto sobre o cotidiano do cidadão, como pelo elevado volume de recursos envolvidos.

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Programa Luz para Todos (LPT), criado por meio do Decreto 4.873/2003, é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), operacionalizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) e executado pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações, à conta de R\$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R\$ 14,4 bilhões. No início de 2013, havia cerca de R\$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos, que devem ser liquidados à medida que as obras forem finalizadas.

Apesar dos resultados apresentados até o momento, nos últimos anos, verifica-se uma diminuição do número de ligações realizadas. Da meta de 715.939 ligações, integrante do PAC-2 (2011-2014), 367.993 ligações foram realizadas entre 2011 e 2012. Em 2012, apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas. Isso significa que, para cumprimento da meta, deveriam ser concluídas anualmente mais de 174.000 ligações, em média, até 2014, o que implicaria a necessidade de ampliação do ritmo de instalações pelo MME.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Em 2012, foram executados somente 55% da meta prevista para o ano. Por outro lado, mesmo que a referida meta do PAC-2 fosse atingida em 2014, isso não significaria que o País atingisse a universalização, como definido pela Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) nº 223/2003, a qual estabelece que, até 2015, todos os lares do Brasil devem ter energia elétrica. Por esse motivo, é importante que o MME e a Aneel monitorem e avaliem sistematicamente a execução do programa nesse período, para que eventuais ajustes, que não apenas a prorrogação de prazo, possam ser tempestivamente efetivados para que se alcance a universalização.

### **I.7 – Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2011**

No parecer prévio sobre as Contas do Governo da República de 2011, o TCU formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública.

Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, o Tribunal analisou as informações constantes da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2012, para verificar o cumprimento dessas recomendações.

#### **I.7.1- Acompanhamento das recomendações Exaradas nas Contas do Governo da República de 2011**

Das recomendações não atendidas, destacamos as constantes do quadro abaixo:

#### **Recomendações não atendidas relativas às Contas do Governo de 2011**

Órgão/Entidade	Recomendação (não atendida)
Casa Civil da Presidência da República	a) Adotar as providências de sua competência para efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do País, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001;  b) Coordenar a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadriennais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial.
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	a) Efetuar estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009;  b) Estabelecer regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento.
Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Previdência Social e	a) Institucionalizarem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	b) Elaborarem e encaminharem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto.
Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	a) Estabelecer diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo.
Ministério das Comunicações (MC)	a) Em relação ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), definir metas mais detalhadas, indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma das ações, bem como estabelecer maior horizonte temporal de planejamento, atualizá-lo periodicamente e divulgar o relatório anual de acompanhamento, conforme previsto no art. 3º, inciso V, do Decreto 7.175/2010.

### **I.8 – Conclusão – Contas do Governo da República de 2012**

O relatório sobre as contas do Governo da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos da União em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, e com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário da Corte de Contas.

A análise conduziu à conclusão de que:

a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis; e

b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

#### **I.8.1 – Ressalvas**

Destacam-se, a seguir, as ressalvas constantes do relatório:

I. Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle;

II. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

III. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero);

IV. Deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos investimentos programados pelo conjunto das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos;

V. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R\$ 1,25 trilhão;

VI. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R\$ 147 bilhões;

VII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa, nos montantes de R\$ 135,4 bilhões, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 39,3 bilhões;

VIII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R\$ 53 bilhões;

IX. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Mobiliária Interna, no montante de R\$ 28,9 bilhões;

X. Registro contábil intempestivo de R\$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal;

XI. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que, em 31/12/2012, ficaram subavaliadas em R\$ 4 bilhões;

XII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R\$ 933 milhões;

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

XIII. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional;

XIV. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas;

XV. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias;

XVI. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

XVII. Não contabilização da depreciação de bens imóveis;

XVIII. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber;

XIX. Recebimento de R\$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

XX. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social aumentado em R\$ 2,38 bilhões;

XXI. Falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio;

XXII. Ausência de contabilização das renúncias de receitas.

#### **I.8.2 – Recomendações**

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013;

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os valores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento;

III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais;

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceanária Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades;

V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceanária Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento;

VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal;

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminhado à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000;

VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000;

IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório “Resultado do Tesouro Nacional”, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991;

XI. ao Ministério da Saúde que:

a) publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;

b) revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;

c) em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;

d) altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e

e) incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;

XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que:

a) elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados; e

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

b) realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;

XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002;

XIV. ao Conselho Monetário Nacional que:

a) em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;

b) reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

c) adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;

XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis;

XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos;

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações;

b) registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade;

c) sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal;

d) explice detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença;

e) inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas;

f) evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos;

g) contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica;

h) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas;

i) oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes;

j) crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações;

XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais;

XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da administração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade;

XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi;

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**XXI.** à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União;

**XXII.** à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço-Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais;

**XXIII.** à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura;

**XXIV.** que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial, pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura; e

**XXV.** à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **I.9 – Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores**

#### **PROJETO DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, observando o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal; e

**CONSIDERANDO** que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, foram prestadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** a análise efetuada no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e a auditoria do Balanço Geral da União;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 24, inciso XI, da Lei 10.180/2001, c/c o parágrafo único do art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal é responsável pela elaboração do relatório sobre a execução dos orçamentos da União de acordo com o Aviso 01/2012 – Gab.Min.JJ;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente, se causada por fraude ou erro;

**CONSIDERANDO** que o Balanço Geral da União abrange os órgãos e as entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, é composto pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais consolidados da União;

**CONSIDERANDO** que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2012, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

**É DE PARECER** que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, tendo em vista que:

a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal;

b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de maio de 2013.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **II – VOTO**

O Constituinte de 1988 separou a responsabilidade do Presidente da República daquela pertinente aos administradores e demais agentes responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes da União, pois, sobre as contas específicas destes, o TCU exerce função judicante, situação inversa da que ocorre sobre as Contas do Governo, quando aquela Corte de Contas exerce função analítica, nos termos do art. 71, incisos I e II, da Lei Maior.

Isso porque não é o Presidente da República gestor de dinheiros públicos, tarefa essa atribuída aos Ordenadores de Despesa, estes sim investidos do dever constitucional e legal de anualmente ou quando solicitados apresentarem ao TCU as suas tomadas ou prestações de contas, com a comprovação do correto emprego dos recursos públicos, sujeitando-se, em caso de má aplicação, às sanções previstas em lei.

O trabalho ora apresentado pelo TCU é um exame crítico das Contas do Governo da República, relativas ao exercício de 2012, sob os aspectos econômico, financeiro e orçamentário e, dentro desse enfoque, uma avaliação da Administração Pública Federal como um todo.

Destacamos entre as preocupações mais prementes que temos o baixo crescimento real do PIB de 0,9%, frustrando as expectativas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, reflexo das crises internacionais, vivenciadas principalmente pelos países europeus.

Com relação à análise dos resultados obtidos pela gestão fiscal no exercício de 2012, chama a atenção o baixo índice de execução orçamentária de investimentos, em torno de 7% do total das despesas primárias. Tal fato resulta no elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Dos R\$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 66,8% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Examinando o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, verifica-se que a meta de superávit primário estabelecida para o exercício de 2012, de 1,93% do PIB, foi cumprida. Convém observar, entretanto, as condições em que se deu o cumprimento dessa meta. A União obteve superávit primário de R\$ 85 bilhões, valor inferior à meta estabelecida de R\$ 97 bilhões. No entanto, a própria LDO permitiu deduzir da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, de R\$ 39,3 bilhões, garantindo assim o alcance da meta de R\$ 57,7 bilhões com folga de R\$ 27,3 bilhões.

É importante destacar que grande parte do resultado fiscal superavitário decorreu de postergações de pagamentos (inscrições em restos a pagar), limitações de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento de gastos), bem como de receitas extraordinárias oriundas de operações complexas efetuadas pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, com a Caixa Econômica Federal e com o BNDES.

Segundo consignado pelo TCU, o Balanço Geral da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Destaca a Corte de Contas que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2012, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes.

Entende este Relator que ressalvas significam, em poucas palavras, aqueles fatos que, detectados pelos auditores no exame das demonstrações contábeis, apontam erros e omissões, mas que, embora reais e relevantes, não afetam a qualidade e, principalmente, a fidedignidade das demonstrações contábeis tomadas em conjunto. Nesse sentido, a exemplo de outros que me antecederam, considero que ressalvas “técnicas” apontadas pelo TCU só devam comprometer a aprovação das contas do governo se puderem identificar, claramente, conivência ou omissão do Presidente da República em tomar as providências que lhe caibam na correção dos erros apontados ou que digam respeito a fatos e eventos que possam ser a causa direta da eventual não fidedignidade do Balanço Geral da União, que ampara a Prestação de Contas, o que não é o caso da prestação de contas relativa ao exercício de 2012.

Isso posto, em vista dos elementos trazidos à colação neste Relatório, em especial o conteúdo do Balanço Geral da União e os subsídios encaminhados pelo TCU, esta Relatoria opina pela aprovação das contas apresentadas pelo Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2012 nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

De outro lado, nos autos da Adin nº. 2.238-5/DF, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil e Partido Socialista Brasileiro, o Supremo Tribunal Federal, na assentada de 8/8/2007, concedeu medida cautelar suspendendo a eficácia do *caput* do art. 56 e de todo o art. 57 da Lei Complementar nº 101/2000, que fundamentavam o julgamento das contas dos demais Poderes e Órgãos, que não o Poder Executivo.

Segundo o Ministro Ilmar Galvão, Relator da citada Adin, os dispositivos da LRF citados contrariam a norma do art. 71, II, da Carta, que confere competência aos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de todos os administradores e responsáveis por dinheiros públicos, à exceção, tão somente, das contas prestadas pelo Presidente da República, em relação às quais lhe compete, apenas, emitir parecer prévio para apreciação pelo Congresso Nacional.

Até o exercício financeiro de 2006, além do Parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, o TCU também emitia parecer para as contas dos gestores dos demais Órgãos e Poderes. Nesta oportunidade, tendo em vista que o TCU não mais emite parecer sobre as contas dos demais Poderes e Órgãos, e considerando que o mais provável é que o entendimento do STF manifestado em caráter liminar venha a prevalecer com o trânsito em julgado da Adin 2.238-5/DF, com vistas à racionalidade procedural, proponho o liminar arquivamento, sem julgamento de mérito, das contas dos gestores dos demais Órgãos e Poderes encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 e do artigo 98 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012).

Sala da Comissão, em

**Senador HÉLIO JOSÉ (PSD-DF)**  
Relator

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO**

Aprova as Contas do Governo da República relativas ao exercício financeiro de 2012.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Ficam aprovadas as contas do Governo da República relativas ao exercício financeiro de 2012, nos termos do arts. 49, inciso IX, e 84, inciso XXIV, da Constituição Federal.

**Parágrafo único.** Ficam ressalvados os efeitos e repercuções das correções que venham a ser efetuadas nos Demonstrativos Contábeis e Financeiros que compõem a referida Prestação de Contas em decorrência dos fatos apontados nas Ressalvas apresentas no Relatório e Parecer Prévio, elaborados pelo Tribunal de Contas da União, sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**Senador HÉLIO JOSÉ (PSD-DF)**  
Relator

**Senadora ROSE DE FREITAS (PMDB-ES)**  
Presidente

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**VOTO EM SEPARADO SOBRE AS CONTAS  
DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA -  
EXERCÍCIO DE 2012**

**RELATOR: Deputado IZALCI**

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**SUMÁRIO**

1	RELATÓRIO.....	4
1.1	Introdução .....	4
1.1.1	Histórico .....	4
1.1.2	Aspectos normativos aplicáveis.....	6
2	SÍNTESE DO RELATÓRIO ELABORADO PELO TCU .....	8
2.1	Desempenho da economia brasileira .....	8
2.1.1	Produto Interno Bruto .....	8
2.1.2	Taxas de Inflação em 2012 .....	10
2.1.3	Nível de emprego e salários .....	11
2.1.4	Poupança Nacional Bruta e Investimento .....	11
2.1.5	Carga tributária nacional.....	11
2.1.6	Política macroeconômica .....	12
2.1.7	Política monetária e creditícia.....	12
2.1.8	Relações Econômico-Financeiras com o Exterior .....	14
2.1.9	Dívida Líquida do Setor Público – DLSP .....	15
2.1.10	Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal....	16
2.2	Análise das receitas e despesas no exercício de 2012.....	16
2.2.1	Cumprimento das metas fiscais .....	16
2.2.2	Execução e acompanhamento do Plano Plurianual .....	24
2.2.3	Execução das ações prioritárias .....	26
2.2.4	Lei Orçamentária Anual – LOA – créditos adicionais.....	27
2.2.5	Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento .....	27
2.2.6	Receitas .....	28
2.2.7	Despesas .....	29
2.2.8	Despesas com pessoal .....	30
2.2.9	Outras despesas correntes .....	30
2.2.10	Investimentos .....	30
2.2.11	Restos a pagar .....	31
2.2.12	Orçamento de investimento (OI) das empresas estatais.....	32
2.3	Ação Setorial do Governo Federal.....	33
2.3.1	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.....	33

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

2.3.2 Função Previdência Social .....	33
2.3.3 Função Saúde .....	35
2.3.4 Função Educação .....	36
2.3.5 Função Comunicações.....	37
2.3.6 Função Transporte .....	38
2.4 Análise das demonstrações contábeis da União .....	39
2.5 Áreas Temáticas.....	40
2.5.1 Infraestrutura – Energia: Programa Luz para Todos.....	40
2.6 Recomendações do TCU nas Contas da Presidente da República de 2011 ..	41
2.6.1 Acompanhamento das recomendações Exaradas nas Contas da Presidente da República de 2011 .....	41
2.7 Conclusão – Contas da Presidente da República de 2012 .....	43
2.7.1 Ressalvas.....	44
2.7.2 Recomendações .....	46
2.8 Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores .....	55
3 VOTO .....	57
3.1 Tempestividade na apreciação das contas .....	57
3.2 Ajustes na denominação do Relatório e Parecer Preliminar .....	57
3.3 Conteúdo do relatório e do Parecer Prévio .....	59
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO.....	62

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PARECER Nº /2015 - CN**

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre o **AVN Nº 12/2013**, que “Encaminha, em conformidade com o Art. 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório, sua síntese e o Voto sobre as contas da Presidenta da República referentes ao exercício de 2012, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo aprovado pelo plenário do Tribunal de Contas da União.”; **MCN Nº 25/2013**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2012.”

**RELATOR:** Deputado **IZALCI**

## **1 RELATÓRIO**

### **1.1 Introdução**

#### **1.1.1 Histórico**

Por meio da Mensagem nº 25, de 2013 - CN, a Excelentíssima Senhora Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2012, segundo ano de seu

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

mandato, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

As referidas contas foram encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) para a emissão, no prazo de sessenta dias, do Parecer Prévio a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, tendo sido designado relator o Ministro José Jorge.

As contas de alguns órgãos do Poder Judiciário (Justiça do Trabalho, Conselho Nacional de Justiça, Justiça Militar da União e Superior Tribunal de Justiça) também foram encaminhadas ao Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 98 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012). As contas da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público da União, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Conselho Nacional do Ministério Público, Justiça Eleitoral, Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus foram encaminhadas diretamente ao TCU.

O Relator da matéria no âmbito do TCU esclarece, entretanto, que o Parecer Prévio alcança apenas as Contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas dos gestores dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público são efetivamente julgadas por aquela Corte. A saber:

Registro que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal. (Parecer Prévio, 2012, p. 11)

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou o seguinte Parecer Prévio às Contas da Presidente da República de 2012:

É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

financeiro de 2012, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram oportunamente devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 12/2013-CN, juntamente com o Parecer Prévio e respectivo Relatório, além das declarações de voto dos Ministros. Encaminhado o processado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, foi designado relator da matéria o Senador Hélio José e, por ter um entendimento diverso sobre o texto do Projeto de Decreto Legislativo apresentado, elaboro este voto em separado.

### **1.1.2 Aspectos normativos aplicáveis**

O Poder Legislativo tem duas funções precípuas: legislar e fiscalizar os atos do governo. É no contexto da fiscalização que se insere o exame das contas do governo. De certa forma, o julgamento das contas, ao lado de outros mecanismos constitucionais, materializa o sistema de “freios e contrapesos” que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos. Ao julgar as contas, o Legislativo lança sobre elas o olhar da sociedade. É ato político, mas que não prescinde da análise técnica, como demonstraremos a seguir.

O foro constitucional para o tratamento da matéria encontra-se nos arts. 84 e 49 da Carta Magna de 1988. O primeiro, art. 84, estabelece a obrigatoriedade de o Presidente da República prestar ao Congresso Nacional, anualmente, as contas do Governo Federal. O segundo, art. 49, atribui competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para execução dessa tarefa, o Parlamento é auxiliado pelo TCU, a quem compete, conforme o art. 71 da Constituição, elaborar parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. O papel do TCU na análise das contas do governo restringe-se à apreciação técnica da documentação encaminhada pelo Poder Executivo e à emissão do parecer prévio – distintamente do exame das contas dos responsáveis pela gestão da coisa pública, ocasião em que exerce sua função judicante. O parecer prévio constitui importante subsídio para o Congresso exercer sua prerrogativa constitucional, sem cingir a atuação congressual às informações ali coligidas. O conteúdo das contas de governo é

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

definido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei nº 8.443/92) e em seu Regimento Interno. O art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica, por exemplo, define que as contas devem consistir nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento. Já o art. 221, parágrafo único, do Regimento Interno define que:

As contas prestadas pelo Presidente da República consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

O art. 222 remete a ato normativo específico do Tribunal a definição da forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República, elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

No que concerne ao rito da análise, o art. 166 da Constituição determina que cabe à CMO examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. A tramitação das contas na CMO é regulada pela Resolução nº 1, de 2006 – CN. O art. 115 dessa Resolução determina que o relator apresentará relatório e respectivo projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão.

O julgamento das contas do Presidente da República deve fundamentar-se em juízo político do conjunto das ações públicas desenvolvidas pelos dirigentes máximos da Administração Pública. Alguns parâmetros, constitucionalmente previstos, podem ser utilizados para esse propósito, a exemplo do conteúdo da mensagem e do plano de governo que o Presidente da República deve remeter ao Parlamento, por ocasião da abertura da sessão legislativa (art. 84, XI, da CF), e do compromisso presidencial prestado ao tomar posse, de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil (art. 78 da CF).

Embora o art. 98 da Lei nº 12.465/2011 (LDO/2012)<sup>1</sup> determine o

---

<sup>1</sup> LDO 2012, “Art. 98. As contas de que trata o art. 56 da LRF serão prestadas pelos Presidentes da República, dos órgãos do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos Tribunais, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, e pelo Chefe

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

encaminhamento das contas ao Congresso Nacional no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, somente o Presidente está obrigado a enviá-las diretamente ao Congresso Nacional, pois a própria Constituição Federal em seu art. 84 assim determina<sup>2</sup>.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não disciplina pontos essenciais do instituto de prestação de contas, nada definindo sobre o conteúdo, a estrutura e os critérios de julgamento, ficando clara a premente necessidade de o Congresso Nacional elaborar norma regulamentadora da prestação de contas, de forma a torná-la um instrumento que contribua para aumentar a transparência democrática dos Poderes da União.

Ressaltamos, também, a previsão do art. 117 da Resolução nº 1/2006-CN, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional. Tal dispositivo prevê o uso da legislação e dos procedimentos do TCU pelo Congresso na ausência de norma específica sobre o Controle: o Parecer Prévio do Tribunal de Contas fundamenta-se em estudos técnicos pormenorizados, cujos relatórios foram encaminhados a esta Casa e se encontram disponíveis para análise dos parlamentares e da sociedade. Em vista disso, o Relatório ora apresentado não se alonga em minúcias ou reproduz o que já está detalhado no Relatório do TCU. Adota-se, alternativamente, a metodologia de destacar os aspectos julgados mais importantes das contas do governo e as diligências a serem adotadas para sanar problemas e aperfeiçoar a gestão das contas públicas.

## **2 SÍNTESE DO RELATÓRIO ELABORADO PELO TCU**

### **Desempenho da economia brasileira**

#### **2.1.1 Produto Interno Bruto**

O Produto Interno Bruto – PIB de 2012 foi 0,9% maior que o PIB de 2011, valor abaixo do crescimento anual médio verificado de 2002 a 2012, que foi de 3,53%.

---

do MPU e deverão ser apresentadas ao Congresso Nacional dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, que, exceto no caso previsto no § 2º do art. 56 da LRF, encaminhá-las-á ao TCU, para elaboração dos respectivos pareceres prévios, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias do seu recebimento”.

<sup>2</sup> CF, Art. 84, XXIV - “Compete privativamente ao Presidente da República [...] prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Entre os países pertencentes ao grupo dos BRICS, o Brasil, no acumulado do ano de 2012, teve o menor desempenho. A China registrou crescimento em seu PIB de 7,8%, a Índia de 5%, a Rússia de 3,4%, e a África do Sul de 2,5%. Fora do grupo, o México apresentou variação do PIB de 3,9%, o Japão de 1,9%, e os Estados Unidos e a Coreia do Sul de 2,2%.

Entre os países da América Latina, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), apenas o Paraguai teve desempenho inferior ao do Brasil, de -1,2%. Os dois países, juntamente com El Salvador (1,6%) e Argentina (1,9%), situaram-se abaixo da média do PIB da região, de 3,0%.

A despesa de consumo das famílias, em 2012, alcançou R\$ 2,74 trilhões, um aumento de 3,1% em relação ao ano anterior. Esse aumento é decorrente do crescimento, em termos reais, de 6,7% da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, assim como da variação positiva do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. A despesa do consumo da Administração Pública, por sua vez, aumentou 3,2%, totalizando R\$ 944,5 bilhões.

A formação bruta de capital fixo (FBCF) somou R\$ 798,7 bilhões, registrando decréscimo de 4,0%. Essa queda foi influenciada pela redução de 9,1% em máquinas e equipamentos, correspondente a 50% da FBCF, nada obstante a construção civil, equivalente a 44% da FBCF, tenha se elevado em 1,9%.

Verificou-se que as exportações aumentaram 0,5%, num total de R\$ 552,84 bilhões, enquanto que as importações foram majoradas em 0,2%, gerando despesas no valor de R\$ 615,77 bilhões. A variação de estoques, por sua vez, foi negativa em R\$ 22,23 bilhões.

O setor agropecuário, beneficiando-se de um clima favorável e da utilização de técnicas modernas de plantio e colheita, teve taxas de produtividade elevadas, obtendo safra de aproximadamente 150 milhões de toneladas.

Ainda dentro do setor agropecuário, verificou-se fraco desempenho da atividade pecuária, e, principalmente, queda da produção anual e perda de produtividade de várias culturas significativas, como trigo (-23,3%), feijão (-19,3%),

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

fumo (-15,6%), arroz (-15,4%) e soja (-12,3%).

Na indústria, por sua vez, a atividade com maior crescimento foi a de Produção e Distribuição de Eletricidade, Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana (3,6%), refletindo o consumo residencial e comercial de energia elétrica. Destacou-se, também, nesse setor, a atividade de Construção Civil, com variação positiva de 1,4%. Como contraponto, o subsetor Extrativista Mineral experimentou um encolhimento de 1,1%, decorrente da redução na extração de minério.

Entre os Serviços, verificou-se variação positiva dos Serviços de Informação (2,9%), e Administração, Saúde e Educação Pública (2,8%). Houve crescimento, outrossim, dos subsetores Serviços Imobiliários e Aluguel (1,3%) e Comércio (1,0%).

### **2.1.2 Taxas de Inflação em 2012**

Em 2012, dois dos três principais índices que medem a inflação no Brasil mostraram crescimento em relação a 2011, conforme mostrado na tabela seguinte.

**Taxas de inflação acumuladas no ano em 2011 e 2012**

<b>Índice/Entidade</b>	<b>Amostra</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	5,00% aa	8,10% aa
INPC/IBGE	IBGE Famílias 1 a 6 s.m	6,08% aa	6,20% aa
IPCA/IBGE	IBGE Famílias 1 a 40 s.m.	6,50% aa	5,84% aa

Fonte: IBGE e FGV

O grupo “Alimentação e Bebidas”, com variação de 10,41% em 2012, foi o principal responsável pela elevação do índice, com impacto de 2,94 p.p., ou 47% do INPC. O grupo “Habitação”, com variação de 6,59% em 2012 também causou impacto positivo relevante no índice, com 1,11 p.p. A menor variação ocorrida no grupo “Transportes”, de 1,24% em 2012, produziu significativo efeito redutor no índice, cujo impacto passou de 1,09 p.p., em 2011, para 0,22 p.p. (-80%), em 2012. O grupo “Despesas Pessoais” teve a maior variação entre os grupos dentro do índice em 2012, com 10,04%.

A inflação em 2012 situou-se acima do centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional, que é de 4,5%. O IPCA alcançou o nível de 5,84%,

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

ainda inferior ao limite de 6,5% que fora estabelecido.

#### **2.1.3 Nível de emprego e salários**

Segundo tendência iniciada em 2006, houve, em 2012, redução da taxa de desocupação (proporção de desocupados entre os economicamente ativos), que chegou ao nível de 4,6% ao final do exercício. Quanto à renda do trabalhador, houve melhora dos rendimentos médios reais mensais, tendência também verificada a partir de 2006.

O saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos doze meses encerrados em dezembro de 2012 foi de 1,3 milhão de pessoas, um crescimento de 3,4% em relação ao total de trabalhadores empregados no mesmo período em 2011. Os setores de serviços e comércio, com a criação, juntos, de mais de um milhão de empregos, lideraram a ofertas de vagas em termos absolutos. O setor da construção civil encerrou o ano de 2012 com saldo, entre admitidos e dispensados, de 149 mil trabalhadores. O setor da indústria de transformação registrou a criação de 86 mil postos de trabalho.

#### **2.1.4 Poupança Nacional Bruta e Investimento**

A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 14,7% em 2012, contra 17,2% no ano anterior. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta) registrada em 2012 foi de 18,1% do PIB, inferior à verificada em 2011, igual a 19,3%.

#### **2.1.5 Carga tributária nacional**

A estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária brasileira em 2012 alcançou 35,41% do PIB, com discreto crescimento em relação ao exercício de 2011 (0,1 p.p do PIB).

Verifica-se que, em 2012, a arrecadação total das receitas federais incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 4,46%, em relação ao exercício de 2011, enquanto no mesmo período, o PIB cresceu 6,26%, em termos nominais.

Tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que consiste na variação média dos preços no período em relação à média dos

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

preços no período anterior (5,35% em 2012 em relação a 2011, segundo dados provisórios do Ipeadata), a arrecadação federal apresentou crescimento real acumulado de 0,70% (RFB, “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, dezembro de 2012) e o PIB, de 0,9%, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1º de março de 2013.

#### **2.1.6 Política macroeconômica**

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos, e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (LDO 2012), Lei 12.465/2011, estabeleceu meta de resultado primário para a União em R\$ 96,9 bilhões, integralmente atribuída aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vez que a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) foi nula. A meta de resultado primário, conforme art. 3º da LDO 2012, poderia ser reduzida em até R\$ 40,6 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) constantes no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social da União.

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R\$ 880,8 bilhões, o que equivale a cerca de 20% do PIB, contra 19,74% em 2011. Quanto à despesa primária, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de R\$ 804,7 bilhões, ou 18,28% do PIB, contra 17,48% no ano anterior.

#### **2.1.7 Política monetária e creditícia**

Apesar do impulso fiscal expansionista de 2012, o crescimento do PIB foi de 0,9%, inferior aos 2,73% de 2011. Esse resultado ficou aquém do crescimento de 2,7% estimado para a América do Sul, em 2012, pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal).

Encerrado o exercício de 2012, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicador utilizado para aferição do cumprimento da meta, alcançou 5,84%, valor 1,34% acima do centro da meta e 0,66% abaixo do limite superior. Portanto, constata-se que a meta de inflação para o ano calendário foi cumprida, situando-se abaixo do valor de 6,5% realizado em 2011.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Durante o ano de 2012, a base monetária aumentou cerca de R\$ 19,1 bilhões, o que representou uma expansão de 8,9% em relação ao saldo de dezembro de 2011, resultado do aumento de R\$ 24,7 bilhões no montante de papel moeda emitido e da redução de R\$ 5,5 bilhões nas reservas bancárias.

Dentre os fatores que condicionaram a referida variação, destacam-se: i) as operações do setor externo (R\$ 25,9 bilhões), que expressam, principalmente, as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interbancário de câmbio; e ii) as operações com títulos públicos federais (R\$ 5,6 bilhões), as quais incluem os ajustes de liquidez efetuados pelo Bacen no mercado monetário. Ressalta-se, por outro lado, a contração monetária ocasionada pelas operações do Tesouro Nacional (R\$ 121,6 bilhões), as quais incluem os saques e depósitos na Conta Única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em 2012, o saldo global dos contratos de operações compromissadas aumentou para R\$ 497,5 bilhões, ante o montante de R\$ 311,9 bilhões registrado em dezembro de 2011. As operações de curíssimo prazo, responsáveis pelo ajuste fino de liquidez, passaram a apresentar saldo negativo em R\$ 61,9 bilhões, o que significa que tais operações aumentaram a liquidez da economia ao final de 2012. De outro lado, as operações com prazo de vencimento mais longo (acima de duas semanas) apresentaram significativo aumento de R\$ 238,1 bilhões (R\$ 559,3 bilhões em 2012, contra R\$ 321,1 bilhões em 2011), o que mostra que as operações compromissadas têm servido cada vez mais aos propósitos secundários citados no parágrafo anterior.

Convém observar que a principal função dessas contratações de operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação). Contudo, elas podem cumprir papéis secundários, quais sejam, contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros e enxugar a liquidez provocada por uma recusa do Tesouro de rolar dívida vincenda, cujas propostas não se coadunem com as expectativas de custo do dinheiro.

Em 2012, o percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

comprometido com contratos de operações compromissadas aumentou cerca de 60% em relação ao ano de 2011, alcançando o valor de 63,8%, ante os 41,5% de dezembro de 2011. Ainda assim, encontra-se em patamar inferior ao comprometimento máximo observado em outubro de 2009, quando alcançou 90,3%.

Com relação à política creditícia, as operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2012, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram R\$ 2,36 trilhões, o que corresponde a 53,5% do PIB. Em 2012, do total das operações de crédito, 37% foram contratadas com recursos direcionados e 63% com recursos livres.

Ao longo de 2012, registrou-se um aumento de 16,2% no total das operações de crédito em relação ao mês de dezembro de 2011, destacando-se o aumento de 37,6% das operações realizadas com recursos direcionados voltadas para o setor de habitação, cujos valores passaram de R\$ 186 bilhões, em 2011, para R\$ 256,7 bilhões ao final de 2012.

As operações de crédito contratadas com recursos direcionados junto ao BNDES tiveram uma elevação de 12,4% no mesmo período, alcançando R\$ 471,8 bilhões ao final de 2012, ante os R\$ 419,8 de 2011.

#### **2.1.8 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior**

Em 2012, as exportações apresentaram valor de US\$ 242,6 bilhões. Deduzidas das importações, que totalizaram US\$ 223,1 bilhões, reduziram o superávit da balança comercial de US\$ 29,8 bilhões em 2011 para US\$ 19,4 bilhões no exercício encerrado. Em relação ao ano de 2011, as exportações reduziram-se em 5,3% e as importações, em 1,4%. A corrente de comércio, soma dos fluxos comerciais (exportações mais importações), atingiu US\$ 465,7 bilhões.

As Transações Correntes foram deficitárias em US\$ 54,2 bilhões, devido ao baixo superávit comercial e aos valores deficitários da rubrica Serviços (transportes, viagens, seguros, financeiros, *royalties*, aluguel de equipamentos), no montante de US\$ 41 bilhões, e da rubrica Rendas (de investimento: direto – lucros, dividendos e juros intercompanhias; e em carteira – lucros, dividendos e títulos da

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

dívida da renda fixa), no valor de US\$ 35,4 bilhões. O saldo de Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente) foi de US\$ 2,8 bilhões, contribuindo para reduzir o valor deficitário das Transações Correntes.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US\$ 378,6 bilhões em 2012, com variação de 7,6% sobre o exercício anterior, cujo saldo foi de US\$ 352 bilhões.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2012 o valor de R\$ 666,6 bilhões, correspondente a 15,1% do PIB. A dívida externa dos municípios aumentou, apenas em 2012, 52,4%, passando de R\$ 23,72 para R\$ 36,15 bilhões.

A taxa de risco-país do Brasil, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco

J. P. Morgan, que indica ao investidor o risco de se fazer negócios em um determinado país, encerrou o ano em 138 pontos, inferior aos 286 pontos verificados ao fim de 2011, o que aponta o Brasil como um país atraente para investidores internacionais.

#### **2.1.9 Dívida Líquida do Setor Público – DLSP**

A DLSP aumentou R\$ 41,5 bilhões entre 2011 e 2012, quando alcançou o montante de R\$ 1.550,1 bilhões. Em percentual do PIB, houve redução da DLSP em cerca de 1,2 ponto percentual, de 36,41% em dezembro de 2011 para aproximadamente 35,21% ao final de 2012.

O governo federal manteve o endividamento líquido estável, com variação de apenas R\$ 49 milhões em 2012. Destaca-se que o Bacen e as estatais federais apresentaram variações mais expressivas. Enquanto aquele reduziu seu endividamento líquido em R\$ 7,0 bilhões ao longo de 2012, estas, no mesmo período, aumentaram seu indicador em R\$ 1,2 bilhão. Vale ressaltar, outrossim, o aumento do endividamento líquido dos demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais), que passou de R\$ 506,7 bilhões, em 2011, para R\$ 554 bilhões, em 2012.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R\$ 213,9 bilhões (4,86% do PIB), enquanto os principais fatores de redução foram o superávit primário de R\$ 104,9 bilhões (2,38% do PIB), o ajuste cambial/metodológico de R\$ 56,6 bilhões (ou 1,28% do PIB), os outros ajustes efetuados na dívida externa, da ordem de R\$ 5 bilhões (ou 0,11% do PIB), e o reconhecimento de dívidas (haveres) no valor de R\$ 5,8 bilhões (ou 0,13% do PIB).

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo.

O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a DLSP sob controle. No entanto, carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa pela qual a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP).

#### **2.1.10 Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal**

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu R\$ 10,6 bilhões entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, como resultado da expansão de R\$ 202,5 bilhões de ativos e de R\$ 213 bilhões de passivos. Entre os ativos da DCL, destaca-se o crescimento dos depósitos do TN no Bacen, das dívidas de estados e municípios com a União e dos demais ativos financeiros em, respectivamente, R\$ 142,3 bilhões, R\$ 28,9 bilhões e R\$ 31,2 bilhões. Quanto aos passivos da mesma DCL, mencione-se a Dívida Mobiliária do TN, que expandiu R\$ 297 bilhões, e as Operações de Equalização Cambial, com decréscimo de R\$ 82,9 bilhões.

## **2.2 Análise das receitas e despesas no exercício de 2012**

### **2.2.1 Cumprimento das metas fiscais**

O Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei 12.465/2011) fixou a meta de superávit primário em R\$ 139,8 bilhões para todo o setor público não financeiro. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em R\$ 97 bilhões, integralmente atribuídos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), vez que foi nula a meta determinada para as

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

empresas estatais não dependentes (Programa de Dispêndios Globais). Especificamente para o exercício de 2012, o anexo estipulou, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R\$ 39 bilhões e de montante da dívida líquida em R\$ 1.043,4 bilhões.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2012, da mesma forma como ocorreu em 2011, as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobrás ficaram dispensadas de obter metas de resultado fiscal, sob o argumento, entre outros, de que tais empresas estão plenamente orientadas para o mercado, de maneira que a necessidade de obtenção de metas provocaria limitações quanto às possibilidades de investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, sobremaneira, sua capacidade competitiva nos respectivos setores de atuação.

A União apresentou, em 2012, superávit primário de R\$ 85 bilhões ou 1,93% do PIB, valor inferior à meta fixada de R\$ 97 bilhões.

Entretanto, é importante ressaltar que o art. 3º da LDO 2012 estabeleceu que a meta de superávit primário da União poderia ser reduzida em até R\$ 40,6 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), contidos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais referente ao exercício de 2012, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal, o montante das despesas executadas no âmbito do PAC em 2012 foi de R\$ 39,3 bilhões, o que fez reduzir a meta primária da União para o valor de R\$ 57,7 bilhões. Dessa forma, o resultado apresentado foi o cumprimento da meta com folga de R\$ 27,3 bilhões.

No que tange ao resultado nominal, o déficit de R\$ 62,4 bilhões apurado em 2012 foi bem superior à meta de resultado deficitário de R\$ 39 bilhões estabelecida pela LDO. No entanto, vale observar que a Corte de Contas já se manifestou no sentido de que a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, posto que esse resultado não pode ser controlado apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeito a efeitos oriundos da execução de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo), bem como de crises internacionais (Acórdão 1.788/2006- TCU-Plenário).

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2012 com saldo de R\$ 996,1 bilhões, abaixo, portanto, do montante de R\$ 1.043,4 bilhões estabelecido como limite máximo pela LDO.

Cabe destacar que o montante dos juros nominais apropriados aos estoques da dívida líquida do governo federal em 2012 foi inferior àquele observado para o exercício anterior. No ano de 2012, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R\$ 147,4 bilhões ou 3,35% do PIB, ante um aumento de R\$ 180,8 bilhões ou 4,36% do PIB em 2011.

### **2.2.1.1 O resultado primário da União em 2012**

Ao longo dos anos que sucederam a edição da LRF, as metas de resultado primário, no âmbito do governo central, têm seguido a tendência de serem cumpridas não em função da contenção dos gastos públicos, mas sim em razão do crescimento das receitas primárias em montante suficiente para suportar acréscimos nas despesas públicas de mesma natureza.

Conforme ressaltado anteriormente, o art. 3º da LDO 2012 possibilitou que, da meta de resultado primário fixada, fossem deduzidas despesas orçamentárias referentes ao PAC. Em decorrência, dos R\$ 97 bilhões inicialmente previstos, foram descontados R\$ 39,3 bilhões, reduzindo a meta para R\$ 57,7 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R\$ 27,3 bilhões.

Isso posto, convém evidenciar algumas medidas adotadas pelo governo federal no decorrer do exercício financeiro de 2012 que contribuíram de maneira significativa para a obtenção do resultado primário apresentado.

Primeiramente, cabe destacar o contingenciamento orçamentário efetuado ao longo de 2012. Sem adentrar nos pormenores da matéria, verificou-se que a União promoveu limitações de empenho e movimentação financeira que resultaram em um contingenciamento líquido de R\$ 25,5 bilhões em dotações destinadas à execução de despesas primárias. Ao adotar tal medida, com esteio no art. 9º da LRF, o governo federal evitou o desembolso efetivo do referido montante, impactando positivamente seu resultado primário.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Além do contingenciamento, o governo federal, com amparo em atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, dentro de sua esfera de discricionariedade, julgou conveniente e oportuno efetuar um conjunto de transações com partes relacionadas, dentre as quais o Fundo Soberano do Brasil (FSB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF). No total, essas transações, que serão descritas a seguir, geraram receitas primárias da ordem de R\$ 22,4 bilhões para a União, o que corresponde a cerca 26% do resultado primário alcançado em 2012.

Por fim, como última medida que merece destaque, no encerramento do exercício houve a inscrição de R\$ 124 bilhões de despesas primárias em restos a pagar, nos termos do art. 36 da Lei 4.320/1964, c/c o art. 68 do Decreto 93.872/1986. O montante de despesas inscritas em restos a pagar tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. Sob a ótica fiscal intertemporal, esse fato deve ser visto com atenção, pois, muito embora essas despesas não tenham impacto direto no resultado primário apurado no exercício de sua inscrição, porquanto não envolvem saída imediata de recursos do Tesouro Nacional, elas indicam um potencial desembolso futuro, ou seja, podem onerar o resultado primário de exercícios vindouros quando de seus pagamentos.

Com vistas a evidenciar o real esforço fiscal do governo em um exercício, mitigando o efeito dos crescentes montantes inscritos em restos a pagar, tem-se avaliado o resultado primário obtido descontado do denominado *float*. O *float* corresponde ao montante das despesas primárias inscritas em restos a pagar deduzido do valor correspondente aos restos a pagar pagos ao longo do exercício financeiro, assim como daqueles que forem cancelados no período. Em termos econômicos, representa o volume de recursos que, embora permaneça no Tesouro Nacional, poderá ser transferido a credores do governo, em momento futuro, em função de obrigações assumidas no exercício analisado.

Nesse sentido, a análise do *float* de restos a pagar referente ao exercício de 2012 evidencia que um desembolso primário potencial de até R\$ 81,7 bilhões foi adiado para exercícios seguintes. Ou seja, caso os estágios da despesa tivessem sido cumpridos integralmente ao longo de 2012, ao menos parte das despesas primárias inscritas em restos a pagar poderiam ter sido pagas

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

no exercício, impactando negativamente seu resultado primário.

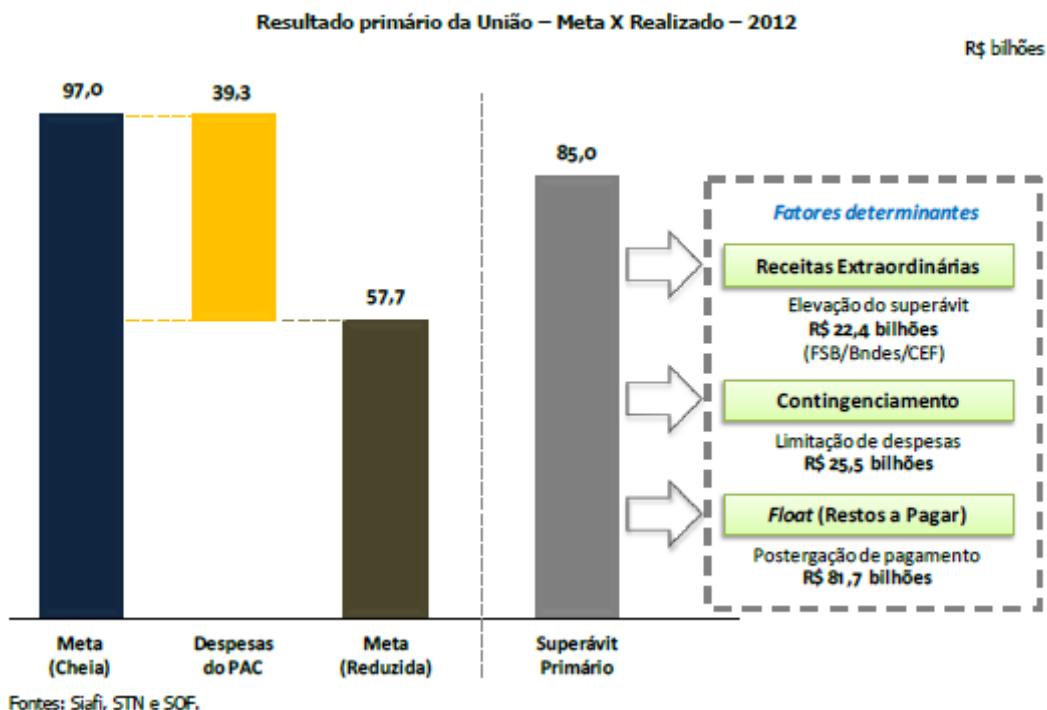
É importante destacar que, para alcançar um resultado primário positivo, o Governo se valeu transações que dão origem a receitas extraordinárias, que tendem a se processar via aumentos de capital, aquisições de ações ou concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes, operações aparentemente neutras em relação ao resultado primário, haja vista se tratar de permutas meramente financeiras, nas quais uma saída de recurso do Tesouro Nacional dá origem a um ativo para o governo de igual valor. Ocorre que, ato contínuo a essas operações, a União tem recebido contrapartidas com efeito primário, sobretudo na forma de dividendos (embora sejam uma forma de remuneração típica do acionista, os dividendos também podem se revelar receitas atípicas, a depender das circunstâncias em que são pagos).

Todos esses elementos estão presentes nas operações descritas a seguir, as quais, além de terem garantido o resgate antecipado de títulos da dívida pública mobiliária federal, resultaram em receitas primárias adicionais de R\$ 22,4 bilhões para a União, montante equivalente a mais de um quarto (26,3%) do superávit primário apurado de R\$ 85 bilhões. Tais receitas foram, portanto, fundamentais para que a União pudesse divulgar o alcance, com folga, da meta reduzida de superávit primário em 2012.

Com base nessas considerações, o gráfico seguinte ilustra as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União para o exercício de 2012.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



### Operações com o Fundo Soberano do Brasil

A União, por intermédio do Decreto 7.881, editado em 28/12/2012, autorizou o FFIE a alienar ao BNDES ações da Petrobras que compunham o patrimônio do fundo. O BNDES efetuou a compra dessas ações, quitando-as com títulos públicos. Por sua vez, tais títulos foram resgatados antecipadamente pela União, mediante pagamento ao FFIE. Contudo, dado que a União é cotista única do FFIE, a receita de R\$ 12,4 bilhões obtida pelo fundo com a alienação dos correspondentes valores mobiliários foi computada no resultado primário de 2012.

### Operações com o BNDES

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu aproximadamente R\$ 13 bilhões de dividendos do BNDES em 2012. Desse total, R\$ 2,3 bilhões foram recebidos em 28/12/2012, três dias antes do encerramento do exercício, por intermédio de antecipação de dividendos do BNDES, pagos com títulos da dívida pública.

Em 28/9/2012, a União aumenta o capital do BNDES com ações da Petrobras (R\$ 6,7 bilhões). Em 27/12/2012, o CMN permite não levar a resultado do exercício perdas permanentes com ações recebidas da União. Em 28/12/2012, o

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

FFIE, amparado pelo Decreto 7.881/2012, alienou ao BNDES R\$ 12,4 bilhões em ações também da Petrobras. Assim, somente com essas duas operações, o BNDES assumiu um ativo de R\$ 19,1 bilhões em ações daquela estatal.

Outra operação de destaque foi a aquisição, pelo BNDES, de créditos a receber detidos pela União contra a empresa Itaipu Binacional, ao preço de R\$ 6 bilhões, feita com amparo no art. 7º da Medida Provisória 600, de 28/12/2012. A compra foi liquidada em sua maior parte com a entrega de ações à União, incluindo ações da Petrobras.

#### **Operações com a CEF**

Conforme dados divulgados pelo Tesouro Nacional, a União recebeu R\$ 7,7 bilhões de dividendos da CEF em 2012, pagos com títulos da dívida pública. Em razão dos procedimentos que redundaram na sua obtenção, essas receitas podem ser consideradas extraordinárias ou atípicas.

Por meio de decreto não numerado de 28/8/2012, foi autorizado o aumento de capital da CEF pela União em R\$ 1,5 bilhão, mediante a transferência de ações da Petrobras. Em 31/8/2012, a CEF pagou dividendos à União em igual montante.

Por meio da Medida Provisória 581, de 20/9/2012, a União foi autorizada a conceder crédito à CEF de até R\$ 13 bilhões, na forma de instrumento híbrido de capital e dívida, apto a integrar o patrimônio de referência, conforme definido pelo CMN. Em 28/9/2012, a CEF pagou dividendos à União no valor de R\$ 1,5 bilhão.

Finalmente, com a edição do Decreto 7.880 e da Medida Provisória 600, ambos de 28/12/2012, a União foi autorizada, respectivamente: a promover novo aumento de capital da CEF com ações da Petrobras, desta feita no valor de até R\$ 5,4 bilhões; a conceder novo crédito à CEF, em forma idêntica à da MP 581/2012, agora no montante de até R\$ 7 bilhões. Ato contínuo, em 31/12/2012, data de encerramento do exercício, a CEF recolheu dividendos à União no valor de R\$ 4,7 bilhões.

Cumpre esclarecer que, por meio da mesma MP 600/2012, a União recebeu do BNDES ações da Petrobras como parte do pagamento de R\$ 6 bilhões

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

referente à alienação de recebíveis da Itaipu Binacional. Simultaneamente, houve aumento de capital da CEF pela União (via Decreto 7.880/2012), em montante bem próximo (R\$ 5,4 bilhões) e igualmente lastreado por ações da Petrobras.

#### **Considerações sobre as condições em que se deu o cumprimento da meta de resultado primário da União em 2012**

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

Nesse sentido, em detrimento das transações que resultaram em receitas primárias atípicas da ordem de R\$ 22,4 bilhões, afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, assim como a racionalizar os gastos públicos ou, ainda, a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar.

A arrecadação de receitas primárias em 2012 foi cerca de R\$ 67 bilhões inferior à previsão contida no orçamento. Já a concessão de renúncias de receitas tributárias e previdenciárias foi estimada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em cerca de R\$ 172,6 bilhões no período. Ademais, a União encerrou o exercício de 2012 com nada menos que R\$ 2,17 trilhões em estoque de créditos tributários e previdenciários a recuperar no longo prazo, composto por parcelamentos, dívida ativa e créditos com exigibilidade suspensa. Nada obstante, durante o exercício, a arrecadação dos parcelamentos e da dívida ativa somou apenas cerca de R\$ 55 bilhões.

Percebe-se, portanto, à vista da materialidade dos valores envolvidos, que uma calibragem mais ajustada do contingenciamento de dotações e das renúncias de receitas, aliada a uma estratégia integrada de cobrança dos créditos

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

a recuperar – mecanismos genuinamente fiscais –, poderia se traduzir em uma combinação fiscal ótima que levasse ao cumprimento da meta de superávit primário da União, de forma planejada, equilibrada e transparente.

#### **2.2.2 Execução e acompanhamento do Plano Plurianual**

O PPA 2012-2015 trouxe alterações significativas na estrutura adotada pelos últimos três planos plurianuais do governo federal, uma vez que as categorias a partir das quais o plano se organizava, desde a edição do Decreto 2.829/1998, foram redesenhas. O binômio “programa-ação” que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos deu lugar a “programas temáticos”, “objetivos” e “iniciativas”, restando às últimas o vínculo entre o plano e o orçamento.

Segundo informações da Lei 12.593/2012, o PPA 2012-2015 apresenta um total de 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, em comparação a um total de 321 programas do PPA 2008-2011, além de 492 objetivos, com 2.417 metas e 2.503 iniciativas orçamentárias e não orçamentárias.

Segundo a mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei do Plano Plurianual 2012-2015, foram previstos dispêndios globais da ordem de R\$ 5,4 trilhões (38% superior ao PPA 2008-2011) para atender os objetivos de governo e setoriais, a partir de parcerias públicas e privadas, destacando-se os recursos orçamentários (68%), extraorçamentários (25%) e de investimento das estatais (7%).

Do montante dos recursos previstos, os programas temáticos representam 83,6%, o que significa um total de R\$ 4,53 trilhões para o período 2012-2015. Os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado representam 16,4% da estimativa, totalizando R\$ 889,7 bilhões.

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos, considerando-se apenas os programas temáticos do plano, agregados em quatro áreas. Segundo as informações do PPA 2012-2015, 56,8% dos valores estimados estão destinados a programas temáticos da área social, seguidos por infraestrutura (26,3%), desenvolvimento produtivo e ambiental (14,6%) e temas especiais (2,3%), conforme quadro que segue.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Previsão de Recursos do PPA 2012-2015

Área Temática	Quantidade de Programas Temáticos	Programa Temático	Valor Estimado 2012-2015	R\$ Bilhões
Social	25	Previdência Social	1.700,0	37,4%
		Aperfeiçoamento do SUS	316,7	7,0%
		Trabalho, Emprego e Renda	248,0	5,5%
		Programas de Educação	197,6	4,4%
		Demais	117,7	2,6%
		<i>Total Social</i>	2.580	56,8%
Infraestrutura	25	Moradia Digna	389,7	8,6%
		Petróleo e Gás	227,7	5,0%
		Energia Elétrica	177,2	3,9%
		Combustíveis	122,5	2,7%
		Transportes	117,1	2,6%
		Demais	159,8	3,5%
<i>Total Infraestrutura</i>			1.194,0	26,30%
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	17	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	211,8	4,7%
		Comércio Exterior	181,2	4,0%
		Desenvolvimento Produtivo	101,6	2,2%
		Demais	168,4	3,7%
		<i>Total Des. Produtivo e Ambiental</i>	663	14,6%
		Política Nacional de Defesa	53,0	1,2%
Temas Especiais	8	Des. Regional, Territorial, Sustentável e Economia Solidária	43,6	1,0%
		Política Externa	4,1	0,1%
		Demais	3,1	0,1%
		<i>Total Temas Especiais</i>	104	2,3%
<b>Total de Recursos PPA 2012-2015</b>			<b>4.541</b>	

Fonte: Dimensão Estratégica do PPA 2012-2015.

Os recursos orçamentários representam, então, 75% dos recursos previstos para o quadriênio, cerca de R\$ 3,6 trilhões. Em 2012, as despesas liquidadas do governo federal no âmbito do orçamento fiscal e da segurança social foram de R\$ 757,4 bilhões (excluídos encargos especiais que não constam no PPA) e R\$ 97,9 bilhões do orçamento de investimento das estatais, os quais totalizam R\$ 855,3 bilhões.

Em relação aos indicadores dos programas temáticos, merece destaque o fato de que o preenchimento dos seus resultados no Siop passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável por disponibilizar informações sobre a execução dos programas e ações do governo federal integrantes do plano plurianual. Tal atribuição, até então, era de responsabilidade dos órgãos setoriais.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

De forma diversa da apresentada no PPA 2008-2011, não foram estabelecidos indicadores para monitoramento da orientação estratégica do PPA 2012-2015, com ênfase na efetividade. Ainda que existam alguns indicadores de efetividade no nível dos programas temáticos, não estão claros quais são os mecanismos de monitoramento dos impactos globais do plano, que permitem demonstrar a contribuição dos resultados dos programas temáticos para o alcance dos macrodesafios estabelecidos.

Outrossim, apesar de a metodologia do novo PPA 2012-2015 prever que os programas temáticos devem ser abrangentes para organizar a gestão, o monitoramento e a avaliação, não estão previstos instrumentos para monitoramento das metas qualitativas, informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas, o que pode comprometer o controle a ser executado pelos gestores, pela sociedade e pelos próprios órgãos de fiscalização.

#### **2.2.3 Execução das ações prioritárias**

Inicialmente, é importante observar que, diversamente dos anos anteriores, o projeto de LDO encaminhado ao Congresso Nacional não continha um anexo específico de prioridades e metas. Assim, para o exercício de 2012, a LDO não cumpriu uma de suas finalidades principais, qual seja, o estabelecimento de prioridades para a administração pública. No entanto, essa lacuna foi suprimida, de certa forma, pela Lei 12.593/2012, que estabeleceu o PPA 2012- 2015. De acordo com o art. 19 desse instrumento orçamentário, “São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil sem Miséria – PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias”.

A identificação das despesas do PBSM revelou-se bastante problemática. Na tentativa de identificar essas despesas, solicitaram-se à SOF, à Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que é o órgão responsável pelo monitoramento do PBSM, e à STN informações sobre as despesas do plano em comento no exercício de 2012. Pelos dados apresentados, verificam-se diferenças significativas em relação ao que a SOF, a STN e a Sesep incluem no

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

PBSM.

Tais diferenças evidenciam a dificuldade em se obterem dados fidedignos da execução das despesas no PBSM no Siafi. Sabe-se que a despesa está lá, mesclada a uma série de outras, mas a seleção das despesas que compõem o plano varia de acordo com a fonte de informação – SOF, STN e Sesep.

Diante dessa situação, foi proposta a inclusão, no Relatório de Contas, de uma ressalva relativa aos problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada a essas ações, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle.

### **2.2.4 Lei Orçamentária Anual – LOA – créditos adicionais**

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o orçamento anual foi acrescido em R\$ 104,8 bilhões (4,6%), sendo um acréscimo de R\$ 106,1 bilhões nos OFSS, que aumentou 4,93%, e um decréscimo de R\$ 1,3 bilhões, ou 1,22%, no orçamento de investimento.

Com relação à abertura de créditos extraordinários, constata-se que, em 2012, foram editadas nove medidas provisórias, no valor total de R\$ 59,0 bilhões, montante bastante superior aos R\$ 2,4 bilhões referentes a 2011.

### **2.2.5 Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento**

A partir da primeira avaliação bimestral da execução orçamentária, em obediência ao art. 9º da LRF, em março foi procedida reavaliação completa de todos os itens de receitas e despesas primárias do governo federal relativas ao primeiro bimestre de 2012. Na ocasião, verificou-se a necessidade de limitação adicional de despesas discricionárias no montante de R\$ 368,6 milhões. Desse modo, a limitação total de empenho e movimentação financeira em relação à LOA 2012 ficou em R\$ 35,4 bilhões. Assim, a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao MPU foi de, respectivamente, R\$ 35.010,0 milhões, R\$ 94,5 milhões, R\$

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

248,2 milhões e R\$ 25,9 milhões.

Encerrado o segundo bimestre de 2012, as receitas e despesas primárias de execução obrigatória foram reavaliadas, verificando-se a possibilidade de flexibilização dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos na primeira avaliação bimestral de 2012, no montante de R\$ 1,3 bilhão.

Ao fim dos terceiro e quarto bimestres, analogamente aos bimestres anteriores, foram feitas novas estimativas das receitas e despesas primárias, com base em dados realizados até junho e agosto de 2012, respectivamente, e parâmetros macroeconômicos atualizados. A partir das novas avaliações, decidiu-se por manter os limites de empenho e movimentação financeira nos mesmos patamares.

Após o término do quinto bimestre de 2012, o Poder Executivo reviu as projeções das receitas e despesas primárias de execução obrigatória, tendo como base parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente, e observando, de modo geral, dados realizados até o mês de setembro e dados prévios do mês de outubro para alguns itens. Nessa avaliação orçamentária, constatou-se a possibilidade de flexibilização dos limites de empenho em R\$ 8,5 bilhões.

O quadro abaixo evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2012.

**Avaliações Orçamentárias Bimestrais**

R\$ milhões

Avaliações Bimestrais	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre
Limitação/ampliações indicadas	-35.378,6	1.328,7	0	0	8.495,8

Fonte: SOF.

### **2.2.6 Receitas**

A receita realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R\$ 1,931 trilhão, fica reduzida a R\$ 1,555 trilhão se descontados os R\$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal. Nessa linha, o montante previsto era de R\$ 1,495 trilhão, ou seja, R\$ 2,150 trilhões menos R\$ 655,5 bilhões. Portanto, expurgando-se o refinanciamento da dívida pública, observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 4% acima do previsto.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R\$ 1,135 trilhão, verifica-se que apresentou uma variação negativa de 4,66%, quando comparada à previsão inicial.

Como em anos anteriores, a diferença entre o valor total previsto e o efetivamente realizado, de R\$ 59,6 bilhões, deveu-se, principalmente, à dificuldade de previsão das receitas de capital, que são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. A receita de capital realizada deduzida do refinanciamento da dívida (R\$ 420 bilhões) ficou 37,78% acima da previsão total, que era de R\$ 305 bilhões. Examinando mais detalhadamente essa categoria econômica, constata-se que os itens “outras receitas de capital” e “alienação de bens” apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 149,18% e 168,84% respectivamente.

#### **2.2.7 Despesas**

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2012, foram aprovadas pela Lei 12.595, de 19 de janeiro de 2012 (LOA 2012) no montante de R\$ 2,150 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 2,257 trilhões. A despesa empenhada correspondeu a 82% do valor total autorizado. Desse montante, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1%) e não processados (6%).

Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011. O incremento foi positivamente impactado pelo PAC, cujo crescimento real foi de 45%. Já no período entre 2008 e 2012, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 12%. Mais uma vez, o PAC se destaca com um crescimento de 143% no período. As despesas primárias obrigatórias também tiveram crescimento maior que a média, 19%. Já as despesas primárias discricionárias e as despesas financeiras tiveram crescimento real mais modesto, 3% e 2%, respectivamente.

As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos percentuais no período foram “Saneamento” (61%) e “Gestão Ambiental” (47%). Por outro

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

lado, houve reduções de despesas nas funções “Essencial à Justiça” (-31%) e “Direitos da Cidadania” (-6%).

As funções Previdência Social e Encargos Especiais, que agregam as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais, representam, juntas, 61% do total das despesas empenhadas em 2012. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Administração, Transporte e Agricultura.

#### **2.2.8 Despesas com pessoal**

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 4% em relação ao ano anterior. As despesas do grupo são compostas, em sua maior parte, de gastos com vencimentos e vantagens fixas (45% do total), aposentadorias, reformas e pensões (40% do total).

#### **2.2.9 Outras despesas correntes**

As denominadas Outras Despesas Correntes – ODC constituem os principais dispêndios dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social depois das despesas relacionadas ao serviço da dívida pública federal. Essas despesas incluem, dentre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), transferências a estados e municípios e custeio.

Os dispêndios a título de ODC aumentaram 11% no período. Destacam-se os gastos previdenciários (elementos 53 a 58) e a distribuição de receitas aos entes subnacionais (elemento 81), que responderam por quase 64% do total do grupo. Outro elemento de despesa relevante foram as contribuições, responsáveis por 10% das ODC. As contribuições referem-se a transferências de recursos do orçamento da União a entidades privadas sem fins lucrativos, para aplicação em despesas correntes ou de capital, segundo conste de lei autorizativa específica.

#### **2.2.10 Investimentos**

Em termos financeiros, as principais funções em que são realizados os investimentos, no âmbito do Governo Federal, são Transporte, Educação e

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Defesa Nacional, cujo volume agregado de despesas empenhadas em 2012 representou 56% do total. Dentre as funções com expansão mais significativas, quando se compara com 2011, deve-se mencionar Energia, Direitos da Cidadania e Administração, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 369%, 283% e 276%.

Aspecto relevante relacionado às despesas com investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Da dotação total de investimentos para 2012, apenas 58% foram empenhados no exercício. Desse montante, uma parcela significativa foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

#### **2.2.11 Restos a pagar**

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2011, para execução em 2012, atingiu R\$ 141 bilhões, o que representa aumento de 10% em relação ao exercício anterior. Do total, 56% foram pagos em 2012; outros 9% foram cancelados; e 35% mantiveram- se como saldo a pagar ao final do ano.

Com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social correspondeu a 55% do total. O montante se refere às despesas com benefícios previdenciários do INSS e tem sido expressivo nos últimos exercícios em função de alteração na sistemática contábil adotada pelo órgão na contabilização dessas despesas. De toda sorte, 99,8% do total inscrito foram pagos já no início de 2012.

Já o Ministério das Cidades é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados, 20%. O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O programa concentrou 33% do total dos restos a pagar não processados inscritos no início de 2012, dos quais 53% foram pagos durante o exercício.

Convém destacar que tem sido consignado nos últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República que o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios. O crescimento entre 2008 e 2012 foi de 87%, enquanto que no último exercício o crescimento foi de 25%.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

#### **2.2.12 Orçamento de investimento (OI) das empresas estatais**

No exercício de 2012, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de aproximadamente R\$ 98,0 bilhões, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011. Desse valor, 82% foram financiados com recursos próprios e 12% com recursos para aumento do patrimônio líquido.

A execução geral do OI foi de 92,8% dos recursos programados, com forte peso do Grupo Petrobras, responsável por 98,2% da sua programação, seguido dos Grupos Eletrobrás (69,3%) e Sistema Financeiro (68,9%). O pior desempenho coube ao conjunto das demais estatais, que atingiram 58,8% da programação. Neste grupo, destacam-se as Companhias Docas, por representarem um subgrupo cujas empresas executaram abaixo de 50%.

Identificou-se que algumas empresas executaram despesas irregularmente acima do limite autorizado para a fonte de financiamento. Semelhante desconformidade foi objeto de ressalva no Relatório sobre as Contas do Governo de 2011. Na ocasião, esclareceu-se que as empresas estatais não dependem de prévia solicitação de gastos, via sistema eletrônico – como ocorre via Siafi para os OFSS –, para que executem seu orçamento. Uma vez que o sistema exige apenas que se informe a realização da despesa, nada impede que ela suplante o valor do crédito aprovado. Registre-se, contudo, que, embora Infraero e Furnas tenham ultrapassado os limites por fonte de financiamento, o limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, não foi atingido. De toda a sorte, a irregularidade implica a necessidade de ressalva, com fundamento nos parágrafos 2º e 3º do art. 51 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012).

Além disso, não obstante a vedação constitucional de realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme inciso II do art. 167, verificou-se que oito empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada. Foram estas as empresas: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev); Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras); Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre); Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV); Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); SFE – Sociedade Fluminense de

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Energia Ltda. e Termoceará Ltda.

### **2.3 Ação Setorial do Governo Federal**

O Relatório do TCU sobre as Contas de Governo de 2012 analisa detalhadamente a ação setorial do governo federal, com informações sobre os principais programas, a execução orçamentária e os resultados das auditorias e demais ações de controle externo realizadas pelo Tribunal em cada uma das áreas.

Neste relatório, porém, serão enfatizadas aquelas áreas que foram destacadas nas considerações finais do Ministro José Jorge, Relator das Contas do Governo no âmbito do TCU.

#### **2.3.1 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**

No tocante à execução das ações do PAC no âmbito do orçamento federal, verifica-se a manutenção da trajetória ascendente de dotação, tendo chegado a R\$ 73,9 bilhões em 2012, valor 345% superior à dotação do primeiro ano do programa, em 2007. Apesar desse contínuo aumento na dotação, a execução orçamentária continua a ser bastante inferior à dotação anual, comportamento já visto nos exercícios anteriores, ocasionando elevação da execução das ações do PAC por intermédio de inscrição em Restos a Pagar não Processados (RPNP), a serem pagos nos exercícios posteriores. Em 2012, foram inscritos R\$ 35,7 bilhões em RPNP, equivalentes a 66,2% do montante empenhado, de R\$ 53,9 bilhões.

Em que pese a prioridade dada às ações do PAC, desde o seu lançamento, repactuações no prazo de finalização de muitas delas têm sido efetuadas em razão de atrasos verificados em suas execuções.

#### **2.3.2 Função Previdência Social**

Ao longo dos últimos cinco anos, o gasto com a função Previdência Social cresceu, em valores nominais, de R\$ 258,0 bilhões em 2008 para R\$ 399,9 bilhões em 2012, com média de crescimento nominal anual de 12,0%. A tendência crescente era previsível, tendo em vista que grande parcela dos recursos destina-se ao pagamento de benefícios, cujo número foi crescente nos últimos anos, tendência que deve se repetir também nos próximos. Com relação ao PIB, esses valores oscilaram entre 8,5% e 9,1%, com média igual a 8,8%, sem

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

demonstrar tendência sistemática de aumento ou diminuição.

É possível observar que, da dotação atualizada de R\$ 401,2 bilhões, foram empenhados e liquidados praticamente 100% dos valores, sendo que 96% deles foram pagos.

Constata-se crescimento anual sistemático dos valores alocados à subfunção Previdência Básica, o que reflete o aumento no número de benefícios mantidos pelo RGPS nos últimos anos. Observa-se, também, que houve crescimento anual, de menor magnitude, dos valores alocados à subfunção Previdência do Regime Estatutário, em decorrência do aumento de despesas com o RPPS, incluindo servidores civis e militares. Em 2012, nessas duas subfunções foram alocados 79,3% e 20,1%, respectivamente, do orçamento destinado à função Previdência Social, as quais respondem juntas por 99,4% da execução orçamentária da função.

A função Previdência Social abrange o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, o Regime de Próprio de Previdência Social - RPPS e o Regime de Previdência Complementar - RPC. O resultado previdenciário do RGPS pode ser segregado em relação ao Setor Urbano e ao Setor Rural. Em 2012, o Setor Urbano apresentou um resultado positivo de R\$ 24,6 bilhões e o Setor Rural, um resultado negativo de R\$ 65,4 bilhões. Esse resultado mostra que há uma tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana e que há necessidade de financiamento extremamente alta no meio rural, decorrente da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

O RPPS abrange o regime próprio dos servidores civis e o regime próprio dos militares. No exercício de 2012, o fluxo de caixa do RPPS apresentou resultado negativo de R\$ 57,6 bilhões. O déficit do RPPS decorre, principalmente, das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual aproximadamente 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito a aposentadoria integral, sem a devida contribuição previdenciária ou compensação entre os regimes previdenciários.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

#### **2.3.3 Função Saúde**

Os gastos totais com a função Saúde aumentaram, em valores nominais, de pouco mais de R\$ 63 bilhões em 2008 para aproximadamente R\$ 95 bilhões em 2012, o que significa um crescimento de cerca de 51%. A proporção dos gastos em Saúde em relação ao PIB aumentou de 1,47% em 2008 para 1,63% em 2012. A execução do Orçamento de Investimentos das Estatais, em torno de R\$ 77 milhões em 2012, diz respeito à estruturação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) e destina-se ao suprimento de sangue e hemoderivados para o SUS.

Em 2012, a função Saúde foi responsável por 12,36% do gasto tributário federal. Houve aumento de aproximadamente R\$ 1,56 bilhão entre 2011 e 2012, correspondendo a 9,4% nesse período. Do total de R\$ 18,04 bilhões relacionados aos gastos tributários em 2012, 48,5% referem-se a despesas médicas do IRPF, 17,3% referem-se a assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados (IRPJ), 17% referem-se a medicamentos, 13,3% referem-se a entidades sem fins lucrativos, voltadas para a Assistência Social, e 3,7% referem-se a produtos químicos e farmacêuticos.

Em relação à subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, os gastos aumentaram 65% entre 2008 e 2012. A participação dessa subfunção nos gastos totais da função em 2012 foi de 54%. Em 2009, tal participação representava 58% dos gastos na Função Saúde.

No que se refere à Atenção Básica, houve crescimento de 70% entre 2008 e 2012, e sua participação nos gastos totais da função Saúde retornou ao patamar de 21%, crescendo em relação ao observado nos anos de 2010 e 2011, o que é positivo para a consolidação da diretriz de fortalecimento da Atenção Básica, estabelecida no Pacto pela Saúde, em 2006. Em termos de participação, a subfunção Atenção Básica foi a única que cresceu em 2012.

A subfunção Alimentação e Nutrição teve aumento de 101% entre 2008 e 2012. No período mencionado, a sua participação nos gastos totais da função oscilou entre 4 e 6%. O menor crescimento verificado foi o da Vigilância Sanitária, de aproximadamente 2% dos gastos nesse período. A participação dos gastos

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

dessa subfunção na função Saúde vem caindo desde 2008, quando foi de 0,6%, chegando a apenas 0,36% em 2012. Verificou-se também que os gastos em Vigilância Epidemiológica cresceram 8% entre 2011 e 2012, revertendo a diminuição observada entre 2010 e 2011. Cabe destacar que as subfunções Alimentação e Nutrição, Vigilância Sanitária e Vigilância Epidemiológica trabalham em conjunto com ações voltadas à atenção primária em saúde, contribuindo, assim, para melhoria de saúde da população complementarmente à Atenção Básica.

#### **2.3.4 Função Educação**

A proporção dos valores liquidados na função Educação em relação ao PIB, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vem aumentando progressivamente nos últimos anos. Em 2008, representava 0,88% do PIB; depois de aumentos progressivos, essa proporção alcançou 1,51% do PIB em 2012, com liquidação de R\$ 66,5 bilhões.

A análise da execução orçamentária por subfunção no exercício de 2012 revela significativa participação de outras subfunções, não típicas da Educação, no total dos gastos da função, que chegaram a aproximadamente 47% das despesas realizadas. A principal é a mencionada subfunção Transferências para a Educação Básica, que representa aproximadamente R\$ 14,4 bilhões dos R\$ 31,2 bilhões apontados, ou seja, quase a metade dos recursos liquidados em outras subfunções.

Ao se verificarem as séries históricas, de 2008 a 2012, nota-se que, individualmente, as subfunções que proporcionalmente mais cresceram foram Educação Infantil e Ensino Profissional, representando aumento de aproximadamente 650% e 316%, respectivamente, no decorrer desses exercícios, destacando o aumento na educação infantil a partir do ano de 2011.

Individualmente, a subfunção de maior relevo na esfera federal, Ensino Superior, que materializa a prioridade constitucional para a União, apresentou crescimento de aproximadamente 9% no ano de 2012, em relação ao ano anterior. Ressalta-se que essa subfunção havia apresentado crescimento nominal de 90% de 2007 a 2011.

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Considerando as subfunções correlacionadas à educação básica (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Transferências para a Educação Básica e Alimentação e Nutrição), os recursos investidos nessa etapa educacional, em 2012, alcançaram aproximadamente R\$ 33 bilhões. Já as despesas relativas às subfunções concernentes à educação superior no mesmo ano (Ensino Superior, Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Desenvolvimento Científico) chegaram a aproximadamente R\$ 25 bilhões. Dessa forma, as transferências de recursos federais para a educação básica superaram a execução das despesas relativas à educação superior, destacando o caráter supletivo da União relativamente aos demais sistemas de ensino.

Já a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior revela a persistente disparidade entre as regiões Sul e Sudeste e o restante do país. Aquelas regiões apresentam índices acima da média nacional. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar essas desigualdades.

#### **2.3.5 Função Comunicações**

O gasto na função Comunicações compreende os valores liquidados da execução orçamentária no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento (OI); os valores liquidados de restos a pagar não processados (RPNP); e o gasto tributário; no total de R\$ 5,8 bilhões no período 2008-2012, sendo a média anual de R\$ 1,45 bilhão. Verifica-se que, embora, no mesmo período, os gastos nominais tenham crescido 33%, a participação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) manteve-se praticamente constante.

Em 2010, a execução do OFSS aumentou em torno de 36% quando comparada à de 2009, passando de R\$ 405 milhões para R\$ 549 milhões, devido à retomada da execução dos programas do Funttel e a contratação de novos servidores para compor o quadro da Anatel. Entre 2010 e 2011, observa-se a evolução dos valores liquidados do OFSS no próprio exercício, com variação positiva de cerca de 25%, principalmente como reflexo da participação da União no capital

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

da Telebrás, responsável por cerca de 70% do acréscimo.

Em 2012, a execução do OFSS apresentou um acréscimo de 11% em relação a 2011, alcançando R\$ 767 milhões. O principal responsável por esse acréscimo foi o aumento de recursos para as ações de inclusão digital. No que tange aos valores de RPNP, verifica-se uma redução de mais de 60% em relação a 2011.

Com referência ao OI, observa-se que o valor aplicado mais do que dobrou, comparando-se 2012 com 2011, parcialmente em decorrência dos investimentos da Telebrás na infraestrutura de telecomunicações para atender a Copa do Mundo FIFA 2014. O gasto tributário, relacionado à renúncia fiscal, manteve-se na faixa dos anos anteriores, em torno de R\$ 50 milhões.

Analizando a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Comunicações, verifica-se um forte crescimento da execução na subfunção Comunicações Postais, do ano de 2011 para 2012. Já a subfunção Telecomunicações manteve-se estável desde 2010.

#### **2.3.6 Função Transporte**

Observa-se que houve empenho de 65% e liquidação de 35% da dotação total atualizada. Em relação às dotações consignadas no orçamento da União para os programas temáticos, foram destinados: R\$ 19 bilhões para Transporte Rodoviário, R\$ 6 bilhões para Desenvolvimento Produtivo, R\$ 3 bilhões para Transporte Ferroviário, R\$ 2 bilhões para Aviação Civil, R\$ 2 bilhões para Transporte Marítimo e R\$ 0,6 bilhão para Transporte Hidroviário. Têm-se como percentual de liquidação em cada programa temático, respectivamente: 22%, 78%, 16%, 55%, 23% e 3%. Dessa forma, em termos de liquidação, dois programas se destacam: Desenvolvimento Produtivo e Transporte Hidroviário.

Entre os valores liquidados, ressalta-se o da subfunção Transporte Rodoviário, que respondeu por 50% do valor total executado nas subfunções típicas, demonstrando a concentração de investimentos nesse modal, apesar do objetivo governamental de alterar a matriz tradicionalmente dependente do transporte por rodovias. Acrescenta-se, ainda, que os investimentos nos modais rodoviário e ferroviário, desde 2010, vêm decrescendo, ainda que o

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

desenvolvimento da infraestrutura de transporte seja prioridade na política pública do governo federal.

O gasto tributário, da ordem de R\$ 2 bilhões em 2012, representa um volume significativo de recursos. Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. Na função transporte, destaca-se o gasto tributário “embarcações e aeronaves”, no valor de R\$ 1 bilhão, ou seja, o governo desonerou esses setores por meio de incentivos tributários, principalmente os relativos às contribuições para o PIS/COFINS, visando possibilitar aos agentes maior capacidade de investimento.

### **2.4 Análise das demonstrações contábeis da União**

Foram examinados os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais, apresentadas na Prestação de Contas da Presidente da República, consolidados e elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, relativos ao exercício findo em 31 de dezembro de 2012, cujo nível máximo de consolidação abrange todos os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Do exame realizado, é possível concluir que as demonstrações contábeis acima referidas expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2012, exceto quanto às ressalvas indicadas no Parecer Prévio.

No que tange às informações patrimoniais, quatorze constatações respaldaram a opinião com ressalva sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, com destaque para: a ausência de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, de créditos parcelados, da dívida mobiliária interna e de bens imóveis de uso especial; a defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias; as falhas de divulgação de transações com partes relacionadas; e, a não contabilização

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

da depreciação de bens imóveis.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram quatro as constatações que deram suporte à opinião com ressalva sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES; efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R\$ 2,38 bilhões; falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e, ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram expedidas 24 recomendações, tendo como destinatários diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal e, em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

### **2.5 Áreas Temáticas**

#### **2.5.1 Infraestrutura – Energia: Programa Luz para Todos**

Dada a sua relevância política, o trabalho acerca do Programa Luz para Todos merece destaque tanto pela importância decorrente do impacto sobre o cotidiano do cidadão, como pelo elevado volume de recursos envolvidos.

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - Programa Luz para Todos (LPT), criado por meio do Decreto 4.873/2003, é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), operacionalizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) e executado pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações, à conta de R\$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R\$ 14,4 bilhões. No início de 2013, havia cerca de R\$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos, que devem ser liquidados à medida que as obras forem finalizadas.

Apesar dos resultados apresentados até o momento, nos últimos anos, verifica-se uma diminuição do número de ligações realizadas. Da meta de 715.939

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

ligações, integrante do PAC-2 (2011-2014), 367.993 ligações foram realizadas entre 2011 e 2012. Em 2012, apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas. Isso significa que, para cumprimento da meta, deveriam ser concluídas anualmente mais de 174.000 ligações, em média, até 2014, o que implicaria a necessidade de ampliação do ritmo de instalações pelo MME.

Em 2012, foram executados somente 55% da meta prevista para o ano. Por outro lado, mesmo que a referida meta do PAC-2 fosse atingida em 2014, isso não significaria que o País atingisse a universalização, como definido pela Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) nº 223/2003, a qual estabelece que, até 2015, todos os lares do Brasil devem ter energia elétrica. Por esse motivo, é importante que o MME e a Aneel monitorem e avaliem sistematicamente a execução do programa nesse período, para que eventuais ajustes, que não apenas a prorrogação de prazo, possam ser tempestivamente efetivados para que se alcance a universalização.

#### **2.6 Recomendações do TCU nas Contas da Presidente da República de 2011**

No parecer prévio sobre as Contas da Presidente da República de 2011, o TCU formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública.

Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, o Tribunal analisou as informações constantes da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2012, para verificar o cumprimento dessas recomendações.

##### **2.6.1 Acompanhamento das recomendações Exaradas nas Contas da Presidente da República de 2011**

Das recomendações não atendidas, destacamos as constantes do quadro abaixo:

##### **Recomendações não atendidas relativas às Contas do Governo de 2011**

Órgão/Entidade	Recomendação (não atendida)
----------------	-----------------------------

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Casa Civil da Presidência da República	<p>a) Adotar as providências de sua competência para efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do País, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001;</p> <p>b) Coordenar a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T &amp; I), que extrapole os períodos quadriennais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial.</p>
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	<p>a) Efetuar estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009;</p> <p>b) Estabelecer regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento.</p>
Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Previdência Social e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	<p>a) Institucionalizarem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;</p> <p>b) Elaborarem e encaminharem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto.</p>

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	a) Estabelecer diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo.
Ministério das Comunicações (MC)	a) Em relação ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), definir metas mais detalhadas, indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma das ações, bem como estabelecer maior horizonte temporal de planejamento, atualizá-lo periodicamente e divulgar o relatório anual de acompanhamento, conforme previsto no art. 3º, inciso V, do Decreto 7.175/2010.

### **2.7 Conclusão – Contas da Presidente da República de 2012**

O relatório sobre as contas da Presidente da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos da União em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, e com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário da Corte de Contas.

A análise conduziu à conclusão de que:

- a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis; e
- b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

#### **2.7.1 Ressalvas**

Destacam-se, a seguir, as ressalvas constantes do relatório:

- I. Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle;
- II. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;
- III. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero);
- IV. Deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos investimentos programados pelo conjunto

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos;
- V. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R\$ 1,25 trilhão;
  - VI. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R\$ 147 bilhões;
  - VII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa, nos montantes de R\$ 135,4 bilhões, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 39,3 bilhões;
  - VIII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R\$ 53 bilhões;
  - IX. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Mobiliária Interna, no montante de R\$ 28,9 bilhões;
  - X. Registro contábil intempestivo de R\$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal;
  - XI. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que, em 31/12/2012, ficaram subavaliadas em R\$ 4 bilhões;
  - XII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R\$ 933 milhões;
  - XIII. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional;
  - XIV. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas;
  - XV. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias;
  - XVI. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- XVII. Não contabilização da depreciação de bens imóveis;
- XVIII. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber;
- XIX. Recebimento de R\$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- XX. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social aumentado em R\$ 2,38 bilhões;
- XXI. Falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio;
- XXII. Ausência de contabilização das renúncias de receitas.

### **2.7.2 Recomendações**

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

- I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013;
- II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os valores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento;
- III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais;

- IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termoceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades;
- V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento;

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal;
- VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminhado à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000;
- VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000;
- IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório “Resultado do Tesouro Nacional”, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991;
- XI. ao Ministério da Saúde que:
- a. publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;
  - b. revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;
  - c. em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;
  - d. altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e
  - e. incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- relativas à implantação de complexos reguladores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;
- XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que:
- a. elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados; e
  - b. realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;
- XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002;
- XIV. ao Conselho Monetário Nacional que:
- a. em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolução-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;
  - b. reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- c. adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;
- XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis;
- XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos;
- XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:
  - a. informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações;
  - b. registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade;
  - c. sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal;
  - d. explice detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença;

- e. inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas;
  - f. evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos;
  - g. contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica;
  - h. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas;
  - i. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes;
  - j. crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações;
- XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais;
- XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da administração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade;
- XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi;
- XXI. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União;
- XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço- Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais;
- XXIII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura;
- XXIV. que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial, pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura; e

- XXV. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **2.8 Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores**

#### **PROJETO DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, observando o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal; e

**CONSIDERANDO** que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, foram prestadas pela Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** a análise efetuada no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e a auditoria do Balanço Geral da União;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 24, inciso XI, da Lei 10.180/2001, c/c o parágrafo único do art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal é responsável pela elaboração do relatório sobre a execução dos orçamentos da União de acordo com o Aviso 01/2012 – Gab.Min.JJ;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente, se causada por fraude ou erro;

**CONSIDERANDO** que o Balanço Geral da União abrange os órgãos e as entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, é composto pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais consolidados da União;

**CONSIDERANDO** que a análise técnica sobre as Contas do Poder

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

*Executivo de 2012, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;*

**É DE PARECER** que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, tendo em vista que:

- a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal;
- b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de maio de 2013.

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

### **3 VOTO**

#### **3.1 Tempestividade na apreciação das contas**

Ao decidir apresentar este voto em separado sobre as contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2012, busquei debruçar-me sobre a matéria para apresentar a este Colegiado parecer fundamentado e tempestivo para subsidiar o voto de cada um dos membros desta Comissão.

Observo, entretanto, que a Constituição Federal concedeu ao Poder Executivo prazo de **apenas** sessenta dias após a abertura da sessão legislativa para apresentar as contas ao Congresso Nacional e igual prazo ao TCU para elaboração do Parecer Prévio. Embora tão exíguos prazos denotem a relevância da matéria, nada dispôs a Carta Magna sobre prazo para esta Casa julgar as contas apresentadas.

Talvez por esta razão, na data do fechamento deste Relatório, quatorze contas do Presidente da República aguardavam julgamento pelo Congresso Nacional (1990, 1991 e de 2002 a 2013), das quais sete ainda não foram apreciadas por esta Comissão (1990, 1991, 2009 a 2013).

Faço esses registros para reflexão dos nobres pares e também para anotar que reputamos prejudicada a realização de audiência pública prevista no artigo 115 da Resolução nº 1/2006-CMO, por entender que ela pouco ou mesmo nada de útil acrescentaria ao exame da matéria, nesta oportunidade, dado o longo tempo decorrido desde que as contas foram apresentadas.

#### **3.2 Ajustes na denominação do Relatório e Parecer Preliminar**

Preliminarmente, cabe registrar que o TCU denomina o processo de prestação de contas ora de “Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2012”, ora de “Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012”.

Ambas as denominações conflitam com o comando expresso da Constituição Federal no sentido de que cabe àquela Corte de Contas emitir parecer prévio e esta Casa julgar as contas do “Presidente da República”, nos termos estabelecido nos artigos 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, o

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

que não se confunde com “contas de governo” ou do “Poder Executivo”, dado o caráter personalíssimo e singular que deve ser observado nos processos de prestações de contas.

O caráter pessoal decorre do fato de a legislação imputar penas severas aos titulares de contas eventualmente não aprovadas, como é o caso da inelegibilidade do responsável, nos termos estabelecidos pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.<sup>3</sup>

A circunstância de o Relatório contemplar informações orçamentárias e financeiras dos demais Poderes e do Ministério Público não justifica a utilização das denominações mencionadas nem muda o caráter pessoal das prestações de contas.

Pelo contrário, a visão global e integrada de balanços, demonstrativos contábeis e de orçamentos é imprescindível para a apreciação e julgamento das contas do Presidente da República não só para que se tenha a visão conjunta de toda a administração federal, mas também porque objetivos e metas fixados para o Poder Executivo podem ser afetados por eventos ocorridos naquelas esferas da administração pública, fatos que poderiam passar desapercebidos, caso não houvesse a visão integrada.

Assim, para evitar dubiedades jurídicas e possíveis mal-entendidos entre cidadãos, pesquisadores e entidades da sociedade civil organizada sobre a matéria efetivamente julgada e o escopo da apreciação do Congresso Nacional, melhor seria a uniformização da denominação de modo que esta reflita o exato comando constitucional, ou seja, o julgamento das contas do Presidente da República.

Por estas razões adotamos, neste Relatório e no projeto de decreto legislativo que submetemos à apreciação deste Colegiado, a denominação “contas do Presidente da República”, inclusive para guardar consonância com o título do

---

<sup>3</sup> Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

.....

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

# **CONGRESSO NACIONAL**

## **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

documento submetido pelo Poder Executivo à apreciação desta Casa.

### **3.3 Conteúdo do relatório e do Parecer Prévio**

O Constituinte de 1988 separou a responsabilidade do Presidente da República daquela pertinente aos administradores e demais agentes responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes da União, pois, sobre as contas específicas destes, o TCU exerce função judicante, situação inversa da que ocorre sobre as Contas do Presidente da República, quando aquela Corte de Contas exerce função analítica, nos termos do artigo 71, incisos I e II, da Lei Maior.

Isso porque não é o Presidente da República gestor de dinheiros públicos, tarefa essa atribuída aos Ordenadores de Despesa, estes sim investidos do dever constitucional e legal de anualmente ou quando solicitados apresentarem ao TCU as suas tomadas ou prestações de contas, com a comprovação do correto emprego dos recursos públicos, sujeitando-se, em caso de má aplicação, às sanções previstas em lei.

O trabalho ora apresentado pelo TCU é um exame crítico das Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2012 sob os aspectos econômico, financeiro e orçamentário e, dentro desse enfoque, uma avaliação da Administração Pública Federal como um todo.

Destacamos, entre as preocupações, o baixo crescimento real do PIB de 0,9%, frustrando as expectativas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Com relação à análise dos resultados obtidos pela gestão fiscal no exercício de 2012, chama a atenção o baixo índice de execução orçamentária de investimentos, em torno de 7% do total das despesas primárias. Tal fato resulta no elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Dos R\$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 66,8% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Examinando o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, verifica-se que a meta de superávit primário estabelecida para o exercício de 2012, de 1,93% do PIB, foi cumprida. É importante, de toda forma, observar as

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

condições em que se deu o cumprimento dessa meta. A União obteve superávit primário de R\$ 85 bilhões, valor inferior à meta estabelecida de R\$ 97 bilhões. No entanto, a própria LDO permitiu deduzir da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, de R\$ 39,3 bilhões, garantindo assim o alcance da meta de R\$ 57,7 bilhões com folga de R\$ 27,3 bilhões.

É importante destacar que grande parte do resultado fiscal superavitário decorreu de postergações de pagamentos (inscrições em restos a pagar), limitações de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento de gastos), bem como de receitas extraordinárias oriundas de operações complexas efetuadas pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, com a Caixa Econômica Federal e com o BNDES.

Segundo consignado pelo TCU, o Balanço Geral da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2012, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Destaca aquela Corte de Contas que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2012, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes.

O TCU apontou vinte e duas ressalvas às Contas da Presidente da República. Entende esta relatoria, assim como outros que a antecederam, que ressalvas só devem comprometer a aprovação das contas se ficar caracterizada, claramente, a conivência ou omissão do titular em tomar as providências de sua alcada para correção das irregularidades, situação esta que não se verificou na prestação de contas relativa ao exercício de 2012.

A propósito, vale registrar que as normas de auditoria independente apontam que as ressalvas expressas sobre as demonstrações contábeis devem

## **CONGRESSO NACIONAL**

### **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

permitir aos usuários claro entendimento de sua natureza e seus efeitos nas demonstrações contábeis, particularmente sobre a posição patrimonial e financeira e o resultado das operações.

O parecer adverso, contudo, somente deve ser emitido se verificada a existência de efeitos que, isolada ou conjugadamente, forem de tal relevância que comprometam o conjunto das demonstrações contábeis, devendo ser considerada tanto as distorções provocadas quanto a apresentação inadequada ou substancialmente incompleta das demonstrações contábeis.

In casu, não se observa tal circunstância como se depreende do parecer favorável à aprovação emitido pela Corte de Contas.

Além disso, é de se observar que o TCU já expediu as recomendações pertinentes aos diversos órgãos e entidades do Poder Executivo no sentido de que estes adotem as providências e medidas necessárias para corrigir as irregularidades detectadas (item 2.7.2 deste Relatório).

Isso posto, em vista dos elementos trazidos à colação nestes autos, em especial o conteúdo do Balanço Geral da União e os subsídios encaminhados pelo TCU, esta Relatoria **VOTA** pela aprovação das contas apresentadas pela Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2012 nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em

**Deputado IZALCI**

Relator

**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO**

Aprova as Contas da Presidente da República relativas ao Exercício de 2012.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

- **Art. 1º** Ficam aprovadas, com as ressalvas apontadas pelo Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, datado de 29 de maio de 2013, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício financeiro de 2012, nos termos do inciso IX do art. 49, combinado com o inciso XXIV do art. 84 da Constituição Federal.
- **Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**Deputado IZALCI**

Relator

**Senadora ROSE DE FREITAS**

Presidente



## CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

# CONCLUSÃO

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO na Nona Reunião Extraordinária, realizada em 7 de outubro de 2015, APROVOU, por unanimidade, o Relatório do Senador HÉLIO JOSÉ, com **ALTERAÇÃO** nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado, favorável à **APROVAÇÃO, com ressalvas da Mensagem nº 25/2013-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2012". Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, no período de 14 a 17/07/2015, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Senadores Rose de Freitas, Presidente, Benedito de Lira, Eduardo Amorim, Hélio José, Paulo Bauer, Roberto Rocha, e Valdir Raupp; e os Deputados Jaime Martins, Primeiro Vice-Presidente, Caio Narcio, Carlos Henrique Gaguim, César Halum, Danilo Forte, Domingos Sávio, Edmar Arruda, Evair de Melo, Flávia Morais, Genecias Noronha, Hildo Rocha, Hissa Abrahão, Hugo Leal, Izalci, João Fernando Coutinho, José Airton Cirilo, Lelo Coimbra, Leo de Brito, Marcelo Aro, Nilto Tatto, Nilton Capixaba, Orlando Silva, Pedro Fernandes, Raimundo Gomes de Matos, Samuel Moreira, Valtenir Pereira, Vitor Valim e Wadson Ribeiro.

Sala de Reuniões, em 7 de outubro de 2015.

Senador HÉLIO JOSÉ  
Relator

Deputado JAIME MARTINS  
Primeiro Vice-Presidente no Exercício da Presidência

**CONGRESSO NACIONAL**

**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO**

Aprova as Contas do Presidente da República  
relativas ao Exercício de 2012.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Ficam aprovadas as contas do Presidente da República  
relativas ao exercício de 2012, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com  
o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal, com as devidas ressalvas  
apontadas no Relatório e Parecer Prévio elaborados pelo Tribunal de Contas da  
União sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República.

**Art. 2º** Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua  
publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

  
Senador HÉLIO JOSÉ  
Relator

  
Deputado JAIME MARTINS  
Primeiro Vice-Presidente no Exercício da Presidência