

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

**PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO**  
**FEDERAL - EXERCÍCIO DE 2010**

**RELATOR: Senador RICARDO FERRAÇO**  
**(PMDB/ES)**

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

**SUMÁRIO**

I - RELATÓRIO.....	2
I.1 – Introdução.....	2
I.1.1 – Histórico.....	2
I.1.2 – Aspectos normativos aplicáveis .....	3
I.2 – Desempenho da economia brasileira .....	5
I.2.1 – Produto Interno Bruto.....	5
I.2.2. – Nível dos Preços e Taxas de Inflação em 2010.....	6
I.2.3 – Nível de emprego e salários .....	6
I.2.4 – Poupança Nacional Bruta e Investimento .....	7
I.2.5 – Carga tributária nacional .....	7
I.2.6 – Política macroeconômica .....	7
I.2.7 – Política monetária e creditícia .....	7
I.2.8 – Relações Econômico-Financeiras com o Exterior.....	8
I.2.9 – Dívida Líquida do Setor Público – DLSP .....	9
I.2.10 – Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal .....	10
I.3 – Análise das receitas e despesas no exercício de 2010 .....	10
I.3.1 – Cumprimento das metas fiscais.....	10
I.3.2 – Execução e acompanhamento do Plano Plurianual.....	11
I.3.3 – Execução das ações prioritárias.....	13
I.3.4 – Lei Orçamentária Anual – LOA – créditos adicionais .....	13
I.3.5 – Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento.....	13
I.3.6 – Receitas .....	14
I.3.7 – Despesas.....	14
I.3.8 – Despesas com pessoal .....	15
I.3.9 – Outras despesas correntes.....	15
I.3.10 – Investimentos .....	15
I.3.11 – Restos a pagar.....	16
I.3.12 – Limite de gastos com saúde .....	16
I.3.13 – Despesas com irrigação.....	17
I.3.14 – Orçamento de investimento das empresas estatais.....	17
I.4 – Ação Setorial do Governo Federal .....	18
I.4.1 – Programa de Aceleração do Crescimento - PAC .....	18
I.4.2 – Função Previdência Social .....	19
I.4.3 – Função Segurança Pública .....	19
I.4.4 – Função Saúde .....	20
I.4.5 – Função Educação.....	21
I.4.6 – Função Desporto e Lazer.....	21
I.4.7 – Função Ciência e Tecnologia .....	21
I.5 – Análise das demonstrações contábeis da União .....	22
I.6 – Áreas Temáticas .....	22
I.6.1 – Mobilidade Urbana.....	22
I.6.2 – Atuação das agências reguladoras com foco no usuário do serviço público.....	23
I.7 – Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2009 .....	23
I.7.1- Acompanhamento das recomendações Exaradas em Exercícios Anteriores.....	24
I.8 – Conclusão – Contas do Governo da República de 2010.....	24
I.8.1 – Ressalvas .....	25
I.8.2 – Recomendações.....	25
II – VOTO.....	30

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

**PARECER Nº                    /2014 - CN**

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre o **AVN Nº 16/2011**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, conforme dispõe o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Relatório e sua síntese, sobre as Contas do Presidente da República, acompanhados de Votos e do Parecer Prévio Conclusivo, referentes ao exercício de 2010” e **MCN Nº 24/2011**, que “Encaminha, nos termos dos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, o volume anexo que compreende as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2010”.

**RELATOR:** Senador **RICARDO FERRAÇO (PMDB/ES)**

## **I - RELATÓRIO**

### **I.1 – Introdução**

#### **I.1.1 – Histórico**

Por meio da Mensagem nº 24, de 2011 - CN, a Excelentíssima Senhora Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2010, último ano de mandato do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

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

As contas do Senado Federal, dos órgãos do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar da União, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Distrito Federal e Territórios, Superior Tribunal de Justiça, Conselho da Justiça Federal, Justiça Federal de primeiro e segundo graus, Justiça Eleitoral), do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público também foram encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento ao art. 101 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011). A Câmara dos Deputados, entretanto, encaminhou suas contas diretamente ao TCU.

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

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O TCU emite parecer prévio apenas sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República. As contas atinentes aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, por sua vez, são individualmente julgadas por esta Corte, em consonância com decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.238-5/DF. Contudo, o relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República contém informações sobre os demais Poderes e sobre o Ministério Público, o que permite compor um panorama da Administração Pública Federal e conhecer o resultado de sua atividade. (Parecer Prévio, 2010, p. 11)

Ao acolher as conclusões apresentadas pelo Ministro Relator, o TCU aprovou o seguinte Parecer Prévio às Contas do Governo da República de 2010:

É DE PARECER que o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2010, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, razão pela as Contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram oportunamente devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 16/2011-CN, juntamente com o Parecer Prévio e respectivo Relatório, além das declarações de voto dos Ministros. Encaminhado o processado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, fui designado relator da matéria.

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

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

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

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

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

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 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 1, de 2006 – CN. O art. 115 dessa Resolução determina que o relator apresentará relatório e respectivo projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão.

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

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

Esclarecemos, ainda, que os arts. 56 e 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) – LRF tiveram sua eficácia suspensa por medida cautelar na ADIN nº. 2238 (impetrada pelo PT, PC do B e PSB), na assentada de 08/08/2007. Porém, isso não afasta o dever de prestar contas dos órgãos dos Três Poderes e do Ministério Público, tendo em vista o mandamento constitucional que prevê o dever de prestar contas por parte dos que administrem recursos públicos, nem a titularidade do controle externo do Poder Legislativo, o que possibilita a análise das respectivas informações apresentadas por esse relatório. O que fica prejudicada é a apreciação do mérito das respectivas contas.

Embora o art. 101 da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011)<sup>1</sup> determine o encaminhamento das contas ao Congresso Nacional no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa,

---

<sup>1</sup> LDO 2011, “Art. 101. As contas de que trata o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão prestadas pelos Presidentes da República, dos órgãos do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos Tribunais, e pelo Chefe do MPU e deverão ser apresentadas ao Congresso Nacional dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, que, exceto no caso previsto no § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, encaminha-las-á ao TCU, para elaboração dos respectivos pareceres prévios, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias do seu recebimento”.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

somente o Presidente está obrigado a enviá-las diretamente ao Congresso Nacional, pois a própria Constituição Federal em seu art. 84 assim determina<sup>2</sup>.

Quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO impõe que os demais órgãos encaminhem suas contas ao Congresso, assim o faz para cumprir o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Como já informado, porém, a eficácia do referido artigo está suspensa. Portanto, não é juridicamente relevante o fato de a Câmara dos Deputados não ter entregue suas contas no prazo e na forma do art. 101 da LDO. Ademais, tais contas foram enviadas ao TCU e estão publicadas em seu *site*, na *internet*.

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

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

### I.2 – Desempenho da economia brasileira

#### I.2.1 – Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto – PIB de 2010 foi 7,5% maior que o PIB de 2009, valor acima do crescimento anual médio verificado na década de 2001 a 2010, que foi de 3,6%. Dentre os países do G20, que reúne as maiores economias desenvolvidas e emergentes do mundo, o crescimento brasileiro foi superado apenas pelo da China, da Índia, da Argentina e da Turquia. A análise da evolução trimestral do PIB em 2010 indica a superação da crise financeira internacional de 2008 e um aumento da produção em relação aos níveis verificados no período anterior à crise.

A despesa de consumo das famílias registrou variação positiva, em 2010, de 7%, em decorrência do crescimento de 17,6% no saldo das operações de crédito do sistema financeiro com recursos livres para as pessoas físicas e do crescimento em termos reais de 8,2% da massa salarial dos trabalhadores. O consumo da Administração Pública, por sua vez, em 2010, teve variação de 3,3%, crescimento inferior ao verificado em 2009, período em que, junto com o consumo das famílias, os gastos governamentais sustentaram o PIB.

---

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

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), conjunto de máquinas, equipamentos e material de construção utilizados no parque industrial para produzir riquezas, apresentou variação positiva de 21,8% em 2010.

O setor agropecuário, beneficiando-se de um clima favorável e com a utilização de técnicas modernas de plantio e colheita, teve taxas de produtividade elevadas, obtendo safra de aproximadamente 150 milhões de toneladas. Na indústria, destaque para os subsetores extração mineral, com 15,7% de variação, construção civil, com 11,6%, e de transformação, com 9,7%. No setor de serviços, sobressaíram os subsetores comércio, intermediação financeira, e transporte e armazenagem, com 10,7%, 10,7% e 8,9%, respectivamente.

### I.2.2. – Nível dos Preços e Taxas de Inflação em 2010

Em 2010, os três principais índices que medem a inflação no Brasil mostraram crescimento em relação a 2009, conforme mostrado na tabela seguinte.

#### Taxas de inflação acumuladas no ano em 2009 e 2010

Índice/Entidade	Amostra	2009	2010
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	- 1,43% aa	11,30% aa
INPC/IBGE	IBGE Famílias 1 a 40 s.m.	4,11% aa	6,46% aa
IPCA/IBGE	IBGE Famílias 1 a 40 s.m.	4,31% AA	5,91% aa

Fonte: IBGE e FGV

Os gastos que mais influenciaram o crescimento do IPCA foram os relacionados aos grupos “alimentação e bebidas”, “vestuário” e “despesas pessoais”, que apresentaram acréscimos de 10,39%, 7,52% e 7,37%. A elevação da cotação das *commodities* agrícolas comercializadas no mercado internacional explica o aumento verificado nos preços dos alimentos. O Índice de *Commodities* agrícolas, divulgado pelo Banco Central, apresentou variação positiva de 45,7%, em 2010. Para que se tenha idéia do quanto isso representa, no período de dezembro de 2005 a dezembro de 2009, a variação do índice foi de 16,9%.

A inflação em 2010 situou-se acima do centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional, que é de 4,5%. O IPCA alcançou o nível de 5,91%, ainda inferior ao limite de 6,5% que fora estabelecido.

Em que pese o constante crescimento da economia do país, o poder de compra do cidadão brasileiro ainda é inferior ao de muitos países da América Latina.

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

Seguindo tendência iniciada em 2006, houve, em 2010, redução da taxa de desocupação (proporção de desocupados entre os economicamente ativos), que chegou ao nível de 5,3% ao final do exercício. Quanto à renda do trabalhado, houve melhora dos rendimentos médios reais mensais, tendência também verificada a partir de 2006.

O saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada (diferença entre os admitidos e os desligados em doze meses) foi de 2,5 milhões de trabalhadores, o que representa uma evolução de 7,7% sobre o estoque dos trabalhadores empregados em 2009. Em termos relativos, destacou-se a área de construção civil, com uma variação de 14,77%. Em

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

termos absolutos, destacou-se a área de serviços, com um saldo de 1 milhão de trabalhadores. A tendência declinante verificada nos seis anos anteriores parece ter se alterado.

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

A taxa de investimento registrada ao fim de 2010 foi de 18,4% do PIB, superior à taxa encontrada em 2009, igual a 16,9%. A taxa de poupança nacional bruta foi de 16,5% em 2010, e de 14,7% no ano anterior.

### I.2.5 – Carga tributária nacional

Verifica-se que em 2010 a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 16,09%, em relação ao exercício de 2009, enquanto, no mesmo período, o PIB cresceu 15,38%, em termos nominais.

Tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória, segundo o IpeaData, foi de 7,34% em 2010 em relação a 2009, a arrecadação federal apresentou crescimento real de 10,40% (Análise da Arrecadação das Receitas Federais (RFB), dezembro de 2010) e o PIB de 7,5%, conforme divulgado pelo IBGE em 3 de março de 2011. Assim, a carga tributária nacional apresentou crescimento, passando de 33,92% em 2009 para 34,13% em 2010, uma variação positiva de 0,61%.

### I.2.6 – Política macroeconômica

A política fiscal em 2010 foi mais expansionista do que a verificada em 2009. No tocante às metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (Lei nº 12.017/2009) havia estabelecido, inicialmente, meta de resultado primário para a União em de 2,35% do PIB, sendo 2,15% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,20% para o Programa de Dispêndios Globais. Posteriormente, por intermédio da Lei nº 12.377/ 2010, as empresas do Grupo Eletrobrás, assim como ocorrera com as do Grupo Petrobras, foram excluídas do rol de empresas estatais que necessitavam obter metas de resultado fiscal, fato que alterou para 2,15% do PIB a meta de resultado primário a ser obtida pela União no ano de 2010.

Apesar disso, considerando-se o PIB de 2010 (R\$ 3,67 trilhões) divulgado pelo IBGE, há que se observar que o resultado primário superavitário (R\$ 78,10 bilhões) ficou, em termos absolutos, cerca de R\$ 911 milhões abaixo do valor que, de acordo com a LDO 2010, deveria ter sido alcançado (R\$ 79,01 bilhões ou 2,15% do PIB). No entanto, referida meta pode ser considerada alcançada se, da meta de 2,15% do PIB, for deduzido o montante correspondente à realização, no conceito “caixa”, das despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conforme estabelecia o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2010. Tal questão é analisada em detalhe no item deste relatório referente ao cumprimento das metas fiscais.

### I.2.7 – Política monetária e creditícia

A política monetária, com a elevação das taxas de juros, e a creditícia, com medidas macroprudenciais, de aumento dos depósitos compulsórios e elevação do IOF e das exigências mínimas de capital para financiamento de bens, mostraram-se contractionistas.

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

Numa tentativa de contenção da inflação, a taxa básica de juros Selic aumentou de 8,75% a.a., vigente de janeiro até o final de abril, para 9,50% a.a. durante o mês de maio, 10,25% a.a. durante junho até meados de julho e para 10,75% a.a., nível em que permaneceu até o encerramento do exercício.

Com o intuito de evitar que a concessão de crédito elevasse a demanda a níveis superiores aos que poderiam ser atendidos pela economia real, o Banco Central elevou, por diversas vezes, os recolhimentos compulsórios sobre os depósitos à vista e a prazo, reduzindo assim a liquidez da economia.

As seguintes medidas foram adotadas na tentativa de reverter os efeitos das medidas anticíclicas adotada ao final do ano de 2008: elevação dos recolhimentos sobre os depósitos à vista; elevação da alíquota do IOF incidente sobre o fluxo de recursos estrangeiros; aumento das exigências de capital para operações de crédito às pessoas físicas com prazos superiores a 24 meses, com exceção das operações no setor rural, no de crédito habitacional e no de aquisição de veículos de carga.

As taxas de juros em termos reais situaram-se próximas de 4% a.a. durante os 2 primeiros trimestres de 2010, elevaram-se a 6,3% em agosto e encerraram o ano com 4,8% a.a.

Considerando que a resposta do mercado à utilização dos instrumentos de política monetária não é imediata, o que exige um constante exercício de prospecção, uma provável intempestividade na utilização desses instrumentos causou repique inflacionário em 2010. O conjunto de medidas tomadas pela autoridade monetária para aumentar a liquidez e estimular a economia durante a crise de 2008 se estendeu para além de um prazo razoável e o crescimento do PIB de 7,5% de 2010 cobra agora medidas para fazer os preços voltarem ao centro da meta, uma vez que, em agosto de 2011, a variação do IPCA dos últimos doze meses já estava em 7,23%.

Durante o ano de 2010, a base monetária aumentou cerca de R\$ 40,8 bilhões, o que representou uma expansão de 24,6% em relação ao saldo de dezembro de 2009, resultado de aumentos de R\$ 19,3 bilhões e de R\$ 21,5 bilhões, respectivamente, no montante de papel moeda emitido e das reservas bancárias.

Em 2010, as operações de crédito do sistema financeiro às pessoas físicas e jurídicas atingiram o maior patamar da série histórica, alcançando a marca de R\$ 1,7 trilhão, o que corresponde a 46,4% do PIB. Referida variação representa um aumento de 22,9% em relação ao mês de dezembro de 2009, com destaque para a expansão de 31,1% nas operações de crédito realizadas com recursos direcionados, em especial as de repasse do BNDES, que aumentaram 43,9% (de R\$ 124,9 bilhões, em 2009, para R\$ 179,8 bilhões, em 2010), e os recursos destinados a habitação, que expandiram 50,4% (R\$ 87,4 bilhões, em 2009, para R\$ 131,4 bilhões, em 2010) em relação ao ano anterior.

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

Em 2010, registrou-se crescimento das exportações para todos os blocos econômicos, com incremento de 32,0%, pela média diária. Destacaram-se como os maiores importadores dos produtos brasileiros a China, os Estados Unidos e a Argentina.

Entre os produtos exportados, dois produtos básicos foram os que mais contribuíram para o resultado das exportações: minério de ferro e petróleo, responsáveis, em 2010, por 14,3%

## CONGRESSO NACIONAL

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

e 8%, respectivamente, do total exportado, o que representou um crescimento de 118,3% e 76,5%, respectivamente, em relação ao ano anterior. Isso ocorreu principalmente em virtude de uma correção do preço-médio em US\$ por tonelada, com o minério de ferro tendo se valorizado 86,7% e o petróleo 44,8%, muito mais do que em função de maiores quantidades exportadas, uma vez que o minério de ferro teve um aumento de 16,9% e o petróleo de 21,9%.

No encerramento de 2010, a conta Transações Correntes aumentou seu déficit, passando de US\$ 24,3 bilhões para US\$ 47,5 bilhões. A compensação deste déficit foi possível em função dos investimentos diretos no país e em títulos de renda fixa e em ações, gerando um resultado positivo de US\$ 49,1 bilhões no Balanço de Pagamentos.

O saldo das Reservas Internacionais registrou o valor de US\$ 288,6 bilhões, com variação de 20,7% sobre o exercício anterior.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central, desde 2006, tornou-se um crédito. Em 2009, esse crédito atingiu o montante de R\$ 313,2 bilhões, correspondente a 10% do PIB, passando em 2010 a R\$ 386,4 bilhões, ou 10,6% do PIB

A taxa de risco-país do Brasil, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergente), elaborado pelo banco J. P. Morgan, que indica ao investidor o risco de se fazer negócios em um determinado país, encerrou o ano em 186 pontos, inferior aos 196 pontos verificados ao fim de 2009, o que aponta o Brasil como um país atraente para investidores internacionais.

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

A dívida total do setor público líquida como proporção do PIB atingiu o percentual de 40,35% do PIB, o que correspondeu a R\$ 1,47 trilhão, valor inferior, em percentual do PIB, aos 42,78% de 2009, quando o montante daquela dívida foi de R\$ 1,36 trilhão.

O aumento de R\$ 72,8 bilhões no endividamento líquido total do Governo Federal decorreu, basicamente, da diferença entre o déficit nominal de R\$ 195,4 bilhões e o superávit primário de R\$ 101,7 bilhões. A manutenção de déficits nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da Dívida Líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja decréscimo.

O aumento da intervenção da União na atividade econômica acumulando ativos e passivos mantém a DLSP sob controle, mas carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença de taxa (Selic) quando a União vende seus títulos e a que recebe de suas instituições financeiras oficiais de fomento. Para exemplificar, as taxas de captação do Tesouro Nacional para o prazo médio dos recursos transferidos ao BNDES estão compreendidas no intervalo de 10 a 12%, enquanto a taxa de aplicação no banco varia entre 4 e 6% – para um montante de R\$ 236,7 bilhões, o diferencial resulta em um custo fiscal anual para o Tesouro Nacional de aproximadamente R\$ 14,2 bilhões.

Outro efeito dos mecanismos financeiros de repasse do Tesouro Nacional para o BNDES é a geração de receita de dividendos no exercício e nos subsequentes ao das transferências, em vista do diferencial de custo pago pelo banco ao Tesouro pelas transferências e a remuneração dos títulos transferidos ao BNDES.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

A Dívida Consolidada Líquida - DCL cresceu R\$ 43,7 bilhões entre dezembro de 2009 e dezembro de 2010, como resultado da expansão de R\$ 296,4 bilhões dos passivos e R\$ 252,9 bilhões dos ativos. No período, a DCL aumentou 4,5% e a Receita Corrente Líquida - RCL cresceu 14,3%, o que acarretou decréscimo de 8,6% na relação DCL/RCL, de 2,22 para 2,03. Essa relação está longe do limite de 3,5 proposto pelo Poder Executivo, ainda não apreciado pelo Senado Federal. O aumento de 21% nos ativos, conjugado com um crescimento de 13,6% nos passivos, ou na Dívida Consolidada, diminuiu a relação DCL/RCL de 4,98 para 4,95, distante do ainda não apreciado Projeto de Lei 54/2009, que limita essa relação a 6,5.

### I.3 – Análise das receitas e despesas no exercício de 2010

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

Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (Lei nº 12.017/2009) fixou, inicialmente, a meta de superávit primário em 3,30% do PIB para todo o setor público não-financeiro, de 2010 a 2012. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em 2,35% do PIB, sendo 2,15% relativos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e 0,20% às empresas estatais federais não dependentes, tais como Petrobras e Banco do Brasil (Programa de Dispêndios Globais), podendo tais resultados ser compensados entre si. A meta implícita de superávit primário para os Estados, Distrito Federal e Municípios correspondia a 0,95% do PIB. O referido Anexo estipulou ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em 0,29% do PIB e de montante da dívida líquida em 27,72% do PIB.

Posteriormente, por intermédio da Lei nº 12.377/2010, a meta de resultado fiscal foi reduzida para 3,10% do PIB, sendo 2,15% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,95% para o Programa de Dispêndios Globais. Foram alteradas, ainda, a meta de resultado nominal para o período, que passou a admitir déficits da ordem de 1,28% do PIB, e a meta de endividamento líquido, que aumentou de R\$ 795,977 bilhões para R\$ 983,263 bilhões, correspondentes a 27,72% do PIB.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2010, da mesma forma como ocorreu em 2009 com as empresas do Grupo Petrobras, as do Grupo Eletrobrás ficaram dispensadas de obter metas de resultado fiscal, sob o argumento, entre outros, de que tais empresas estão plenamente orientadas para o mercado e de que a necessidade de obtenção de metas provocaria limitações quanto às possibilidades de investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, sobremaneira, sua capacidade competitiva nos respectivos setores de atuação.

Em desfecho, é importante ressaltar que, mediante aprovação da Lei nº 12.182/2009, foi ampliado para R\$ 29,8 bilhões o valor da parcela associada ao PAC que poderia ser utilizada para redução das metas de resultado primário em 2010. O valor originariamente aprovado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (Lei nº 12.017/2009) era de R\$ 22,5 bilhões.

A União apresentou superávit primário de 2,14% do PIB, percentual abaixo da meta de 2,15% fixada para o ano de 2010. Em termos absolutos, considerando o PIB de 2010 de R\$ 3,675 trilhões divulgado pelo IBGE, a meta de resultado primário a ser alcançada seria de R\$ 79,011 bilhões. Portanto, o resultado superavitário de R\$ 78,100 bilhões ficou cerca de R\$ 911

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

milhões abaixo da meta. No entanto, levando em consideração o art. 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 (Lei 12.017/2009), referida diferença pode ser suprida pela dedução da meta correspondente à realização, no conceito “caixa”, das despesas com o PAC.

As metas de resultado nominal e de montante da dívida líquida foram alcançadas em 2010. O resultado nominal foi deficitário em 1,26% do PIB, ante a meta deficitária de 1,28% do Produto Interno Bruto estabelecida. A dívida líquida, por seu turno, também ficou abaixo do percentual de 27,73% do PIB determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, situando-se em 27% do PIB ao final do mês de dezembro de 2010.

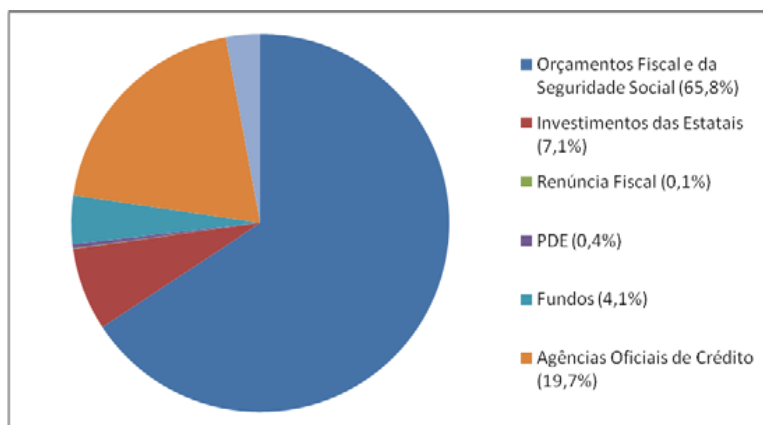
Cabe destacar o montante dos juros nominais apropriados em 2010 aos estoques da dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais). No período, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento líquido do governo federal em cerca de R\$ 124,2 bilhões, ou 3,38% do PIB. Se comparados aos valores apurados pelo Banco Central do Brasil para o ano de 2009, observa-se redução do impacto negativo, visto que, no último exercício mencionado, os juros nominais fizeram o saldo do endividamento líquido do governo federal aumentar em R\$ 150,2 bilhões (4,72% do PIB).

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

No exercício de 2010, de acordo com dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, as receitas primárias alcançaram o valor de R\$ 779,1 bilhões, crescendo dois pontos percentuais do PIB em relação ao ano de 2009. Quanto às despesas primárias, houve, em relação ao PIB, aumento de mais de um ponto percentual, ultrapassando o patamar de 19% do PIB em 2010.

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

Para o PPA 2008/2011, foram previstos para o período gastos que alcançam R\$ 3,6 trilhões. Na ilustração que segue constam os dispêndios discriminados segundo a fonte de recursos.<sup>3</sup>



<sup>3</sup> Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

## CONGRESSO NACIONAL

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

Com o fim de acompanhar a evolução das despesas liquidadas (OFSS e OI) de forma agregada, promoveu-se a categorização das funções, exceto encargos especiais, em cinco grandes áreas, conforme tabela que segue. Os gráficos apresentam a evolução desses agregados e demonstram que, exceto quanto aos gastos previdenciários, com uma pequena queda ano a ano, há, em relação ao aspecto quantitativo, regularidade no montante das despesas relativas.

#### Despesas Liquidadas no período 2008/2010 - OFSS e OI

R\$ milhões

Área de Agregação	Liquidado 2008/2010
<b>Previdenciária</b>	<b>875.314</b>
Previdência Social	875.314
<b>Econômica</b>	<b>83.948</b>
Comércio e Serviços	13.541
Agricultura	34.380
Ciência e Tecnologia	17.165
Organização Agrária	10.820
Indústria	8.042
<b>Social</b>	<b>499.005</b>
Saúde	166.386
Trabalho	83.152
Educação	107.361
Assistência Social	100.893
Segurança Pública	22.281
Gestão Ambiental	9.833
Direitos da Cidadania	4.413
Cultura	2.938
Desporto e Lazer	1.748
<b>Infraestrutura</b>	<b>263.324</b>
Energia	198.021
Transporte	45.346
Comunicações	2.621
Urbanismo	10.659
Habitação	1.872
Saneamento	4.805
<b>Administração e Poderes</b>	<b>224.863</b>
Administração	50.049
Defesa Nacional	78.171
Judiciária	60.799
Legislativa	15.601
Essencial à Justiça	14.913
Relações Exteriores	5.330

Fonte: Siafi.

Em auditoria realizada em 2009, o TCU constatou a ausência de um canal de comunicação eficiente de incentivo e conscientização à participação dos órgãos setoriais no processo de planejamento, o que requer que se estabeleça uma estratégia de divulgação e

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

envolvimento dos órgãos setoriais no processo de capacitação, bem assim orientação e efetivo suporte para que os mesmos definam ou redefinam programas com base nos objetivos governamentais e setoriais, fazendo, ainda, com que estes constem do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPlan de forma ordenada e relacionada ao atual modelo legal de gestão.

Do mesmo modo que em exercícios anteriores, constatou-se a ausência de preenchimento do SIGPlan com os valores referentes aos índices dos indicadores, além de incongruência significativa na sensibilidade dos indicadores, caracterizada pela relação de causalidade entre a execução de ações e a variação do índice dos indicadores associados ao mesmo programa.

Por tal motivo, o TCU, por meio do Acórdão 117/2011 – Plenário, determinou ao Comitê de Gestão do PPA, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos a adoção de um conjunto de providências estruturantes, a fim de permitir que o SIGPlan possa atender plenamente aos objetivos para os quais foi criado.

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

A execução das ações prioritárias (percentual de empenho em relação à dotação) foi classificada em: (i) muito fraca (percentual de execução menor que 25%); (ii) fraca, (entre 25% e 50%); (iii) razoável (entre 50% e 86%); e (iv) alta (acima de 86%). O percentual de 86% corresponde ao valor total empenhado em ações prioritárias em relação ao total da dotação.

Das 652 ações prioritárias da União: (i) 12% tiveram execução muito fraca (para 52 ações não houve sequer empenho); (ii) 8% tiveram execução fraca; (iii) 17% apresentaram execução razoável; e (iv) 63% tiveram uma execução alta, acima de 86%. Esses dados representam uma melhora em relação a 2009, quando das 375 ações prioritárias da União: (i) 16% tiveram execução muito fraca; (ii) 8% tiveram execução fraca; (iii) 28% apresentaram uma execução razoável; e (iv) 48% tiveram uma execução alta, acima de 84%.

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

Segundo consta do Balanço Geral da União (BGU), com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o Orçamento Anual foi acrescido em R\$ 89,88 bilhões (4,83%), dos quais R\$ 82,18 bilhões foram destinados ao OFSS, que aumentou 4,65% e R\$ 7,70 bilhões ao Orçamento de Investimento, com um acréscimo de 8,16%.

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

O Poder Executivo, a partir da avaliação do primeiro bimestre, contingenciou R\$ 21,8 bilhões da LOA 2010, o que representava 21,9% das despesas primárias discricionárias. Das dotações referentes ao Poder Executivo, foram bloqueados R\$ 21,5 bilhões. Das referentes aos demais poderes e órgãos, foram bloqueados R\$ 0,3 bilhão. Foram apresentadas as seguintes razões para o contingenciamento:

a) redução na expectativa de arrecadação da receita total em R\$ 23,0 bilhões em relação à previsão contida na LOA-2010; as maiores reduções concentraram-se no Imposto de

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

Renda - IR, na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins e na Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL;

b) redução da projeção das transferências constitucionais, no valor de R\$ 5,2 bilhões, ocorrida, principalmente, em função da queda na projeção de arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI;

c) acréscimo na projeção das despesas obrigatórias, exceto Regime Geral de Previdência Social - RGPS, no valor de R\$ 1,4 bilhão;

d) aumento no déficit do RGPS em R\$ 4,0 bilhões;

e) aumento da meta do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social em razão da revisão do PIB em R\$ 2,4 bilhões; no entanto, considerando os restos a pagar de créditos extraordinários abertos em exercícios anteriores relativos ao PAC, no valor de R\$ 3,8 bilhões, que, segundo o art. 3º da LDO 2010 poderão ser deduzidos da meta de resultado primário, a projeção da meta de resultado primário foi reduzida em R\$ 1,4 bilhão.

#### **I.3.6 – Receitas**

No tocante à execução, observou-se que o volume arrecadado atingiu R\$ 1,470 trilhão, ante uma previsão na LOA 2010 de R\$ 1,752 trilhão. A arrecadação se dividiu em R\$ 890,137 bilhões em receitas correntes (2,02% abaixo da previsão inicial de R\$ 908,470 bilhões) e R\$ 208,373 bilhões em receitas de capital, excluído o refinanciamento da dívida (inferior em 15,96% ao montante previsto). Essa diferença na rubrica capital se deve fundamentalmente às dificuldades metodológicas envolvidas na sua previsão, que é fortemente influenciada pelo comportamento do mercado financeiro, naturalmente irregular e pouco cognoscível.

Como a economia brasileira teve expansão de 7,5% em 2010, conforme variação do PIB divulgada pelo IBGE, a Receita Tributária de 2010 teve aumento de 17,13%, em termos nominais, comparativamente à de 2009. Esse desempenho deveu-se, principalmente, à recuperação dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, tais como a produção industrial, a venda de bens e a massa salarial.

#### **I.3.7 – Despesas**

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social aprovadas pela Lei nº 12.214/2010 foram de R\$ 1,766 trilhão. Ao final do exercício de 2010, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 1,848 trilhão. A despesa empenhada correspondeu a 81,4% do valor total autorizado.

As despesas empenhadas em 2010 tiveram incremento de 6% em relação ao exercício de 2009. As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos percentuais no período foram Comunicações e Educação. Na primeira, cujo incremento foi da ordem de 82%, o aumento é em grande parte explicado pelo empenho de R\$ 300 milhões na ação “Participação da União no Capital – Telebrás”, estatal responsável pelo cumprimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído em 2010, valor este integralmente inscrito em restos a pagar não processados. Por outro lado, houve significativas reduções de despesas nas funções Saneamento e Habitação. Conforme será tratado posteriormente, tais reduções se concentraram em despesas de investimentos.

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

As funções Previdência Social e Encargos Especiais, que agregam as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais, representam, juntas, 77% do total das despesas empenhadas em 2010. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Defesa Nacional, Trabalho, Judiciária, Transporte, Administração e Agricultura. Desconsiderando as despesas com Encargos Especiais e Previdência Social, pode-se obter o seguinte quadro, que reflete a participação relativa das despesas empenhadas em cada função em relação ao total.

#### **I.3.8 – Despesas com pessoal**

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 10% em relação ao ano anterior. Os principais itens responsáveis, em termos absolutos, por essa elevação, são “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil” (com aumento de R\$ 6,7 bilhões); “Aposentadorias e Reformas” (aumento de R\$ 4,6 bilhões); “Pensões” (aumento de R\$ 2,4 bilhões); e “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar” (aumento de R\$ 1,4 bilhão).

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

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

Destacam-se os gastos com benefícios previdenciários, assistenciais e outros benefícios de natureza social, que respondem por metade da despesa. É também significativa a distribuição de receitas a outras esferas de governo (23%), além das despesas com contribuições (9,7%).

Algumas despesas tiveram aumento muito superior à média do exercício, como auxílio alimentação (64%), contratação por tempo determinado (232%), diárias – pessoal civil (41%) e diárias – pessoal militar (41%). A primeira decorre da Portaria do Ministério do Planejamento 42/2010, que reajustou o referido benefício para o Poder Executivo Federal. Com relação às contratações por tempo determinado, o aumento se explica pelas despesas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE com a realização do Censo Demográfico de 2010. Quanto às despesas com diárias, se tomados os dois últimos exercícios, o aumento chega a 93%, em parte impactado pelo Decreto nº 6.907, de 21 de julho de 2009, que reajustou o valor das despesas.

#### **I.3.10 – Investimentos**

Em 2010, 77% dos recursos alocados em investimentos foram empenhados. Em termos financeiros, a principal função em que são realizados os investimentos, no âmbito do Governo Federal, é Transporte, cujo volume de despesas empenhadas em 2010 representou 29% do total. Embora em menor monta, destacam-se também os investimentos realizados em Defesa Nacional, Educação e Urbanismo. Dentre as funções mais significativas, quando se compara com 2009, deve-se mencionar Defesa Nacional e Segurança Pública, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 72% e

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

54%. Já Saneamento e Habitação, duas funções vinculadas ao PAC, empenharam, respectivamente, 42% e 86% a menos que em 2009 nas despesas com Investimentos.

Aspecto relevante da execução das despesas com investimento é o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. O que se observa é que, na maior parte das funções selecionadas, a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi igual ou maior do que a que foi liquidada no exercício, evidenciando um caráter mais plurianual das despesas classificadas em investimento. A título de exemplo, chama atenção o fato de, na função Comércio e Serviços, apenas 5% das despesas empenhadas terem sido liquidadas no próprio exercício do empenho.

#### **I.3.11 – Restos a pagar**

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2009, para execução em 2010, atingiu R\$ 115 bilhões, o que representa aumento de 22% em relação ao exercício de 2008. Do montante inscrito, 80% referem-se a restos a pagar não processados. Do total inscrito até 2009, 54% foi pago em 2010 e 13% foi cancelado. O saldo a pagar ao final de 2010 foi 33% do total.

Chama a atenção, com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social ao final de 2009, que correspondeu a 58% do total. Esse valor, que se refere às despesas com benefícios previdenciários do INSS, tem sido expressivo nos dois últimos exercícios em função de alteração na sistemática contábil adotada pelo órgão na contabilização dessas despesas.

Já o Ministério das Cidades é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados (15%). O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O Programa concentrou 26% do total dos restos a pagar não processados executados em 2010, dos quais 47% foram pagos no exercício.

#### **I.3.12 – Limite de gastos com saúde**

O valor mínimo empenhado em despesas de saúde no exercício de 2010 deve corresponder ao valor empenhado em despesas de saúde no exercício de 2009, corrigido pela variação nominal do PIB nesse exercício. Enquanto a variação do PIB em 2009 foi de 5,06%, a variação dos empenhos efetuados com ações e serviços públicos de saúde foi de 6,34%, superando com folga a meta estabelecida, o que corresponde a um excesso de R\$ 747 milhões em relação ao mínimo.

##### **I.3.12.I- Despesas com saúde e Restos a Pagar**

A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, estabeleceu a obrigatoriedade de aplicar um valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde conforme regras a serem estabelecidas por intermédio de lei complementar que ainda não foi aprovada. Essa emenda definiu regra de transição para a apuração do mínimo constitucional para a União. A tabela a seguir apresenta a apuração desse mínimo segundo as regras vigentes, notadamente os critérios estabelecidos no art. 77 do ADCT da CF e no art. 51 da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO de 2010, Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009.

O Tribunal de Contas da União analisou a metodologia de cálculo do mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no âmbito do processo TC 021.380/2009-3. O

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

Plenário proferiu o Acórdão 2.670/2010 - Plenário, determinando que deve ser garantida a aplicação nessas ações e serviços públicos de saúde de montantes equivalentes aos valores de restos a pagar que tenham sido cancelados ou que cuja vigência tenha expirado, desde o exercício de 2009.

No entanto, houve a interposição de pedido de reexame, que foi admitido pelo ministro relator. Com isso, os efeitos do acórdão foram suspensos até o julgamento do recurso.

Em relação aos valores inscritos em restos a pagar em 2009, convém observar qual foi o comportamento da execução desses valores ao longo do exercício de 2010.

O valor mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos em saúde no exercício de 2009 era de R\$ 54,963 bilhões. O valor inscrito em restos a pagar no final de 2009 foi de R\$ 8,589 bilhões. Considerando que o excesso de gastos sobre o mínimo foi elevado, atingindo R\$ 3,318 bilhões, havia uma margem razoável para compensar eventuais cancelamentos de restos a pagar. No exercício de 2010, foram cancelados R\$ 217 milhões, resultando R\$ 3,101 bilhões de superávit de gastos em saúde relativos ao exercício de 2009. Assim, mesmo que os valores de restos a pagar não pagos até dezembro de 2010 (R\$ 2,859 bilhões) sejam cancelados, o gasto mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2009 seria atingido com excesso de R\$ 242 milhões.

#### **I.3.13 – Despesas com irrigação**

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 43/2004, determina que a União, durante os 25 anos subseqüentes à promulgação da Carta Magna, aplique, do total dos recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no semiárido.

No exercício de 2009, a subfunção Irrigação recebeu dotação atualizada de R\$ 683,8 milhões, tendo sido destinado ao Centro-Oeste R\$ 120,8 milhões, 17,7% do total. Deve-se ressaltar que foram empenhados em despesas com irrigação na região Centro-Oeste R\$ 35,5 milhões, apenas 6,3% do total da despesa com irrigação, tendo sido esse valor integralmente inscrito em restos a pagar não processados ao final do exercício. Analisando a liquidação em 2010 dos restos a pagar não processados inscritos em 2009, verifica-se que apenas 1,3% foi liquidado, o que confirma a não efetivação do cumprimento do mínimo constitucional em análise.

#### **I.3.14 – Orçamento de investimento das empresas estatais**

No exercício de 2010, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R\$ 84,0 bilhões, correspondentes a cerca de 82% da dotação final autorizada. O valor realizado cresceu 18% em relação ao ano anterior.

Ao analisar o comportamento das fontes de financiamento entre os anos de 2006 a 2010, verifica-se, no ano de 2009, uma evidente quebra de padrão, que pode ser associada aos impactos da crise financeira internacional. Naquele ano, os recursos próprios responderam por apenas 48% dos investimentos, e houve uma grande participação das operações de crédito de longo prazo (32%), decorrente principalmente das estratégias de financiamento dos investimentos das empresas Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, Transportadora Associada de

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gás S.A. - TAG e Refinaria Abreu e Lima S.A. - RNEST. Entretanto, em 2010, 73% da despesa do Orçamento de Investimento foi realizada com recursos de geração própria.

Não obstante a vedação constitucional de realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme inciso II do art. 167, verificou-se que doze empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada. Foram estas as empresas: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Companhia Energética do Piauí (Cepisa); Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar); Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); Fafen Energia S.A.; IRB - Brasil Resseguros S.A.; Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); Petrobras Química S.A. (Petroquisa); Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG).

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

O Relatório do TCU sobre as Contas de Governo de 2010 analisa detalhadamente a ação setorial do governo federal, com informações sobre os principais programas, a execução orçamentária e – o que é mais importante – os resultados das auditorias e demais ações de controle externo realizadas pelo tribunal em cada uma das áreas.

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

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

Até o final de 2010 foram executados R\$ 443,9 bilhões, equivalente a 88% dos R\$ 503,9 bilhões previstos pelo PAC para o período de 2007 a 2010. Ao longo desse período, o TCU constatou que o principal problema de monitoramento do PAC é gerado pela ausência de informações sistematizadas.

Quanto à prestação de contas, houve dificuldade na obtenção de dados confiáveis e foram identificadas imprecisões metodológicas que geraram uma superestimativa do investimento em infraestrutura, tais como:

a) nas concessões rodoviárias e ferroviárias, os investimentos são considerados como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária, o que, na maioria dos casos, começará a ocorrer apenas após a assinatura do contrato, o que pode se estender por anos;

b) nos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, o investimento é computado como realizado no momento da assinatura do contrato, independentemente da liberação do recurso, ou seja, da comprovação da execução do objeto pactuado;

c) os financiamentos concedidos para ações de habitação de mercado são considerados investimentos executados quando, na verdade, têm característica de inversão financeira, o que se distingue de investimento.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

### I.4.2 – Função Previdência Social

A execução orçamentária da função Previdência Social, nos últimos cinco anos, atingiu a média de 8,8% do PIB nacional. Em 2010, a execução orçamentária da função alcançou o montante de R\$ 326,5 bilhões empenhados, dos quais R\$ 325,9 bilhões foram liquidados, o que equivale a quase 100% da dotação destinada a essa função de governo. No que se refere aos restos a pagar não processados (execução financeira de dotações de exercícios anteriores) o montante executado foi de R\$ 567,0 milhões.

Do orçamento destinado à função Previdência Social, 76,0% estão alocados na subfunção “Previdência Básica”, que tem como objetivo garantir o pagamento dos benefícios do RGPS e garantir o funcionamento de todas as agências do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

A função Previdência Social abrange o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, o Regime de Próprio de Previdência Social - RPPS e o Regime de Previdência Complementar - RPC. O resultado previdenciário do RGPS pode ser segregado em relação ao Setor Urbano e ao Setor Rural. Em 2010, o Setor Urbano apresentou um resultado positivo de R\$ 7,8 bilhões e o Setor Rural um resultado negativo de R\$ 50,7 bilhões. Esse resultado mostra que há uma tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana e que há necessidade de financiamento extremamente alta no meio rural, decorrente da importante política de inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

O RPPS abrange o regime próprio dos servidores civis e o regime próprio dos militares. No exercício de 2010, o fluxo de caixa do RPPS apresentou resultado negativo de R\$ 51,2 bilhões. O déficit do RPPS decorre, principalmente, das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual aproximadamente 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito a aposentadoria integral, sem a devida contribuição previdenciária ou compensação entre os regimes previdenciários.

### I.4.3 – Função Segurança Pública

A função Segurança Pública é bastante ampla e engloba diversos programas que inserem ações, desde a mera repressão policial à justiça criminal a consecução de projetos preventivos e educativos, passando por ações relacionadas com a Defesa Civil. Em 2010, foram liquidados R\$ 9 bilhões, incluindo restos a pagar não processados.

Na subfunção “Policimento”, destaca-se a atuação da Polícia Federal, que realizou cerca de 253 operações visando ao combate dos mais diversos ilícitos, das quais resultaram 2.643 prisões. A Polícia Rodoviária Federal também tem fortalecido sua atuação preventiva, principalmente no combate aos roubos de veículos e cargas, aos assaltos a ônibus e ao tráfico de drogas e armas. Em 2010, foram efetuadas 29.160 prisões e apreendidas 1,1 tonelada de crack, 4,7 toneladas de cocaína, 88,7 toneladas de maconha, 1.227 armas de fogo e 138.953 cartuchos (munição de diversos calibres).

Quanto à subfunção “Defesa Civil”, o principal desafio é prevenir os desastres, pois, ao ocorrerem anualmente, em determinadas regiões, eles são absolutamente previsíveis. Entretanto, o TCU constatou que a Secretaria Nacional de Defesa Civil não mantém registros de todas as solicitações encaminhadas, o que compromete a transparência do processo de transferência de recursos e inviabiliza a isonomia no tratamento das solicitações.

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

O programa Resposta aos Desastres e Reconstrução, em regra, recebe recursos mediante medidas provisórias editadas ao longo do exercício, conforme a demanda de desastres. Em 2010, foram aplicados R\$ 2,3 bilhões para socorrer e dar assistência a pessoas afetadas por calamidades, principalmente no Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, há um programa de Prevenção e Preparação de Desastres, cuja previsão inicial de gastos para o exercício (R\$ 168 milhões), foi ampliada no decorrer do ano por créditos adicionais para R\$ 442,5 milhões. Este programa deveria ter uma dotação inicial robusta, mas o que se constata é a inversão da aplicação desses recursos, pois foram gastos quatorze vezes mais para remediar do que prevenir as causas dos desastres.

Já na subfunção “Informação e Inteligência”, o enfrentamento ao crime organizado no Brasil teve como foco ações de definição das tipologias de atividade das facções, ou seja, a forma como o crime organizado se infiltra no país e como lavar o dinheiro em parceria com agentes públicos corruptos. Nessa seara, pretendeu-se também combater a atuação das milícias em regiões do Rio de Janeiro e em outros Estados.

No entanto, os números da violência levantados por diversos órgãos do próprio governo federal, entre eles o TCU, mostram que as políticas públicas relativas à segurança pública carecem de gestão adequada para as situações encontradas, pois não atuam nas raízes socioculturais do crime e da violência em conjunto com políticas sociais, com integração dos três entes federativos (União, estados e municípios) e da sociedade.

Os avanços na contenção dos homicídios cometidos em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais estão sendo contrabalançados por forte crescimento em outras áreas, num movimento rumo a cidades do interior (interiorização) e a estados que até então eram considerados de baixo ou médio potencial (espalhamento).

Nas ações de controle externo realizadas pelo TCU, constatou-se que o quadro atual da segurança pública no Brasil revela uma situação de violência que é grave, embora se verifique certo equilíbrio, ainda que instável.

#### **I.4.4 – Função Saúde**

As análises efetuadas pelo Tribunal na função Saúde revelaram que, apesar do crescimento significativo da descentralização de recursos, o Ministério da Saúde não tem exercido, de forma adequada, sua função de coordenador e fiscalizador das políticas públicas, por não dispor de instrumentos que lhe forneçam informações precisas sobre a realidade da saúde no Brasil.

Foram identificados diversos problemas sistêmicos, que ocorrem na maioria dos estados e municípios, nas diferentes regiões do país. A falta ou precariedade do planejamento está entre os problemas mais graves, uma vez que possui reflexos diretos sobre a eficiência e efetividade da aplicação dos recursos. Ainda há muito a avançar em termos de melhoria da gestão no SUS. Estados e municípios têm assumido uma série de responsabilidades no planejamento e na execução das políticas públicas de saúde. Todavia, as auditorias demonstraram que ainda são graves os problemas relacionados com a eficiência do gasto público. Dessa forma, além da busca pelo aumento dos recursos aplicados na saúde, deve-se priorizar a melhoria da gestão como forma de reduzir desperdícios.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Apesar das falhas observadas, identificou-se que os recursos financeiros aplicados nas Estratégias da Atenção Básica, tais como Saúde da Família, Saúde Bucal e Agente Comunitário de Saúde, têm surtido efeito positivo na melhoria das condições de saúde da população, conforme estudo econométrico realizado pelo Tribunal, com os indicadores de atividades hospitalares sensíveis às atividades desenvolvidas na atenção básica.

### **I.4.5 – Função Educação**

Na avaliação da função educação, observa-se que maior parte dos recursos federais é destinada ao ensino superior. Entretanto, é possível notar o crescimento da relevância dos gastos com educação básica ao longo do tempo. Em 2006, para cada R\$ 1,00 direcionado à educação básica, R\$ 2,80 eram gastos com o ensino superior, enquanto que, em 2010, essa proporção foi de R\$ 1,00 para R\$ 1,20. Já a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior revela a persistente disparidade entre as regiões Sul e Sudeste e o restante do país. Aquelas regiões apresentam índices acima da média nacional. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar essas desigualdades.

### **I.4.6 – Função Desporto e Lazer**

Na função desporto e lazer, cabe destacar o acompanhamento das ações da Copa de 2014 realizadas pelo Tribunal. Ao proceder ao levantamento de possíveis riscos associados ao evento, o Tribunal verificou a ausência de informações tempestivas e o desconhecimento de óbices que limitam o andamento normal das obras. Constatou-se, ainda, que algumas sedes correm o risco de terem estádios que poderão ficar ociosos após a Copa.

No que se refere aos aeroportos, foram identificados riscos de que a capacidade operacional da Infraero não seja suficiente para realizar os investimentos programados e, conseqüentemente, viabilizar a conclusão das obras previstas em tempo oportuno à realização do evento.

Quanto à mobilidade urbana, constatou-se que, até o fim de abril/2010, nenhuma obra havia sido contratada. Apontou-se o risco de que os financiamentos fossem liberados tendo como base apenas projetos conceituais com algum nível de detalhamento, mas que não podem ser caracterizados como projetos básicos nos termos exigidos pela legislação brasileira.

### **I.4.7 – Função Ciência e Tecnologia**

No que tange à função Ciência e Tecnologia - C&T, verifica-se que, apesar do crescimento dos investimentos em P&D em relação ao PIB, a taxa brasileira ainda é consideravelmente baixa quando comparada a outros países. No tocante ao investimento público no setor, destacam-se os gastos tributários, cada vez mais relevantes para C&T, superando os recursos orçamentários executados na função. As auditorias do Tribunal revelaram deficiência e precariedade dos controles internos e do processo de prestação de contas da gestão desses recursos, além da concentração desses gastos tributários da região Sudeste.

Em 2010, o Tribunal realizou levantamento em 315 unidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para avaliar políticas, normas, métodos e procedimentos relativos à gestão de tecnologia da informação, de modo a delinear o panorama da governança da matéria na Administração Pública Federal.

# **CONGRESSO NACIONAL**

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

A importância do trabalho decorreu do impacto da área de TI na execução de políticas, programas e projetos de governo, bem como do expressivo valor de recursos alocados à área (cerca de R\$ 12,5 bilhões em 2010).

Foram constatadas diversas precariedades e identificados vários pontos vulneráveis em quase todas as unidades fiscalizadas, em especial no tocante à segurança da informação.

Assim, com o intuito de aperfeiçoar a gestão do tema em todo o setor público, o Tribunal formulou um conjunto de recomendações estruturantes aos órgãos superiores de governança de TI dos Três Poderes, de modo a assegurar o estabelecimento formal de: (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição.

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

Foram examinados os Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário e a Demonstração das Variações Patrimoniais, apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República, consolidados e elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, relativos ao exercício findo em 31 de dezembro de 2010, cujo nível máximo de consolidação abrange todos os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Do exame realizado, é possível concluir que as demonstrações contábeis acima referidas expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, as situações orçamentária, financeira e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2010, exceto quanto às ressalvas indicadas no Parecer Prévio.

### **I.6 – Áreas Temáticas**

#### **I.6.1 – Mobilidade Urbana**

O trabalho acerca do tema Mobilidade Urbana merece destaque tanto pela importância decorrente do impacto sobre o cotidiano do cidadão, como pelo elevado volume de recursos envolvidos, especialmente em razão das obras atinentes ao PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades e aos grandes eventos esportivos que se avizinham, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, que fizeram com que as dotações orçamentárias para ações relativas à área, que se situaram na média anual de R\$ 1 bilhão desde 2003, saltassem para cerca de R\$ 11 bilhões em 2010.

A auditoria revelou que o desolador panorama da mobilidade urbana na maior parte das grandes cidades brasileiras tem como características o crescimento desordenado dos municípios, a desarticulação entre planejamento urbano e planejamento de transporte, e o crescente uso do transporte individual motorizado.

A solução da questão passa pela maior atuação da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana - Semob, vinculada ao Ministério das Cidades, que deve atuar como indutora de melhoria do planejamento municipal. Observa-se, no entanto, que as intervenções federais estão sendo aprovadas sem delineamento preciso da situação existente no país e sem análise adequada dos projetos financiados, o que acarreta riscos de desperdício de recursos e de

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

execução de empreendimentos que não representam as soluções mais adequadas para os problemas enfrentados.

É necessário que a Semob seja capaz de implementar uma estratégia de ação que permita diagnosticar a situação do processo de integração dos planos das regiões metropolitanas e apoiar sua consolidação e estimular a associação dos municípios com o respectivo estado para instituir uma coordenação do planejamento e da operação do transporte coletivo de interesse comum.

Por tais motivos, o Tribunal, por meio do acórdão 1.373/2011 – Plenário, recomendou à Semob/Cidades que: (i) implemente um procedimento de coleta e tratamento sistemático de dados que permita identificar problemas e possíveis soluções de mobilidade nas cidades de maior porte; (ii) desenvolva indicadores que possibilitem monitorar a execução e avaliar os resultados das ações financiadas; (iii) aprimore sua sistemática de seleção e contratação de projetos, a fim de reduzir riscos de inexecução e de escolha de soluções inadequadas; e (iv) defina estratégia de ação para induzir e apoiar a melhoria e a integração dos planejamentos dos municípios concernentes à mobilidade.

### **I.6.2 – Atuação das agências reguladoras com foco no usuário do serviço público**

Em relação à atuação das agências reguladoras com foco no usuário do serviço público, o Tribunal realizou auditoria nas agências Anatel, Anac, Aneel e ANP, com o objetivo de avaliar as respectivas atuações em relação aos interesses dos usuários dos serviços públicos outorgados de telefonia móvel, telefonia fixa, TV por assinatura, transporte aéreo de passageiros, distribuição de energia elétrica e distribuição e revenda de combustíveis. Foi observado que o crescimento do número de usuários dos serviços regulados veio acompanhado de aumentos relativos no número de denúncias e reclamações contra todas as prestadoras destes serviços.

Os resultados da auditoria evidenciaram que as agências reguladoras fiscalizadas, de modo geral, possuem sistemas de relacionamento direto com o usuário bem estruturados e em pleno funcionamento, ainda que em fases distintas de maturação. Há de se ressaltar, todavia, a necessidade de aprimoramento de alguns pontos.

Embora as audiências públicas estejam formalmente definidas em leis e regulamentos específicos das agências, ainda não se traduzem em um efetivo instrumento de participação da sociedade. Já a pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços, instrumento útil na percepção da adequação do serviço, não tem sido realizada pela maioria das agências.

Nota-se, assim, que apesar de as agências reguladoras possuírem mecanismos aptos a captar expectativas e anseios dos usuários, essas manifestações são insuficientemente consideradas nos processos finalísticos de regulamentação e fiscalização dos serviços regulados.

### **I.7 – Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2009**

O Parecer Prévio aprovado pelo TCU, acompanhado do relatório do Ministro-Relator e das Declarações de Voto dos demais Ministros, formula recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas orçamentárias.

# **CONGRESSO NACIONAL**

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

Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, o TCU realizou diligências solicitando informações acerca do efetivo cumprimento das recomendações e sugestões dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, decorrentes da apreciação daquelas referentes ao exercício de 2009.

Constata-se que, dos 33 itens decorrentes das recomendações proferidas no relatório sobre as contas de governo de 2009, 7 foram atendidos, 12 foram parcialmente atendidos, 5 estão em atendimento e 9 não foram atendidos.

Cumprir consignar que as recomendações formuladas pelo TCU no relatório sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2009, bem como as respostas encaminhadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, foram, e ainda estão sendo, objeto de monitoramento por parte da Corte, por intermédio das presentes contas, das contas ordinárias dos respectivos órgãos/entidades, bem como de outros processos de fiscalização.

### **I.7.1- Acompanhamento das recomendações Exaradas em Exercícios Anteriores**

Das nove recomendações não atendidas destacamos as direcionadas à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda, por ter potencial de comprometer a transparência e correção dos demonstrativos apresentados:

- a) apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo e os valores de estoque de parcelamentos previdenciários e não-previdenciários informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009.
- b) apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo e os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009.
- c) que em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda que, em 180 dias, adote todas as medidas necessárias para que os registros contábeis de restos a pagar reflitam os atos e fatos contábeis ocorridos e para que haja a devida padronização das fontes de informações necessárias à elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.
- d) especifique, em nota explicativa às demonstrações contábeis, as receitas e respectivos montantes, ainda que aproximados, de cada regime ou momento de impacto no patrimônio, nos casos em que haja critérios diferentes adotados na administração pública.

### **I.8 – Conclusão – Contas do Governo da República de 2010**

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

Os exames efetuados pelo TCU nos documentos, balanços e demonstrativos contábeis encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com levantamentos e

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

auditorias que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise do TCU conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2010, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando-se, no entanto, os seguintes aspectos:

### **I.8.1 – Ressalvas**

Destacam-se, a seguir, as ressalvas consideradas mais relevantes:

I. baixo percentual de execução de vinte por cento das ações relacionadas como prioritárias no Anexo I, Prioridades e Metas, da Lei 12.017, 12 de agosto de 2009 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010), que receberam dotação orçamentária;

II. execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação;

III. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento;

IV. extrapolação da dotação autorizada, no Orçamento de Investimento, nas fontes “Recursos de Geração Própria”, “Recursos para Aumento de PL – Controladora” e “Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Estatais”;

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

VI. reduzido percentual de arrecadação das multas aplicadas pelos órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização, com possíveis danos ao Erário em caso de prescrição;

VII. divergência entre os valores de arrecadação da dívida ativa de 2010 registrados no Siafi e aqueles contidos no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa - CIDA da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

VIII. inconsistências contábeis e procedimentos inadequados detalhados no Relatório que afetaram a evidenciação do patrimônio da União nas demonstrações financeiras do exercício de 2010.

### **I.8.2 – Recomendações**

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

# **CONGRESSO NACIONAL**

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

I. à Presidência da República, que priorize a execução das ações identificadas no anexo de prioridades e metas da LDO frente às demais ações discricionárias;

II. à Secretaria do Tesouro Nacional - STN e à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, que apresentem em 90 dias estudos com soluções que visem coibir que haja execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira;

III. à Presidência da República e aos Ministérios da Fazenda, das Comunicações e de Minas e Energia, supervisores das empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, IRB - Brasil Resseguros S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Companhia Energética do Piauí – Cepisa, Eletrobrás Participações S.A. – Eletropar, Fafen Energia S.A., Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petrobras Química S.A. – Petroquisa, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. – TBG, Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp, que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

IV. às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, IRB - Brasil Resseguros S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, Companhia Energética do Piauí – Cepisa, Eletrobrás Participações S.A. – Eletropar, Fafen Energia S.A., Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petrobras Química S.A. – Petroquisa, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia- Brasil S.A. – TBG, Companhia Docas do Estado de São Paulo - Codesp, que, no âmbito do Orçamento de Investimento, abstenham-se de executar suas despesas acima das respectivas dotações autorizadas, em observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal; V. às empresas IRB - Brasil Resseguros S.A., Eletrobrás Termonuclear S.A. – Eletronuclear, Eletrobrás Participações S.A. – Eletropar, Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Fafen Energia S.A., Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. – Mangue Seco 2, Companhia Petroquímica de Pernambuco – Petroquímicasuape e Furnas - Centrais Elétricas S.A., que, na execução do Orçamento de Investimento, observem o montante aprovado para as respectivas fontes de financiamento, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

VI. ao Ministério da Fazenda, que adote um plano de ação, no prazo de 30 dias, para compatibilizar os valores da arrecadação da dívida ativa contidos no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com os registrados no Siafi;

VII. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas e tomem, se for o caso, as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Siafi;

VIII. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:

a) avalie a pertinência de incluir, nas demonstrações contábeis consolidadas do Balanço Geral da União, os saldos referentes às entidades Fundação Habitacional do Exército e

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

Funai – Patrimônio Indígena e aos fundos Conta de Desenvolvimento Energético e Reserva Global de Reversão, sem prejuízo da evidenciação, em nota explicativa, dos saldos referentes às entidades que, porventura, permaneçam excluídas do processo de consolidação, apontando os critérios que as excluam da consolidação;

b) em conjunto com as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo com os valores de estoque de parcelamentos fazendários e previdenciários constantes dos sistemas de informação da RFB;

c) em conjunto com as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da Procuradoria- Geral da Fazenda Nacional, concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo com os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa constantes dos sistemas de informação da PGFN;

d) considere como ocorrências passíveis de restrição na conformidade contábil do BGU a ausência de registro da provisão para perdas prováveis e a omissão de baixa de valores 480 prescritos relativamente aos créditos, bens e valores em circulação, e aos valores realizáveis a longo prazo registrados nos balanços patrimoniais dos órgãos da administração direta;

e) apresente em notas explicativas quaisquer mudanças na elaboração das demonstrações contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem alteradas, extintas ou criadas por tais mudanças;

f) estabeleça critério para o agrupamento de contas (Benefícios diversos a pagar, Outros débitos a pagar, Compensações diversas, Outras Despesas Correntes – Outras Despesas e Créditos Diversos a Receber - Outros Créditos) nas demonstrações contábeis consolidadas e detalhe os referidos agrupamentos em nível razoável de evidenciação;

g) verifique e regularize os saldos irrelevantes nas rubricas constantes nas Demonstrações Contábeis da União;

h) acompanhe sistematicamente, em conjunto com os órgãos setoriais de contabilidade, o registro dos créditos adicionais no Siafi, com vistas a garantir a qualidade das informações do Balanço Orçamentário;

i) efetue estudos para identificar as causas da diferença entre os valores referentes às despesas intra-orçamentárias e as receitas intra-orçamentárias, bem como solucione as inconsistências apontadas ao longo do Relatório para os próximos exercícios;

j) efetue estudos com vistas a avaliar, quanto aos aspectos técnicos, sobre a possibilidade de implementar alterações na metodologia de apuração dos valores dos ingressos e dispêndios extra-orçamentários na elaboração do Balanço Financeiro, a fim de propiciar o exercício efetivo da gestão, controle e transparência da gestão dos recursos públicos;

k) apresente em notas explicativas análise das variações relevantes verificadas em rubricas dos balanços consolidados;

## **CONGRESSO NACIONAL**

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

l) oriente os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal a tomarem providências tempestivas objetivando evitar situações de restrição na conformidade contábil do Balanço Geral da União;

m) apresente em nota explicativa às demonstrações contábeis relação dos órgãos ou entidades que fazem o registro de receitas segundo o regime de competência, indicando as receitas e respectivos valores, ainda que aproximados;

n) oriente os Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal a efetuarem regularmente a conformidade contábil no Siafi de suas Demonstrações Contábeis;

IX. ao Banco Central do Brasil, que inclua em suas demonstrações financeiras e contábeis a evidenciação dos fluxos relativos às receitas decorrentes da senhoriagem obtida na emissão de moeda;

X. reiterar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a recomendação efetuada nas Contas do Governo, relativas ao exercício de 2009, no sentido de que priorize a completa implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

**CONSIDERANDO** que as Contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2010, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no inciso XXIV do art. 84 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** a análise efetuada do relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do 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 do Regimento Interno deste Tribunal e seus parágrafos, 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 legitimidade, eficiência, economicidade, alcance de metas e consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal sobre 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 escriturado 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 impeçam a aprovação das Contas relativas ao exercício de 2010, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

**CONSIDERANDO** que a análise técnica efetuada sobre as Contas concernentes a 2010 prestadas pelo Presidente da República, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento, por este Tribunal, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nos termos do inciso II do art. 71 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 2010, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, razão pela as Contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Sala das Sessões, em 1º de junho de 2011.

# CONGRESSO NACIONAL

## Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

### II – VOTO

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

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

O trabalho ora apresentado pelo TCU é um exame crítico das Contas do Governo da República, relativas ao exercício de 2010, sob os aspectos econômico, financeiro e orçamentário e, dentro desse enfoque, uma avaliação da Administração Pública Federal como um todo.

Segundo consignado pelo TCU, o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2010, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2010, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Destaca a Corte de Contas que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2010, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes.

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

Destacamos entre as preocupações mais prementes que temos os excessos de autorização orçamentárias que levam ao aumento de restos a pagar e aos conseqüentes contingenciamentos, bem como aos possíveis descontroles de despesas importantes e que tem proteção constitucional (como saúde e educação).

Por isso, este Relator, a exemplo de outros que o antecederam, entende que ressalvas “técnicas” apontadas pelo TCU só devem comprometer a aprovação das contas do governo se puderem identificar, claramente, conivência ou omissão do Presidente da República em tomar as providências que lhe caibam na correção dos erros apontados ou que digam respeito a fatos e eventos que possam ser a causa direta da eventual não fidedignidade do Balanço Geral da União, que ampara a Prestação de Contas, o que não é o caso na prestação de contas relativas ao exercício de 2010.

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

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

opina pela aprovação das contas apresentadas pelo Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2010 nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

De outro lado, 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.

Segundo o Ministro Ilmar Galvão, Relator da citada Adin, os art. 56 e 57 da LRF contrariam a norma do art. 71, II, da Carta, que confere competência aos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de todos os administradores e responsáveis por dinheiros públicos, à exceção, tão-somente, das contas prestadas pelo Presidente da República, em relação às quais lhe compete, apenas, emitir parecer prévio para apreciação pelo Congresso Nacional.

Até o exercício financeiro de 2006, além do Parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, o TCU também emitia parecer para as contas dos gestores dos demais Órgãos e Poderes. Nesta oportunidade, tendo em vista que o TCU não mais emite parecer sobre as contas dos demais Poderes e Órgãos e em linha com a decisão do STF, proponho o sobrestamento das contas dos gestores dos demais Órgãos e Poderes encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento dos arts. 56 e do art. 57 da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 101 da Lei nº 12.017, de 12/8/2009, até o julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF quanto ao art. 56, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000.

Sala da Comissão, em

**Senador RICARDO FERRAÇO (PMDB/ES)**  
Relator

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

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO**

Aprova as Contas do Governo da República  
relativas ao exercício financeiro de 2010.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Ficam aprovadas as contas do Governo da República relativas ao exercício financeiro de 2010, nos termos do arts. 49, inciso IX, e 84, inciso XXIV, 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 apresentadas 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            .

**Senador RICARDO FERRAÇO (PMDB/ES)**  
Relator

**Senador LOBÃO FILHO (PMDB/MA)**  
Presidente