

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO
FEDERAL - EXERCÍCIO DE 2011

RELATOR: Deputado LOURIVAL MENDES

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO.....	5
1.1	Introdução.....	5
1.1.1	Histórico	5
1.2	Desempenho da economia brasileira	8
1.2.1	Nível dos Preços e Taxas de Inflação em 2011	9
1.2.2	Nível de emprego e salários	9
1.2.3	Poupança Nacional Bruta e Investimento.....	10
1.2.4	Carga tributária nacional	10
1.2.5	Política Fiscal	10
1.2.6	Política monetária e creditícia.....	11
1.2.7	Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais	12
1.2.8	Dívida Líquida do Setor Público – DLSP	12
1.2.9	Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal	12
1.2.10	Sustentabilidade do crescimento.....	13
1.2.11	Ações governamentais para mitigação dos entraves ao crescimento ...	13
1.3	Análise das receitas e despesas no exercício de 2011	16
1.3.1	Cumprimento das metas fiscais	16
1.3.2	Plano Plurianual - PPA 2008-2011	16
1.3.3	Lei Orçamentária Anual – LOA – créditos adicionais	17
1.3.4	Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento.....	18
1.3.5	Receitas	18
1.3.6	Receita Corrente Líquida.....	19
1.3.7	Despesas	19
1.3.8	Despesas com pessoal.....	20
1.3.9	Outras despesas correntes	20
1.3.10	Investimentos.....	20
1.3.11	Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos	21
1.3.12	Restos a pagar.....	22
1.3.13	Benefícios Tributários	22
1.3.14	Aplicação mínima em Ações e Serviços de Públicos de Saúde.....	23
1.3.15	Orçamento de investimento das empresas estatais.....	23
1.4	Ação Setorial do Governo Federal.....	25
1.4.1	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	25

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.4.2	Copa do Mundo de 2014	26
1.4.3	Resultado do Regime Geral da Previdência Social - RGPS	28
1.4.4	Análise das demonstrações contábeis da União.....	28
1.5	Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2010 ..	29
1.5.1	Conclusão – Contas do Presidente da República de 2011	29
1.5.2	Ressalvas.....	30
1.5.3	Recomendações	32
1.6	Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores	39
2	VOTO.....	40
	PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO.....	44

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº /2013 - CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre o **AVN nº 13/2012**, 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 referentes ao exercício de 2011, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo.”; **MENSAGEN (MCN), nº 24 de 2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e o art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2011.”, bem como o **OFN n.º 20/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em atendimento às disposições ao art. 101 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011), e nos termos do Aviso nº 11/2011-GabMinJM/TCU, de 1º de novembro de 2011, da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, da Decisão Normativa TCU nº 108, de 24 de novembro de 2010, e da Portaria TCU nº 123, de 12 de maio de 2011, o anexo Relatório de Contas do Presidente do Senado Federal referente ao exercício de 2011.”; **OFN n.º 21/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em atendimento ao Aviso nº 06 de 2007 - TCU, de 01 de novembro de 2011, a prestação de Contas da Câmara dos Deputados, referente ao exercício financeiro de 2011.”; **MCN n.º 25/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional o Relatório das Contas do Supremo Tribunal Federal, relativas ao exercício de 2011, bem como os quadros referentes à execução orçamentária e financeira do Tribunal e uma encadernação com as principais atividades desenvolvidas pela Corte no ano de 2011.”; **OFN n.º 30/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em referência ao disposto no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, bem como no art. 101 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010, LDO 2011, o Relatório de Prestação de Contas do Conselho Nacional

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

de Justiça relativo ao exercício de 2011, acompanhado do Relatório Anual e do Relatório de Gestão.”; **OFN n.º 26/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional a prestação de contas e o relatório de gestão do Superior Tribunal de Justiça referentes ao exercício financeiro de 2011.”; **OFN n.º 24/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional o relatório de prestação de contas da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios referente ao exercício financeiro de 2011.”; **OFN n.º 27/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional a prestação de contas do Tribunal Superior do Trabalho referente ao exercício financeiro de 2011.”; **OFN n.º 28/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao estabelecido no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório de Prestação de Contas do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, referente ao exercício de 2011.”; **OFN n.º 22/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional cópia do Relatório de Prestação de Contas da Justiça Militar da União (JMU) 2012, ano de referência 2011, conforme determina o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101 de 04 de maio de 2000.”; **OFN n.º 25/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no artigo 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Relatório de Contas da Justiça Eleitoral, referente ao exercício financeiro de 2011.”; **OFN n.º 23/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional o relatório da prestação de contas do Ministério Público da União referente ao exercício financeiro de 2011.” **OFN n.º 29/2012**, que “Encaminha ao Congresso Nacional conforme determinação expressa no art. 56 da Lei Complementar nº 101 de 2000, o relatório da Prestação de Contas do Conselho Nacional do Ministério Público, referente ao exercício de 2011.”;

RELATOR: Deputado LOURIVAL MENDES

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

1.1.1 Histórico

Por meio da Mensagem nº 24, de 2012, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício financeiro de 2011, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 84, inciso XXIV, 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF).

O inciso XXIV do art. 84 da Carta Magna estabelece a obrigatoriedade de o Presidente da República prestar ao Congresso Nacional, anualmente, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior. O art. 49 atribui competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas pelo Presidente da República.

O conteúdo das contas do Presidente da República é definido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - TCU (Lei nº 8.443/1992) e em seu Regimento Interno. O art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica, por exemplo, define que as contas devem consistir nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento.

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 Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – 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 papel do TCU na análise das contas do governo restringe-se à apreciação técnica da documentação encaminhada pelo Poder Executivo e à emissão

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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.

Destaque-se que as contas do Presidente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça do Distrito Federal e Territórios, do Tribunal Superior do Trabalho, do Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, também foram encaminhadas ao TCU em cumprimento ao art. 101 da Lei nº 12.309/2011 (LDO/2012), que assim dispõe:

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.

O Relator da matéria no âmbito do TCU esclarece, entretanto, que o Parecer Prévio ora encaminhado ao Congresso Nacional 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, em consonância com a decisão do STF na ADI nº 2.238-5, que julgou inconstitucional o art. 56 da LRF. A saber:

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

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do AVN nº 13/2012, juntamente com o Parecer Prévio e respectivo

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório, além das declarações de voto dos Ministros. Encaminhado o processado à CMO, fui designado relator da matéria, missão da qual procuramos nos desincumbir com o máximo de zelo e dedicação.

O Parecer Prévio do TCU fundamenta-se em estudos técnicos pormenorizados, cujos relatórios foram encaminhados a esta Casa e encontram-se disponíveis para análise dos parlamentares e da sociedade na Secretaria e no sítio da CMO na *internet*.¹

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 extrair daquele documento, de forma resumida, os aspectos julgados mais importantes das contas do Presidente da República assim como as diligências a serem adotadas para sanar problemas e aperfeiçoar a gestão das contas públicas.

O Parecer Prévio encaminhado pelo TCU para apreciação desta Casa está organizado em nove capítulos, a saber:

1. Introdução;
2. Desempenho da economia brasileira em 2011;
3. Análise das receitas e despesas do exercício de 2011;
4. Ação setorial do governo;
5. Auditoria do Balanço Geral da União;
6. Sustentabilidade do Crescimento;
7. Recomendações do Tribunal de Contas da União nas contas do governo da república de 2010 e providências adotadas;
8. Conclusão; e
9. Parecer Prévio 2012.

Segundo o TCU, são objetivos do Relatório e do Parecer Prévio:

- a) Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais;

¹ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/copy_of_prestacao. Acesso em 13 set 2013.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- b) Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes;
- c) Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- d) Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o país;
- e) Contribuir para a transparência das ações estatais; e
- f) Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

1.2 Desempenho da economia brasileira

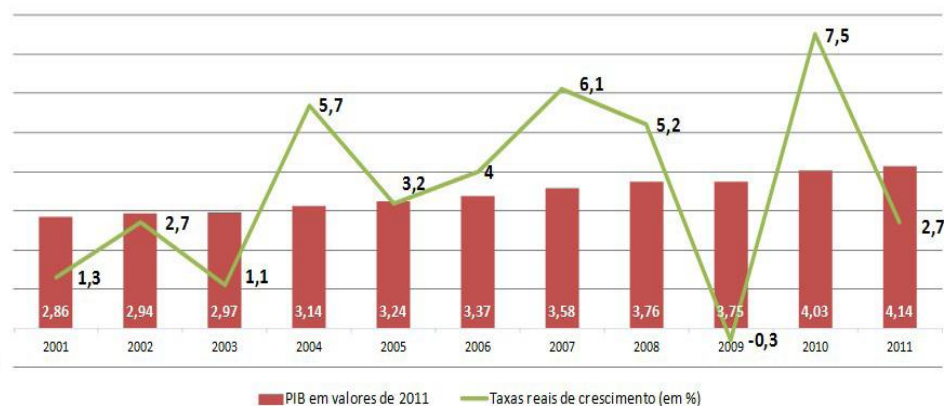
Ao longo do exercício de 2011, a produção de bens e serviços no Brasil, a preços de mercado, cresceu, em termos reais, 2,7% em relação ao Produto Interno Bruto - PIB de 2010 e atingiu o montante de R\$ 4,14 trilhões, contra R\$ 4,03 trilhões em 2010, cujo crescimento foi de 7,5%. O PIB *per capita* teve avanço ligeiramente inferior, de 1,8%, registrando-se o valor de R\$ 21.252,00, o equivalente a US\$ 12.696,10. As taxas de crescimento do PIB de cada trimestre de 2011, em relação aos mesmos trimestres do ano anterior, apresentam taxas decrescentes, iguais a 4,2%, 3,3%, 2,1% e 1,4%.

Pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE coloca o Brasil, em 2011, no 9º lugar no quesito crescimento econômico do PIB, entre os países membros do G20, grupo que reúne as maiores economias desenvolvidas e emergentes do mundo. A colocação situa-se abaixo da atingida em 2010, quando o país ocupou a 5ª posição. China (9,2%), Índia (7,3%), Arábia Saudita (6,8%), Indonésia (6,5%), México (3,9%), Coreia (3,6%), África do Sul (3,1%) e Alemanha (3,0%) apresentaram crescimento superior ao do Brasil, que ainda ficou abaixo da média registrada entre os países do G20, de 2,8%.

Taxas de crescimento, a preços de mercado, do PIB em comparação ao ano anterior (em R\$ Trilhões)

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



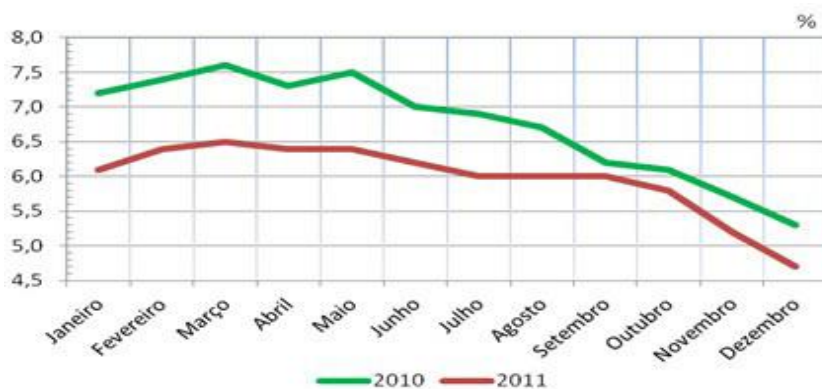
1.2.1 Nível dos Preços e Taxas de Inflação em 2011

A meta de inflação para 2011 foi estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 4,5% a.a., com margem de 2 p.p. para menos ou para mais. O monitoramento da meta estabelecida é realizado pelo Bacen com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. Durante o período de 2011, a taxa de inflação medida pelo IPCA foi de 6,5% a.a., atingindo o limite superior da meta. Em 2010 foi de 5,91%.

1.2.2 Nível de emprego e salários

Em 2011, houve redução da taxa de desocupação e elevação, na maioria dos meses, do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. O emprego formal, no exercício de 2011, sofreu redução em relação ao do exercício anterior.

Taxa de desocupação



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.2.3 Poupança Nacional Bruta e Investimento

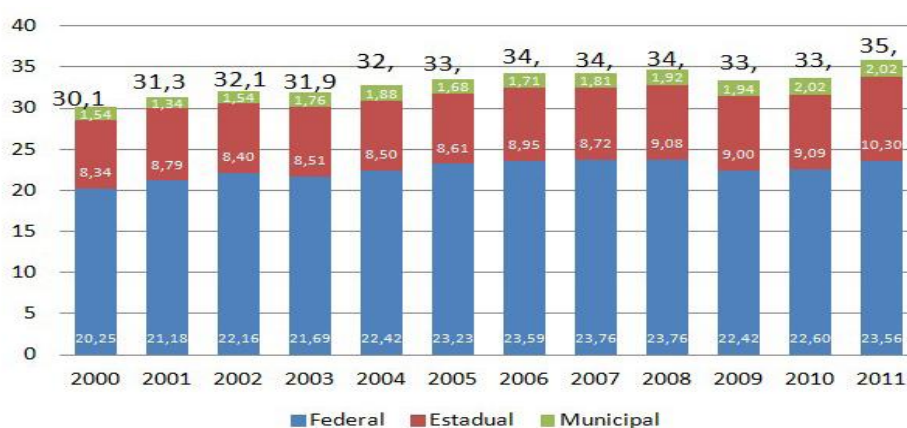
A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 19,3% em 2011, e de 17,5% no ano anterior. A taxa de investimento (FBCF) registrada em 2011 foi de 17,2% do PIB, inferior à proporção encontrada em 2010, igual a 19,5%.

1.2.4 Carga tributária nacional

Verifica-se, em 2011, crescimento nominal de 16,99% na arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária bruta, em relação ao exercício de 2010, enquanto, no mesmo período o PIB cresceu 9,89%, em termos nominais.

A utilização do deflator implícito das contas nacionais, correspondente à variação média dos preços no período em relação à média dos preços no período anterior, que foi de 6,97% em 2011, segundo dados provisórios do IpeaData, obtém-se crescimento real acumulado de 10,16% da arrecadação federal (RFB, “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, dezembro de 2011) e de 2,7% do PIB, conforme divulgado pelo IBGE, em 6 de março de 2012. Com esses índices, a carga tributária nacional chega a 35,88% em 2011, ante 33,71% em 2010, com aumento de 6,46%.

Evolução da carga tributária (% do PIB) – 2000 a 2011



1.2.5 Política Fiscal

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R\$ 817,9 bilhões, o que equivale a cerca de 19,74% do PIB, contra 20,67% em 2010. Quanto à despesa primária, em valores absolutos, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

R\$ 724,4 bilhões. Em percentual do PIB, no entanto, o valor referente ao ano de 2011 (17,48%) é inferior ao apurado para o exercício de 2010 (18,57%), representando uma redução de mais de um ponto percentual.

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos, e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (LDO 2011) – Lei 12.309/2010 havia estabelecido, inicialmente, meta de resultado primário para a União em R\$ 89,37 bilhões, sendo R\$ 81,76 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 7,61 bilhões para o Programa de Dispêndios Globais (PDG). Posteriormente, a Lei 12.377/2010 reduziu a zero a meta de resultado fiscal a ser alcançada pelas empresas estatais integrantes do PGD, fato que alterou para R\$ 81,76 bilhões a meta de resultado primário, a ser obtida pela União no ano de 2011.

1.2.6 Política monetária e creditícia

Durante o exercício de 2011, a taxa básica de juros Selic elevou-se de 10,75% a.a. em janeiro para 12,5% a.a. no mês de agosto. A partir de setembro, a taxa declinou até encerrar o ano em 11% a.a. Por seu turno, as taxas do IPCA, a partir de julho, voltaram a se elevar, passando de 0,16% a.m. para 0,50% a.m. em dezembro.

O Banco Central, dando continuidade ao processo de recomposição dos depósitos compulsórios, reduzidos em função da crise internacional iniciada em 2008, passou a elevar progressivamente os recolhimentos sobre os depósitos à vista. Assim, fixados em 43% a partir de julho de 2010, deverão se manter em 44% de julho de 2012 a junho de 2014, quando, então, se prevê alteração para 45%.

Em dezembro de 2010, o Banco Central adotou um conjunto de medidas de natureza macroprudencial para desestimular a oferta de crédito ao consumo para operações de longo prazo. Nesse sentido, elevou a exigência de capital para operações de crédito para pessoas físicas com prazo superior a 24 meses, não se aplicando tais medidas ao crédito rural, habitacional ou à aquisição de veículos de carga. Estabeleceu, ainda, em 7/4/2011, a elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), passando os valores cobrados de 0,0041% ao dia para 0,0082% ao dia, até o máximo de 3,0%, quando antes era de 1,5%.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

As taxas de juros reais mantiveram-se em torno de 5 a 5,5% a.a. durante o primeiro semestre de 2011, reduziram-se progressivamente para 4,36% a.a. em novembro e encerraram o ano em 4,5% a.a.

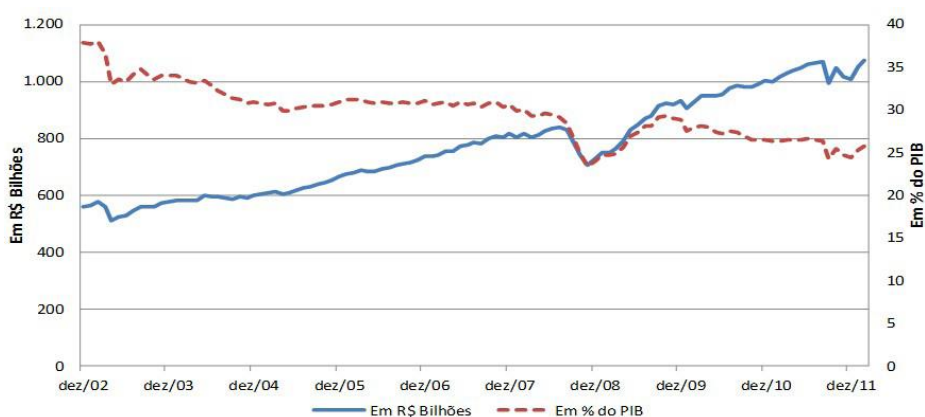
1.2.7 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

As exportações em 2011 atingiram o valor de US\$ 256 bilhões, que, deduzido das importações, no valor de US\$ 226,2 bilhões, resultou em superávit na Balança Comercial, no montante de US\$ 29,8 bilhões. O superávit, em relação ao ano de 2010, quando se registrou o valor de US\$ 20,1 bilhões, elevou-se 47,9%. As exportações evoluíram 26,8% e as importações, 24,5%, em comparação a 2010. A denominada corrente de comércio, soma dos fluxos comerciais (exportações mais importações), atingiu US\$ 482,3 bilhões.

1.2.8 Dívida Líquida do Setor Público – DLSP

A DLSP aumentou R\$ 32,7 bilhões entre 2010 e 2011, quando alcançou o montante de R\$ 1.508,6 bilhões, já considerado o ajuste de exclusão da Petrobras e da Eletrobras desse cálculo. Houve diminuição da DLSP em cerca de 2,73 como percentual do PIB, de 39,15% em dezembro de 2010 para aproximadamente 36,41% ao final de 2011.

Dívida Líquida do Governo Central



1.2.9 Demonstrativo da Dívida Consolidada no Relatório de Gestão Fiscal

A Dívida Consolidada Líquida - DCL cresceu R\$ 56,6 bilhões entre dezembro de 2010 e dezembro de 2011, como resultado da expansão de R\$ 203,1

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

bilhões dos ativos e R\$ 259,7 bilhões dos passivos. No período, houve aumento de 5,6% da DCL e de 11,8% da Receita Corrente Líquida - RCL, o que acarretou decréscimo de 5,4% na relação DCL/RCL, de 2,03 para 1,92. Essa relação está longe do limite de 3,5 vezes proposto pelo Poder Executivo e ainda não apreciado pelo Senado.

1.2.10 Sustentabilidade do crescimento

Verifica-se que a ação do governo nos últimos anos incorporou avanços significativos em vários aspectos – queda recente e significativa nas taxas de juros, controle inflacionário, atuação responsável da autoridade monetária, redução da dívida externa, institucionalização das metas fiscais e de seu cumprimento, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros. No entanto, alguns desafios ainda persistem para atenção das autoridades e dos gestores responsáveis pela condução da política econômica, como assegurar o cumprimento das metas de inflação em um contexto de juros reduzidos, ajustar o gasto público para que se diminua a necessidade de seu financiamento com endividamento e para que mais recursos sejam aplicados em benefício da sociedade e enfrentar a reforma tributária.

1.2.11 Ações governamentais para mitigação dos entraves ao crescimento

A elaboração de plano de médio e longo prazo para expansão dos setores de infraestrutura é determinante na garantia da continuidade e do incremento do crescimento econômico nacional. Assim, a análise da projeção de crescimento da demanda e da oferta, a definição de metas, a projeção de investimentos, a atribuição de responsabilidades aos órgãos governamentais, a criação de instâncias de monitoramento e de avaliação das ações do plano, entre outros aspectos, contribuem para a sustentabilidade do crescimento.

Verifica-se que setor elétrico encontra-se em estágio mais avançado de estruturação, uma vez que seu planejamento é realizado há vários anos, associado à realização tempestiva de leilões de energia nova, à existência de base normativa e orgânica de acompanhamento e gerenciamento do sistema elétrico nacional e à integração dos diversos subsistemas de geração por meio da expansão das linhas de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

transmissão. Esses fatores contribuem para reduzir o risco de déficit de energia elétrica no médio prazo.

Apesar disso, identificam-se riscos associados à falta, até então, de definição de diretrizes gerais por parte do poder concedente, bem como à eventual intempestividade da tomada de decisão em relação às concessões do setor elétrico cujos contratos vencerão a partir de 2015. Destaca-se, então, a oportunidade da célere conclusão dos estudos requeridos para essa tomada de decisão, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas podem causar sobre o desenvolvimento nacional.

Constataram-se ainda atrasos na implementação de projetos hidrelétricos e de linhas de transmissão no país. Verifica-se que esses atrasos decorrem de questões socioambientais, especialmente as ligadas à fase de licenciamento prévio. As principais causas identificadas para que as licenças não sejam emitidas em tempo oportuno são: insuficiência ou deficiência nos estudos ambientais; discricionariedade nas análises dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e dos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) por parte dos órgãos ambientais; dificuldades inerentes aos procedimentos de previsão de impactos; e judicialização do processo decisório. Diversas medidas foram adotadas pelo Poder Executivo em 2011 para buscar solucionar essas dificuldades.

Quanto ao setor de banda larga, verifica-se que a recente edição do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL 2010) representa um passo importante para o planejamento dessa atividade no Brasil. No entanto, para que esse programa possa ser efetivamente considerado um planejamento setorial de médio e longo prazo, faltam definições importantes, como metas mais detalhadas, indicadores, estabelecimento de prazos e responsáveis por cada uma das ações, e horizonte temporal maior de planejamento e atualização periódica. Além disso, seu monitoramento e avaliação ainda são incipientes, sendo realizados de forma difusa, o que demanda reestruturação e operacionalização de suas instâncias.

Por fim, o setor de gás natural ainda se encontra em fase de desenvolvimento de seu planejamento de transporte, indispensável para o adequado aproveitamento das reservas nacionais e para a criação de um mercado consumidor

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

cativo. Esse processo, no entanto, carece de maior agilidade. Constatase ainda a necessidade de definição das diretrizes políticas para melhor aproveitamento das reservas nacionais.

O desenvolvimento da infraestrutura de transporte do país deve ser vinculado aos objetivos do Sistema Nacional de Viação - SNV e Sistema Federal de Viação - SFV, instituídos pelas Leis 10.233/2001 e 12.379/2011, respectivamente. Entretanto, essas leis limitam-se a definir os objetivos, cabendo, portanto, aos instrumentos de planejamento o papel de detalhar políticas, ações, responsabilidades, prioridades, prazos, recursos e tudo o que se faça necessário para que os objetivos possam ser alcançados. Por essa razão, o planejamento torna-se essencial.

O Plano Nacional de Logística e Transportes - PNLT foi desenvolvido a partir da necessidade de se restabelecerem as ações de planejamento estratégico para o setor de transportes, considerados todos os modais existentes. Como definido pelo Ministério dos Transportes, esse plano não é tido como plano setorial, mas como plano de Estado. Nessa condição, deve ser conhecido e observado por todos os órgãos e as entidades afetos aos variados segmentos de transportes.

Daí a necessidade da chancela, por ente hierarquicamente superior, desse plano como “de Estado”. Isso ocorre no âmbito do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - Conit, criado por meio do art. 5º da Lei 10.233/2001. O funcionamento do Conit foi regulamentado pelo Decreto 6.550/2008, que estabelece extenso rol de conselheiros: dez ministros de Estado. Desde agosto de 2008, quando foi publicado o mencionado decreto, há notícia de uma única reunião do Conit ocorrida em 24/9/2009, quando o PNLT teria sido aprovado. Não há registros documentais sobre o fato.

No tocante aos planos setoriais, o Plano Aeroviário Nacional - PAN, o Plano Nacional de Logística Portuária - PNL P e o Plano Hidroviário Estratégico - PHE ainda não foram concluídos. O atraso na elaboração desses planos representa lacuna significativa no planejamento estratégico do setor de transportes, prejudicando a implantação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para induzir mais equilíbrio à matriz de transporte de cargas do Brasil.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Um dos entraves para o êxito do planejamento é a falta de consolidação dos planos setoriais de transportes no PNLT. Esse fato pode decorrer de uma série de fatores, a serem analisados em profundidade pelos órgãos competentes, como: falta de comunicação entre órgãos, duplicidade de esforços para o planejamento setorial, falta de hierarquia na condução das ações de planejamento, baixa atuação do Conit, entre outros.

A partir do planejado, os investimentos a serem realizados no período de quatro anos passam a compor o Plano Plurianual - PPA. O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, criado por meio do Decreto 6.025/2007, concentra os investimentos prioritários do governo federal listados no PPA.

I.3 Análise das receitas e despesas no exercício de 2011

1.3.1 Cumprimento das metas fiscais

A União apresentou superávit primário de R\$ 93 bilhões, ou 2,25% do PIB, valor superior à meta fixada, de R\$ 81,8 bilhões. No que tange ao resultado nominal, o déficit de R\$ 87,2 bilhões apurado para o exercício de 2011 foi bem superior à meta de resultado deficitário, estabelecida em R\$ 40,9 bilhões pela Lei 12.377/2010. Em relação aos dados apurados, vale observar que o resultado nominal não pode ser administrado apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeito a efeitos oriundos da execução de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo) e de crises internacionais, o que motivou esta Corte de Contas a se manifestar no sentido de que a meta tem caráter meramente indicativo.

A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou o ano de 2011 com saldo de R\$ 1.001,8 bilhões, abaixo, portanto, do montante de R\$ 1.009,6 bilhões estabelecido como limite máximo pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

1.3.2 Plano Plurianual - PPA 2008-2011

De acordo com os dados consolidados em relação a 2011, verificou-se a existência de indicadores em 230 programas, o que representa 73% do universo de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

314 programas. Se considerarmos apenas os programas finalísticos, os quais por definição devem apresentar indicadores, tem-se 205 programas com indicadores estabelecidos, num universo de 213, ou 96%, restando oito programas finalísticos que não mostram indicadores ou estão incompletos.

Para aferir o desempenho dos 230 programas mencionados inicialmente, encontram-se definidos 740 indicadores. Desse total, 727 indicadores têm prevista apuração anual ou em período menor, o que significa que deveriam ter apuração em 2011. Desses, apenas 304 (42%) tiveram apuração em 2011, o que evidencia fraca alimentação do sistema no que diz respeito à medição dos resultados dos programas definida no PPA, mesmo em se tratando de último ano do Plano em análise.

Dentre esses indicadores que tiveram apuração, ainda há outros 33 casos que também inviabilizam a verificação do alcance dos indicadores em 2011, seja por não contarem com índice previsto para o exercício ou exibirem falhas de preenchimento menos relevantes.

Considerando todas as falhas contabilizadas anteriormente que inviabilizariam a aferição do alcance dos indicadores, chega-se a um total de 271 (37%) indicadores com avaliação possível, pouco mais de um terço do total de indicadores que deveriam ter apuração anual ou em período menor.

Em relação ao exercício anterior, identifica-se agravamento da situação quanto ao preenchimento de apuração dos indicadores (37% em 2011 contra 48% em 2010), embora se trate de último ano de avaliação do PPA. É importante lembrar que apenas foram destacados casos em que a falta de informação impossibilita qualquer verificação do alcance do indicador, mas ainda há que se considerar possível má qualidade dos dados inseridos no sistema, à semelhança do que foi identificado quanto às metas físicas.

1.3.3 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\$ 45,7 bilhões (2,20%), sendo um

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

acréscimo de R\$ 49,3 bilhões no OFSS, que aumentou 2,50% e um decréscimo de R\$ 3,6 bilhões, ou 3,35%, no Orçamento de Investimento.

1.3.4 Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Ao final do exercício de 2011 a base sujeita a programação financeira alcançou o montante de R\$ 221,4 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R\$ 33,7 bilhões, ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R\$ 187,7 bilhões para movimentação e empenho.

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

Assim sendo, em 2011, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recurso em relação à base sujeita a programação financeira foram: o Ministério da Pesca e Aquicultura, com 66,8% da base contingenciável; o Ministério do Turismo, com 64,8%; o Ministério do Esporte, com 58,1% de restrição orçamentária; e o Ministério das Comunicações, com 54,5% de contingenciamento da base sujeita a programação financeira. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 1,5%, e o Ministério da Saúde, com apenas 3,1% de restrição orçamentária.

Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes e o Ministério da Educação foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados: R\$ 4,4 bilhões, R\$ 3,8 bilhões e R\$ 3,5 bilhões, respectivamente.

1.3.5 Receitas

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, no exercício de 2011, o montante de R\$ 1.029.613 milhões, representando um aumento de 8,61% relativamente ao ano anterior. A receita corrente total, corrigida pelo IPCA, manteve em 2011 a trajetória de crescimento observada nos últimos anos.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.3.6 Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida (RCL), definida no art. 2º da LRF, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzidas algumas parcelas, as quais variam de acordo com a esfera de governo, conforme regras definidas nesse mesmo artigo da lei.

Nos termos delineados na LRF, a RCL constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável. A partir dela são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual.

Constata-se que, em relação aos valores apurados em 2010, a receita corrente apresentou crescimento da ordem de R\$ 139,5 bilhões em 2011 e as deduções aumentaram cerca de R\$ 80,6 bilhões. Esta diferença entre a receita corrente bruta e as deduções legais representou aumento da RCL de R\$ 58,9 bilhões em 2011, ou 11,7% em relação a 2010.

1.3.7 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2011, foram aprovadas pela Lei 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (LOA/2011), no montante de R\$ 1,964 trilhão. Ao final do exercício de 2011, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 2,014 trilhões. A despesa empenhada correspondeu a 81% do valor total autorizado.

As funções que receberam os maiores aumentos nos empenhos foram: Educação (140%), Trabalho (85%), Assistência Social (84%), Transporte (57%) e Previdência Social (54%). Seis funções, no entanto, tiveram crescimento negativo no período: Indústria (-34%), Desporto e Lazer (-19%), Habitação (-15%), Organização Agrária (-13%), Comunicações (-7%) e Urbanismo (-3%).

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.3.8 Despesas com pessoal

A despesa líquida com pessoal aumentou 9% em relação a 2010, representando um acréscimo de gastos de R\$ 13,8 bilhões. Paralelamente, houve um aumento de quase 12% na receita corrente líquida, ou seja, R\$ 58,9 bilhões. Verificou-se, assim, que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa com pessoal em 2011, conforme estabelecidos na LRF.

1.3.9 Outras despesas correntes

Os dispêndios a título de Outras Despesas Correntes aumentaram 14% no período. Destacam-se os gastos com benefícios previdenciários (elementos de despesa 01, 03 e 05), assistenciais (elementos de despesa 06 e 08) e outros benefícios de natureza social (elemento de despesa 10), que respondem por quase metade da despesa. No elemento outros auxílios financeiros a pessoa física, 2,7% do total, estão as despesas com o Programa Bolsa-Família.

É também significativa a participação no grupo das repartições de receitas tributárias (81 – Distribuição de Receitas), 24% do total, além das despesas com Contribuições (9,5%). As contribuições referem-se a transferências de recursos do Orçamento da União a entidades privadas sem fins lucrativos, para aplicação em despesas correntes ou de capital, segundo conste de lei autorizativa específica.

1.3.10 Investimentos

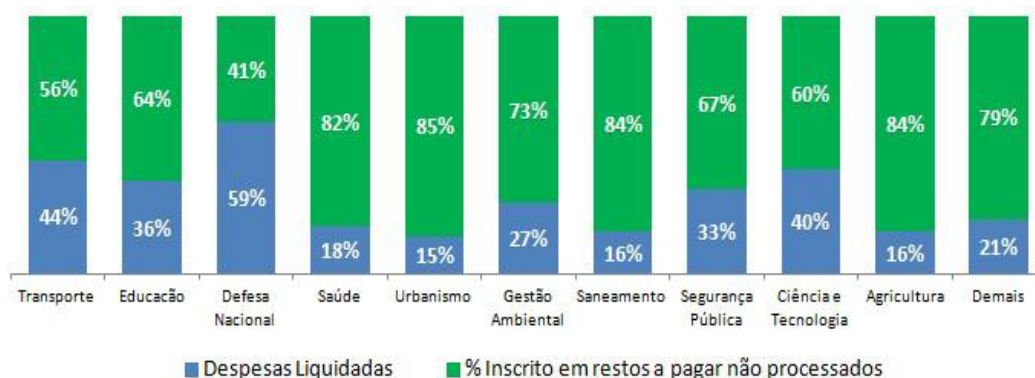
Em termos financeiros, a principal função em que são realizados os investimentos, no âmbito do Governo Federal, é Transporte, cujo volume de despesas empenhadas em 2011 representou 29% do total. Embora em menor monta, destacam-se também os investimentos realizados em Educação, Defesa Nacional, Saúde e Urbanismo. Dentre as funções mais significativas, quando se compara com 2010, deve-se mencionar Saúde e Educação, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 33% e 28%. Por outro lado, Segurança Pública empenhou 48% a menos que em 2010 nas despesas com Investimentos.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Aspecto relevante da execução das despesas com investimento é o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Nesse sentido, o gráfico a seguir discrimina as principais funções, em termos de valor, dentre aquelas que executam investimentos, distinguindo a parcela das despesas empenhadas que foi liquidada no exercício de 2011 e aquela que foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Despesas com investimentos por função – Despesas liquidadas no Orçamento de 2011 x Despesas inscritas em restos a pagar não processados – 2011



1.3.11 Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos

O Governo Federal empenhou em 2011 o montante de R\$ 2,9 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos. O valor representa redução de 18% em relação a 2010. O órgão que mais descentralizou recursos para o setor privado não lucrativo em 2011 foi o Ministério da Ciência e Tecnologia, principalmente por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, responsável por 29% dessas operações (R\$ 853 milhões), grande parte destinada ao fomento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa das instituições públicas (R\$ 238 milhões) e a pesquisa e desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas (R\$ 232 milhões).

No âmbito do Ministério da Saúde, o Fundo Nacional de Saúde - FNS e a Fundação Nacional de Saúde - Funasa transferiram juntos de R\$ 572 milhões (20%), dos quais R\$ 324 milhões destinados à estruturação de unidades de atenção especializada em saúde e R\$ 136 milhões destinados à saúde indígena.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.3.12 Restos a pagar

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2010, para execução em 2011, atingiu R\$ 129 bilhões, o que representa aumento de 12% em relação ao exercício de 2009. Do montante inscrito, 80% referem-se a restos a pagar não processados. O percentual de restos a pagar pagos em 2011 foi de 57%; outros 13% foram cancelados; e 30% mantiveram-se como saldo a pagar ao final do ano.

Os restos a pagar de investimentos revelam um dado significativo. Em 2011, a dotação orçamentária inicial para esse grupo foi de R\$ 63 bilhões, contra uma inscrição de R\$ 57 bilhões. Em outras palavras, o passivo de despesas não pagas de orçamentos anteriores quase igualou a dotação do grupo para 2011. Para efeito de comparação, em 2006, a dotação para investimentos foi de R\$ 21 bilhões e o montante de restos a pagar foi de apenas R\$ 13,2 bilhões. Se, por um lado, isso demonstra um substancial aumento nos investimentos orçamentários, por outro, reforça o caráter plurianual dessas despesas, constituindo parcela significativa das despesas por fazer da União.

1.3.13 Benefícios Tributários

Os benefícios tributários projetados para 2011 apresentaram crescimento de 50% em relação a 2007, primeiro ano da série histórica analisada, e de 12% em comparação com 2010 (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado).

Verifica-se que o valor total da renúncia tributária e previdenciária representa 8% dos gastos totais, e que em algumas funções a participação da renúncia é especialmente elevada, como é o caso de Habitação (96%), Comércio e Serviço (95%) e Indústria (91%). Além disso, também nas funções Energia, Cultura, Ciência e Tecnologia, e Agricultura, os valores renunciados superam 50% dos montantes dos gastos totais. Isso significa que as análises sobre a atuação governamental nesses setores deve, necessariamente, incluir a renúncia de receitas como fonte primordial de financiamento.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.3.14 Aplicação mínima em Ações e Serviços de Públicos de Saúde

Segundo determinação da Emenda Constitucional 29/2000, todos os entes federativos são obrigados a aplicar um percentual mínimo anual de recursos financeiros públicos no custeio da assistência à saúde. O valor mínimo anual definido para a União, segundo o art. 77 do ADCT da CF/88, c/c o inc. II do art. 51 da LDO/2010, refere-se ao montante empenhado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício anterior acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB do exercício anterior à Lei Orçamentária anual.

Em cumprimento ao disposto na CF/88, o Ministério da Saúde empenhou R\$ 61.977 e 72.357 bilhões no custeio da saúde durante o exercício de 2010 e 2011, respectivamente. A diferença dos valores empenhados representou 16,75% de incremento no orçamento da saúde em 2011.

Considerando o que dispõe o art. 77 do ADCT – CF/88 e a variação nominal do PIB que girou em torno dos 16,38% em relação ao exercício anterior, pode-se concluir que a União cumpriu a determinação constitucional, superando a aplicação do mínimo no setor saúde em 0,37%, ou seja, foram empenhados R\$ 228 milhões a mais que o exigido pela EC 29/2000.

Cabe destacar que em janeiro de 2012 foi aprovada a Lei Complementar 141, que regulamenta o § 3º do art. 198 da CF/88, onde se previa o disciplinamento das normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União, estados, DF e municípios na saúde. Entretanto, além de não ter sido alterada a metodologia de cálculo dos valores a serem aplicados na saúde, tal legislação somente entrou em vigor a partir do exercício de 2012.

1.3.15 Orçamento de investimento das empresas estatais

A análise da execução do Orçamento de Investimento demonstra que 32 empresas executaram menos da metade de sua dotação autorizada, sendo que sete delas não executaram sequer 10%: Comperj Meg S.A. (CPRJMEG); Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba); Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros; Termorio S.A., incorporada pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) em 19/12/2011; Comperj Participações S.A. (CPRJPAR); Companhia Docas do Rio de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Janeiro (CDRJ); e Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG).

Verifica-se que 89% da despesa do Orçamento de Investimento em 2011 foi realizada com recursos de geração própria, contra 73% em 2010, demonstrando a estratégia global de financiamento do exercício. Nos últimos cinco anos, a predominância de recursos próprios não foi observada apenas em 2009 (quando responderam por 48%), alteração associada possivelmente aos efeitos da crise financeira internacional de 2008.

Não obstante a vedação constitucional de não realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme o inciso II do art. 167, verifica-se que doze empresas apresentaram programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada: Boa Vista Energia S.A. – BVENERGIA, Caixa Econômica Federal – CAIXA, CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo, Centrais Elétricas de Rondônia S.A. – CERON, COBRA Tecnologia S.A., Liquigás Distribuidora S.A. – LIQUIGÁS, Petrobras Biocombustível S.A. – P BIO, Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG, Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. – TBG, Innova S.A.

Uma vez que a realização de despesa em montante superior à dotação não encontra respaldo legal e pode levar à perda de controle dos gastos dessas entidades, é necessário recomendar aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e de Minas e Energia, supervisores das empresas citadas que adotem medidas no sentido de promover a observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, por parte de suas supervisionadas, quanto à execução do Orçamento de Investimento. A impropriedade deverá, ainda, ser considerada quando da análise dos relatórios de gestão e das prestações de contas dessas empresas referentes ao exercício de 2011, por configurar realização de despesa sem a devida autorização legislativa.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

I.4 Ação Setorial do Governo Federal

1.4.1 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC foi criado a partir da edição do Decreto 6.025, de 22/1/2007, sendo composto por um conjunto de ações de ordem pública e privada com o objetivo explícito de acelerar o crescimento econômico do país.

Os números associados ao PAC continuam sua trajetória ascendente já vista em anos anteriores. Em particular, a dotação orçamentária para 2011, de R\$ 40,4 bilhões, é 143% maior que a de 2007 e 24,6% superior à de 2010. Apesar do crescimento, a execução do orçamento em cada ano continua inferior à respectiva dotação, acarretando progressivo aumento de execução mediante restos a pagar não processados (RPNP).

A função transporte é, de longe, a que mais executou recursos ao longo dos cinco anos, refletindo a importância que foi dada a essa área. Quanto ao eixo Energia, embora seja o setor com maior quantidade de recursos associados, praticamente não há execução orçamentária, uma vez que a quase totalidade de seus dispêndios, aproximadamente 99,5%, são de responsabilidade privada, de estatais ou objeto de financiamentos, sendo que apenas 0,5% dos recursos são oriundos do orçamento da União. Assim, o que foi despendido até agora na função Energia se refere a serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural e de planejamento do setor energético.

O segundo maior montante de dispêndios ocorre na função Encargos Especiais e está ligado às transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, que financia o Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2011, dos R\$ 7,7 bilhões gastos com Encargos Especiais, R\$ 7 bilhões, 90,8% do total da função, foram referentes a transferências para o FAR.

Os dispêndios nas demais funções, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Saúde etc. estão ligados aos três eixos que contêm as ações de caráter mais social do PAC, Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã. Ressalte-se que uma mesma função pode acomodar ações de mais de um eixo do PAC. Assim, a

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

função Saúde financia, ao mesmo tempo, a implantação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), do eixo Comunidade Cidadã, bem como ações de saneamento, do eixo Cidade Melhor.

1.4.2 Copa do Mundo de 2014

De acordo com a matriz de responsabilidades assinada pelo governo federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, a participação da União restringe-se a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa). Posteriormente, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) também passou a financiar projetos para o evento Copa 2014.

O planejamento da Copa de 2014 foi dividido em ciclos na matriz de responsabilidades. O primeiro ciclo estava previsto para ser finalizado até 2010; o segundo em 2011 e o terceiro deveria estar em plena discussão neste ano, com previsão de término para 2013.

As informações mais recentes prestadas pelo Ministério do Esporte dão conta de que as ações relacionadas ao primeiro ciclo de planejamento estariam concluídas e as do segundo ciclo estariam sendo finalizadas com o término das atividades referentes aos temas segurança, infraestrutura turística, sustentabilidade ambiental, saúde, energia, telecomunicações e plano de promoção do país.

Contudo, o que se observa é que há um considerável atraso em relação ao planejamento traçado, visto que o primeiro ciclo, não obstante apresentar quadro avançado, ainda carece de informações importantes na matriz, a exemplo das obras do entorno dos estádios, além de não existirem dados sobre a real situação das ações constantes do segundo e terceiro ciclos de planejamento. A situação pode trazer sérias consequências na medida em que os financiamentos concedidos pelo BNDES estão condicionados à inclusão das ações na matriz.

Por essa razão, o Tribunal já alertou o Ministério do Esporte quanto ao atraso na elaboração de cada um dos ciclos estratégicos da matriz de responsabilidades para o Mundial de 2014, o que pode comprometer a viabilização de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

ações tempestivas e essenciais ao início e bom andamento dos jogos (Acórdão 563/2012-TCU-Plenário).

Outro fato relevante refere-se à ausência de definição sobre qual seria o conjunto de obras consideradas essenciais à realização da Copa do Mundo de 2014. Em face da necessidade de estabelecer critérios objetivos para identificar que obras devem ser encaradas como obras da Copa do Mundo de 2014, o Tribunal alertou que esse critério esteja diretamente relacionado à previsão dessas obras na matriz de responsabilidades (Acórdão 1592/2011-TCU-Plenário).

Dados mais recentes, resultantes de trabalho realizado em abril de 2012 pelo TCU na área de mobilidade urbana, retratam a situação dos empreendimentos financiados pela Caixa Econômica Federal com recursos do programa Pró-Transporte, que ampara grande parcela das obras da Copa 2014.

Dos 44 empreendimentos com financiamento contratado, observa-se que dezoito deles sequer tinham a licitação iniciada; quatorze estavam com licitação em andamento; e apenas 12 concluíram a licitação e assinaram os respectivos contratos.

Ou seja, 72% das obras não podem ser iniciadas, posto que ainda não tiveram o contrato de execução assinado. Outro dado significativo aponta que apenas 4,1% do montante de recursos financiados foram efetivamente desembolsados, o que demonstra o baixo percentual de execução das obras cujos trâmites formais já haviam sido concluídos.

A mesma situação de exiguidade de prazo verificada na mobilidade urbana se reflete nas obras dos aeroportos. Segundo informação da Infraero e do Ministério do Esporte, a maioria das datas de conclusão das intervenções necessárias nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 está próxima da realização do evento esportivo. Tal circunstância evidencia risco de que algumas obras não sejam concluídas até a Copa do Mundo.

No tocante às obras dos estádios de futebol, o cenário indica que estão com os cronogramas físicos atrasados e receberam pequeno montante dos financiamentos contratados, fato que denota o risco de contratações emergenciais no futuro e aumento dos gastos. Considerando que a matriz de responsabilidade dos estádios

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

está desatualizada (prazo, valor e tipo de obra) e o acompanhamento dessas obras envolve diversas competências, é fundamental que todos os signatários do referido compromisso compatibilizem o planejamento com a realidade atual dos empreendimentos, para conferir maior transparência às ações executadas.

A questão dos portos se apresenta, no momento, menos preocupante que outras áreas, visto que, das sete cidades-sede que têm ações dessa espécie, seis estão com processo licitatório em estágio bastante avançado – apenas Manaus está com situação indefinida. Os prazos para conclusão se situam entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012, tempo suficiente para os fins a que se destinam. Ainda assim, observa-se que há margem para atrasos na conclusão dessas obras, o que exige acompanhamento permanente dos empreendimentos.

1.4.3 Resultado do Regime Geral da Previdência Social - RGPS

Observa-se que os resultados apurados para o RGPS no período de 2007 a 2011 que a arrecadação líquida total, em valores nominais, cresceu 16,0% entre 2010 e 2011, atingindo o valor de R\$ 245.891,9 milhões, enquanto as despesas totais cresceram 10,4%, alcançando o valor de R\$ 281,4 bilhões. Dessa forma, a necessidade de financiamento do regime foi reduzida em 17,1%, de R\$ 42,9 bilhões, em 2010, para R\$ 35,5 bilhões, em 2011. Com relação ao PIB, a necessidade de financiamento do RGPS diminuiu quase pela metade, de 1,69% em 2007 para 0,86% em 2011.

1.4.4 Análise das demonstrações contábeis da União

As demonstrações contábeis consolidadas abrangem os órgãos e as entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, são compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária constam nas demonstrações contábeis consolidadas como investimentos, avaliados pelo método da equivalência patrimonial.

Diante das evidências obtidas e das constatações da auditoria do Balanço Geral da União, é possível concluir que, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

listadas em tópico próprio deste Relatório, as demonstrações contábeis consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2011, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

1.5 Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2010

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.

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 2010.

Constata-se que, dos 10 itens decorrentes das recomendações proferidas no relatório sobre as contas de governo de 2010, 2 foram atendidos, 5 foram parcialmente atendidos ou estão em atendimento e 3 não foram atendidos.

Cumprir consignar que as recomendações formuladas pelo TCU no relatório sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2010, 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.

1.5.1 Conclusão – Contas do Presidente da República de 2011

O relatório sobre as contas do Presidente da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos da União em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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 auditorias que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário com as ressalvas e recomendações a seguir discriminadas.

1.5.2 Ressalvas

O Parecer Prévio ressalva as seguintes ocorrências:

- I. Omissão das receitas decorrentes da senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa do Banco Central do Brasil (item 2.5 do Parecer Prévio);
- II. Omissão dos valores efetivos das necessidades bruta e líquida de financiamento do Tesouro Nacional no Relatório Anual da Dívida Pública Federal (item 2.5 do Parecer Prévio);
- III. Baixo percentual de execução, verificado em 20% das ações relacionadas como prioritárias no Anexo VII – Anexo de Prioridades e Metas, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (item 3.2.1);
- IV. Ausência de informação sobre o estoque acumulado dos parcelamentos decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, até o exercício de 2011, referentes aos créditos tributários e previdenciários administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (item 3.3.2.3);
- V. Ausência de informação sobre o estoque acumulado da dívida ativa, até o exercício de 2011, referente aos créditos do Banco Central do Brasil (item 3.3.2.3);
- VI. Ausência de conciliação entre os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (item 3.3.2.3);
- VII. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento das empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVENERGIA), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Innova S.A., Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.6);

- VIII. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para as fontes de financiamento “Recursos de Geração Própria”, “Recursos para Aumento de PL – Controladora”, “Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas” e “Outros Recursos de Longo Prazo - Controladora” nas empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (bvenergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) e Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) (item 3.3.6);
- IX. Desobediência ao princípio contábil da prudência no processo de convergência às normas internacionais de contabilidade (item 5.2);
- X. Ausência de exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais (item 5.2);
- XI. Alto número de restrições às demonstrações contábeis dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social (item 5.2);
- XII. Ausência de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (item 5.2);
- XIII. Ausência de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores públicos federais (item 5.2);
- XIV. Ausência de contabilização das alterações na previsão de receitas primárias (item 5.2);
- XV. Ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.2);
- XVI. Ausência de contabilização da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber (item 5.2);
- XVII. Defasagem de um exercício financeiro no registro de equivalência patrimonial das participações societárias da União (item 5.2);
- XVIII. Defasagem das informações de suporte ao registro dos créditos tributários a receber (item 5.2);
- XIX. Retificação irregular de R\$ 116,9 bilhões de restos a pagar não processados no passivo não financeiro (item 5.2);
- XX. Percentual de depreciação de ativo imobilizado incompatível com entes governamentais de porte semelhante (item 5.2);

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- XXI. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional, no montante de R\$ 17,8 bilhões (item 5.2);
- XXII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, no montante de R\$ 14,2 bilhões (item 5.2);
- XXIII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R\$ 690 milhões (item 5.2);
- XXIV. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa da União, no montante de R\$ 109,8 bilhões (item 5.2);
- XXV. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R\$ 17,7 bilhões (item 5.2).

1.5.3 Recomendações

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, o Parecer Prévio faz as seguintes recomendações:

- I. ao Banco Central do Brasil que:
 - a) reconheça a receita de senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa e faça sua mensuração pelo conceito de senhoriagem monetária (item 2.5);
 - b) informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (item 3.3.2.3);
- II. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento que, em conjunto com os órgãos setoriais que executam as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), adotem as medidas que se fizerem necessárias para que sejam efetivamente priorizadas as execuções das ações definidas como prioritárias no Plano Plurianual 2012-2015 (item 3.2.1);
- III. à Casa Civil da Presidência da República, que:
 - a) as propostas de projeto de lei ou medidas provisórias que contemplem a concessão ou ampliação de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios contenham a identificação do órgão gestor da renúncia, assim como seus objetivos, metas, indicadores, formas de avaliação de resultados e prazos de vigência (item 3.3.4);

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- b) na qualidade de presidente do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), operacionalize esse fórum ou avalie a necessidade de criação de outro espaço para realizar a coordenação multissetorial para as ações do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) (item 6.2.1);
 - c) avalie a conveniência e a oportunidade de que o monitoramento das ações do PNBL seja realizado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) (item 6.2.1);
 - d) adote as providências de sua competência para efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - Conit, tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do país, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001 (item 6.2.2);
 - e) adote as providências de sua competência para assegurar a elaboração dos planos setoriais de transportes e sua consolidação e coesão com o plano nacional estratégico de transportes, haja vista os efeitos negativos que a ausência desses planos pode acarretar para a implementação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para melhorar o equilíbrio da matriz de transporte de cargas do Brasil (item 6.2.2);
 - f) adote medidas que fortaleçam as instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive por intermédio da retomada da atuação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, nos termos estabelecido pelo Decreto 4.733/2003 (item 6.5);
 - g) coordene a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadriennais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial (item 6.6);
- IV. ao Ibama que verifique a existência de pendências de inscrição de devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin e adote medidas urgentes para promover a inserção dos inadimplentes no referido cadastro (item 3.3.2.3);
- V. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

(ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e Superintendência de Seguros Privados (Susep), que adotem medidas para priorizar a cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo no que se refere aos casos cuja prescrição seja iminente, com vistas a evitar prejuízos ao Tesouro Nacional (item 3.3.2.3);

- VI. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Superintendência de Seguros Privados (Susep), em conjunto com a Procuradoria Geral Federal, que avaliem a adoção de medidas extrajudiciais para aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas (item 3.3.2.3);
- VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos tributários e previdenciários parcelados decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, para inclusão na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (item 3.3.2.3);
- VIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, que realizem estudos para estabelecer critérios e métodos que permitam a adequada classificação dos benefícios tributários e previdenciários por função orçamentária (item 3.3.4);
- IX. ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o Banco Central do Brasil e a Procuradoria-Geral Federal, que adotem providências visando à elaboração de plano de ação conjunta, no prazo de 90 dias, para que sejam conciliados os valores de arrecadação da dívida ativa constante do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, quantificando os valores das ocorrências de situações que impactam ou não o Siafi, decorrentes dos sistemas próprios de dívida ativa (item 3.3.2.3);

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- X. aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e de Minas e Energia, supervisores das empresas Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Caixa Econômica Federal (Caixa), Cobra Tecnologia S.A., Innova S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal e com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.6);
- XI. aos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia e à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, supervisores das empresas Cobra Tecnologia S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas – Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem o montante aprovado para as respectivas fontes de financiamento na Lei Orçamentária, ou promoverem a adequação desses valores de acordo com o disposto no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011', com vistas a evitar a perda de controle das fontes de recurso dessas entidades (item 3.3.6);
- XII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:
- a) informe no Relatório Anual da Dívida Pública Federal os valores efetivos referentes à necessidade bruta, segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Banco Central do Brasil; aos recursos orçamentários; e, à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional (item 2.5);
 - b) redirecione o processo de reforma da contabilidade federal, empregando maior grau de precaução em novos procedimentos que aumentem o ativo e maior esforço institucional para viabilizar o registro contábil de passivos e variações patrimoniais diminutivas que ainda não são evidenciados adequadamente (item 5.2);

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- c) institua procedimento contábil específico para exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, em cumprimento ao disposto no art. 50, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 15, inciso I, da Lei 10.180/2001 e o art. 3º, inciso I, do Decreto 6.976/2009 (item 5.2);
- d) efetue estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.2);
- e) inclua notas explicativas sobre eventuais divergências entre o saldo de disponibilidade da União registrado na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Banco Central do Brasil perante o Tesouro Nacional referente à manutenção da Conta Única (item 5.2);
- f) estabeleça regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento (item 5.2);
- g) concilie as informações sobre o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público constante no Balanço Geral da União e no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, referente a dezembro de 2011, e que evidencie em notas explicativas às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União as divergências metodológicas e os seus efeitos sobre a análise da evolução e composição da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público (item 5.2);
- h) elabore e apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de noventa dias, com as medidas necessárias para harmonizar as metodologias adotadas, avaliando, inclusive, a necessidade de alterações na legislação vigente, de modo que seja possível evidenciar nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União o valor justo da dívida mobiliária federal (item 5.2);
- i) reforce, junto às setoriais contábeis, os procedimentos de verificação e ajustes referentes ao encerramento do exercício, a fim de certificar que esse tipo de inconsistência entre os valores de imóveis de uso especial registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e no

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Sistema de Patrimônio da União (Spiunet) não volte a ocorrer nos próximos exercícios (item 5.2);

- XIII. ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social que elaborem uma política e estabeleçam procedimentos de contabilização para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o que dispõe o art. 250 da Constituição Federal, c/c o § 1º do art. 68 e o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 (item 5.2);
- XIV. ao Instituto Nacional do Seguro Social que elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de noventa dias, um plano de ação com o cronograma de implementação da entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2);
- XV. à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, conjuntamente e sob a coordenação do primeiro (item 5.2):
- a) institucionalizem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;
 - b) elaborem e encaminhem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de noventa dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto; e,
 - c) enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União;
- XVI. ao Ministério de Minas e Energia (MME), que conclua com brevidade todos os estudos requeridos para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas podem causar sobre o desenvolvimento nacional (item 6.2.1);
- XVII. ao Ministério de Minas e Energia MME e à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que (item 6.2.1):
- a) com vistas a subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear, explicitem, no planejamento do setor elétrico, os custos econômicos e socioambientais decorrentes não só da construção

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

desses empreendimentos, mas também os custos decorrentes das alternativas para essa fonte, no caso de sua não implementação;

b) priorizem as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira (Pemat) para ampliação da infraestrutura de transporte por dutos, de modo a prover concorrência e otimização do acesso à malha existente;

XVIII. ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que estabeleça diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo (item 6.2.1);

XIX. ao Ministério das Comunicações que defina metas mais detalhadas, indicadores, prazos e responsáveis por cada uma das ações previstas no Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), bem como estabeleça, para esse Programa, maior horizonte temporal de planejamento, atualize-o periodicamente e divulgue, conforme previsto no art. 3º, inciso V do Decreto 7.175/2010, relatório anual de acompanhamento de suas ações, metas e resultados (item 6.2.1);

XX. XX. ao Ministério da Integração Nacional que considere, no atual processo de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a necessidade de adotar instrumentos de gestão e controle que permitam atacar o conjunto de causas identificadas pelos órgãos gestores da política e especialistas no tema, como o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional dos territórios menos desenvolvidos (item 6.5);

XXI. à Casa Civil e ao Ministério da Ciência e Tecnologia que considerem, na análise sobre a necessidade de se criar uma nova instituição para fomentar o compartilhamento de riscos para projetos de inovação (a futura Embrapii), as diversas estruturas já existentes no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como a reestruturação que está sendo promovida na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com vistas à prover a empresa de instrumentos de fomento diversificados, integrados, ágeis e flexíveis, avaliando se as funções previstas para a nova instituição poderiam ser exercidas por uma das estruturas já disponíveis (item 6.6);

XXII. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Educação que avaliem a conveniência de direcionar, sempre que possível, os alunos pleiteantes a bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras para as instituições mais reconhecidas mundialmente em suas respectivas áreas de interesse (item 6.6).

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1.6 Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores

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

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2011, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

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

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 24, inciso XI, da Lei 10.180/2001, c/c o parágrafo único do art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal é responsável pela elaboração do relatório sobre a execução dos orçamentos da União de acordo com o Aviso 02/2011 – GM/JM/TCU;

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

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

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2011, bem como a emissão deste Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, tendo em vista que:

- a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal;
- b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

2 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 Presidente da República, 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 esta 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 Presidente da República, relativas ao exercício de 2011, sob os aspectos econômico, financeiro e orçamentário e, dentro desse enfoque, uma avaliação da Administração Pública Federal como um todo.

Segundo consignado pelo TCU, as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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.

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 Presidente da República se se puder identificar, claramente, conivência ou omissão deste em tomar as providências de sua alçada para 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 relativa ao exercício de 2011.

Isso posto, em vista dos elementos trazidos à colação neste Relatório, em especial o conteúdo do Balanço Geral da União e os subsídios encaminhados pelo TCU, esta Relatoria opina pela aprovação das contas apresentadas pelo Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2011 nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Com relação às contas dos demais órgãos, registramos que, nos autos da ADI 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 ADI, 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.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em consequência, 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 liminar arquivamento, sem julgamento de mérito, 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 12.309, de 10/8/2010, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em

Deputado LOURIVAL MENDES

Relator

Senador LOBÃO FILHO

Presidente

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova as Contas do Presidente da República
relativas ao Exercício de 2011.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2011, nos termos do inciso IX do art. 49, combinado com o inciso XXIV do art. 84 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Ficam ressalvados os efeitos e repercussões das correções que venham a ser efetuadas nos Demonstrativos Contábeis e Financeiros que compõem a referida Prestação de Contas em decorrência dos fatos apontados nas Ressalvas 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 2013.

Deputado LOURIVAL MENDES

Relator

Senador LOBÃO FILHO

Presidente

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Arquiva, sem julgamento de mérito, as contas relativas ao exercício de 2011 apresentadas pelos dirigentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal Militar, Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público da União, encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento do art. 101 da Lei nº 12.309, de 10/8/2010.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Considerando que o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar na ADI nº 2.238, afastando a aplicação dos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº. 101, de 2000, o **CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Ficam arquivadas, sem julgamento de mérito, as contas relativas ao exercício de 2011 apresentadas pelos dirigentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal Militar, Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Conselho da Justiça Federal e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus, Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público da União, encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento do art. 101 da Lei nº 12.309, de 10/8/2010.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado LOURIVAL MENDES

Relator

Senador LOBÃO FILHO

Presidente