



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº 91, DE 2011

Aprova as Contas do Governo Federal no Exercício de 2005.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2005, nos termos do inciso IX do art. 49, combinado com, o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

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

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.

A handwritten signature of Waldemir Moka, which appears to be "WALDEMIR MOKA".
Deputado WALDEMIR MOKA
Presidente

A handwritten signature of Geraldo Simões, which appears to be "GERALDO SIMÕES".
Deputado GERALDO SIMÕES
Relator



**CONGRESSO NACIONAL
PARECER
Nº 47, DE 2010-CN**

**PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO
FEDERAL - EXERCÍCIO DE 2005**

RELATOR: Deputado Geraldo Simões

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO	4
I.1 – Introdução	4
I.1.1 – Histórico	4
I.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis	5
I.2 – Desempenho da Economia Brasileira	7
I.2.1. Taxa de Juros e Nível de Preços	7
I.2.2 Nível de Emprego	8
I.2.3 Carga Tributária Nacional	9
I.2.4. Política Macroeconômica	9
I.2.5 Política Monetária e Creditícia	10
I.3 – Análise das Receitas e Despesas de 2005	10
I.3.1 – Limites para movimentação e empenho - contingenciamento	10
I.3.2 - Receitas	11
I.3.3 - Receita Tributária	12
I.3.4 - Receita de Contribuições	12
I.3.5 - Dívida Ativa	12
I.3.6 - Despesas	12
I.3.7 - Despesas com Pessoal	12
I.3.8 - Outras Despesas Correntes	13
I.3.9 - Despesas com Terceirização	13
I.3.10 - Restos a Pagar	13
I.3.11 - Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios	14
I.3.12 - Gestão Fiscal	14
I.3.13 - Limite de Gastos com Saúde	15
I.3.14 - Despesas com Irrigação	15
I.3.15 - Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	15
I.3.16 - Dívida Pública	15
I.4 – Ação Setorial do Governo Federal	15
I.4.1 – Execução de programas	15
I.4.2 - Poder Legislativo	16
I.4.3 - Poder Judiciário	17
I.4.4 - Ministério Público da União	17
I.5 - Análise Econômico-Financeira das Demonstrações Contábeis da União	18
I.5.1 - Balanço-Geral da União (BGU)	18
I.5.2 - Balanço Patrimonial (BP)	18
I.5.3 - Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)	19
I.5.4 - Balanço Orçamentário (BO)	19
I.5.5 - Balanço Financeiro (BF)	19
I.6 - Áreas Temáticas	19
I.6.1 - Combate à Corrupção	19
I.6.2 - A Controladoria-Geral da União (CGU)	19
I.6.3 - O Ministério Público Federal (MPF)	20
I.6.4 - O Departamento de Polícia Federal (DPF)	20
I.6.5 - Responsabilidade Social	20
I.6.6 - A atuação dos conselhos sociais	21
I.7 – Recomendações do TCU nas Contas do Governo de 2004 e Providências Adotadas	21
I.8 – Ressalvas e Recomendações do TCU nas Contas do Governo de 2005	22
I.9 Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores	28
II – VOTO	30
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	32
PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO	33

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº 47, DE 2010-CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre a **MENSAGEM (MCN), N° 33 de 2006**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Prestação de Contas do Governo Federal, referente ao exercício de 2005”, bem como o **OFN n° 10/2006** que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas da Câmara dos Deputados, relativa ao exercício de 2005”; **OFN n° 11/2006** que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório de Gestão Fiscal, do Superior Tribunal Militar”; **OFN n.º 12/2006** “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Relatório de Contas Anual da Justiça Eleitoral, referente ao exercício financeiro de 2005”; **OFN n.º 13/2006** “Encaminha ao Congresso Nacional, o Relatório das Contas do Supremo Tribunal Federal e nelas, incluídas, a do Conselho Nacional de Justiça, relativas ao exercício de 2005”; **OFN n.º 14/2006** “Encaminha ao Congresso Nacional, em atendimento ao que determina a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - o Relatório de Prestação de Contas do Exercício Financeiro de 2005, daquele Superior Tribunal de Justiça”; **OFN n.º 15/2006** “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a prestação de contas do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus - exercício de 2005”; **OFN n.º 16/2006** “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 71 inciso I da Constituição Federal, combinado com o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o relatório de prestação de contas da Justiça do Distrito Federal e Territórios - Órgão 16.000”; **OFN n.º 17/2006** “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a prestação de contas da Justiça do Trabalho, referente ao exercício de 2005”; **OFN n.º 18/2006** “Encaminha ao Congresso Nacional a prestação de contas do Ministério Público da União, referente ao exercício de 2005” e **OFN n.º 24/2006** “Relatório das Contas do Senado Federal, relativas ao exercício financeiro de 2005, nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000.”

RELATOR: Deputado GERALDO SIMÕES

I - RELATÓRIO

I.1 – Introdução

I.I.1 – Histórico

Por meio da Mensagem nº 33, de 2006 - CN, datada de 12 de abril de 2006, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2005, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

As referidas contas foram encaminhadas em 26 de abril de 2006 ao Tribunal de Contas da União (TCU) para a emissão, no prazo de sessenta dias, do Parecer Prévio a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, tendo sido designado relator o Ministro Valmir Campelo.

As contas do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Poder Judiciário (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Conselho da Justiça Federal e Justiça Federal de 1º e 2º Graus, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, e Superiores Tribunais Militar, de Justiça e Federal) e do Ministério Público da União foram encaminhadas ao Tribunal de Contas e também compõem a referida prestação de contas.

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou, por unanimidade, o seguinte Parecer Prévio às Contas do Governo de 2005:

É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2005, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2006

ADYLSON MOTTA, Presidente — Valmir Campelo, Ministro-Relator, Walton Alencar Rodrigues, Ministro — Guilherme Palmeira, Ministro Ubiratan Aguiar, Ministro — Benjamin Zymler, Ministro Augusto Nardes, Ministro Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram oportunamente devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 21/2006-CN, juntamente com o parecer prévio e respectivo Relatório do Tribunal, além das declarações de voto dos Ministros sobre as contas dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. Encaminhado o processado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, fui designado relator da matéria, missão da qual procuramos nos desincumbrir com o máximo de zelo e dedicação.

I.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis

O exame, pelo Poder Legislativo, das contas do governo materializa o sistema de “freios e contrapesos” que caracteriza a divisão de poderes em regimes democráticos.

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

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

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

(...) as demais contas incluirão quadro consolidado de gestão fiscal e relatório do respectivo órgão de controle interno contendo manifestação conclusiva acerca da conformidade da execução orçamentária e financeira no exercício com as metas fixadas no plano plurianual e com os dispositivos constitucionais e legais, em especial a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

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

No que concerne ao rito da análise, o art. 166 da Constituição determina que cabe à CMO examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. A tramitação das contas na CMO é regulada pela Resolução nº 01, de 2006 – CN. O art. 115 dessa Resolução determina ao relator das contas apresentar parecer que conclua por projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão.

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

A obrigatoriedade de os agentes políticos cumprirem fielmente a modelagem principiológica presente na Constituição remete, ainda, ao exame da adequação das políticas públicas aos fundamentos constitucionais e aos objetivos fundamentais do país (arts. 1º e 3º da CF), bem como aos princípios constitucionais da administração pública (art. 37 da CF). É inegável que o julgamento das contas, em vista da natureza dos fatores e parâmetros a serem examinados, apresenta forte conotação subjetiva, o que, de resto, não o infirma como ferramenta da maior relevância para o aperfeiçoamento democrático e a otimização das políticas públicas implementadas no País. Ao contrário, é o Parlamento o fórum indicado para as discussões e embates programáticos acerca das ações públicas, passadas e futuras.

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

Esclarecemos, ainda, que os arts. 56 e 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) tiveram sua eficácia suspensa por medida cautelar na ADIN nº. 2.238 (impetrada pelo PT, PC do B e PSB), na assentada de 8/8/2007, porém, no nosso entendimento, isso não afasta o dever de prestar contas dos órgãos dos três Poderes e do Ministério Público, tendo em vista o mandamento constitucional que prevê o dever de prestar contas por parte dos que administrem recursos públicos, nem a titularidade do controle externo do Poder Legislativo, o que possibilita a análise das respectivas informações apresentadas por esse relatório. O que, no nosso entendimento, fica prejudicada é a apreciação do mérito das respectivas contas.

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

Ressaltamos, também, que está previsto no art. 117 da Resolução 01/2006-CN, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional, que prevê o uso da legislação e dos procedimentos do TCU pelo Congresso na ausência de norma específica sobre o Controle:

Art. 117. No exercício da competência de que tratam os arts. 70 e 71 da Constituição aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas fundamenta-se em estudos técnicos pormenorizados, cujos relatórios foram encaminhados a esta Casa e encontram-se disponíveis para análise dos parlamentares e da sociedade. Em vista disso, não há necessidade de o presente parecer alongar-se em minúcias e reproduzir o que está detalhado no Relatório do TCU. Adotaremos, alternativamente, a metodologia de destacar os aspectos mais importantes das contas do governo e as diligências a serem adotadas para sanar problemas e aperfeiçoar a gestão das contas públicas.

O Parecer Prévio do TCU está organizado em nove capítulos, a saber:

1 Introdução

2 Desempenho da economia brasileira

3 Análise das receitas e despesas no exercício de 2005

4 Ação setorial do governo federal

5 Análise econômico-financeira das demonstrações contábeis da União

6 Áreas temáticas

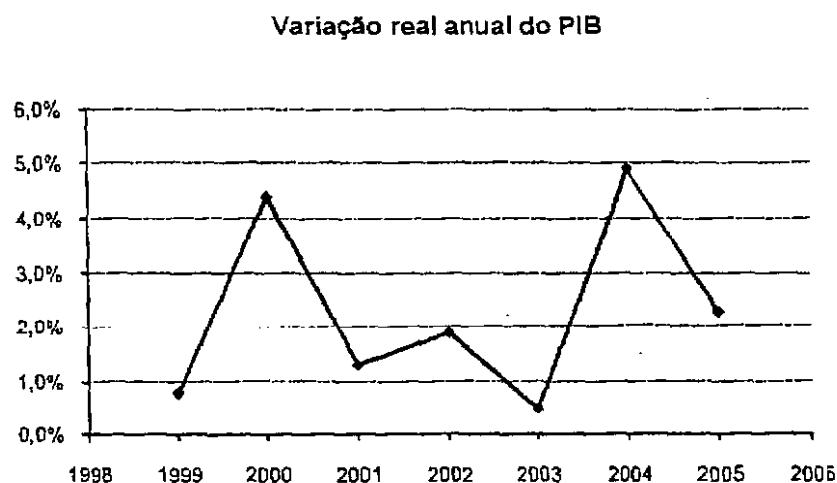
7 Recomendações do Tribunal de Contas da União nas contas do Governo da República de 2004 e providências adotadas

8 Conclusões

9 Pareceres prévios e votos dos Ministros e Auditores

I.2 – Desempenho da Economia Brasileira

A economia brasileira cresceu menos em 2005 do que no ano anterior. A taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado foi de 2,3% em 2005, contra 4,9% em 2004. O gráfico a seguir mostra como o crescimento do PIB tem variado nos últimos anos.



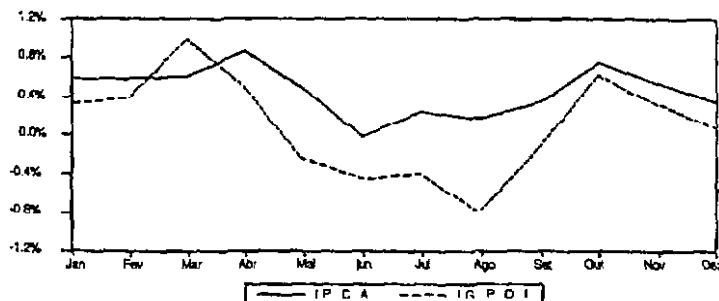
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

I.2.1. Taxa de Juros e Nível de Preços

A taxa anual de juros Selic ao longo do exercício de 2005 esteve bem próxima da sua meta. A taxa ao final do ano era de 18,49% a.a., contra uma meta de 18,50% a.a.

A taxa de inflação em 2005, medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 5,69% a.a. contra 7,60% a.a. em 2004. Além de ser menor do que a do ano anterior, a taxa de inflação manteve-se dentro dos limites de tolerância da meta estabelecida, que era de 5,1% a.a., aceitando-se resultados entre 3,1% e 7,1%.

Taxa de Inflação 2005: IPCA/IGP-DI - 2005



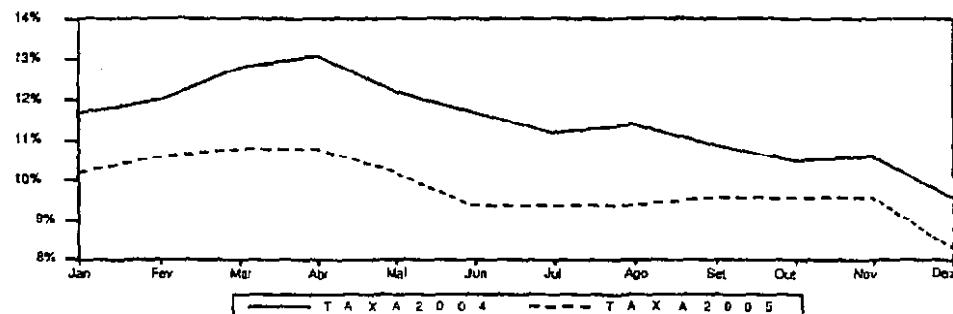
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

I.2.2 Nível de Emprego

A taxa de crescimento do emprego formal em 2005 foi de 5,09%, ou seja, um ritmo de crescimento mais lento que o de 2004, quando o emprego formal cresceu 6,55%. Apesar dessa desaceleração, a taxa de desemprego continuou diminuindo suavemente. Em termos anuais, a taxa em 2005 foi de 9,8% contra 11,5% em 2004.

O rendimento real anual de 2005 foi de R\$ 1.015,67 contra R\$ 993,15 em 2004. No cálculo desse valor, considera-se o total pago a título de salários dividido pela quantidade de trabalhadores empregados, retirando-se o efeito da inflação.

Taxa de Desemprego Mensal de 2004 a 2005



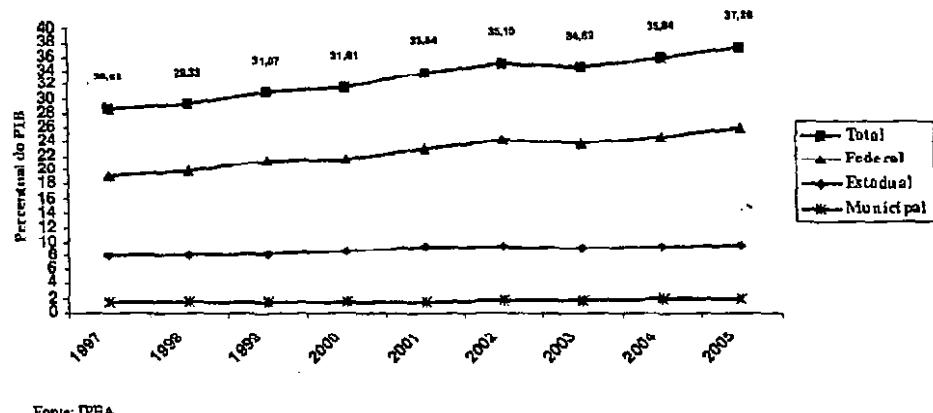
Fonte: IBGE

I.2.3 Carga Tributária Nacional¹

A carga tributária de um país representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas, como forma principal de financiar o conjunto das atividades do governo.

Em relação a 2004, houve um acréscimo de 1,58%. Em termos nominais, ou seja, se utilizados valores não corrigidos pelas taxas de inflação, a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária cresceu 14,55% em comparação com 2004, enquanto no mesmo período, o crescimento do PIB foi de 9,68%.

Evolução da Carga Tributária



Fonte: DPA

I.2.4. Política Macroeconômica

A política fiscal de 2005 não foi tão restritiva quanto a executada em 2004, como pode ser verificado pela avaliação comparativa entre os dois exercícios referente às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e à Execução de Caixa do Tesouro Nacional.

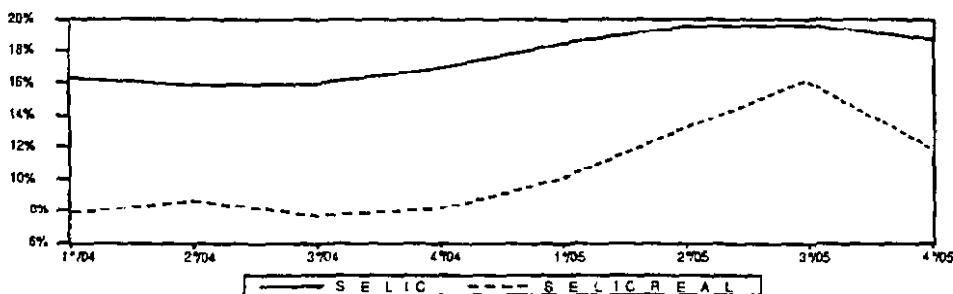
O desempenho fiscal da esfera federal (Governo Federal, Bacen, INSS e empresas estatais federais) atingiu com alguma folga a meta do resultado primário de 3,15% do PIB fixada pela LDO em 2005. O superávit primário foi atingido com 3,56% do PIB, sendo 2,88% para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,68% para as estatais federais. Destaque-se que o resultado primário para o Governo Federal foi o maior dos últimos 10 anos. O superávit primário de 2004 foi de 3,48% do PIB.

¹ esse indicador econômico é obtido pelo quociente entre a receita tributária (impostos, contribuições e taxas) total e o valor do Produto Interno Bruto do país, em determinado exercício fiscal.

I.2.5 Política Monetária e Creditícia

Pode-se observar no gráfico apresentado a seguir que a política monetária em 2005 foi mais austera que a de 2004. Fica claro na análise gráfica que a taxa de juros real, Over/Selic, deflacionada pelo IPCA, Selic-real, apresenta um crescimento mais acenntuado do quarto trimestre de 2004 até o terceiro trimestre de 2005, quando começa a declinar.

Taxas Básicas de Juros - Dados Trimestrais de 2004 a 2005



Fonte: IPEA

I.3 – Análise das Receitas e Despesas de 2005

O Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2005, Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004, estabeleceu meta de superávit primário de 4,25% do PIB para o setor público consolidado em 2005. A participação do governo federal nessa meta foi fixada em 3,15% do PIB, para a qual o governo central contribuiria com 2,45% do PIB e as empresas estatais federais contribuiriam com 0,70% do PIB, podendo tais resultados ser compensados entre si. Estabeleceu, também, a meta do resultado nominal (déficit de 0,64% do PIB) e o montante da dívida líquida (35,43% do PIB) para governo central e empresas estatais federais.

O resultado primário superavitário (R\$ 93,5 bilhões ou 4,83% do PIB) do setor público consolidado ficou acima da meta de 4,25% do PIB estabelecida para 2005, o que confirma a trajetória ascendente dos resultados positivos obtidos pela administração em razão de significativos ajustes orçamentários.

No que se refere à esfera federal, formada pela soma dos resultados de governo central e empresas estatais federais, a metade superávit primário (R\$ 57,2 bilhões ou o equivalente a 3,15% do PIB) foi cumprida com folga (R\$ 68,9 bilhões ou 3,56% do PIB), graças ao bom desempenho do governo central. Este obteve superávit primário (R\$ 55,7 bilhões ou 2,88% do PIB) bem superior ao fixado para 2005 (R\$ 44,5 bilhões ou 2,45% do PIB), suficiente para compensar o resultado (R\$ 13,2 bilhões ou 0,68%) alcançado pelas empresas estatais federais, que ficaram abaixo da meta de 0,70% do PIB.

I.3.1 – Limites para movimentação e empenho - contingenciamento

O orçamento geral da União para 2005 fixou o total da despesa em R\$ 1,642 trilhão, sendo R\$ 36,0 bilhões para o orçamento de investimento das empresas estatais e R\$ 1,606 trilhão para os orçamentos fiscal e da seguridade social. Deste valor, R\$ 935,8 bilhões foram reservados para o refinanciamento da dívida pública federal.

Ao longo do ano, foram aprovados créditos adicionais ao orçamento, no montante de R\$ 28,1 bilhões, o que alterou o montante da despesa fixada para R\$ 1,670 trilhão ao final de 2005.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limitação do empenho e de movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público, com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit primário definida na LDO. Tal limitação, entretanto, não pode atingir as dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente, e as ressalvadas pela LDO, as quais são chamadas “despesas obrigatórias”. Excluídas essas despesas, restou o montante de R\$ 90,1 bilhões sujeito a contingenciamento.

A capacidade de movimentação e de empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União foi restringida, inicialmente, em R\$ 259,1 milhões, mas, no decorrer do exercício, foi ampliada em R\$ 109,7 milhões. Com esse descontingenciamento, a restrição final à execução dos orçamentos dos órgãos ou entidades envolvidos foi de R\$ 149,4 milhões.

No Poder Executivo, a faculdade de empenho foi inicialmente restringida em R\$ 15,8 bilhões. No decorrer do exercício, foi ampliada em R\$ 8,5 bilhões, o que deveria resultar em uma limitação final de R\$ 7,3 bilhões. Entretanto, em razão das alterações efetivadas nas dotações orçamentárias sujeitas a contingenciamento, a restrição para empenho no Executivo alcançou o montante de R\$ 10,1 bilhões ao final do exercício. Ficaram disponíveis para empenho, portanto, R\$ 80,0 bilhões.

Já os limites de pagamento foram inicialmente fixados em R\$ 68,4 bilhões. Contudo, os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda receberam autorização para ampliarem esse valor em R\$ 10,4 bilhões, o que detinhou um limite de pagamento final de R\$ 78,8 bilhões. Esse montante é R\$ 1,2 bilhão inferior ao limite autorizado para empenho. Os limites, entretanto, atendem ao pagamento tanto das despesas previstas no orçamento corrente, quanto de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Os contingenciamentos realizados acima das metas fiscais reduzem o volume de recursos para a execução dos programas de governo. Essa redução é tão expressiva quanto as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização.

I.3.2 - Receitas

O total da receita arrecadada foi de R\$ 1,2 trilhão, frustrando a previsão contida na Lei Orçamentária Anual de 2005, de R\$ 1,6 trilhão. A tabela a seguir demonstra que a diferença entre a arrecadação prevista e a executada decorreu do comportamento das receitas de capital, à semelhança do ocorrido em 2004. De fato, o desempenho dessas receitas é fortemente influenciado pelo mercado financeiro, o que dificulta sua previsão.

Receita Arrecadada - 2005 (em R\$ milhões)

Discriminação da Receita	Receita Prevista (A)	Receita Realizada (B)	% (B/A)
Receitas Correntes ¹³	514.206	527.325	102,55
Receitas de Capital ¹⁴	1.092.197	633.844	58,03
Total	1.606.403	1.161.169	72,28

Fonte: Balanço Geral da União.

I.3.3 - Receita Tributária

A arrecadação nominal da Receita Tributária no ano de 2005 superou em 20,50% a arrecadação de 2004, mantendo-se assim a tendência observada em anos anteriores. Este desempenho deveu-se, em grande parte, à arrecadação dos impostos (20,38%), contribuições (13,07%) e outras receitas correntes (105,94%).

I.3.4 - Receita de Contribuições

O principal tributo que contribuiu para o bom desempenho global da arrecadação foi a Cofins. Esse desempenho ocorreu em razão da tributação das importações decorrente da Lei nº 10.833/03, que introduziu a tributação dos insumos importados pelas empresas sujeitas a não cumulatividade e da Lei nº 10.865/04, que estendeu a tributação a todos os produtos importados.

I.3.5 - Dívida Ativa

Quanto às receitas advindas da cobrança da dívida ativa, há superdimensionamento dos valores. Foram consideradas em 2005 receitas recebidas em 2003 e 2004 no âmbito do Programa de Parcelamento Especial (Paes). Tais receitas não poderiam ser computadas em 2005, em razão do regime de caixa, o qual impõe que os créditos da fazenda pública sejam escriturados como receita do exercício em que foram arrecadados.

I.3.6 - Despesas

Em 2005, foram realizados dispêndios no montante de R\$ 1,1 trilhão, cerca de 22% superior à despesa realizada no exercício de 2004. Se excluídas as transferências realizadas a Estados, Municípios e Distrito Federal e os pagamentos relativos à dívida pública (encargos, amortizações e refinanciamento), a despesa orçamentária realizada em 2005 foi de R\$ 349,3 bilhões, o que representou aumento nominal de 14% em relação ao exercício de 2004.

Os gastos com “Encargos Especiais”, que incluem o pagamento de dívidas, transferências de recursos e refinanciamento da dívida pública federal, representaram cerca de 68% do total das despesas em 2005, que, somados às despesas com “Previdência Social”, responderam por 85% das despesas totais.

I.3.7 - Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal, civil e militar, e encargos sociais aumentaram 5% de 2004 para 2005. A maior parte desses dispêndios refere-se ao pagamento de ativos (45%),

inativos (29%) e pensionistas (15%). O incremento com pagamento de despesas de aposentadorias, reformas e pensões, inclusive militares, foi, em média, de 24% em relação ao ano anterior. O aumento dos dispêndios com remuneração de pessoal civil foi de 15% e de militares, 11%.

I.3.8 - Outras Despesas Correntes

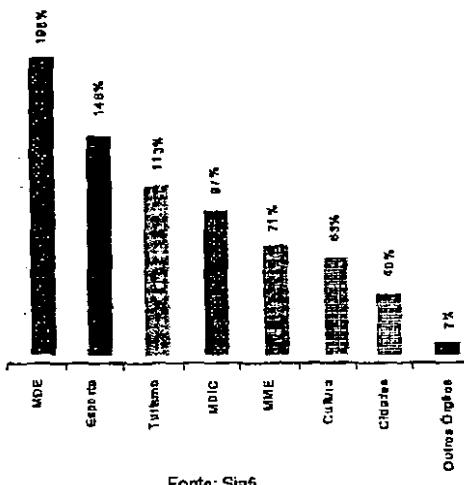
Os dispêndios a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 21% entre 2004 e 2005. Em 2005, a participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade foi de 30%, semelhante à do ano de 2004. Destacam-se, em 2005, os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, cerca de 49% do total desse grupo de despesa. São também significativas as despesas com as contribuições (8%) e a distribuição de receitas a outras esferas de governo (27%).

I.3.9 - Despesas com Terceirização

Os dispêndios com terceirização atingiram, em 2005, o montante de R\$ 7,5 bilhões, cerca de 26% superior ao de 2004.

A terceirização vem sendo utilizada em grande escala. O gráfico ilustra a comparação entre os gastos com terceirização realizados por alguns Ministérios e as respectivas despesas com pessoal.

Relação Gastos com Terceirização / Despesas com Pessoal



Fonte: Siasi.

I.3.10 - Restos a Pagar

O volume de restos a pagar inscritos em 2004, para pagamento em 2005, foi de R\$ 21,6 bilhões. Apesar de ser 32% menor do que a inscrição realizada ao final de 2003, esse valor corresponde a mais de três vezes a dotação orçamentária final do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2005, e se aproxima de todo o valor pago no âmbito do Ministério da Educação (R\$ 24,3 bilhões em 2005).

Dos recursos inscritos ao final de 2004, verifica-se que 22% foram cancelados em 2005, ou R\$ 4,7 bilhões. Desse montante, destacam-se os valores inscritos em restos a pagar

não- processados para pagamento de amortização da dívida, no valor de R\$ 1,1 bilhão, os quais foram quase integralmente cancelados.

Da comparação dos montantes globais dos restos a pagar dos exercícios de 2004 e 2005, observa-se forte aumento nos valores inscritos em Restos a Pagar (83%), tendo o incremento na inscrição de Restos a Pagar Não-Processados atingido o percentual de 95%. O valor total inscrito representa cerca de 6% do total da despesa empenhada no exercício, exceto o refinanciamento da dívida pública.

Variação dos Restos a Pagar no Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Processados no Exercício	Restos a Pagar Não- Processados no Exercício	Total dos Restos a Pagar no Exercício
2004	543.763.002	2.806.567	17.384.521	20.191.088
2005	606.933.821	2.969.401	33.977.897	36.947.298
Variação	11,62%	5,80%	95,45%	82,89%

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2004 e 2005.

I.3.11 - Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios

A Secretaria da Receita Federal (SRF) estimou em R\$ 31,3 bilhões o montante global das renúncias relativas às receitas arrecadadas pelo órgão. As renúncias mais expressivas são aquelas vinculadas ao Imposto de Renda (IR), ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), estimadas em R\$ 25,5 bilhões.

Em termos de participação regional, o Sudeste detém 42,7% do total de incentivos, principalmente em razão do peso do IR (R\$ 5,6 bilhões), que responde por 42,2% da renúncia efetuada em favor dessa região. A Região Norte vem em segundo lugar, com R\$ 6,4 bilhões, ou 20,6% do total da renúncia. Esses benefícios da Região Norte decorrem, em sua maior parte, da Zona Franca de Manaus, que responde por R\$ 4,5 bilhões ou 70,0% desse valor.

I.3.12 - Gestão Fiscal

Um dos principais balizadores utilizados para a verificação da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos das determinações da LRF, é a receita corrente líquida (RCL). Em 2005, a RCL atingiu a cifra de R\$ 303,0 bilhões, sendo superior à do exercício de 2004 em 15%.

A despesa líquida total com pessoal (DTP) da União atingiu montante da ordem de R\$ 83,0 bilhões. Todos os Poderes e órgãos da União observaram os limites estipulados nos arts. 20, 22 e 59 da LRF.

O montante de operação de crédito contratado foi inferior às despesas de capital, o que comprova o cumprimento da norma insculpida no inciso III do art. 167 da Constituição. Do total das operações de crédito realizadas em 2005, no montante de R\$ 587,2 bilhões, cerca de 86% destinaram-se ao refinanciamento das dívidas interna e externa. Deve-se registrar, ainda, que a relação entre o total das operações de crédito realizadas e a RCL passou de 168% para 194%.

As garantias concedidas, que em 2005 atingiram o montante de R\$ 80,1 bilhões, apresentaram redução de quase 37% quando comparadas aos montantes observados em 2004.

Da mesma forma, houve redução de 50% nas contragarantias obtidas pela União, que atingiram o valor global de R\$ 42,6 bilhões.

I.3.13 - Limite de Gastos com Saúde

A União empenhou o montante de R\$ 37,4 bilhões em despesas da área de Saúde em 2005, deduzidos os restos a pagar cancelados. Esse valor está cerca de R\$ 422,6 milhões acima do limite mínimo de gastos em ações e serviços públicos de saúde. Os recursos empenhados em 2005 representam um incremento de 14,8% em relação ao exercício anterior, percentual superior aos 13,5% de crescimento nominal do PIB entre os exercícios de 2003 e 2004, referenciais para o cálculo da alocação desses recursos no exercício de 2005. Fica caracterizado, dessa forma, o cumprimento ao limite mínimo estabelecido no art. 77, inciso 1, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000.

I.3.14 - Despesas com Irrigação

Dos R\$ 209,5 milhões investidos em irrigação à conta do orçamento geral da União, apenas R\$ 7,1 milhões foram aplicados na Região Centro-Oeste, ou seja, 3% do total. Foi descumprido, portanto, o preceito do inciso 1 do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, nos 25 (vinte e cinco) anos subsequentes à promulgação da Constituição, do mínimo de 20% na Região Centro-Oeste.

I.3.15 - Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O orçamento de investimento para 2005 englobou as programações de 72 empresas estatais federais. Essas empresas realizaram investimentos no valor de R\$ 28,1 bilhões, cerca de 79% da dotação final autorizada.

Das estatais constantes do orçamento de investimento, cinco apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada, quais sejam: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Petrobras Distribuidora S.A., Companhia de Eletricidade do Acre, Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e Boa Vista Energia S.A.

I.3.16 - Dívida Pública

Em 2005, o saldo da dívida líquida do setor público (DLSP) aumentou em R\$ 45,5 bilhões e ultrapassou, pela primeira vez na história, o valor de R\$ 1 trilhão. A relação entre a dívida e o PIB, no entanto, sofreu ligeira redução, de 51,67% para 51,49%.

Entre os fatores que condicionaram essa variação, podem ser destacados os seguintes: a apropriação de R\$ 157,1 bilhões de juros nominais aos saldos da dívida líquida, o que representou aumento de 8,07% em relação ao PIB; o superávit primário de R\$ 93,5 bilhões, que contribuiu para reduzir o montante do endividamento líquido em 4,80% do PIB; e o próprio crescimento do Produto Interno Bruto, que contribuiu para reduzir a relação DLSP/PIB em 2,52 pontos percentuais.

I.4 – Ação Setorial do Governo Federal

I.4.1 – Execução de programas

Dos 80 programas existentes com média de execução física superior a 60%, 53 (66%) apresentaram execução orçamentária igual ou superior a 75% da dotação prevista na LOA/2005. De forma geral, pode-se afirmar que os programas com tais características seguiram o planejamento proposto na Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional,

uma vez que o desembolso orçamentário foi acompanhado de alcance de metas físicas correspondentes e proporcionais. Acrescente-se que apenas 72 (40%) desses programas tiveram ações classificadas como prioritárias pela LOA 2005, e 48 (60%), não-prioritárias.

Detectaram-se 100 programas, por sua vez, que tiveram média de execução física inferior a 60% da meta prevista na LOA 2005. Desses, 52 apresentaram, em média, execução orçamentária igual ou superior a 75% da dotação prevista na LOA 2005. Isso significa dizer que esses 52 programas obtiveram alto grau de execução orçamentária, enquanto o alcance das metas físicas foi baixo, atestando falta de planejamento ou de economia de recursos orçamentários na sua execução.

Ressalte-se que a execução orçamentária e física dos 180 programas analisados atingiu, em média, os percentuais de 73% e 52%, respectivamente. Das funções governamentais que alcançaram desempenho físico superior a 60%, destacam-se: Desporto e Lazer, Relações Exteriores, Administração, Cultura, Educação, Defesa Nacional e Assistência Social. Por outro lado, as funções Comércio e Serviços, Legislativa, Urbanismo, Energia, Saneamento, Segurança Pública, Habitação e Comunicações tiveram média de execução física inferior a 40% da meta prevista na LOA 2005.

A análise da execução fisico-financeira dos programas prioritários em relação aos não-prioritários, tendo-se como referência a LDO/2005 - Lei nº 10.934/2004, evidenciou que, dos 180 programas analisados, 72 (40%) continham ações consideradas prioritárias e 108 (60%), não prioritárias. Apurou-se que, em média, a execução orçamentária dos programas não prioritários foi de 75%, superior a dos programas prioritários, 70%. No entanto, quando se tem como fundamento o alcance das metas físicas, os programas prioritários apresentaram média de 53%, superior em um ponto percentual ao índice de 52% aferido pelos não prioritários.

Diante do exposto, é de se salientar que, apesar do MPOG ter empreendido melhorias no processo de elaboração de programas, existem ainda dificuldades no acompanhamento dos resultados dos programas governamentais, notadamente da sua execução fisico-financeira, em virtude de diversos fatores, dos quais se destacam: inexistência de atributos de programas, falta de registro de execução de metas físicas no Sigplan, e falhas na definição das metas físicas.

I.4.2 - Poder Legislativo

No exercício de 2005, a Lei Orçamentária Anual fixou para o Senado Federal o montante final de R\$ 2,6 bilhões, destacando-se o programa "Atuação Legislativa do Senado Federal", com R\$ 1,8 bilhão, à conta do qual foram executadas despesas no montante de R\$ 1,7 bilhão, cerca de 93% da sua dotação autorizada. Foram apresentadas cerca de 5.200 proposições, das quais 2.867 matérias foram avaliadas pelo Plenário da Casa, sendo 2.756 aprovadas.

Para a Câmara dos Deputados, foi consignada dotação de R\$ 2,6 bilhões, tendo a maior parcela -76% - sido destinada ao programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", com destaque para "Processo Legislativo", ação que se destina a assegurar a força de trabalho necessária à plena atuação da Casa, que alcançou o montante de R\$ 1,7 bilhão, correspondendo a 68% das despesas globais executadas pelo órgão em 2005. Do total de 11.619 proposições apresentadas à Mesa Diretora, foram apreciadas 4.314 proposições (37%), sendo 4.133 nas Comissões e 181 no âmbito do Plenário da Casa.

I.4.3 - Poder Judiciário

No exercício de 2005, foi consignada ao Supremo Tribunal Federal a dotação de R\$ 304 milhões, dos quais R\$ 226 milhões foram alocados ao programa finalístico do órgão - “Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal” - tendo sido executado o montante de R\$ 217 milhões (96%). A atividade processual do órgão alcançou 105.962 decisões, contra 103.407 em 2004, representando um acréscimo de 2%.

O Superior Tribunal de Justiça contou com dotação orçamentária de R\$ 605 milhões, tendo sido executados R\$ 549 milhões (91%). Quanto à atividade judicante do órgão, o relatório do STJ destaca o julgamento de 271.428 processos, correspondendo a um aumento de 12% em relação a 2004, quando houve julgamento de 241.309 processos.

A Justiça Federal teve consignada dotação de R\$ 5,7 bilhões, acrescida dos destaques recebidos, na ordem de R\$ 4,4 bilhões, destinados a pagamento de sentenças judiciais de outros poderes e órgãos federais, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal. A despesa executada foi de R\$ 6,2 bilhões, dos quais 38% (R\$ 2,4 bilhões) referentes ao pagamento de precatórios. Quanto aos resultados operacionais, destaca-se a elevação do número médio de processos julgados, por Juiz, representando um acréscimo de 7% em relação a 2004.

À Justiça do Trabalho foi destinada dotação de R\$ 7,1 bilhões, que somada à movimentação externa de crédito resultou em um orçamento disponibilizado de R\$ 7,3 bilhões, dos quais foram executados R\$ 6,6 bilhões (90%). No período em análise, foram recebidos cerca de 2.401 processos, dos quais foram julgados 2.290, perfazendo 95% do total.

A Justiça Eleitoral contou, em 2005, com dotação orçamentária no montante global de R\$ 2,5 bilhões, dos quais foram executados R\$ 2,4 bilhões, o que corresponde a 97% dos créditos disponibilizados. Em 2005, a atividade jurisdicional do órgão foi menos intensa que no exercício anterior, ocasião em que ocorreram as eleições municipais, tendo sido julgados 18.335 processos, marca inferior ao total decidido em 2004 (47.221).

A Justiça Militar contou, em 2005, com dotação de R\$ 204 milhões, dos quais foram executados R\$ 201 milhões, representando 98% do total. Durante o exercício de 2005, o órgão julgou 1.628 processos, contra 1.346 julgados em 2004, representando um acréscimo de 21% de um exercício para o outro.

A dotação orçamentária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios foi de R\$ 926 milhões, dos quais foram executados R\$ 918 milhões (99%). Em 2005, o órgão julgou 280.430 processos, entre sentenças e acordos, observando-se acréscimo de 9% em relação aos 256.441 julgados no exercício anterior.

I.4.4 - Ministério Público da União

A Lei Orçamentária Anual para 2005 consignou ao Ministério Público da União uma dotação, já reajustada por créditos adicionais, no montante de R\$ 2,0 bilhões, dos quais 98% foram executados. De acordo com o Relatório de Prestação de Contas do órgão, a função orçamentária “Essencial à Justiça” representou a maior parte das despesas executadas no exercício de 2005, correspondendo a 84%, sendo que a subfunção “Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário” registrou 77% do total.

I.5 - Análise Econômico-Financeira das Demonstrações Contábeis da União

I.5.1 - Balanço-Geral da União (BGU)

Integram o Balanço-Geral da União (BGU) os demonstrativos contábeis dos órgãos da administração direta dos três Poderes e do Ministério Público, das autarquias - todas com exceção dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, quando na condição de estatais dependentes e dos fundos especiais, de natureza orçamentária.

As entidades contábeis² de natureza jurídica de direito público utilizam contabilidade pública e integram os orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) da União. As entidades contábeis de natureza jurídica de direito privado podem usar contabilidade pública ou comercial, a depender de sua condição de dependência econômica do ente Controlador.

Não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos conselhos de profissões constituídos como autarquias, as empresas que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária, pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos e transferências para aplicação em programas de financiamento, conforme definido pela LDO.

O universo analisado contempla todos os Ministérios e a Presidência da República, suas entidades da administração indireta, as Casas Legislativas, os Tribunais do Judiciário e o Ministério Público. Não estão incluídos na análise:

- a) Tribunal de Contas da União (TCU), por não estar submetido ao universo passível de parecer prévio;
- b) as unidades diplomáticas no exterior, por não integrarem o sistema Siafi a despeito do disposto no Acórdão TCU nº 347/2006 — Plenário;
- c) a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), empresa pública criada pela Lei nº 10.972, de 2/12/2004, por não apresentar dotações nos orçamentos fiscal ou da seguridade social ou movimentação patrimonial no período.

I.5.2 - Balanço Patrimonial (BP)

No tocante à consolidação dos BP nos diversos órgãos e entidades pertencentes à entidade econômica “orçamento fiscal e da seguridade social”, persistem os seguintes problemas contábeis que geram duplicidades, a despeito de já haverem sido promovidas melhorias:

- a) rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação (órgãos e entidades);
- b) rubricas de obrigações tributárias, quando o favorecido é órgão/entidade considerada na consolidação;
- c) encargos sociais a recolher quando o favorecido é órgão/entidade considerada na consolidação.

² Entidade contábil: patrimônio destacado (autônomo) sob controle contábil. O princípio da entidade reconhece o patrimônio como objeto da contabilidade e afirma a autonomia patrimonial, a necessidade da diferenciação de um patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes, independentemente de pertencer a uma pessoa, um conjunto de pessoas, uma sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, com ou sem fins lucrativos (Resolução CFC nº750, de 29/12/1993)

I.5.3 - Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

A estrutura da DVP vem se apresentando de forma desarmônica, dificultando a transparência das informações contábeis, além de apresentar diferenças nos valores consolidados.

I.5.4 - Balanço Orçamentário (BO)

Os valores das despesas e receitas executadas registrados no BO não coincidem, em vários casos, com os valores constantes da DVP e do Balanço Financeiro. Isso é um grave problema de confecção e estruturação de balanços. Ademais, ainda no tocante à estrutura, as colunas de receitas e despesas não vêm apresentando valores equilibrados.

A despeito dessas considerações, o que mais chama a atenção é a ausência de balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e fundos.

I.5.5 - Balanço Financeiro (BF)

O BF, quando consolidado em nível de tipo de administração, apresenta valor diferente daquele obtido quando são somados os órgãos e entidades e tipos de administração que o compõem.

Isso ocorre porque, na elaboração do consolidado do balanço financeiro, podem existir situações de compensação de algumas rubricas do balanço em função da sua regra de formação, dando-se tratamentos diferenciados para saldos credores e devedores de algumas contas contábeis.

As diferenças ocorridas em 2005 foram explicadas, mas, apesar disso, o procedimento de consolidação deve ser alterado para que ocorrências semelhantes não voltem a acontecer nos exercícios futuros.

I.6 - Áreas Temáticas

I.6.1 - Combate à Corrupção

Buscou-se identificar as principais ações desenvolvidas por quatro dos órgãos que atuam no combate à corrupção, além do próprio TCU, bem como apontar algumas das lacunas e oportunidades de melhoria desse complexo aparato governamental.

I.6.2 - A Controladoria-Geral da União (CGU)

Têm sido implementadas importantes adequações estruturais e regimentais na Controladoria-Geral da União no intuito de potencializar as ações de combate à corrupção e de integração com os demais órgãos de fiscalização e controle. As ações desenvolvidas pelo órgão nos últimos anos, sobretudo as fiscalizações nos municípios e as ações conjuntas com a Polícia Federal e Ministério Público, têm dado credibilidade à CGU junto à opinião pública.

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos já atingiu 1.041 municípios brasileiros. No exercício de 2005, foram realizados cinco sorteios, que resultaram na fiscalização de trezentos municípios, e três sorteios referentes aos estados e Distrito Federal, sendo fiscalizados alguns programas executados em doze estados a cada sorteio.

Além disso, diante da constatação de que um dos principais motivos para a não abertura de sindicâncias e processos administrativos disciplinares contra agentes públicos era a inexistência de servidores capacitados para a realização desses procedimentos, foi instituído o Programa de Qualificação em Processo Administrativo Disciplinar.

Em 2005, foram capacitados 1.272 servidores federais em processo administrativo disciplinar e 168 em Tomada de Contas Especial (TCE). Foi também organizado cadastro de agentes treinados, ao qual podem recorrer os órgãos públicos, em que constam 2.646 servidores capacitados em PAD e 1.000 em TCE.

I.6.3 - O Ministério Públco Federal (MPF)

As múltiplas atribuições conferidas ao Ministério Públco pela Constituição de 1988 consolidam sua função como órgão atuante no combate à corrupção. Observa-se, no entanto, que, apesar da elevada qualificação do quadro de Procuradores, a atuação do MPF não obedece a um planejamento estratégico.

Há no MPF sensível dificuldade em se obter dados consolidados de sua atuação. No intuito de solucionar essa carência, o órgão busca implementar o Sistema Unificado de Informações do MPF (Sistema Único), que visa padronizar e integrar dados e informações, de modo a unificar os seus diversos sistemas de controle de documentos, processos e procedimentos. Após sua implantação - a previsão é a partir de 2007 disponibilizar diversos serviços, gradativamente, até que em 2008 todos tenham sido desenvolvidos - o Sistema Único substituirá vários sistemas, e passará a controlar as atividades relacionadas ao trâmite de processos judiciais e de procedimentos administrativos institucionais, bem como fará o registro e armazenamento de todos os documentos gerados no âmbito do MPF.

De posse de informações gerenciais sobre o trâmite de processos judiciais, dos procedimentos administrativos institucionais, e do desempenho de suas unidades e de seus membros nas diversas esferas, o órgão poderá ganhar em produtividade com a focalização de sua atuação na solução das deficiências porventura apontadas.

I.6.4 - O Departamento de Polícia Federal (DPF)

As operações policiais executadas pelo DPF têm sentido significativo no combate à corrupção. Algumas delas foram feitas em parceria com outros órgãos federais e resultaram no desmonte de quadrilhas e esquemas de desvio de recursos públicos, com prisões de agentes públicos suspeitos.

Em 2005, a Polícia Federal instaurou 2.623 Inquéritos Policiais relativos a atos de corrupção, quais sejam, os referentes a delitos que se enquadram nos artigos 312 a 327 do Código Penal Brasileiro.

No mesmo período, realizou 22 operações policiais em que havia suspeita do envolvimento de agentes públicos em ações criminosas. Essas operações resultaram na prisão de 350 pessoas, sendo a maior parte servidores públicos. As ações geraram também o desmonte de vários esquemas e de grupos de corrupção, bem como a apreensão de documentos e bens.

O Departamento apresenta, contudo, insuficiência de recursos, o que limita a sua atuação, além do fato de, nos últimos anos, ter havido um aumento de atribuições e de inquéritos instaurados que não foi acompanhado por um equivalente incremento de recursos humanos. Apresenta também insuficiência de informações acerca dos inquéritos concluídos, não se conhecendo o grau de efetividade dos mesmos, ou seja, não se sabe quantos dos inquéritos relatados geraram proposição de ação penal por parte do Ministério Públco nem quantos evoluíram para a efetiva punição.

I.6.5 - Responsabilidade Social

A Constituição Federal estabelece que reduzir as desigualdades entre ricos e pobres e entre as regiões são objetivos do nosso país. A Constituição também garantiu que as políticas

sociais fossem fiscalizadas e gerenciadas pela sociedade, portanto é necessário procurar alcançar, de forma mais rápida, esses objetivos.

O processo de responsabilidade na gestão social que se pretende implantar no Brasil depende da definição de objetivos e metas a serem cumpridas na área social, que devem estar previstas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Entretanto, alguns fatores dificultam o cumprimento de metas nas políticas sociais e o atendimento das necessidades da população, tais como:

- constantes alterações dos programas dos governos;
- planejamento deficiente;
- cortes no orçamento;
- falta de verbas para manter as obras e os equipamentos em funcionamento;
- falta de verbas garantidas para despesas sociais, como moradia e obras de saneamento básico.

No período de 2000 a 2003, as principais causas que impediram os programas federais de atingirem seus objetivos foram os cortes orçamentários e o atraso na liberação dos recursos, conforme demonstrado no gráfico. Além dessas questões, há falta de contrapartida financeira pelos governos municipais e estaduais, atraso nas prestações de contas dos recursos recebidos e problemas nos contratos, convênios e licitações.

I.6.6 - A atuação dos conselhos sociais

Os conselhos sociais são responsáveis pelo acompanhamento dos gastos com saúde, educação, habitação, assistência social e outras áreas relevantes para o município. Compete aos conselhos fiscalizar o cumprimento das metas e avaliar o relatório anual sobre os resultados alcançados, que deve ser apresentado pelo Poder Executivo.

Em auditorias operacionais, o TCU tem constatado que boa parte dos conselhos constituídos pelos municípios não desempenham suas atribuições, deixando de fiscalizar a aplicação dos recursos federais. Recomendações para o fortalecimento dos conselhos e do controle social são freqüentes nas auditorias do TCU.

Em relação aos mecanismos de participação e controle social, pesquisa realizada nos municípios com menos de 50.000 habitantes, promovida pela Caixa Econômica Federal, demonstra que o tema foi incorporado ao discurso, mas não à prática dos gestores públicos. De cem citações, apenas em cinco casos foram desenvolvidas ações concretas nesse sentido.

Apesar dessas dificuldades, a construção de um sistema de responsabilidade na gestão social depende da criação e do fortalecimento de instrumentos que favoreçam a participação da sociedade em seu processo de acompanhamento e fiscalização. Os conselhos municipais e estaduais devem ser usados para esse propósito, dada a estrutura de funcionamento já existente.

I.7 – Recomendações do TCU nas Contas do Governo de 2004 e Providências Adotadas

Ao enviar ao Congresso Nacional os Pareceres Prévios aprovados pelo Plenário, em cumprimento ao disposto no caput do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acompanhados do relatório do Ministro-Relator e das Declarações de Voto dos demais Ministros, a Corte de Contas formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização da receita e pela execução da despesa públicas orçamentárias, previstas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Essas recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional do TCU e estão consignadas no Relatório juntamente com as providências adotadas para sua regularização e o respectivo *status*, isto é, se a recomendação foi atendida ou não. Observa-se que, das 40 recomendações, 20 foram atendidas parcial ou integralmente, 16 estão pendentes e 4 não foram atendidas. Consta do Relatório que o TCU está monitorando as recomendações ainda não implementadas para a adoção das providências pertinentes, em cada caso.

I.8 – Ressalvas e Recomendações do TCU nas Contas do Governo de 2005

Com o objetivo de corrigir as impropriedades identificadas e, por conseguinte, aprimorar o funcionamento da Administração Pública, o TCU propôs a expedição de ressalvas e recomendações aos órgãos competentes nos seguintes termos:

Ressalvas

Devem ser ressalvadas, em relação ao Poder Executivo, as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

I. não observância, à semelhança do exercício anterior, de aplicação mínima do equivalente a 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2005 foi de 29,67 %;

II. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, nos 25 (vinte e cinco) anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% do total dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste;

III. inadequação da contabilização dos valores arrecadados, em regime de caixa, e dos créditos inscritos na Dívida Ativa, em descumprimento à Lei nº 4.320/1964 e demais normas contábeis;

IV. execução de ações do orçamento de investimentos das empresas estatais em montante superior à dotação autorizada na LOA/2005;

V. inexistência de mecanismos de contabilização de dívidas como as que o INSS gerou junto à rede bancária;

VI. falta de divulgação da execução física para 32% das ações constantes do Plano Plurianual 2004/2007, devido ao não preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal — Sigplan, caracterizando descumprimento ao disposto na alínea “e” do inciso I do § 1º do art. 15 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2005);

VII. falta de informações no Sigplan acerca dos indicadores relativos a 114 programas, bem como a ocorrência de inconsistências no registro da execução físico-financeira para 95 programas, caracterizando falhas no seu monitoramento, avaliação e revisão, processos cuja coordenação compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do § 3º do art. 1º do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004;

VIII. não-incorporação à LOA, como unidade orçamentária, e consequentemente ao Siafi, na modalidade total, da Fundação Habitacional do Exército (FHE) sem apresentação de justificativas para tal;

IX. não-incorporação de informações do BNDES, Bacen, Emgea, CEF e FADS (entidades integrantes de saldos contábeis) junto ao BGU, por não observarem os prazos estabelecidos na Norma de Encerramento de exercício emitida pela STN;

X. apresentação de informações de entidades já extintas, mas com saldos contábeis em contas diversas, o que impossibilita conhecer a real situação econômico-financeira dessas entidades contábeis e, por último, da própria Administração Pública Federal, inviabilizando a aplicação de tratamento econômico e jurídico adequado ao patrimônio, caso ainda exista, pelos órgãos responsáveis (Departamento de Extinção e Liquidação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

XI. contabilização inadequada, como repasse em lugar de despesa orçamentária, dos recursos transferidos referentes aos encargos patronais para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS);

XII. utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis, de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;

XIII. utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, à semelhança do que já vinha ocorrendo em exercícios anteriores, em especial no tocante ao registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, descaracterizando o aspecto orçamentário da operação, e ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias de valores de entidade integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União;

XIV. utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais do Serpro, da Finep e da Casa da Moeda do Brasil, tendo em vista se tratarem de empresas não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas apresentarem saldos em despesas e receitas orçamentárias;

XV. utilização de procedimentos inadequados para escrituração contábil no tocante à inexistência de mecanismos que possam prover confiabilidade e segurança no tocante à baixa de bens quando de sua alienação, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados;

XVI. inexistência de compensação de valores entre as interferências ativas e passivas, que deveriam apresentar valores iguais na demonstração das variações patrimoniais e no balanço-financeiro, conforme prevê o modelo de contabilização, sem que a motivação para a ocorrência tenha sido indicada em nota explicativa à demonstração;

XVII. diferenças de fechamento da demonstração das variações patrimoniais, comentadas no próprio Balanço-Geral da União, constatadas a partir do fato de que a soma das partes não é igual ao consolidado, o que pode abrir margem para tomadas de decisões equivocadas;

XVIII. diferenças de valores entre as despesas e receitas orçamentárias, nestas incluídas as respectivas deduções constantes do balanço orçamentário e os mesmos itens constantes da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro, inviabilizando a comparação dos valores, a certeza e exatidão das informações utilizadas e alertando para

um grave problema de confecção de demonstrativos, à semelhança do que já havia ocorrido no exercício anterior;

XIX. apresentação inadequada de valores de previsão adicional da receita oriunda de superávit financeiro, por desequilibrar o balanço e não evidenciar corretamente a situação econômico-financeira das entidades, à semelhança do que já havia ocorrido no exercício anterior;

XX. ausência de balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e fundos, bem como inconsistência entre as informações consolidadas advindas do Balanço-Geral da União quando comparadas com o Siafi (transação “Balanorc”);

XXI. diferenças de fechamento do balanço financeiro, comentadas no próprio Balanço-Geral da União, constatadas a partir do fato de que a soma das partes não é igual ao consolidado, o que pode abrir margem para tomadas de decisões equivocadas;

XXII. diferenças entre os valores dos balanços patrimoniais e demonstração de resultados/de variações patrimoniais do Banco Central apuradas de acordo com os critérios da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 6.404/76

XXIII. diferenças de conciliação entre as diversas contas financeiras e de compensação que controlam os valores de restos a pagar não processados;

XXIV. volume expressivo de restos a pagar não-processados, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental;

XXV. volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de comprovação por parte dos convenentes;

XXVI. volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de aprovação por parte dos órgãos transferidores;

XXVII. inconsistência nos valores consolidados dos balanços patrimoniais dos “fundos”, por conta de um valor acrescido de R\$ 118 milhões no Ministério do Desenvolvimento Agrário;

XXVIII. inconsistência entre os valores dos balanços patrimoniais e demonstrativos de resultado do Banco Central quando apurados sob a ótica de sua própria contabilidade e sob a ótica da Lei nº 4.320/1964;

XXIX. inexistência de mecanismos que possibilitem ajustar os números do balanço patrimonial do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) à disponibilidade efetiva de bens imóveis para uso, locação, cessão ou alienação;

XXX. inconsistência nos valores registrados pelo Sistema SPUnet na unidade gestora Funai-Vilhena.

Recomendações

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

I. à Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Ministério Público da União que adotem medidas cabíveis, no âmbito das respectivas competências institucionais, para reverter os efeitos da “Desvinculação das

Receitas da União” (DRU), instituída pela EC n.º 27/2000 e alterada pela EC n.º 42/2003, sobre o orçamento da seguridade social;

II. à Presidência do Congresso Nacional que atente para a previsão, na Lei Orçamentária Anual, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao inciso 1 do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III. às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que evidem esforços no sentido de dar prioridade à apreciação dos projetos de lei resultantes das propostas consubstanciadas no Relatório Final da CPMI dos Correios;

IV. ao Ministério Público da União, à Controladoria-Geral da União, ao Departamento de Polícia Federal, ao Banco Central do Brasil, à Secretaria da Receita Federal, ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras para que se mobilizem e se articulem para a elaboração e implementação de uma estratégia nacional de combate à corrupção, que contemple a definição de prioridades comuns, o planejamento integrado, o compartilhamento de informações e a execução de operações conjuntas;

V. ao Ministério Público Federal, que priorize a implantação do seu Sistema Unificado de Informações;

VI. ao Ministério da Justiça, que avalie a oportunidade da criação, no Departamento de Polícia Federal, no âmbito da Coordenação Geral de Polícia Fazendária, de uma unidade específica para tratar de crimes de corrupção contra a Administração Pública, com as correspondentes representações nas Superintendências Regionais;

VII. ao Ministério da Fazenda que adote providências com vistas à coordenação entre os órgãos responsáveis pela operação e controle da Dívida Ativa — Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva, Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional e Secretaria da Receita Federal — para que haja a devida e tempestiva contabilização dos valores arrecadados, em regime de caixa, e dos créditos inscritos na Dívida Ativa em cumprimento à Lei nº 4.320/1964 e demais normas contábeis;

VIII. ao Ministério da Educação, junto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que observe o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias —ADCT;

IX. ao Ministério da Integração Nacional que aloque e aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao inciso 1 do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

X. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) crie eventos e rotinas para registro de dívidas como as que o INSS gerou junto à rede bancária;

b) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, mecanismos para determinar às entidades integrantes de saldos contábeis junto ao sistema Siafi que cumpram os prazos prescritos na norma de encerramento do exercício;

c) utilize procedimentos adequados para consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis, de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos

sociais a recolher, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;

d) utilize procedimentos adequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, em especial no tocante ao:

d.1) registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas com a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, de modo a caracterizar o aspecto orçamentário da operação; e

d.2) registro, em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias, apenas de operações de entidades não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, harmonizando, dessa forma, os registros contábeis com a própria concepção do plano de contas único da União;

e) utilize procedimentos adequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais do Serpro, da Finep e da Casa da Moeda do Brasil, tendo em vista se tratarem de empresas não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (extra-orçamentárias, *strictu sensu*), mas que vem apresentando saldos em despesas e receitas orçamentárias;

f) O implemente mecanismo de certificação da baixa contábil de valores de bens móveis quando alienados;

g) indique em nota explicativa as eventuais motivações que justifiquem os valores diferentes para as rubricas de interferências ativas e passivas que deveriam apresentar valores iguais na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, conforme prevê o modelo de contabilização;

h) corrija as rotinas contábeis junto ao sistema Siafi que têm permitido a ocorrência de diferenças de fechamento, entre as somas das partes e o consolidado, da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro;

i) corrija as rotinas contábeis junto ao Sistema Siafi que têm permitido a ocorrência de diferenças de valores entre as despesas e receitas orçamentárias, nestas incluídas as respectivas deduções constantes do balanço orçamentário e os mesmos itens constantes da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro;

j) utilize procedimentos adequados para apresentação de valores de previsão adicional da receita oriunda de superávit financeiro, dado o desequilíbrio do balanço e a não evidenciação correta da situação econômico-financeira da entidade;

k) inclua os balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e findos, bem como solucione as inconsistências existentes entre as informações consolidadas advindas do Balanço-Geral da União e as do Siafi (transação “Balanorc”);

l) harmonize, em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda e com o setor de contabilidade do Banco Central, os valores dos balanços patrimoniais e demonstração de resultados/de variações patrimoniais do Banco Central apurados de acordo com os critérios da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 6.404/76, bem como apresente notas explicativas para as eventuais diferenças;

m) envide esforços para cumprimento do disposto no item 9.3 do Acordão nº 183/2005 — TCU/Plenário, quanto à regulamentação do empenho de despesas ao longo do exercício

orçamentário, de modo a reduzir os elevados montantes inscritos em restos a pagar não-processados, que comprometem a programação financeira dos exercícios seguintes;

XI. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova:

a) o integral preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal, de forma a permitir a divulgação na Internet de todos os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual 2004/2007, em particular no que tange à execução de metas físicas, conforme dispõe a alínea "e" do inciso 1º do § 1º do art. 15 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2005);

b) enquanto órgão de monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual, conforme dispõe o § 3º do art. 1º do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004:

b.1) a inserção no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal das informações acerca dos indicadores dos programas;

b.2) a verificação da consistência dos registros no Sigplan; e

b.3) a adequação das metas físicas dos programas cuja execução foi superior à meta prevista na Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (Lei Orçamentária Anual para 2005);

XII. à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua a autarquia Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha e a Fundação Habitacional do Exército nos orçamentos fiscal e da seguridade social, já que tais entidades não se encontram excetuadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

XIII. ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Secretaria do Patrimônio da União que realizem, em conjunto com a STN, estudos jurídico-contábeis com o propósito de desenvolver mecanismos que possibilitem o registro, no balanço patrimonial, dos bens imóveis passíveis de uso, cessão, alocação ou alienação pelo INSS, com observância do princípio contábil do conservadorismo;

XIV. ao Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, analise os saldos contábeis dos órgãos e entidades extintos, avaliando se tais saldos correspondem a patrimônio físico real ou apenas residual, e, em caso de se enquadrar no primeiro caso, promover a transferência contábil dos saldos para sua administração;

XV. à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União que:

a) promova, junto aos respectivos órgãos concedentes, ações efetivas que possibilitem a diminuição do volume de prestações de contas em convênios, contratos de repasse e termos de parceria pendentes de comprovação e de aprovação;

b) acompanhe, fiscalize e monitore todas as recomendações supra referidas, mantendo este Tribunal a par das medidas efetivas adotadas.

(...).

I.9 Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores

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

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2005, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal; bem como em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — em seu art. 56, caput e parágrafos, que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO a análise efetuada no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e no Balanço Geral da União, constituído de Balanços e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, nos termos do art. 228 e seus parágrafos do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre:

a) a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral da União, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escrutinado conforme preceitos de contabilidade pública e expressa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além dos órgãos vinculados às Funções Essenciais à Justiça;

CONSIDERANDO que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não constituam motivo maior que impeça a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2005, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2005, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2005, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional. (grifo nosso)

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2006

ADYLSOM MOTTA, Presidente — Valmir Campelo, Ministro-Relator, — Walton Alencar Rodrigues, Ministro — Guilherme Palmeira, Ministro — Ubiratan Aguiar, Ministro — Benjamin Zymler, Ministro — Augusto Nardes, Ministro — Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

II – VOTO

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

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

Desse modo, o trabalho apresentado pelo TCU é um exame crítico das Contas do Governo da República, relativas ao exercício de 2005, sob os aspectos econômico, financeiro e orçamentário e, dentro desse enfoque, uma avaliação da Administração Pública Federal como um todo, não comportando, portanto, juízo de mérito sobre eventuais desvios de conduta de gestores propriamente ditos.

Com essa perspectiva, o Relatório contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos aplicados pelos Poderes da União, em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução dos orçamentos públicos federais, bem assim com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo consignado pelo TCU, os pareceres prévios são conclusivos no sentido de reconhecer que os órgãos dos três Poderes e a Administração Pública da União observaram os princípios fundamentais de contabilidade e a Administração Pública, que os balanços demonstraram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2005, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se, no entanto, as ressalvas assinaladas.

Com o objetivo de corrigir as impropriedades identificadas e, por conseguinte, aprimorar o funcionamento da Administração Pública, o TCU já expediu as recomendações cabíveis aos órgãos competentes, cabendo àquela Corte de Contas e a esta Casa acompanharem a implementação das medidas recomendadas.

São 30 (trinta) as Ressalvas apresentadas pelo TCU à Prestação de Contas encaminhadas pelo Presidente da República. No entanto, é o próprio TCU que no seu Parecer Prévio informa que elas não constituem motivo maior que impeca a aprovação das Contas do Poder Executivo relativas ao exercício de 2005.

Com efeito, entende este Relator que ressalvas significam, em poucas palavras, aqueles fatos que, detectados pelos auditores no exame das demonstrações contábeis apontam erros e omissões mas que, embora reais, não afetam a qualidade e, principalmente, a fidedignidade das demonstrações contábeis tomadas em conjunto.

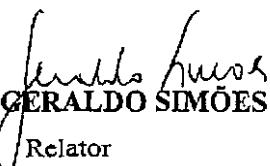
Por isso, este Relator, a exemplo de outros que o antecederam, entende que ressalvas “técnica” apontadas pelo TCU só devem comprometer a aprovação das contas do governo se se puder identificar, claramente, conivéncia ou omissão do Presidente em tomar as providências que lhe caibam na correção dos erros apontados ou que digam respeito a fatos e eventos que possam ser a causa direta da eventual não fidedignidade do Balanço Geral da União, que ampara a Prestação de Contas, o que não é caso na prestação de contas relativas ao exercício de 2005.

Isso posto, em vista dos elementos trazidos à colação neste Relatório, em especial o conteúdo do Balanço Geral da União e os subsídios encaminhados pelo TCU, esta Relatoria opina pela aprovação das contas apresentadas pelo Presidente da República, referentes ao exercício financeiro de 2005 nos termos dos Projeto de Decreto Legislativo anexo.

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

Nesse sentido, por ser a decisão em caráter de medida cautelar, propomos o sobrerestamento do julgamento das contas dos demais Órgãos e Poderes até a apreciação final da Ação pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em


Deputado GERALDO SIMÕES
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 91, DE 2011

Aprova as Contas do Governo Federal no Exercício de 2005.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2005, nos termos do inciso IX do art. 49, combinado com, o inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

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

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

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado WALDEMIR MOKA
Presidente

Deputado GERALDO SIMÕES

Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Sobreasta a apreciação das contas dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Trabalhista, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, relativas ao Exercício de 2005, em virtude da medida cautelar do Supremo Tribunal Federal concedida na sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238.

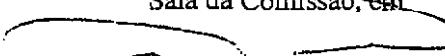
Considerando que o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar na sede da ADIN nº. 2.238, afastando a aplicação dos arts. 56 e 57 da LC nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), **O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Fica sobreasta a apreciação das contas, relativas ao exercício de 2005, dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Trabalhista, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, até a apreciação em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal do mérito da ADIN nº 2.238.

Parágrafo único. Em caso de manutenção da suspensão da vigência dos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº. 101/2000 na apreciação definitiva do mérito da Ação citada no *caput*, essas contas devem ser remetidas ao arquivo sem apreciação de mérito.

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.


Deputado WALDEMIR MOKA

Presidente


Deputado GERALDO SIMÕES

Relator

C O N C L U S Ã O

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO na Oitava Reunião Extraordinária, realizada no dia 23 de novembro de 2010, APROVOU, por unanimidade, o Relatório do Deputado GERALDO SIMÕES, que nos termos dos Projetos de Decreto Legislativo apresentados foi favorável à APROVAÇÃO, da Mensagem nº 33/2006 -CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Prestação de Contas do Governo Federal, referente ao exercício de 2005.", bem como ao SOBRESTAMENTO da apreciação das matérias a seguir relacionadas, referentes às prestações de contas de órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, relativas ao exercício de 2005: Ofício nº 10/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas da Câmara dos Deputados, relativa ao exercício de 2005"; Ofício nº 24/2006-CN, do "Relatório das Contas do Senado Federal, relativas ao exercício financeiro de 2005, nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000"; Ofício nº 11/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório de Gestão Fiscal, do Superior Tribunal Militar"; Ofício nº 12/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Relatório de Contas Anual da Justiça Eleitoral, referente ao exercício financeiro de 2005"; Ofício nº 13/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, o Relatório das Contas do Supremo Tribunal Federal e nelas, incluídas, a do Conselho Nacional de Justiça, relativas ao exercício de 2005"; Ofício nº 14/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em atendimento ao que determina a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - o Relatório de Prestação de Contas do Exercício Financeiro de 2005, daquele Superior Tribunal de Justiça"; Ofício nº 15/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a prestação de contas do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus - exercício de 2005"; Ofício nº 16/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 71 inciso I da Constituição Federal, combinado com o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o relatório de prestação de contas da Justiça do Distrito Federal e Territórios - Órgão 16.000";

Ofício nº 17/2006-CN, que "Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a prestação de contas da Justiça do Trabalho, referente ao exercício de 2005"; **Ofício nº 18/2006-CN**, que "Encaminha ao Congresso Nacional a prestação de contas do Ministério Público da União, referente ao exercício de 2005". Ao Relatório e aos Projetos de Decreto Legislativo, no período de 29/05 a 12/06/2010 (15 dias), não foram apresentadas emendas.

Compareceram os Deputados Waldemir Moka, Presidente, Eduardo Sciarra, Segundo Vice-Presidente, Ademir Camilo, Ana Arraes, Aníbal Gomes, Arnaúdo Jardim, Arnon Bezerra, Carlos Abicalil, Carlos Brandão, Carlos Zarattini, Chico Lopes, Cida Diogo, Colbert Martins, Dilceu Sperafico, Edio Lopes, Edmilson Valentim, Eduardo Barbosa, Eduardo Gomes, Fábio Ramalho, Fátima Pelaes, Geraldo Simões, Guilherme Campos, José Guimarães, José Rocha, Júlio Cesar, Lázaro Botelho, Leonardo Monteiro, Leonardo Quintão, Lira Maia, Luiz Bittencourt, Pedro Fernandes, Professor Setimo, Raimundo Gomes de Matos, Roberto Britto, Rogério Marinho, Zé Geraldo, Senadora Lúcia Vânia, Primeira Vice-Presidente, e os Senadores Inácio Aruda, Terceiro Vice-Presidente, Adelmir Santana, Antônio Carlos Valadares, Flexa Ribeiro, Gilberto Goellner, Gim Argello, Ideli Salvatti, Jefferson Praia e Tião Viana.

Sala de Reuniões, em 23 de novembro de 2010.


Deputado WALDEMIR MOKA
Presidente


Deputado GERALDO SIMÕES
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova as Contas do Governo Federal no Exercício de 2005.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

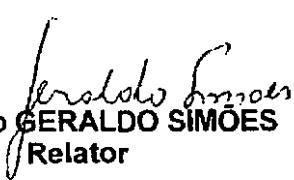
Art. 1º Ficam aprovadas as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2005, nos termos do inciso IX do art. 49, combinado com, o Inciso XXIV do art 84 da Constituição Federal.

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

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

Sala da Comissão, em de de 2010.


Deputado WALDEMIR MOKA
Presidente


Deputado GERALDO SIMÕES
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Sobresta a apreciação das contas dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Trabalhista, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, relativas ao Exercício de 2005, em virtude da medida cautelar do Supremo Tribunal Federal concedida na sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.238.

Considerando que o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar na sede da ADIN nº. 2.238, afastando a aplicação dos arts. 56 e 57 da LC nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), **O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Fica sobreposta a apreciação das contas, relativas ao exercício de 2005, dos dirigentes da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Trabalhista, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União, até a apreciação em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal do mérito da ADIN nº 2.238.

Parágrafo único. Em caso de manutenção da suspensão da vigência dos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº. 101/2000 na apreciação definitiva do mérito da Ação citada no caput, essas contas devem ser remetidas ao arquivo sem apreciação de mérito.

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

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.

Deputado WALDEMAR MOKA

Presidente

Deputado GERALDO SIMÕES

Relator