



CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 60 DE 2016-CN

CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EXERCÍCIO DE 2013

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre a MCN Nº 06/2014-CN que “Encaminha, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, combinado com o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Volume Anexo, que compreende as Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2013.

RELATORA: Deputada FLÁVIA MORAIS
RELATOR *ad hoc*: Deputado RICARDO BARROS

DOCUMENTOS:

- RELATÓRIO
- PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Publicado no DCN de 06/10/2016

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

**PARECER SOBRE AS CONTAS DA
PRESIDENTA DA REPÚBLICA - EXERCÍCIO DE
2013**

**RELATORA: Deputada FLÁVIA MORAIS
(PDT/GO)**

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	2
1.1	Introdução	2
1.2	Legislação aplicável	3
1.3	Conteúdo do Relatório apresentado pelo TCU	4
1.4	Parecer Prévio	4
1.5	Ressalvas do TCU à aprovação das contas da Presidente da República	5
2	Síntese do relatório	8
2.1	Desempenho da economia brasileira	8
2.1.1	Carga tributária nacional	11
2.1.2	Política Fiscal	11
2.1.3	Política monetária e creditícia	12
2.1.4	Dívida Pública	13
2.1.5	Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP	14
2.1.6	Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais	15
2.2	Planejamento, orçamento e gestão fiscal	15
2.2.1	Plano Plurianual – PPA 2012-2015	16
2.2.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2013	18
2.2.3	Lei Orçamentária Anual (LOA)	19
2.3	Despesas	20
2.3.1	Natureza e grupo de despesas	20
2.3.2	Limites para movimentação e empenho – contingenciamento	21
2.3.3	Investimentos	23
2.3.4	Programa de Aceleração do Crescimento	23
2.3.5	Transferências voluntárias	24
2.3.6	Restos a Pagar – Execução em 2013	25
2.3.7	Apuração da Aplicação dos Mínimos Constitucionais em Saúde e Educação	27
2.3.8	Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	27
2.3.9	Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios	28
2.4	Previsão e Arrecadação de Receitas	29
2.4.1	Recuperação de créditos	30
2.4.2	Dívida Ativa	31
2.5	Cumprimento das metas fiscais	31
2.5.1	Receita corrente líquida	31
2.5.2	Limite de despesas com pessoal	32
2.6	Ação setorial do governo	32
2.7	Governança Pública para o Desenvolvimento	34
2.8	Auditória do Balanço Geral da União (BGU)	39
2.9	Recomendações do TCU aos órgãos do Poder Executivo	40
3	VOTO	46
3.1	Contextualização e tempestividade na apreciação das contas	46
3.2	Ajustes na denominação do Relatório e Parecer Preliminar elaborado pelo TCU	47
3.3	Conteúdo do relatório	48
3.4	Conclusão	49

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

PARECER Nº /2015 - CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre a **MCN Nº 06/2014-CN** que “Encaminha, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, combinado com o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Volume Anexo, que compreende as Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2013.”

RELATORA: Deputada FLÁVIA MORAIS (PDT/GO)

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem nº 6, de 2014-CN, (Mensagem nº 69 de 3/4/2014, na origem) a Excelentíssima Senhora Presidenta da República encaminhou ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas da Presidenta da República relativas ao exercício financeiro de 2013, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF).

A matéria foi submetida ao Tribunal de Contas da União (TCU) para que este emitisse, também dentro do prazo de sessenta dias a contar do recebimento, o parecer prévio previsto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 718-Seses-TCU-Plenário, de 28/5/2014, juntamente com o Parecer Prévio e respectivo Relatório, além das declarações de voto dos Ministros.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

De plano, releva registar que tanto a prestação de contas apresentada pelo Poder Executivo (volume com 818 páginas) quanto o parecer prévio e respectivo relatório preparado pelo TCU (volume com 632 páginas) estão disponíveis para consulta no sítio da *internet* da CMO¹.

São documentos densos, ricos em informações, análises técnicas, tabelas e gráficos aptos a oferecem ao Congresso Nacional ampla visão da gestão e dos resultados obtidos pelo Governo Federal no exercício de 2013, subsídios estes indispensáveis para o consciencioso julgamento das contas da Presidente da República. Além disso, a prestação de contas constitui valiosa fonte de informações colocada à disposição dos cidadãos e da sociedade civil organizada para fins de controle social.

Tendo isto em consideração, para evitar a duplicação excessiva de informações já contidas na prestação de contas e no parecer prévio, optamos, na elaboração deste Relatório, por apenas realçar os pontos julgados mais relevantes contidos naqueles documentos.

Fui designada relatora da matéria pela Exm^a Senhora Presidenta desta Comissão, em Despacho de 14/4/2015, missão da qual procuramos nos desincumbrir com o máximo de zelo e dedicação.

1.2 Legislação aplicável

O Congresso Nacional possui competência exclusiva para julgar as contas prestadas pela Presidente da República, com base em parecer emitido por esta Comissão, nos termos dispostos nos arts. 49, IX e 166, § 1º, da Constituição Federal. As diretrizes gerais e os prazos para tramitação da matéria constam dos arts. 115 e 116 da Resolução nº 1, de 2006 – CN.

O art. 115 da Resolução, por exemplo, determina que, no início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a CMO realizará audiência pública com o Ministro Relator do TCU, que fará exposição do parecer prévio elaborado por aquela Corte de Contas. Cabe ao Relator, no âmbito desta CMO,

¹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=619515>. Acesso em 23 abr. 2015.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

apresentar relatório e respectivo projeto de decreto legislativo ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão.

O art. 36, Parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) estabelece 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. 222 do Regimento Interno do Tribunal dispõe que aquela Corte estabelecerá em ato normativo específico a 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.

1.3 Conteúdo do Relatório apresentado pelo TCU

O Parecer Prévio e o respectivo relatório encaminhado pelo TCU para apreciação desta Casa estão organizados em um volume com oito capítulos, a saber:

- “1 Parecer prévio e fundamentação;*
- 2 Desempenho da economia brasileira em 2013;*
- 3 Planejamento, orçamento e gestão fiscal;*
- 4 Ação setorial do governo;*
- 5 Auditoria do Balanço Geral da União;*
- 6 Governança pública para o desenvolvimento;*
- 7 Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da república de 2012 e providências adotadas; e*
- 8 Conclusão.”*

1.4 Parecer Prévio

O Parecer do TCU é no sentido de que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas, nos seguintes termos:

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

1 PARECER PRÉVIO E FUNDAMENTAÇÃO

1.1.5 Parecer Prévio

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

1.1.5.1 Opinião com ressalvas sobre o relatório de execução do orçamento

O relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstra que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

1.1.5.2 Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União são compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. Tendo em vista a grande quantidade de informações sobre o patrimônio contábil-econômico da União sem efeitos imediatos na execução orçamentária e financeira, a opinião sobre o Balanço Geral da União foi segregada em duas opiniões: uma para as informações patrimoniais e outra para as informações orçamentárias e financeiras.

Opinião com ressalvas sobre as informações patrimoniais

O Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial relativo 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.

Opinião com ressalvas sobre as informações orçamentárias e financeiras

Os balanços Orçamentário e Financeiro, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem os resultados orçamentários e financeiros de 2013, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

1.5 Ressalvas do TCU à aprovação das contas da Presidente da República

Ao todo, o TCU impôs 26 ressalvas à Prestação de Contas apresentada. A saber:

1.2.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para o relatório sobre a execução do orçamento da União

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2);
2. Inexistência, no sistema de controle de parcelamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de informações precisas acerca dos estoques de parcelamentos previdenciários (item 3.3.3.3);
3. Ausência de contabilização no Siafi do valor do estoque de dívida ativa do Banco Central do Brasil – órgão 25201, o que contraria o disposto no art. 39, §1º, combinado com o art. 89 da Lei 4.320/1964, que prescrevem que os créditos da fazenda pública exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento devem ser inscritos em dívida ativa e evidenciados na Contabilidade Pública (item 3.3.3.3);
4. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Próprios – Geração Própria, pelas empresas Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Companhia Energética de Alagoas (Ceal); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); para a fonte Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Outras Estatais, pela empresa Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE); e para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas, pela Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia) (item 3.3.5);
5. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.5);
6. Descumprimento dos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação, para fins de apreciação das contas prestadas anualmente pela Presidenta da República, das projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, o que impossibilita a divulgação dos valores envolvidos, com prejuízo para a transparéncia de tais operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas (item 3.4.1.2);
7. Descumprimento dos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que determinam a apresentação das projeções dos montantes totais dos subsídios creditícios da União referentes aos projetos da Copa do Mundo de 2014, decorrentes das operações de financiamentos firmadas com bancos públicos federais (item 3.4.3);
8. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.22).

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

1.2.2.1 Fundamentos para a opinião com ressalvas para informações patrimoniais

.....

1. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis federais, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro e superestimou o Patrimônio Líquido em R\$ 1,1 trilhão (item 5.3.1.1.1);
2. Limitação de escopo decorrente da ausência de estimativa e de evidenciação contábil do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos (item 5.3.1.1.1);
3. Ausência de evidenciação contábil do passivo atuarial das pensões militares (item 5.3.1.1.1);
4. Falha de divulgação em notas explicativas do déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.1.1);
5. Ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União, que totalizam aproximadamente R\$ 780 bilhões (item 5.3.1.1.2);
6. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que em 31/12/2013 subavaliou o Passivo Não Financeiro em R\$ 180 bilhões (item 5.3.1.2);
7. Divergência de R\$ 4,3 bilhões em saldos de Restos a Pagar Processados (item 5.3.1.3);
8. Divergência de R\$ 133,9 bilhões na Dívida Ativa (item 5.3.1.4.1);
9. Ausência de Nota Explicativa sobre as divergências dos saldos de Dívida Ativa (item 5.3.1.4.2);
10. Divergência metodológica para o cálculo das provisões para perdas da Dívida Ativa (item 5.3.1.4.3);
11. Divergência de R\$ 26 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Interna (item 5.3.1.5);
12. Falha de divulgação de subavaliação das participações societárias em R\$ 12 bilhões (item 5.3.1.6);
13. Limitação de escopo decorrente da não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.7);
14. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.8.1);
15. Registro incorreto da depreciação de bens móveis em R\$ 5,8 bilhões na Universidade Federal do Piauí (item 5.3.1.8.2);
16. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.9).

Diane da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União. Nesse sentido, cumpre alertar o Executivo sobre a possibilidade de o Tribunal emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações explicitadas no capítulo 8 deste Relatório não sejam implementadas.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

1.2.2.2 Fundamentos para a opinião com ressalvas para as informações orçamentárias e financeiras

.....

1. *Classificação incorreta da despesa previdenciária (item 5.3.2.1);*
2. *Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas (item 5.3.2.2).*

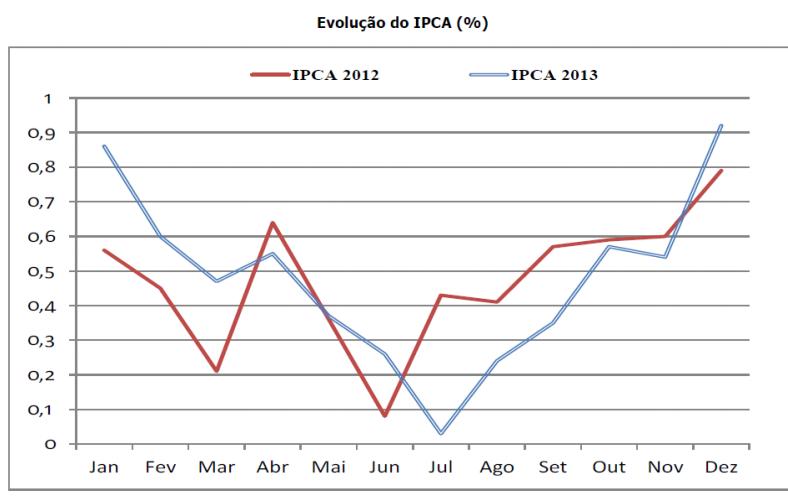
2 SÍNTSE DO RELATÓRIO

Nas Seções seguintes, apresentamos, de forma resumida, os pontos considerados mais relevantes do Relatório elaborado pelo TCU.

2.1 Desempenho da economia brasileira

Durante o período de 2013 a taxa de inflação acumulada medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 5,91% a.a., acima da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, mas dentro da margem de 2 p.p. para menos ou para mais.

Gráfico 1 – Evolução mensal do IPCA (%)



Fonte: IBGE.

A taxa de crescimento do emprego formal em 2013 foi de 2,82%, sofrendo redução de 0,3 p.p. em relação ao exercício anterior.

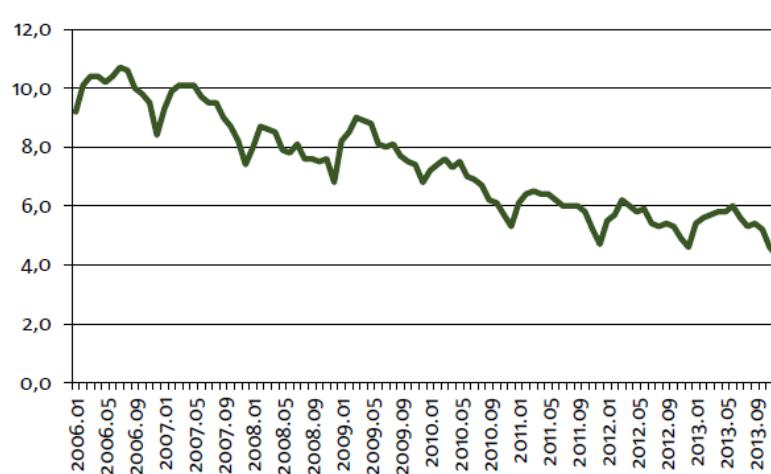
Os rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2009 a 2013 registram elevação na renda do

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

trabalhador. O rendimento médio real recebido em dezembro de 2013 (R\$ 2.457,20), entretanto, foi inferior ao verificado em dezembro de 2012 (R\$ 2.476,00).

Gráfico 2 – Evolução da taxa de desemprego (% a.m.) – 2006 a 2013

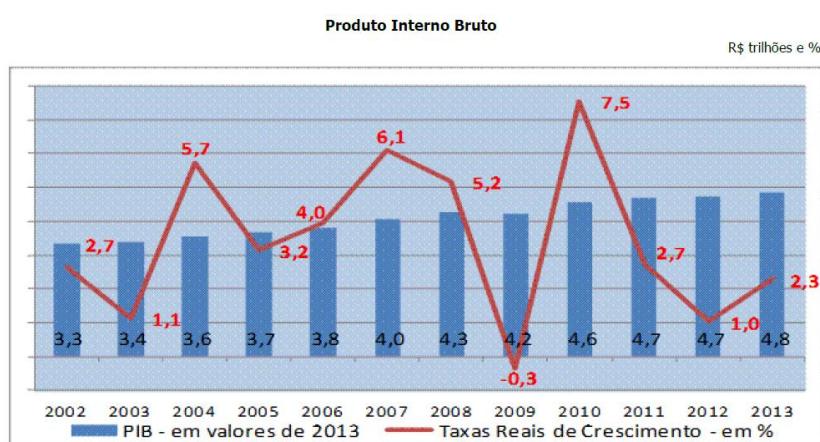


Fonte: Ipea.

A produção dos bens e serviços do país em 2013 teve evolução de 2,3%, em termos reais, atingindo R\$ 4,8 trilhões. Em 2012 o PIB atingiu R\$ 4,4 bilhões.

O valor do PIB *per capita* teve variação positiva real de 1,4%, passando a registrar o valor de R\$ 24.065,00. Em dólares, o PIB per capita registrou o valor de US\$ 11,7 mil.

Gráfico 3 – Produto Interno Bruto



Fonte: IBGE.

Nota: PIB em valores constantes de 2013.

Entre os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o PIB do Brasil superou o da África do Sul, que cresceu 1,9% em 2013, e o da Rússia, que aumentou

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

1,3%. A China registrou variação positiva em seu PIB de 7,7%, e a Índia, de 3,8%. O México apresentou variação positiva do PIB de 1,1%. Coréia do Sul registrou 2,8% de crescimento do seu PIB. Estados Unidos e Reino Unido registraram, ambos, crescimento de 1,9% do PIB.

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB foi de 13,9% em 2013, e a taxa de investimento ficou em 18,4% do PIB.

As exportações brasileiras sofreram retração de 1,0% em 2013. Os principais países de destino das exportações brasileiras foram China, com US\$ 46 bilhões, equivalente a 19% do total exportado, Estados Unidos, com US\$ 24,6 bilhões (10,18% do total), Argentina, com US\$ 19,6 bilhões (8,10%), e Países Baixos (Holanda), com US\$ 17,3 bilhões (7,15%).

O superávit da balança comercial sofreu redução de 86%, no encerramento de 2013, registrando o valor de US\$ 2,6 bilhões, comparados aos US\$ 19,4 bilhões observados em 2012. As exportações em 2013 foram reduzidas, mas o maior impacto foi decorrente do significativo aumento das importações, que passaram de US\$ 223,2 bilhões em 2012 para US\$ 239,6 bilhões em 2013, um aumento de 7,4%.

A Conta Capital registrou saldo superavitário em 2013 de US\$ 1,2 bilhão, e a Conta Financeira foi responsável por um superávit de US\$ 74,2 bilhões. Obteve-se no encerramento do Balanço de Pagamentos déficit de US\$ 6,0 bilhões. Em 2012 as transações com o exterior resultaram em superávit de US\$ 18,9 bilhões.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US\$ 375,8 bilhões em 2013.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, que desde 2006 se tornou um crédito, atingiu em 2013 o valor de R\$ 714,7 bilhões, correspondente a 14,9% do PIB.

A Dívida Bruta do Governo Geral e a Dívida Líquida do Setor Público alcançaram, respectivamente, os montantes de R\$ 2.747,9 bilhões e R\$ 1.626,3 bilhões ao final de 2013, ou 56,8% e 33,6% em percentuais do PIB. Os juros nominais

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

registrados no ano foram de R\$ 248,8 bilhões, o que representa 5,1% do PIB. A Carga Tributária Bruta atingiu R\$ 1,73 trilhão, ou 35,8% do PIB.

2.1.1 Carga tributária nacional

A estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária brasileira em 2013 alcançou 35,83% do PIB, com discreto crescimento em relação a 2012 (0,7% do PIB).

Assim como a arrecadação federal, os tributos estaduais e municipais apresentaram crescimento no período de janeiro a dezembro de 2013, variando, nominalmente, no conjunto, 11,37% e 9,65%, respectivamente.

2.1.2 Política Fiscal

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R\$ 991,1 bilhões, o que equivale a cerca de 20,5% do PIB, contra 20,1% em 2012. Quanto à despesa primária, o montante foi ampliado, alcançando o total de R\$ 914,11 bilhões, ou 18,9% do PIB, contra 18,3% no ano anterior.

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013), Lei 12.708/2012, estabeleceu meta de resultado primário para a União em R\$ 108,09 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 2013, poderia ser reduzida em até R\$ 65,2 bilhões, relativos aos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria, incluídos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além das desonerações tributárias.

O superávit primário de 2013 da União foi de R\$ 74,7 bilhões ou 1,55% do PIB, valor inferior à meta fixada de R\$ 108,1 bilhões, mas aderente ao permitido pelo art. 3º da LDO 2013.

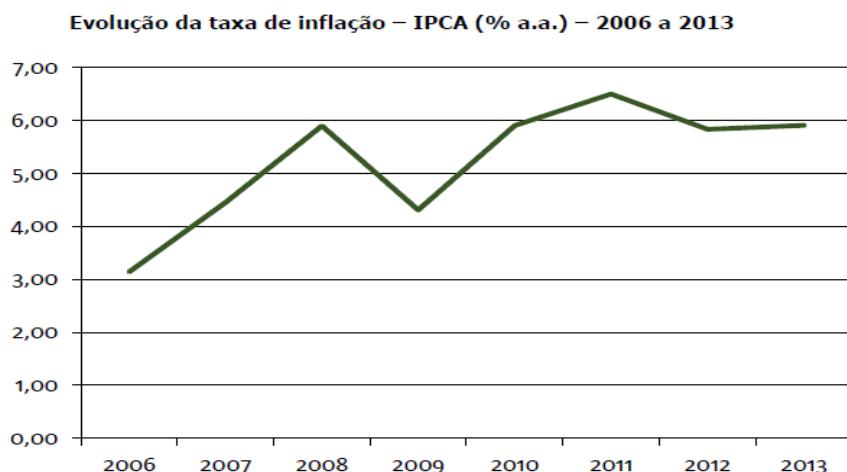
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

2.1.3 Política monetária e creditícia

O Banco Central persegue a meta inflacionária de 4,5% ao ano com uma banda de 2% desde 2006. A inflação medida pelo IPCA superou a meta em 2008 (5,90%), 2010 (5,91%), 2011 (6,5%), 2012 (5,84%) e 2013 (5,91%), conforme gráfico apresentado a seguir.

Gráfico 4 – Evolução da taxa de inflação – IPCA (% a.a.) – 2006 a 2013



Fonte: IBGE.

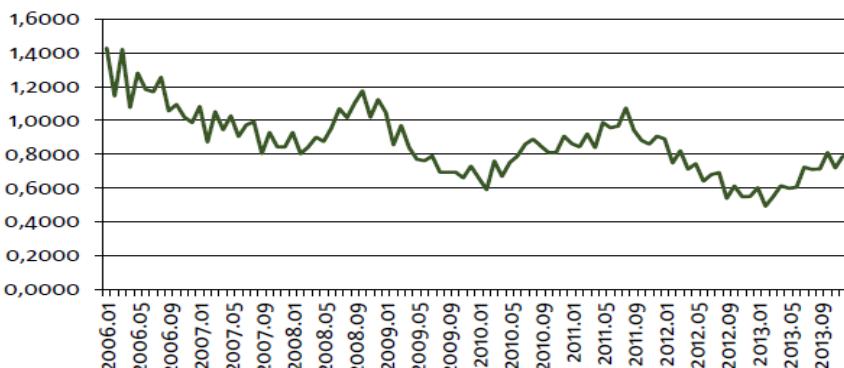
Encerrado o exercício de 2013, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, indicador utilizado para aferição do cumprimento da meta, alcançou 5,91%, valor 1,41% p.p. acima do centro da meta e 0,59% p.p. abaixo do limite superior. Cumprida, portanto, a meta de inflação para o ano calendário, situando-se acima do valor de 5,84% realizado no exercício de 2012.

De outro lado, com base no gráfico apresentado a seguir, pode-se observar que a partir de agosto de 2011 a taxa de juros utilizada pelo Bacen como instrumento de controle da taxa de inflação rompeu a tendência de alta iniciada em 2010 e passou a implementar uma política monetária expansionista até fevereiro de 2013. A partir daí o Banco Central do Brasil mostra uma nova tendência de alta, indicando que utilizaria uma política monetária mais restritiva.

Gráfico 5 – Evolução da taxa de juros Over/Selic (% a.m.) – 2006 a 2013

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)



Fonte: Ipea.

As operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas, em 2013, com recursos livres e direcionados (provenientes de depósitos compulsórios e programas governamentais), alcançaram o montante de R\$ 2,71 trilhões, equivalente a 56,1% do PIB. Em 2012 o volume alcançou R\$ 2,36 trilhões, o que correspondeu a 53,5% do PIB.

2.1.4 Dívida Pública

Os indicadores de estoque da dívida oficialmente divulgados pelo governo federal são:

- a) Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): publicado pelo Banco Central do Brasil, abrange União, estados, Distrito Federal e municípios. Aumentou R\$ 164,1 bilhões no exercício, chegando a R\$ 2.747,9 bilhões, ou 56,8% do PIB em 2013;
- b) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): publicado pelo Bacen, cresceu R\$ 76,3 bilhões no exercício, atingindo R\$ 1.626,3 bilhões ao final de 2013, ou 33,6% do PIB. Abrange o endividamento líquido do setor público não financeiro e do Bacen junto ao sistema financeiro (público e privado), ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. Inclui os Governos Federal, Distrital, Estaduais e Municipais, o Bacen, a Previdência Social e as empresas estatais, com exclusão da Petrobras e da Eletrobras;
- c) Dívida Consolidada (DC) da União: publicado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal, observados os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Aumentou R\$ 176,6 bilhões desde 2012, alcançando o montante de R\$ 3.130,9 bilhões em 2013;

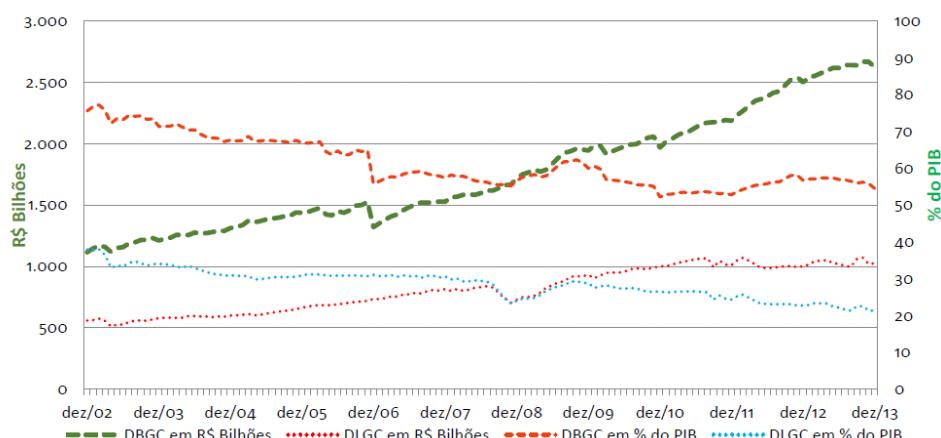
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

d) Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: também publicado no RGF do Poder Executivo Federal. Em virtude do incremento do saldo da dívida consolidada em R\$ 176,6 bilhões e do saldo dos ativos da União no valor de R\$ 145,1 bilhões, a Dívida Consolidada Líquida ampliou-se em R\$ 31,5 bilhões, totalizando R\$ 1.120,1 bilhões ao final de 2013.

A volatilidade cambial proporciona oscilações abruptas no saldo do endividamento líquido, como pode ser visualizado no gráfico a seguir, que aponta o comportamento da Dívida Bruta do Governo Central (DBGC) e da Dívida Líquida do Governo Central (DLGC) no período de 2002 a 2013, tanto em valores correntes quanto em percentual do PIB.

Gráfico 6 – Dívida bruta e líquida do Governo Central – 2002 a 2013



2.1.5 Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP

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 que a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento (Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP).

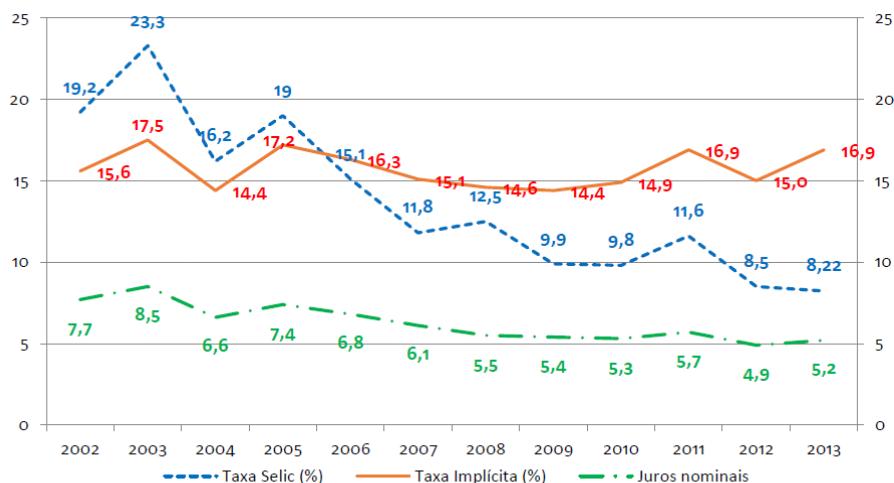
Dados da Nota de Política Fiscal de março de 2014 e da série histórica do Bacen mostram que, entre 2002 e 2013, a taxa Selic recuou onze pontos percentuais (de 19,20% para 8,22%), enquanto a taxa implícita da DLSP aumentou 1,3% pontos

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

percentuais (de 15,6% para 16,9%). Ou seja, o custo fiscal dessas operações de fomento, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente, conforme se visualiza no gráfico seguinte. Adicionalmente, a apropriação dos juros nominais tem se mantido desde 2008 no patamar de aproximadamente 5% do PIB.

Gráfico 7 – Evolução da taxa Selic (%), da Taxa implícita da DLSP (%) e dos Juros nominais (% do PIB)



Fontes: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2014 e Séries Temporais.

2.1.6 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

O superávit da Balança Comercial sofreu significativa redução, de 86,6%, no encerramento de 2013, registrando o valor de apenas US\$ 2,6 bilhões, comparados aos US\$ 19,4 bilhões observados em 2012. As exportações em 2013 sofreram pequena redução em relação ao valor exportado em 2012, quando registraram o montante de US\$ 242,6 bilhões, ficando no exercício passado próximo de US\$ 242,2 bilhões. Foi significativo o aumento das importações, que passaram de US\$ 223,2 bilhões em 2012 para US\$ 239,6 bilhões em 2013, um aumento de 7,4%.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu o montante de US\$ 375,8 bilhões em 2013, com variação negativa de 0,7% sobre o exercício anterior, cujo saldo havia sido de US\$ 378,6 bilhões.

2.2 Planejamento, orçamento e gestão fiscal

No item relativo à despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) verifica-se que os montantes empenhados apresentaram uma redução de 2,4% em relação ao exercício de 2012. Destaca-se a baixa execução das despesas

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

relativas às funções Urbanismo e Desporto e Lazer, cujo percentual (despesa empenhada/dotação) foi de 55% e 56%, respectivamente. Do valor global empenhado, 51% se referem à função Encargos Especiais, composta em sua maior parte por despesas financeiras. Excluindo as despesas financeiras, ou seja, considerando apenas as despesas primárias, a função Previdência Social corresponde a 39% das despesas da União; em seguida, estão os gastos das funções Encargos Especiais (22%), Saúde (7%) e Educação (6%).

No período de 2009 a 2013, o crescimento real das despesas dos OFSS foi de 11,5%, com destaque para as despesas relativas ao PAC, que cresceram 142%. Ressalta-se, no período, o aumento do orçamento destinado às funções Comunicações (80%), Desporto e Lazer (80%) e Organização Agrária (78%).

No tocante às receitas federais contidas nos OFSS, constatou-se a arrecadação de R\$ 1,86 trilhão, ante uma previsão na Lei Orçamentária Anual de 2013 de R\$ 2,15 trilhões, com receitas correntes no montante de R\$ 1,2 trilhão e receitas de capital alcançando R\$ 638,2 bilhões. Se descontados os R\$ 418,5 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R\$ 1,44 trilhão.

Relativamente à receita tributária, observa-se que a arrecadação real em 2013 foi superior em 2,10% à arrecadação de 2012. Por seu turno, a receita de contribuições, que corresponde à maior fonte de arrecadação entre os itens da Receita Corrente (52,7% do total arrecadado), apresentou crescimento real de 2,78% comparada ao ano anterior.

Ressalta-se, também, que o conjunto das receitas primárias alcançou R\$ 1,18 trilhão (24,37% do PIB), 0,02 ponto percentual abaixo da meta estabelecida na LDO 2013 (24,39%).

2.2.1 Plano Plurianual – PPA 2012-2015

O relatório de avaliação da dimensão estratégica dispôs que os macrodesafios propostos para o quadriênio compreendem uma série de políticas públicas organizadas em seis eixos estruturantes: Macroeconomia para o desenvolvimento; Sistema de proteção social; Infraestrutura; Produção com

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

sustentabilidade e inovação; Inserção internacional; e Estado, federalismo, planejamento e gestão.

Apesar da existência de informações sobre os resultados alcançados em termos de metas quantitativas ou qualitativas, além de outras iniciativas do governo federal, o relatório de avaliação do exercício de 2012 carece de indicadores de efetividade, índices previstos para o final da vigência do Plano e valores de referência que permitam o monitoramento anual da orientação estratégica do PPA 2012-2015 e que possibilitem demonstrar o alcance de todos os macrodesafios ou eixos inicialmente propostos.

Verifica-se que, em 2012, a execução orçamentária do plano, considerando-se recursos autorizados pela lei orçamentária e créditos adicionais, alcançou R\$ 851 bilhões, o que representa 83,2% do total autorizado. Os programas temáticos responderam por 74,3% da execução total, somando R\$ 632,3 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 25,7% do total orçamentário executado pelo plano. Segundo o relatório de avaliação da dimensão estratégica, destaca-se a escala dos recursos orçamentários executados no âmbito dos programas sociais, em 2012: R\$ 501,9 bilhões ou 59% do executado pelo PPA.

Em que pese a dificuldade de acompanhamento da execução das despesas financiadas com recursos extraorçamentários, o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2012, ressalta:

- a) a importância dos desembolsos do BNDES, de R\$ 156 bilhões, para o financiamento das micro e pequenas empresas, do investimento e da infraestrutura no país, embora não faça menção aos subsídios incorridos pelo Tesouro Nacional por meio de operações de crédito para viabilizar parte expressiva da atuação do Banco (objeto de análise no item 3.3.4.1.2 do Relatório do TCU);
- b) a relevância dos R\$ 94,4 bilhões do crédito rural aplicado na agricultura empresarial;
- c) a contratação de R\$ 82,8 bilhões de operações de crédito imobiliário com recursos da caderneta de poupança;

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

- d) a crescente importância do financiamento subsidiado à habitação popular, decorrente da entrega de mais de um milhão de moradias no âmbito da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida;
- e) os R\$ 16,4 bilhões em empréstimos para agricultores familiares (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário); e
- f) e a atuação do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia para a redução das desigualdades regionais, sem apresentar, entretanto, indicadores que atestem tendências de minimização das disparidades socioeconômicas nos âmbitos macro e sub-regional.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2013

O projeto da LDO 2013 encaminhado ao Congresso Nacional não continha anexo específico de prioridades e metas, exatamente como ocorrido em relação ao projeto da LDO 2012. No entanto, a elaboração da LDO 2012 ocorreu em 2011, primeiro ano de um novo governo, quando ainda estava em curso a elaboração do plano plurianual que vigeria a partir do exercício seguinte. Assim, a omissão do referido anexo já ocorreu outras vezes no passado, mas sempre nos primeiros anos de governo.

O PPA 2012-2015 foi sancionado em 18 de janeiro de 2012 e o projeto da LDO 2013 foi encaminhado ao Congresso Nacional em 13 de abril de 2012. Ou seja, para o exercício de 2013, a ausência do anexo de metas não se justifica pela ausência de PPA.

O Congresso Nacional, no entanto, considerou que a indicação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), sem identificar as ações específicas e suas respectivas metas, não atendia aos requisitos da Constituição e o dispositivo foi alterado no decorrer de seu trâmite legislativo. No projeto substitutivo, o *caput* do referido artigo incluiu como metas e prioridades, além daquelas do PBSM e do PAC, as ações elencadas em um anexo de metas e prioridades, o Anexo VII.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Encaminhado o projeto de lei substitutivo à sanção presidencial, todas as 221 ações elencadas no Anexo VII foram vetadas, sob o argumento de que sua inclusão poderia *“desorganizar os esforços do governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas ações prioritárias, especialmente à luz do contexto econômico internacional.”*

2.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A lei orçamentária anual referente ao exercício financeiro de 2013 (LOA 2013), Lei 12.798/2013, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 2,276 trilhões. Desse valor, R\$ 2,165 trilhões destinaram-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), sendo R\$ 610,0 bilhões concernentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O orçamento de investimento (OI), que abrange as empresas estatais independentes, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, totalizou R\$ 111,0 bilhões.

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e a reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o orçamento anual foi acrescido em R\$ 202,1 bilhões, sendo R\$ 189,5 bilhões nos OFSS e R\$ 12,6 bilhões no orçamento de investimento.

Em 2013, foram editadas oito medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários, no valor total de R\$ 59,0 bilhões. O gráfico a seguir permite identificar, nos últimos cinco exercícios, o montante de medidas provisórias e os valores concernentes à abertura de créditos extraordinários.

Do total autorizado, foram empenhados 82%. Desse montante, em 92% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1,3%) e não processados (6,3%).

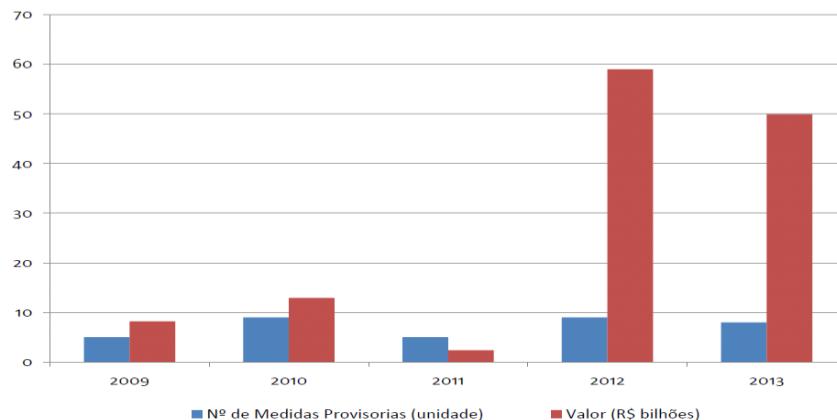
No período entre 2009 e 2013, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 11,5%. Mais uma vez, o PAC se destaca com um crescimento de 142% no período. As despesas primárias obrigatórias também tiveram crescimento maior que a média, 18,7%. Já as despesas primárias discricionárias, excluídas as

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

despesas do PAC, e as despesas financeiras tiveram crescimento real mais modesto, de 2,6% e 2,2%, respectivamente.

Gráfico 8 – Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários – 2009-2013



Fonte: SOF e Presidência da República.

Nota: Excluem-se as MPs relativas a refinanciamentos da dívida pública e abrange-se apenas os créditos adicionais aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em valores líquidos.

2.3 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2013, foram aprovadas pela Lei 12.798/2013 (LOA 2013) no montante de R\$ 2,166 trilhões. Ao final do exercício, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 2,355 trilhões.

2.3.1 Natureza e grupo de despesas

As despesas empenhadas por natureza e grupo de despesas estão assim distribuídas:

Despesas empenhadas por natureza e grupo de despesa – 2012 e 2013

R\$ milhões

Grupo de Despesa	2012	% Total	2013	% Total	2013/2012
Pessoal e Encargos Sociais	204.502	11,1	221.981	11,5	8,5%
Juros e Encargos da Dívida	135.058	7,3	141.706	7,3	4,9%
Outras Despesas Correntes	756.263	41,1	854.225	44,3	13,0%
Subtotal Despesas Correntes	1.095.823	59,6	1.217.913	63,1	11,1%
Investimentos	66.663	3,6	66.695	3,5	0,0%
Inversões Financeiras	56.788	3,1	69.056	3,6	21,6%

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

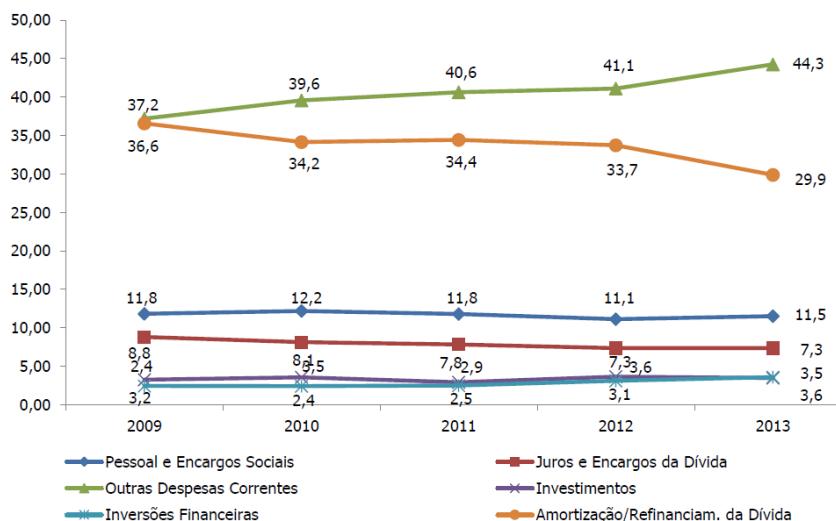
Amortização/Refinanciam. da Dívida	620.523	33,7	576.739	29,9	-7,1%
Subtotal Despesas Capital	743.973	40,4	712.490	36,9	-4,2%
Total Geral	1.839.796	100,0	1.930.403	100,0	4,9%

Fonte: Siafi.

Cabe destacar a queda do montante empenhado em relação a 2012 do grupo Amortização/Refinanciamento da Dívida (-7,1).

No gráfico a seguir, comparam-se as despesas empenhadas por grupos de despesa, nos últimos cinco exercícios.

Gráfico 9 – Participação dos grupos de despesa no total de despesas empenhadas – 2009 a 2013



Fonte: Siafi.

2.3.2 Limites para movimentação e empenho – contingenciamento

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na LDO, o art. 9º da LRF prevê a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público, ressalvadas as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais e as despesas ressalvadas pela LDO, denominadas despesas obrigatórias.

Em relação ao contingenciamento do Poder Executivo, foram editados cinco decretos de programação orçamentária e financeira ao longo do exercício de 2013. Em 2/5/2013, foi publicado o Decreto 7.995/2013, estabelecendo a programação

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício de 2013, antes mesmo da primeira avaliação bimestral.

Ao final do exercício de 2013, a base sujeita a programação financeira alcançou o montante de R\$ 285,5 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R\$ 37,8 bilhões. Ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R\$ 247,6 bilhões para movimentação e empenho.

Constata-se também que não existem critérios legais que norteiem a política de contingenciamento orçamentário em nível de órgão, apenas por Poderes e, excepcionalmente, para o Ministério Público da União (MPU) e para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Em 2013, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recursos em relação à base sujeita a programação financeira foram: Secretaria da Micro e Pequena Empresa, com 74,8%; Secretaria de Assuntos Estratégicos, com 66,8% da base contingenciada; Ministério da Pesca e Aquicultura, com 55,6%; Ministério do Turismo, com 48,7% de restrição orçamentária; e Ministério do Esporte, com 43,2% de contingenciamento da base sujeita a programação financeira.

Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 3,1%; Controladoria-Geral da União, com 5,1%; e Advocacia-Geral da União, com 6,4% de restrição orçamentária.

Em relação aos demais Poderes e Ministério Público, houve limitação de empenho na primeira avaliação bimestral no valor de R\$ 256,1 milhões, proporcionalmente à participação de cada Poder na base contingenciável, definida no § 1º do art. 49 da LDO 2013.

Desse modo, o Poder Executivo informou a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao MPU e ao CNMP de, respectivamente, R\$ 41,3 milhões, R\$ 166,2 milhões, R\$ 47,8 milhões e R\$ 0,8 milhão.

Ao final do exercício, a restrição orçamentária, considerando a ampliação da base contingenciável, ficou em R\$ 45,5 milhões para o Poder Legislativo, R\$ 183,1

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

milhões para o Poder Judiciário, R\$ 52,6 milhões para o MPU e R\$ 0,8 milhão para o CNMP.

2.3.3 Investimentos

O montante empenhado para investimentos em 2013, inclusive PAC, foi de R\$ 66,695 milhões. Em 2012 foram R\$ 66.663 milhões.

Em termos financeiros, as principais funções em que são realizados os investimentos, no âmbito do governo federal, são Transporte, Educação, Defesa Nacional e Saúde, cujo volume agregado de despesas empenhadas em 2013 representou 57,5% do total. Entre as funções com expansões mais significativas, quando se compara com 2012, deve-se mencionar Desporto e Lazer, Organização Agrária e Legislativa, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 132%, 129% e 112%.

Da dotação total de investimentos para 2013, 74% foi empenhado no exercício. Do montante empenhado, aproximadamente 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

2.3.4 Programa de Aceleração do Crescimento

O ano de 2013 foi o sétimo de vigência do Programa, a qual pode ser separada entre PAC 1, no quadriênio 2007 a 2010, e PAC 2, entre 2011 e 2014. As ações do PAC são divididas em eixos, o maior grau de agregação, subdividindo-se a seguir em tipos e subtipos. O PAC 2 se divide em seis eixos: Água e Luz para Todos, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Energia, Minha Casa Minha Vida e Transportes.

Dos recursos previstos para as ações do PAC cujo prazo de conclusão é até dezembro de 2014, apenas 23% são dos OFSS, enquanto 25% são oriundos do Orçamento de Investimento das estatais federais, em especial a Petrobras e o restante do setor privado e contrapartidas de estados e municípios.

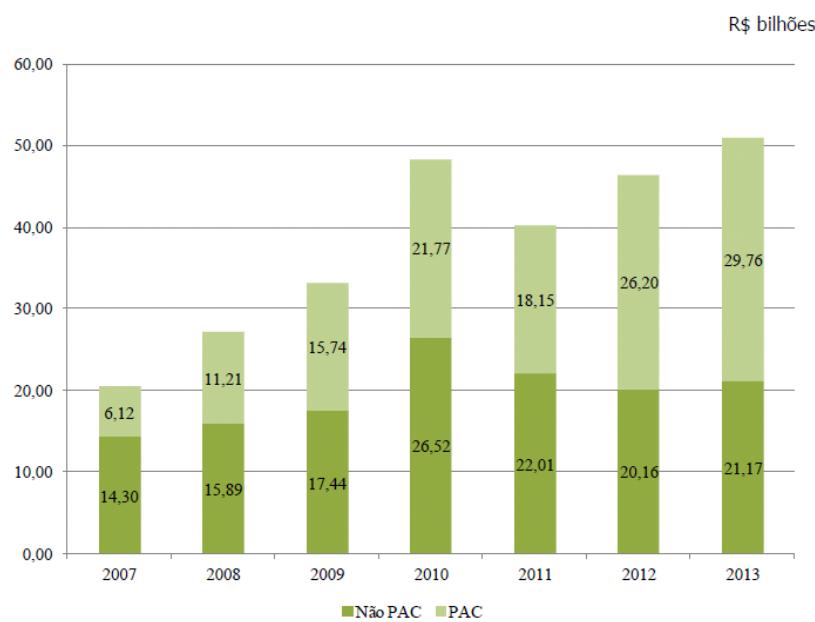
A quantidade de ações pertencentes ao PAC 2 saltou de pouco mais de quinze mil ações no 1º Balanço do Programa em julho de 2011 para aproximadamente 44 mil ações em dezembro de 2013.

CONGRESSO NACIONAL Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Assim, em 2013 foram concluídas 3.205 ações, valor superior à soma das ações concluídas no biênio 2011/2012. De acordo com o 9º Balanço do PAC 2, haviam sido concluídas, até dezembro de 2013, ações no valor de R\$ 583 bilhões, o que equivale a 82,3% do valor previsto de R\$ 708 bilhões.

Assim como nos exercícios anteriores, também em 2013 não se logrou executar integralmente a dotação orçamentária das ações do Programa. Destarte, da dotação de R\$ 67 bilhões, foram empenhados R\$ 63,14 bilhões, havendo liquidação de R\$ 21,92 bilhões, o que equivale a 34,71% do total empenhado.

**Gráfico 10 – Execução dos Investimentos – PAC x Demais
(Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados)**



Fonte: Siafi.

As desonerações tributárias contempladas no PAC importaram em R\$ 66.316,2 milhões, sendo a parcela mais expressiva (88%) decorrente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

2.3.5 Transferências voluntárias

Em 2013, as transferências voluntárias somaram R\$ 13,6 bilhões. Em relação a 2012, houve diminuição dessas despesas em 16%. Como se observa, nos três últimos exercícios, houve aumento na proporção de transferências às instituições privadas sem fins lucrativos, tendo ocorrido diminuição nas transferências a estados, DF e municípios. As transferências aos municípios, no entanto, continuam com a

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

maior parcela dos recursos descentralizados. Em 2013, elas representaram 41% do total; as transferências a estados e ao DF, por sua vez, representaram 26%; e as destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos, 34%.

Na última década, o TCU empreendeu uma série de fiscalizações que avaliaram o modelo de controle aplicado às transferências voluntárias de forma sistematizada e abrangente. De forma geral, esses trabalhos indicam que as fragilidades no modelo de controle das transferências voluntárias da União são de natureza sistêmica e decorrem de problemas estruturais, tais como falta de pessoal qualificado e infraestrutura tecnológica apropriada.

Auditoria realizada pelo TCU (Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário) demonstrou que, apesar de ser o principal sistema para gestão e acompanhamento de transferências voluntárias no âmbito da União, e de terem sido identificadas boas práticas e importantes avanços e esforços da SLTI/MP e do Serpro para melhorá-lo, o Siconv necessita, ainda, de diversos aprimoramentos.

Em consequência, o Tribunal expediu diversas determinações e recomendações visando à correção de problemas e ao aperfeiçoamento do Siconv. Entre as propostas apresentadas, destacam-se: implementação de um serviço para a verificação da adimplência de entidades sem fins lucrativos, integração do Siconv com outros sistemas da administração pública federal, entre outras.

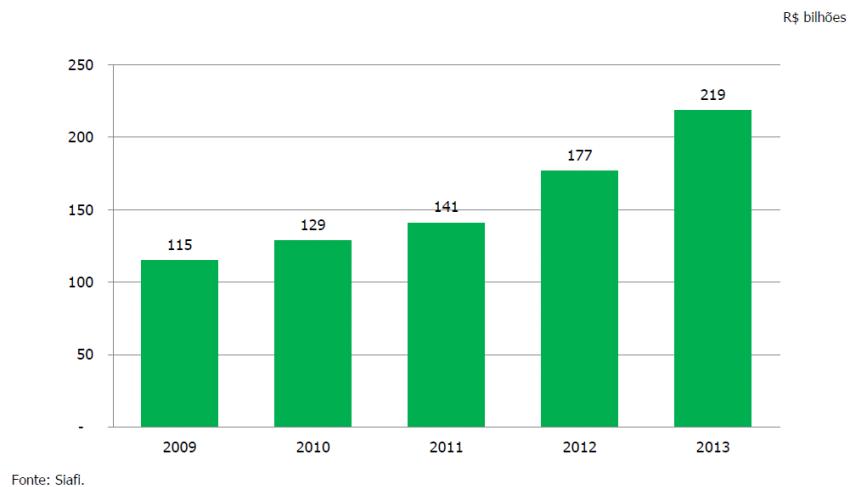
2.3.6 Restos a Pagar – Execução em 2013

O gráfico a seguir apresenta os valores inscritos em restos a pagar nos últimos cinco anos. No valor referente a cada exercício, estão incluídos não apenas os restos a pagar inscritos no exercício de referência, mas também os inscritos em exercícios anteriores e que ainda não foram executados. É, nesse sentido, uma medida do estoque de restos a pagar que, ao final de cada ano, se transferiu para o exercício seguinte.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Gráfico 11 – Restos a pagar inscritos – 2009 a 2013



Fonte: Siafi.

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2012, para execução em 2013, atingiu R\$ 177 bilhões, o que representa aumento de 25% em relação ao exercício anterior. Do total, 50% foram pagos em 2013, 10% foram cancelados e 40% mantidos 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 (R\$ 15 bilhões) correspondeu a 56% do total do Poder Executivo. O montante refere-se às despesas com benefícios previdenciários INSS e tem sido expressivo nos últimos exercícios em função de alteração na sistemática adotada pelo órgão na contabilização dessas despesas.

Em relação aos Restos a Pagar não Processados (RPNP), o Ministério da Fazenda e o Ministério das Cidades são os órgãos que concentram a maior parte das inscrições no âmbito do Poder Executivo, 19% e 17%, respectivamente. Os valores inscritos em RPNP do Ministério das Cidades compõem-se essencialmente por despesas do PAC (86%). No Ministério da Fazenda, a maior parte dos R\$ 27,6 bilhões (78%) refere-se a outras despesas correntes. Essas foram classificadas principalmente em transferências constitucionais e legais (FPM, FPE e Fundeb totalizaram R\$ 6 bilhões) e equalização de juros em diversas áreas de atuação governamental. No exercício de 2013, o Ministério da Fazenda pagou 36% dos restos a pagar não processados inscritos até o final de 2012, e o Ministério das Cidades, 40%.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

2.3.7 Apuração da Aplicação dos Mínimos Constitucionais em Saúde e Educação

Segundo os demonstrativos elaborados pela União, o Ministério da Saúde empenhou R\$ 78,21 bilhões e R\$ 83,05 bilhões no custeio de ações e serviços públicos de saúde nos exercícios de 2012 e 2013, respectivamente. A diferença dos valores executados representou 6,19% de incremento no orçamento da saúde em 2013. Considerando o que dispõe o art. 5º da LC 141/2012 e que a variação nominal do PIB foi de 6,01% em relação ao exercício anterior, conclui-se que a União empenhou recursos suficientes para dar cumprimento à regra de aplicação mínima de recursos no setor saúde no exercício de 2013.

Da mesma forma, a União respeitou o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, considerando o percentual obtido de 22,54%, conforme levantamento realizado tanto pelo Tribunal, calculado por meio de dados provenientes do Siafi, quanto pela STN, por meio do seu relatório. O montante aplicado foi de R\$ 53,8 bilhões.

2.3.8 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 12.798/2013 (LOA 2013), aprovaram-se para o Orçamento de Investimentos, no exercício, R\$ 110,6 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas.

O quadro a seguir traz as empresas que executaram irregularmente despesas acima do limite autorizado para a fonte de financiamento.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Estatais que executaram acima do limite de crédito da fonte de financiamento

Fonte de Financiamento / Empresa	Dotação Final (DF)	Realizado (R)	R-DF	R\$ milhões
Recursos Próprios – Geração Própria				
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	69.850,5	72.170,9	2.320,4	
Petrobras Transporte S.A. (Transpetro)	672,7	742,8	70,1	
Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG)	391,8	419,0	27,2	
Companhia Energética de Alagoas (CEAL)	38,5	51,9	13,4	
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora				
Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE)	167,5	212,3	44,8	
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Outras Estatais				
Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE)	41,9	53,7	11,9	
Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas				
Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia)	17,5	19,0	1,5	
Total	71.180	73.670	2.489	

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP).

Semelhante desconformidade foi objeto de ressalva nos Relatórios sobre as Contas do Governo de 2010, 2011 e 2012. 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, das sete empresas que executaram valores superiores em alguma fonte de financiamento, apenas a empresa Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) ultrapassou o limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento.

2.3.9 Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

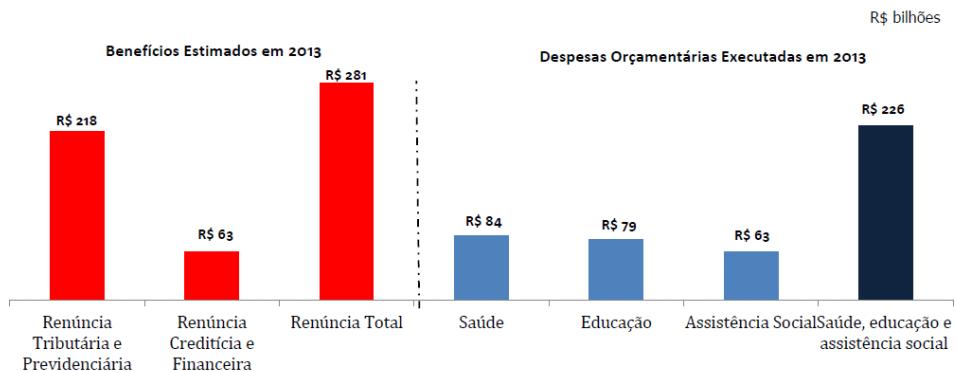
As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 281,4 bilhões em 2013, assim classificados: R\$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R\$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R\$ 63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O próximo gráfico demonstra como os valores relativos aos benefícios tributários superam as despesas realizadas em algumas funções do orçamento da União. Para esse cálculo, a área técnica do TCU classificou como renúncia de receita o conjunto dos benefícios tributários, previdenciários e financeiros e creditícios.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Gráfico 12 - Comparativo das renúncias de receitas com a despesa liquidada por funções – 2013



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi.

Diante dos valores envolvidos, o TCU realizou levantamento de natureza operacional (TC 018.259/2013-8), com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, contemplando todas as etapas: instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução e avaliação e controle. Em decorrência de diversas fragilidades encontradas, o Tribunal expediu, por meio do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, recomendações aos órgãos centrais e ministérios setoriais englobados no trabalho, com o objetivo de promover melhorias na governança e na gestão das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

Dentre as medidas prescritas pelo TCU, destaca-se recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, adote providências com vistas ao aperfeiçoamento da avaliação de tais políticas, a fim de verificar se os benefícios tributários contribuem para o alcance dos fins aos quais se destinam.

2.4 Previsão e Arrecadação de Receitas

A Lei Orçamentária Anual de 2013 estimou em R\$ 2,276 trilhões a arrecadação total da União, compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social (OFSS) e de Investimentos, sendo a receita do OFSS estimada de R\$ 2,165 trilhões, e posteriormente atualizada para R\$ 2,147 trilhões.

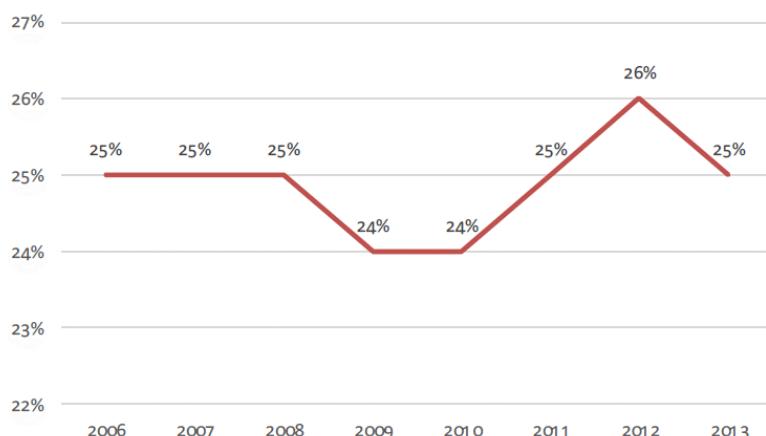
A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, em 2013, o montante de R\$ 1,2 trilhão, representando um aumento de 7,48% relativamente ao

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

ano anterior. Entretanto, conforme mostrado no gráfico a seguir, a receita corrente total, em termos percentuais do PIB, retornou ao patamar de 2011, e ao nível observado anteriormente à crise internacional de 2009.

Gráfico 13 – Receita Corrente Total em % do PIB – 2006 a 2013



Fontes: BGUs e IBGE.

O valor total das receitas de capital arrecadadas em 2013 foi de R\$ 638,2 bilhões, contra R\$ 796,6 bilhões em 2012.

2.4.1 Recuperação de créditos

O parcelamento de créditos tributários e previdenciários, bem como a inscrição e posterior cobrança de créditos da dívida ativa constituem importantes instrumentos de que a União dispõe para a recuperação de suas receitas. Não obstante, a exigibilidade dos valores cobrados pode ser suspensa em decorrência de contestação administrativa ou judicial dos créditos por parte dos contribuintes.

Em termos gerais, observa-se que, ao final de 2013, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R\$ 2,4 trilhões, composto por R\$ 156,7 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R\$ 886 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R\$ 1.406,8 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Em relação ao PIB de 2013, o montante de R\$ 2,4 trilhões de créditos a recuperar equivale a 50%, proporção considerável se comparada a outros relevantes agregados econômicos, tais como a Dívida Bruta do Governo Geral (R\$ 2,75 trilhões,

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

ou 56,8% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R\$ 1,63 trilhão, ou 33,6% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R\$ 1,73 trilhão, ou 35,8% do PIB), ressalvando-se que essa última é medida de fluxo, e não de estoque como as demais.

Ressalte-se a inexistência no sistema de controle de parcelamentos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de informações precisas acerca dos estoques de parcelamentos previdenciários e também a ausência de contabilização no Siafi do valor do estoque de dívida ativa do Banco Central do Brasil – órgão 25201, o que contraria o disposto no art. 39, §1º, combinado com o art. 89 da Lei 4.320/1964, que prescrevem que os créditos da fazenda pública exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento devem ser inscritos em dívida ativa e evidenciados na Contabilidade Pública.

2.4.2 Dívida Ativa

No período de 2009 a 2013, o estoque da dívida ativa da União teve elevação de 64% e alcançou o montante de R\$ 1,4 trilhão, enquanto a arrecadação teve acréscimo de 250% e atingiu R\$ 25,4 bilhões.

A Dívida Ativa da União sob responsabilidade da PGFN, apresentou um aumento de arrecadação de 101,8% em relação a 2012, atingindo o montante de R\$ 23,4 bilhões. Tal aumento deve-se principalmente à reabertura dos prazos de parcelamentos de dívidas tributárias e previdenciárias no âmbito da Lei 11.941/2009 e da Lei 12.249/2010, que se deu por intermédio da Lei 12.865/2013.

2.5 Cumprimento das metas fiscais

A União apresentou, em 2013, superávit primário de R\$ 74,7 bilhões ou 1,55% do PIB, valor inferior à meta cheia fixada de R\$ 108,1 bilhões, mas aderente ao permitido pelo art. 3º da LDO 2013, ou seja, com a dedução dos dispêndios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria.

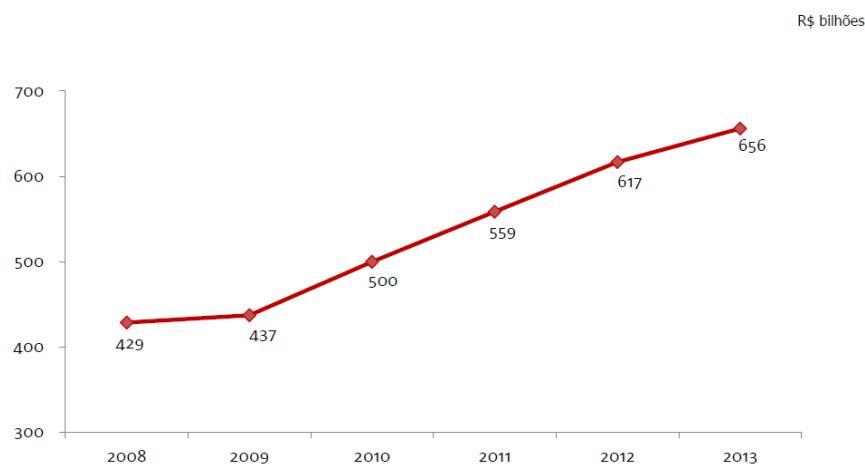
2.5.1 Receita corrente líquida

Em relação aos valores apurados em 2012, a receita corrente bruta apresentou crescimento da ordem de R\$ 84,9 bilhões em 2013, e as deduções aumentaram cerca de R\$ 45,7 bilhões. Essa diferença entre a receita corrente bruta e

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

as deduções legais representou aumento da RCL de R\$ 39,2 bilhões em 2013, ou 6,3% em relação a 2012.

Gráfico 14 - Evolução da RCL – 2008 a 2013



Fonte: STN.

2.5.2 Limite de despesas com pessoal

Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

A despesa líquida com pessoal apresentou elevação de R\$ 20 bilhões em relação aos gastos em 2012, ou 11,8%. No que se refere às deduções da despesa com pessoal, percebe-se uma diminuição de 7,1% em 2013 em relação a 2012.

O nível de comprometimento do limite de despesa de pessoal do Executivo saiu de 64,2% em 2009 para 60,3% em 2013. O Poder Judiciário, por sua vez, saiu de 57,9% em 2009 para 47,3% em 2013. O limite do MPU saiu de 71,1% em 2009 para 62,1% em 2013. O Poder Legislativo, na mesma linha que os demais poderes, saiu de 44,3% da RCL em 2009 para 40,7% em 2013.

2.6 Ação setorial do governo

Consta do relatório que a análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem para o exame da Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013. O resultado da atuação governamental em 2013 é analisado não mais por

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

funções orçamentárias, como ocorreu até o exercício anterior, mas a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância.

A nova perspectiva ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade.

Assim, o TCU dedicou especial atenção às informações de desempenho que apontam o resultado das intervenções governamentais – indicadores e metas – conforme definido no PPA e cujos valores atualizados foram informados na prestação de contas.

Do total de indicadores dos programas temáticos presentes no PPA, foram selecionados 168 para análise. Segundo o TCU, detectou-se que 35% desses indicadores não são confiáveis. Já com relação ao total de metas examinadas (176), concluiu-se que 18% (31 metas) apresentaram resultados com divergências relevantes, enfraquecendo a confiabilidade dos dados que deveriam refletir fielmente o desempenho governamental.

Como exemplo, cita o programa temático Moradia Digna, que apresentou deficiências em todos os indicadores e metas analisadas.

Os principais problemas identificados na análise dos indicadores foram: utilização de dados desatualizados, mesmo já havendo informações tempestivas disponíveis; inconsistências de valores; e adoção de indicadores descontinuados pelo IBGE ou de apuração complexa.

De forma semelhante, em relação à consecução das metas quantitativas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), também foram identificadas incongruências, de modo que os resultados das metas informados na Prestação de Contas 2013 não refletem a real execução física do programa, nem representam a efetiva disponibilização de moradias adaptadas quanto à acessibilidade.

Em vista das constatações, foi ressalvada, na Prestação de Contas 2013, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

2.7 Governança Pública para o Desenvolvimento

Para as análises do tema “Governança Pública para o Desenvolvimento” o TCU adotou a perspectiva de desenvolvimento refletida na visão de futuro constante na dimensão estratégica do PPA 2012-2015, segundo a qual se vislumbra que o Brasil seja reconhecido “por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental”.

Como referencial para orientar as auditorias, partiu-se de uma concepção geral, aplicável em diferentes contextos e segundo enfoques diversos, que nomeia quatro pilares capazes de erigir a boa governança pública: objetivos coletivos e legítimos; coerência; implementação; monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e condições para que haja *accountability*.

A primeira análise realizada teve como enfoque o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal. Em seguida, a educação foi abordada sob dois enfoques: educação superior e educação básica. No primeiro caso, foi apresentada análise acerca da estrutura das unidades de auditoria interna (Audin) das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. O trabalho do TCU, em parceria com a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU), avaliou a situação da estrutura das Audin em 32 universidades federais e em doze institutos federais.

Conquanto tenham sido observados aspectos positivos, como um elevado percentual de unidades com instalações e equipamentos em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho, foram verificadas fragilidades relevantes em diversas dimensões cruciais para o desempenho das Audin, em que se destacam problemas relativos aos aspectos de independência, responsabilidade e autoridade das auditoras internas, além de falhas relacionadas a planejamento e execução das atividades, gestão de riscos, avaliação de controles internos, assessoramento prestado à alta administração e segregação de funções.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

No tocante à educação básica, foram analisados aspectos atinentes à coordenação federativa no âmbito do ensino médio, com respaldo na auditoria realizada em cooperação entre o TCU e outros 28 tribunais de contas brasileiros, apreciada no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário.

Foram registrados problemas relevantes, relativos à necessidade de regularização do fluxo escolar no ensino fundamental, aos mecanismos redistributivos de financiamento e ao próprio nível de aplicação de recursos públicos nessa faixa de educação, pois o investimento público direto por estudante brasileiro revela-se reduzido quando comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em continuidade, foram apresentadas análises sobre aspectos centrais da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Previdência Social, especialmente no que tange aos chamados “mecanismos de porta de entrada” das políticas assistenciais e previdenciárias, cuja eficiência foi objeto de avaliação por meio de técnica específica de análise de dados.

Quanto às atividades de assistência social, deparou-se com entraves relevantes, como limitações na fiscalização de recursos descentralizados pelo MDS e insuficiência de supervisão ministerial em relação às entidades portadoras do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). Por seu turno, no campo da Previdência Social foram verificados problemas relativos ao não cumprimento das metas do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX), ao uso de sistemas de informação transacionais e à estrutura de pessoal da autarquia – como a concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos.

Outro destaque da análise apresentada é a questão da sustentabilidade da Previdência, cujos impactos poderão afetar a capacidade de desenvolvimento do país nas próximas décadas. De fato, com relação ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), verifica-se que o déficit não tem diminuído: em 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R\$ 49,9 bilhões, sobretudo devido ao RGPS rural, deficitário em R\$ 74,2 bilhões.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Na sequência, as políticas de infraestrutura, diretamente relacionadas ao potencial de desenvolvimento nacional, foram abordadas tanto sob a ótica da regulação estatal, nos setores de energia, telecomunicações e transportes, como da gestão direta pelo governo federal, nos setores rodoviário, ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário. Em ambos os casos, as análises tiveram como foco aspectos institucionais dos órgãos e entidades responsáveis pela regulação e gestão nos respectivos setores.

A governança regulatória nos setores mencionados foi analisada sob três dimensões: autonomia decisória, transparência e estratégia organizacional das respectivas agências reguladoras. Verificou-se que essas autarquias especiais têm sofrido com a demora na indicação e nomeação de dirigentes, resultando em prolongados períodos sem ocupação de vagas nos conselhos e diretorias, o que restringe sua capacidade decisória. Além disso, embora o tratamento dado à divulgação do processo decisório tenha evoluído na maioria das agências, há grande desigualdade entre os níveis de maturidade das entidades.

Finalmente, o TCU observou que, em termos gerais, a gestão das agências não é orientada por um planejamento estratégico – a esse respeito, nota-se que apenas uma, a Anac, das seis agências reguladoras analisadas (Aneel, ANP, Anatel, Antaq, ANTT) institucionalizou sua estratégia organizacional.

Ainda no campo da infraestrutura, apresenta-se um diagnóstico sobre a gestão pública no âmbito dos órgãos responsáveis pelos modais rodoviário e ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Ministério dos Transportes (Dnit), Secretaria Especial de Portos (SEP) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Foram verificadas falhas diversas, relativas à elaboração e à gestão deficientes de projetos, ineficiências nos processos de trabalho, insuficiência da gestão de riscos e indisponibilidade de recursos, cujos resultados se refletem em atrasos, retrabalhos e elevação de custos. Assim como ocorre em relação aos problemas de regulação, as fragilidades verificadas concorrem para a persistência da reduzida qualidade da infraestrutura produtiva do país, com impactos sobre a eficiência e a competitividade do produto nacional.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Também relacionadas à capacidade de inserção competitiva do país, sobretudo em mercados com dinamicidade crescente, as políticas públicas de pesquisa e inovação são abordadas em seguida, por intermédio de análise sobre a governança das renúncias de receitas tributárias que financiam o setor. A análise apresentada levanta questões que devem preocupar governos e sociedade, ao demonstrar que as políticas do setor estão expostas a riscos elevados, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos para assegurar a consecução dos objetivos relacionados a pesquisa e inovação.

Na área do meio ambiente, enfatizou-se o aspecto da sustentabilidade, um dos pilares das concepções atuais de desenvolvimento socioeconômico.

O tópico apresentou os principais resultados da auditoria realizada pelo TCU em conjunto com nove tribunais de contas estaduais, para avaliar a governança das unidades de conservação (UCs) – Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Verificou-se que maioria das UCs avaliadas não possuem as condições necessárias para uma gestão eficiente, como recursos humanos e financeiros, o que provoca o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das unidades.

Entre as principais deficiências encontradas, destacam-se parques sem uso público, florestas sem exploração legal de madeira e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis para geração de emprego e renda.

No que diz respeito à segurança pública, o trabalho teve como objetivo conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das 27 secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal, quanto às condições para implementar a Política Nacional de Segurança Pública. Os dados oriundos do questionário aplicado às referidas secretarias – respondido por 25 delas – sugerem que maiores níveis de governança refletem na redução sustentada da criminalidade. O trabalho apontou as seguintes fragilidades à governança da segurança pública no país: ausência de formalização de Política Nacional e de Plano Nacional de Segurança Pública; reduzida representatividade dos estados e do Distrito Federal no Conselho Nacional de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Segurança Pública (Conasp); e necessidade de melhor qualificação dos recursos humanos empregados na área da segurança pública.

Além das análises com enfoque em políticas públicas, os trabalhos sobre as atividades intraorganizacionais receberam abordagens diferenciadas, modeladas conforme o objeto de cada análise.

O primeiro dos trabalhos consistiu em aferição da maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais, por meio da elaboração de um índice específico para a análise (iSA-Gov). A pesquisa identificou que deficiências sistêmicas na gestão da administração pública, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos, e tecnologia de informação inadequada, comprometem sua capacidade avaliativa.

Os resultados informam que, em uma avaliação geral, 85% dos órgãos da administração direta dos ministérios apresentam nível de maturidade intermediário, indicando que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, mas são apenas parcialmente suficientes para atender as necessidades dos gestores. Essas deficiências, de graves impactos, reduzem a capacidade de aprendizado nas políticas públicas, minimizando o alcance de resultados e limitando o processo de aperfeiçoamento das intervenções governamentais.

Em sentido semelhante, apresenta-se levantamento realizado com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em 65 entidades da administração pública federal indireta. Se o conjunto de entidades respondentes fosse visto como sendo uma única organização, seu nível de maturidade em gestão de riscos seria considerado intermediário (índice de 43%); além disso, nota-se que somente 9% dos entes pesquisados atingiram o estágio considerado avançado. Verificou-se também que as sociedades de economia mista pesquisadas possuem, na média, maior maturidade do que as empresas públicas, as quais, por sua vez, posicionam-se, em média, à frente das autarquias analisadas.

Também no âmbito dos temas transversais, apresentam-se os resultados de levantamento realizado em 2013 com o intuito de identificar os pontos mais

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

vulneráveis e induzir melhorias na governança de pessoas, abrangendo 305 organizações da administração pública federal.

Constatou-se que a maioria das organizações encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança de pessoas (55,4%) e somente 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada. Conclui-se que há significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das organizações avaliadas, o que pode comprometer a capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade, devido ao dimensionamento inadequado da força de trabalho, ao descumprimento de papéis e responsabilidades, ao desempenho insatisfatório de servidores e à ineficiência e à irregularidade da gestão.

Finalmente, apresentam-se dados apurados em fiscalizações realizadas pelo TCU em 2012 e em 2013, que revelam o aprimoramento da governança de Tecnologia da Informação na administração pública federal em comparação com o cenário apurado em 2010. Apesar disso, ressalta-se que ainda há muitas organizações na faixa inicial de governança de TI (34% das entidades auditadas) e poucas em nível aprimorado (apenas 16%).

Detectaram-se, entre os pontos de governança aperfeiçoados no período, itens como o estabelecimento dos mecanismos basilares da estrutura de governança de TI e a participação da alta administração na tomada de decisões com o apoio do comitê de TI. Contudo, em outros aspectos observou-se pouca ou nenhuma evolução com relação à situação encontrada em 2010, permanecendo recorrentes problemas como a indefinição de objetivos, indicadores e metas de TI, o reduzido percentual de entidades que realizam auditorias de TI e a ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI.

2.8 Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, utilizou-se uma abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2013. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalvas sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Patrimoniais e a opinião com ressalvas sobre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro.

2.9 Recomendações do TCU aos órgãos do Poder Executivo

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, o Tribunal emitiu as seguintes deliberações:

1. alertar a Casa Civil, com fundamento no art. 1º, incisos I, II e III, do Decreto 5.135/2004, o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 1º, inciso IV, do Decreto 7.482/2011, e o Ministério da Defesa, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei 10.180/2001, acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações XVI.a., XVII.a., XVII.b., XVIII.a., XVIII.b., XIX, XX.a., XXI, XXII.a., XXII.b., XXII.c., XXII.d., XXII.e., XXII.f., XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, expedidas com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais, não sejam implementadas já para as contas de 2014 (item 5.3.1);

2. recomendar:

I. à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem (item 3.2);

II. à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, em conjunto, apresentem, no prazo de noventa dias, estudo no sentido de que as devoluções de recursos ao Fisco originadas de restituições tributárias sejam apropriadas nas naturezas de receitas correspondentes às respectivas espécies de tributo, de modo a assegurar a estrita observância do princípio orçamentário da discriminação e a correta destinação dos recursos arrecadados (item 3.3.3.1);

III. à Secretaria de Orçamento Federal, na qualidade de órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e no uso das competências que lhe foram atribuídas pelos incisos II e III do art. 11 do Decreto 7.675/2012, que adote medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, entre elas as “agendas transversais” do PPA, em atenção ao princípio da transparência;

IV. ao Ministério da Fazenda que adote medidas para o aperfeiçoamento dos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com o fim de informar tempestivamente, na Prestação de Contas da Presidenta da República, a correta posição dos estoques de parcelamentos previdenciários (item 3.3.3);

V. à Procuradoria-Geral Federal que priorize a efetiva implantação do Sistema de Dívida Ativa (Sisdat), com vistas a aperfeiçoar o acompanhamento e o controle da

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

arrecadação e do estoque dos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais (item 3.3.3.3);

VI. ao Banco Central do Brasil que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, adote providências para o registro contábil dos créditos inscritos em dívida ativa no órgão Siafi 25201 – Banco Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) (item 3.3.3.3);

VII. às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e COBRA Tecnologia S.A., vinculadas ao Ministério da Fazenda; e à empresa Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 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 (item 3.3.5);

VIII. ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que orientem suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observada, quando da execução do Orçamento de Investimento, a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos das referidas entidades (item 3.3.5);

IX. às empresas Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, 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 (item 3.3.5);

X. ao Ministério de Minas e Energia que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observado, quando da execução do Orçamento de Investimento, 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 (item 3.3.5);

XI. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento (OI) das empresas estatais não dependentes, acompanhe a observância, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao limite aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária, e tome as providências necessárias para a correção de eventuais impropriedades juntas às respectivas empresas durante o exercício, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2013 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa (item 3.3.5);

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

XII. à Secretaria de Política Econômica e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de noventa dias, elaborem e apresentem as projeções anuais, para 2013 e os próximos três exercícios (2014 a 2017), dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 2008, incluindo as respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.1.2);

XIII. à Secretaria de Política Econômica, com fundamento no art. 4º da Portaria do Ministério da Fazenda n. 379/2006 e considerando o disposto nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que apresente, na Prestação de Contas da Presidenta da República referente a 2014, projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014 decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos federais, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.3);

XIV. à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional (item 4.2.22);

XV. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015 (item 4.2.22);

XVI. à Casa Civil da Presidência da República que:

a. defina o órgão competente para efetuar a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social da União, enquanto não houver unidade gestora do regime, e também tome outras providências necessárias para o fiel cumprimento da Lei 9.717/1998 e das respectivas normas regulamentares editadas pelo Ministério da Previdência Social, em especial quanto à estruturação da referida unidade gestora, permitindo assim a transparência, a prestação de contas e a responsabilização adequada pela gestão e contabilização do RPPS da União (item 5.3.1.1.1);

b. utilize o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg) como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura, buscando instituir padrões mínimos de governança que assegurem autonomia e transparência do processo decisório, institucionalização de estratégias organizacionais, supervisão ministerial, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, accountability, entre outros fatores (item 6.4.1);

c. institucionalize meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e dos setores regulados na operacionalização do Pro-Reg, aumentando a participação de todos os interessados na construção e

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras (item 6.4.1);

XVII. ao Ministério da Defesa que: a. calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos das Forças Armadas, em cumprimento aos Acórdãos 2.059/2012-TCU-Plenário e 2.468/2013-TCU-Plenário (item 5.3.1.1.1);

b. Calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas (item 5.3.1.1.1);

XVIII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que:

a. tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1);

b. tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1)

XIX. ao Ministério da Previdência Social que inclua nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social o balanço atuarial do regime, com os valores presentes das projeções (item 5.3.1.1.1);

XX. ao Instituto Nacional do Seguro Social que:

a. inclua em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime (item 5.3.1.1.1);

b. fortaleça os controles internos da execução orçamentária, de modo a evitar a erros na classificação contábil das despesas previdenciárias (item 5.3.2.1);

XXI. à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que realizem, por iniciativa própria ou por meio da contratação de consultoria especializada, estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social, incluindo no escopo do estudo a necessidade de elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação atuarial da previdência social, de modo a subsidiar o processo decisório sobre a sustentabilidade previdenciária no Brasil (item 5.3.1.1.1);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a. na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, 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, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012 (item 3.5.1.1)

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

- b. inclua, em notas explicativas do Balanço Geral da União, o balanço atuarial do Regime Geral da Previdência Social a partir do exercício de 2014 (item 5.3.1.1.1);*
- c. oriente os órgãos setoriais para a implementação efetiva do que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal, responsáveis pelas principais demandas judiciais da União (item 5.3.1.1.2);*
- d. apresente, em nota explicativa, a eventual divergência do saldo dos restos a pagar processados em comparação com aquele constante do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, bem como as razões e qualquer informação adicional que seja relevante para compreensão dessa diferença (item 5.3.1.3);*
- e. em reiteração à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2012, divulgue em notas explicativas o valor das participações societárias em 31 de dezembro, de modo que o usuário do Balanço Patrimonial possa compreender os efeitos da defasagem entre a data do Balanço Geral da União e as datas das demonstrações financeiras das empresas participadas (item 5.3.1.6);*
- f. adeque as notas explicativas sobre transações com partes relacionadas aos padrões e boas práticas internacionais, inclusive quanto a denominação e numeração, de modo a facilitar a identificação e a compreensão pelos usuários externos do Balanço Geral da União (item 5.3.1.6);*
- g. na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabeleça normas e procedimentos para a adequada 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 (item 5.3.2.2);*
- h. inclua, em notas explicativas sobre as receitas de dividendos arrecadadas pela União, elementos mínimos sobre a política de dividendos das principais participações societárias do governo federal, bem como o histórico de arrecadação desse tipo de receita em relação ao resultado primário do exercício a que se referem as demonstrações contábeis e dos quatro exercícios anteriores (item 5.4.3);*
- i. como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e em atendimento ao art. 7º, inciso IX, do Decreto 6.976/2009, supervisione, diretamente e por meio dos órgãos superiores do sistema, as declarações dos contadores de modo a garantir com razoável segurança que estejam atestando a realidade da situação patrimonial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades federais a que estão vinculadas (item 5.5.1);*
- j. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis no 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 (item 5.5.2);*
- k. crie setorial contábil específica para realizar a conformidade contábil de seus registros contábeis e também para emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações contábeis (item 5.5.3);*

XXIII. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

contingentes, em especial quanto à estruturação da setorial contábil e ao cálculo da probabilidade de perda nas demandas judiciais – pelo menos naquelas em grau de recurso –, assim como já ocorre na Procuradoria-Geral do Banco Central (item 5.3.1.1.2);

XXIV. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que inclua notas explicativas sobre as divergências de créditos da dívida ativa entre o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e o Sistema Integrado da Dívida Ativa (item 5.3.1.4.2);

XXV. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize o estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e, imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular (item 5.3.1.4.3);

XXVI. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, no sentido de implementar a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal (item 5.3.1.8.1);

XXVII. à Secretaria de Patrimônio da União que, enquanto não haja o registro contábil, prepare uma estimativa para bens imóveis de uso especial, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos imóveis (item 5.3.1.8.1);

XXVIII. à Fundação Universidade Federal do Piauí que adote providências com o objetivo de estabelecer controles internos a fim de evitar registros contábeis indevidos como no caso da depreciação de bens móveis referente ao exercício de 2013 (item 5.3.1.8.2);

XXIX. ao Ministério da Educação, como órgão superior, e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que aprimorem os procedimentos de supervisão dos órgãos setoriais para evitar que erros contábeis materialmente relevantes como o observado na depreciação de bens móveis da Fundação Universidade Federal do Piauí permaneçam no encerramento do exercício (item 5.3.1.8.2);

XXX. à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que ampliem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais (item 5.4.3);

XXXI. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que estruture seu respectivo órgão setorial do Sistema de Contabilidade Federal, de modo a fortalecer os seus controles internos contábeis e aumentar a qualidade e a credibilidade das informações produzidas para o Balanço Geral da União (item 5.5.4);

XXXII. à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que tomem providências no sentido de franquear o acesso por qualquer interessado às reuniões deliberativas de seus colegiados, aprimorando a transparência do processo decisório (item 6.4.1);

XXXIII. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça que evidem esforços no sentido de adequar a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em especial no que tange ao

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

estabelecimento do quadro permanente de pessoal e à garantia de recursos orçamentários e de tecnologia da informação, para que aquela unidade realize o planejamento, a definição, a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública, a supervisão e o controle das suas atividades fim, no cumprimento das competências dispostas no Decreto 6.061/2007 (item 6.7).

3 VOTO

3.1 Contextualização e tempestividade na apreciação das contas

O Relatório e Parecer Prévio sobre as contas anuais do Presidente da República é, nas palavras do TCU, “*o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação das ações relevantes do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado.*” (Relatório, p. 609)

Com efeito, a fiscalização, o controle, as avaliações e a responsabilização de gestores públicos são elementos inerentes e indissociáveis das sociedades democráticas contemporâneas. Não é por outra razão que a Carta Magna (art. 70) alçou a obrigação de prestar contas ao *status* de princípio constitucional, que a todos alcança, sem exceção, inclusive o maior mandatário do País, o Presidente da República.

A nobre missão de exercer o controle externo foi cometida ao Congresso Nacional, a quem compete, com exclusividade, julgar, anualmente, as contas do Presidente da República (art. 49, IX e 70 da CF).

Assim, ao ser designada para relatar as contas do exercício de 2013 busquei, desde logo, 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

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

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 três ainda não foram apreciadas por esta Comissão (1990, 1991 e 2013). As contas relativas ao exercício de 2014, até esta data, não foram remetidas para análise desta Comissão.

3.2 Ajustes na denominação do Relatório e Parecer Preliminar elaborado pelo TCU

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 2013*”, ora de “*Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República*”.

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 arts. 84, inciso XXIV, 49, inciso IX, da Constituição Federal, o 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.

Isto porque a legislação imputa penas severas aos titulares de contas eventualmente não aprovadas, como é o caso da inelegibilidade do responsável, nos termos estabelecidos pelo art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.²

² 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 (CMO)

O fato 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 percebidos, caso não houvesse a visão integrada.

Para evitar dubiedades jurídicas e possíveis mal-entendidos entre cidadãos, pesquisadores e entidades da sociedade civil organizada sobre a matéria efetivamente julgada pelo 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 documento submetido pelo Poder Executivo à apreciação desta Casa

3.3 Conteúdo do relatório

O Relatório elaborado pelo TCU realça os resultados alcançados pelos programas e políticas públicas, em termos de bens e serviços colocados à disposição dos cidadãos, além de examinar a governança da administração pública federal.

Consta do Relatório panorama abrangente da administração, contendo informações sobre o i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país; e iii) o cumprimento dos limites e

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Parecer Prévio, já transscrito no item 1.4 deste Relatório, foi aprovado por aquela Corte de Contas na Sessão Plenária de 28 de maio de 2014, e concluiu, com as ressalvas apontadas, pela aprovação das contas, nos seguintes termos, resumidamente:

“as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com as ressalvas descritas no item 1.3 deste Relatório.”

3.4 Conclusão

O TCU apontou vinte e seis 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 se puder identificar, claramente, a conivência ou omissão do titular em tomar as providências de sua alçada para correção das irregularidades, situação esta que não se verificou na prestação de contas relativa ao exercício de 2013.

A propósito, vale registrar que as normas de auditoria Independente³ apontam que as ressalvas expressas sobre as demonstrações contábeis devem 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.

³ Interpretação Técnica (IT) relativa ao item 11.3 da NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/t1105.htm>. Acesso em 24/4/2015.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

In casu, não se observa tal circunstância uma vez que a Corte de Contas emitiu parecer pela aprovação, com ressalvas, das contas relativas ao exercício de 2013.

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 1.5 deste Relatório).

Isso posto, em vista dos elementos trazidos à colação neste Relatório, esta Relatoria **VOTA** pela aprovação, com as ressalvas apontadas pelo TCU, das contas apresentadas pela Presidenta da República referentes ao exercício financeiro de 2013 nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em

Deputada FLÁVIA MORAIS

Relatora

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2013.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com as ressalvas apontadas pelo Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União datado de 28 de maio de 2014, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2013, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com, o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal,

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2015.

Deputada FLÁVIA MORAIS
Relatora

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 Décima Terceira Reunião Extraordinária, realizada em 10 de novembro de 2015, APROVOU, por unanimidade, o Relatório do Deputado RICARDO BARROS, relator *ad hoc* (designada relatora anteriormente a Deputada Flávia Morais), que nos termos do Projeto de Decreto Legislativo apresentado foi favorável à **APROVAÇÃO, com ressalvas**, das contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2013, referente à **Mensagem nº 6/2014-CN**, que “Encaminha, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, combinado com o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Volume Anexo, que compreende as Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2013”. Ao Relatório e ao Projeto de Decreto Legislativo, no período de 22.10 a 05.11.2015, não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Senhores Senadores Rose de Freitas, Presidente, Walter Pinheiro, Terceiro Vice-Presidente, Acir Gurgacz, Angela Portela, Benedito de Lira, Eduardo Amorim, Hélio José, Lídice da Mata, Lindbergh Farias, Paulo Bauer e Valdir Raupp; e os Senhores Deputados Jaime Martins, Primeiro Vice-Presidente, Caio Narcio, Carlos Henrique Gaguim, Domingos Sávio, Edmilson Rodrigues, Elmar Nascimento, Evair de Melo, Gonzaga Patriota, Gorete Pereira, Hildo Rocha, Hugo Leal, Izalci, João Arruda, João Fernando Coutinho, Jorge Solla, Lázaro Botelho, Lelo Coimbra, Marcelo Aro, Nilto Tatto, Nilton Capixaba, Orlando Silva, Paulo Pimenta, Pedro Fernandes, Pompeo de Mattos, Professora Dorinha Seabra Rezende, Raimundo Gomes de Matos, Ricardo Barros, Ricardo Teobaldo, Samuel Moreira e Wadson Ribeiro.

Sala de Reuniões, em 10 de novembro de 2015.

Deputado JAIME MARTINS
Primeiro Vice-Presidente no Exercício da Presidência

Deputado RICARDO BARROS
Relator *ad hoc*

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as Contas da Presidenta da República relativas ao exercício de 2013.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com as ressalvas apontadas pelo Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União datado de 28 de maio de 2014, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2013, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ 2015.

Deputado JAIME MARTINS
Primeiro Vice-Presidente no Exercício da Presidência

Deputado RICARDO BARROS
Relator *ad hoc*