

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**VOTO EM SEPARADO SOBRE AS CONTAS DO
PRESIDENTE DA REPÚBLICA - EXERCÍCIO DE
2009**

RELATOR: Deputado IZALCI

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SUMÁRIO

| | | |
|--------|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | RELATÓRIO..... | 4 |
| 1.1 | Introdução | 4 |
| 1.2 | Legislação aplicável..... | 6 |
| 2 | Síntese do relatório elaborado pelo TCU | 6 |
| 2.1 | Desempenho da economia brasileira | 7 |
| 2.2 | Custos das medidas anticrise | 8 |
| 2.3 | Nível dos preços e taxas de inflação em 2009 | 9 |
| 2.4 | Nível de emprego e salários..... | 9 |
| 2.5 | Produto interno bruto..... | 10 |
| 2.6 | Carga tributária nacional..... | 10 |
| 2.7 | Política fiscal | 10 |
| 2.8 | Política monetária e creditícia | 11 |
| 2.9 | Dívida líquida do setor público – DLSP | 11 |
| 2.10 | Demonstrativo da dívida consolidada no Relatório de Gestão Fiscal | 11 |
| 2.11 | Cumprimento das metas fiscais | 12 |
| 2.12 | Plano Plurianual – PPA 2008/2011 – metas financeiras | 13 |
| 2.13 | Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2009 – metas e prioridades | 14 |
| 2.14 | Lei Orçamentária Anual – LOA – créditos adicionais..... | 14 |
| 2.15 | Limites para movimentação e empenho – contingenciamento..... | 14 |
| 2.16 | Receitas | 15 |
| 2.17 | Despesas..... | 16 |
| 2.17.1 | Despesas com pessoal | 17 |
| 2.17.2 | Outras despesas correntes | 17 |
| 2.17.3 | Investimentos..... | 17 |
| 2.17.4 | Restos a pagar | 18 |
| 2.17.5 | Limite de gastos com saúde..... | 18 |
| 2.17.6 | Despesas com irrigação | 19 |
| 2.17.7 | Orçamento de investimento das empresas estatais | 19 |
| 2.18 | Ação Setorial do Governo Federal | 20 |
| 2.18.1 | Programa de Aceleração do Crescimento - PAC | 20 |
| 2.18.2 | Execução orçamentária da função Previdência Social..... | 20 |
| 2.18.3 | Resultado do Regime Geral da Previdência Social – RGPS..... | 21 |
| 2.18.4 | Função segurança pública | 21 |
| 2.18.5 | Função legislativa – Senado Federal | 21 |
| 2.18.6 | Função legislativa – Câmara dos Deputados..... | 22 |

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

| | | |
|--------|--------------------------------------------------------------------|----|
| 2.18.7 | Função judiciária | 22 |
| 2.19 | Análise das demonstrações contábeis da União | 23 |
| 2.19.1 | Balanço Patrimonial (BP)..... | 23 |
| 2.19.2 | Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)..... | 24 |
| 2.19.3 | Balanço Orçamentário (BO) | 24 |
| 2.19.4 | Balanço Financeiro (BF) | 25 |
| 2.19.5 | Resultado patrimonial e patrimônio líquido..... | 25 |
| 2.20 | Área Temática – reforma agrária..... | 25 |
| 2.21 | Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2008 .. | 26 |
| 2.22 | Conclusão – Contas do Presidente da República de 2009..... | 27 |
| 2.22.1 | Ressalvas..... | 27 |
| 2.22.2 | Recomendações | 31 |
| 2.23 | Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores | 36 |
| 3 | VOTO..... | 37 |
| 3.1 | Tempestividade na apreciação das contas | 37 |
| 3.2 | Ajustes na denominação do Relatório e Parecer Preliminar | 38 |
| 3.3 | Conteúdo do relatório e do Parecer Prévio | 40 |
| 3.4 | Contas dos demais Poderes e do Ministério Público..... | 41 |
| | PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO..... | 44 |

PARECER Nº /2015 – CN

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre o **AVN nº 16/2010**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, conforme dispõe o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório e sua síntese sobre as Contas do Governo Federal referentes ao exercício de 2009.”; **MENSAGEN (MCN), Nº 23 de 2010**, que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos dos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, os volumes anexos que compreendem as contas do Governo Federal relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2009.”, bem como o **OFN n.º 13/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional os Relatórios do Presidente e de Gestão do Senado Federal e do Fundo Especial, relativos ao exercício financeiro de 2009.”; **OFN n.º 30/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional o Relatório de Execução Orçamentária da Câmara dos Deputados, referente ao exercício financeiros de 2009”; **MCN n.º 24/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional o Relatório das Contas do Supremo Tribunal Federal, relativas ao exercício de 2009.”; **OFN nº 15/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional, em atendimento ao que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 56, a Prestação de Contas e o Relatório de Gestão desta Corte, referente ao exercício financeiro de 2009.”; **OFN n.º 16/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional, em atenção ao disposto no art. 49, IX, da Constituição Federal, combinado com o art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Relatório de Prestação de Contas da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - Órgão 16.000 e respectivo anexo.”; **OFN n.º 17/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao teor do § 1º do art. 56 da

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Lei Complementar nº 101/2000, a Prestação de Contas da Justiça do Trabalho relativa ao exercício de 2009.”; **OFN n.º 18/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao estabelecido no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório de Prestação de Contas do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus, referente ao exercício de 2009.”; **OFN n.º 19/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional o Relatório de Gestão Fiscal da Justiça Militar da União 2010 / Ano Referência 2009.”; **OFN n.º 20/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no artigo 56 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Relatório de Contas da Justiça Eleitoral, referente ao exercício financeiro de 2009.”; **OFN n.º 14/2010** que “Encaminha ao Congresso Nacional, cumprindo determinação expressa no art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 101 da Lei nº 12.017/2009, o Relatório de Prestação de Contas do Ministério Público da União, referente ao exercício de 2009.”

RELATOR: Deputado IZALCI

1 RELATÓRIO

1.1 Introdução

Por meio da Mensagem nº 23, de 2010 – CN (139, de 30/3/2010, na origem), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional as contas do Governo Federal, relativas ao exercício financeiro de 2009, em cumprimento ao que dispõem os artigos 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, e no artigo 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

As contas do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Poder Judiciário (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Conselho da Justiça Federal e Justiça Federal de 1º e 2º Graus, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal Militar e Superior Tribunal de Justiça) e do Ministério Público da União, todas apenas a este processo, também foram encaminhadas ao TCU em cumprimento ao artigo 101 da Lei nº 12.017/2009 (LDO/2010).¹

Concluída a análise no Tribunal, as contas foram devolvidas ao Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 862-Seses-TCU-Plenário, de 14/6/2010, juntamente com o Parecer Prévio e respectivo Relatório, além das declarações de voto dos Ministros.

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

Registro que o TCU emite Parecer prévio apenas sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República, pois as Contas atinentes aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, ao contrário, em vez de serem objeto de pareceres prévios individuais, são 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 nº 2.238-5/DF. O Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla, também, informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo assim todo um panorama da Administração Pública Federal. (Parecer Prévio, 2009, p. 11)

¹ 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 Ministério Público da União 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, as encaminhará ao Tribunal de Contas da União, para elaboração dos respectivos pareceres prévios, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias do seu recebimento.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Fui designado relator da matéria pela Exm^a Senhora Presidenta desta Comissão, Senadora Rose de Freitas, em Despacho de 14/4/2015, missão da qual procuramos nos desincumbir com o máximo de zelo e dedicação.

1.2 Legislação aplicável

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

O artigo 115 da Resolução determina que, no início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a CMO realizará audiência pública com o Ministro Relator do TCU, que fará exposição do parecer prévio elaborado por aquela Corte de Contas. Assim, cabe ao Relator, no âmbito desta CMO, apresentar relatório e respectivo projeto de decreto legislativo ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão.

O artigo 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) estabelece que as contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução do orçamento. Já o artigo 222 do Regimento Interno do Tribunal de Contas dispõe que aquela Corte estabelecerá em ato normativo específico a forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República, elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.

2 SÍNTESE DO RELATÓRIO ELABORADO PELO TCU

De plano, releva registrar que tanto a prestação de contas apresentada pelo Poder Executivo (volume com 956 páginas) quanto o Parecer Prévio e respectivo Relatório, preparados pelo TCU (volume com 423 páginas) estão disponíveis para consulta no sítio da *internet* da CMO².

² Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=619515>. Acesso em 23 abr. 2015.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

São documentos densos, ricos em informações, análises técnicas, tabelas e gráficos aptos a oferecerem ao Congresso Nacional e à sociedade, para fins de controle social, ampla visão da gestão e dos resultados obtidos pelo Governo Federal no exercício de 2009. Subsídios estes indispensáveis para o consciencioso julgamento das contas do Presidente da República.

Para evitar a duplicação excessiva de informações já contidas na prestação de contas e no parecer prévio optamos, na elaboração deste Relatório, por apresentar, **de forma resumida**, os pontos julgados mais relevantes contidos naqueles documentos.

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

- 1 Introdução;
- 2 Desempenho da economia brasileira em 2009;
- 3 Análise das receitas e despesas no exercício de 2009;
- 4 Ação setorial do governo;
- 5 Demonstrações contábeis da União;
- 6 Área temática: Reforma agrária;
- 7 Recomendações do Tribunal de Contas da União nas contas do governo da república de 2008 e providências adotadas;
- 8 Conclusão;
- 9 Projeto de parecer prévio sobre as contas do Poder Executivo.

2.1 Desempenho da economia brasileira

A atividade econômica no exercício de 2009 foi fortemente influenciada pelos desdobramentos da crise de crédito internacional. A economia brasileira, embora tenha se recuperado no último trimestre de 2009, se comparado com o mesmo trimestre de 2008, registrando neste período uma variação de 4,3%, em termos reais, sofreu ao longo do ano uma ligeira retração de 0,2%, se considerado o período de 12 meses encerrado em dezembro de 2009.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Apesar de o registro do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ter sido negativo, foi um dos melhores entre os países do G20, pois Estados Unidos, União Européia e Japão sofreram perdas de 2,4%, 4,2% e 5% em 2009, respectivamente. A Turquia teve seu PIB, segundo estimativas, reduzido em 5,8%, México 6,5%, e Rússia 7,9%. Por outro lado, a China incrementou seu PIB em 8,7%, apesar da crise, e a Índia, segundo previsões, registrou 5,6% de crescimento.

O governo adotou políticas econômicas anticíclicas, além de medidas pontuais para atenuar o impacto da crise econômica mundial em diversos setores.

Do ponto de vista da política monetária e creditícia, destacam-se a redução nos depósitos compulsórios dos bancos, os cortes da taxa de juros básica (Selic) e o aumento na oferta de crédito por parte dos bancos públicos.

Do ponto de vista da política fiscal, destacam-se a redução das alíquotas de alguns impostos e a redução da meta de superávit primário do governo. Tais medidas tiveram impacto expansionista sobre a demanda agregada e o nível de emprego. Nesse contexto, e considerando-se que o Brasil possuía bons fundamentos macroeconômicos, houve uma paulatina recuperação econômica a partir do segundo semestre de 2009.

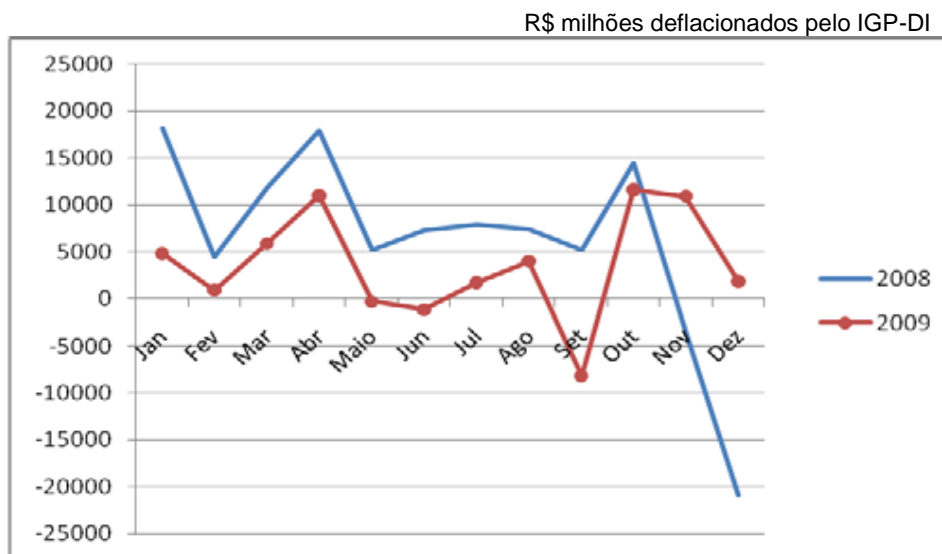
2.2 Custos das medidas anticrise

As medidas anticrise decorrentes de redução de tributos e aumentos de despesas governamentais resultaram na redução do superávit primário. O gráfico apresentado a seguir mostra a medida da necessidade financeira do setor público pelo conceito primário, relativo ao Governo Federal e Banco Central, com desvalorização cambial e deflacionado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Percebe-se uma queda abrupta a partir de outubro de 2008 e uma recuperação a partir de 2009. Destaque-se que o superávit primário da União como proporção do PIB em 2008 e 2009 foi de 2,45% e 1,29%, respectivamente. Quanto ao déficit nominal da União como proporção do PIB houve um aumento de 0,69% em 2008 para 3,44% em 2009.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Superávit primário do governo federal e Bacen



Fonte: IPEA

2.3 Nível dos preços e taxas de inflação em 2009

Em 2009, os três principais índices que medem a inflação no Brasil mostraram valores inferiores àqueles apurados em 2008, conforme mostrado na tabela seguinte.

Taxas de inflação acumuladas no ano em 2008 e 2009

| Índice/Entidade | Amostra | 2008 | 2009 |
|-----------------|---------------------------|----------|------------|
| IGP-DI/FGV | Famílias 1 a 33 s.m. | 9,10% aa | (1,43%) aa |
| IPCA/IBGE | IBGE Famílias 1 a 40 s.m. | 5,90% aa | 4,31% aa |
| IPCA/IBGE | IBGE Famílias 1 a 40 s.m. | 5,90% aa | 4,31% aa |

Fonte: IBGE e FGV

Destaque-se a variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2009 ficou negativo em 1,43%, queda esta atribuída, principalmente, às reduções individuais dos preços de produtos agrícolas, tanto no atacado quanto no varejo.

2.4 Nível de emprego e salários

A taxa de desocupação em 2009 manteve-se praticamente inalterada em relação ao ano anterior, e observou-se elevação do rendimento médio real habitualmente recebido do trabalho principal ao longo de 2009, em relação ao exercício de 2008. A taxa de crescimento do nível de emprego formal no exercício de 2009, no entanto, foi inferior ao exercício anterior.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.5 Produto interno bruto

No exercício de 2009, o Produto Interno Bruto a preços de mercado sofreu redução do seu valor, em termos reais, de 0,2% em relação ao PIB de 2008, registrando-se um total de R\$ 3,143 trilhões. As taxas trimestrais de 2009 sobre os mesmos trimestres do ano anterior e as taxas acumuladas ao longo de 2009 sobre o mesmo período do ano anterior mostram que a economia recuperou-se à medida que o ano avançava.

2.6 Carga tributária nacional

Verifica-se que em 2009 a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária apresentou um crescimento nominal de 3,25%, em relação ao exercício de 2008, enquanto no mesmo período, o PIB cresceu 4,60%, em termos nominais.

Tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória, segundo o IpeaData, foi de 4,79% em 2009 em relação a 2008, a arrecadação federal apresentou decréscimo real de 3,05% e o PIB de 0,2%. Assim, a carga tributária nacional decaiu de 34,79% em 2008 para 34,31% em 2009, significando variação negativa de 1,29%.

2.7 Política fiscal

A política fiscal em 2009 foi mais expansionista que a verificada em 2008. No tocante às metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (LDO-2009) havia estabelecido, inicialmente, meta de resultado primário para a União de 2,85% do PIB. Posteriormente, considerando o cenário pós-crise econômica deflagrada ao final de 2008, a referida meta foi reduzida para 1,60% do PIB, com vistas à execução de uma política fiscal anticíclica.

Mesmo sem ter alcançado a meta integral de resultado primário de 1,60% do PIB, a União, ao apresentar o superávit primário de apenas 1,29% do PIB (ou R\$ 40,6 bilhões), superou a meta de superávit primário, reduzida para R\$ 30,9 bilhões após a dedução de R\$ 17,9 bilhões correspondentes a realização, no conceito “caixa”, das despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com fundamento no artigo 3º da LDO 2009.

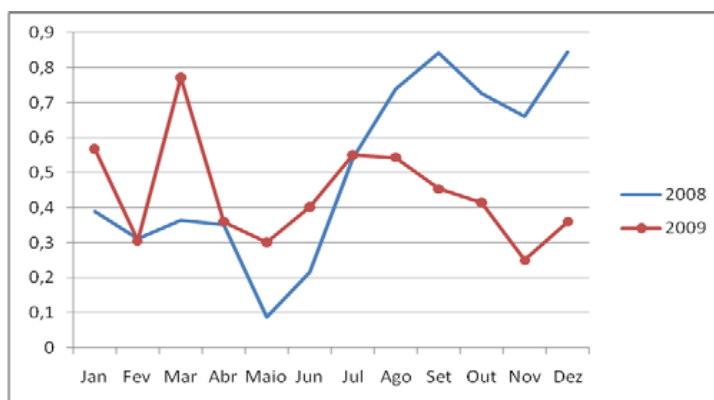
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.8 Política monetária e creditícia

A política monetária ao longo do ano mostrou-se expansionista, com a taxa básica de juros sofrendo redução de 12,75% a.a. em janeiro de 2009 para 8,75% a.a. em julho, permanecendo assim até o encerramento do ano. Os depósitos compulsórios remunerados sobre os valores recolhidos nos bancos sofreram redução no início de 2009 de mais de 50% sobre os valores retidos em outubro de 2008, fortalecendo a política expansionista. Tais medidas foram tomadas em decorrência da crise internacional, e visaram minimizar a redução do crédito externo sobre a economia.

Taxa de juros real



2.9 Dívida líquida do setor público – DLSP

Em vista da ação anticíclica para enfrentar uma conjuntura internacional adversa, a DLSP aumentou R\$ 191,7 bilhões entre 2008 e 2009, quando alcançou o montante de R\$ 1,345 trilhão, já considerado o ajuste de exclusão da Petrobrás desse cálculo. Houve crescimento da DLSP em 5,62% do PIB, de 37,34% em dezembro de 2008 para 42,96% ao final de 2009.

2.10 Demonstrativo da dívida consolidada no Relatório de Gestão Fiscal

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu R\$ 211,6 bilhões ao longo de 2009, como resultado da expansão de R\$ 464,2 bilhões dos passivos e R\$ 252,6 bilhões dos ativos. No período, a DCL aumentou 27,8% e a Receita Corrente Líquida (RCL) cresceu 2%, o que acarretou aumento de 26% na relação DCL/RCL, de 1,8 para 2,2. Essa relação ainda está longe do limite de 3,5 propostos pelo Poder Executivo, por meio do Projeto de Lei nº 3.431, de 2000, aprovado pela Câmara dos

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Deputados e atualmente em tramitação no Senado (Projeto de Lei nº 54, de 2009, naquela Casa).

O aumento de 25% nos passivos, ou na Dívida Consolidada, levou a relação Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida, de 4,0 para 5,0, mas ainda distante da proposta contida no Projeto de Lei nº 54, de 2009, que limita essa relação a 6,5.

2.11 Cumprimento das metas fiscais

O Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei nº 11.768/2008) fixou, inicialmente, a meta de superávit primário em 3,80% do PIB para todo o setor público não-financeiro, de 2009 a 2011. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em 2,85% do PIB, sendo 2,20% relativos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e 0,65% às empresas estatais federais não dependentes, tais como Petrobras e Banco do Brasil (Programa de Dispêndios Globais), podendo tais resultados ser compensados entre si. A meta implícita de superávit primário para os Estados, Distrito Federal e Municípios correspondia a 0,95% do PIB. O referido Anexo estipulou ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em 0,28% do PIB e de montante da dívida líquida em 24,00% do PIB.

Posteriormente, considerando o cenário pós-crise econômica deflagrada ao final de 2008, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 326 (na origem), de 14 de maio de 2009, o Projeto de Lei nº 15, com vistas a legitimar a execução de uma política fiscal anticíclica mediante alteração das metas fiscais inicialmente fixadas. De acordo com a proposta, a meta de superávit primário de todo o setor público não-financeiro deveria ser reduzida, em 2009, de 3,80% para 2,50% do PIB.

Na esfera federal a meta de resultado primário passaria, em 2009, de 2,85% para 1,60% do PIB, sendo essa redução distribuída da seguinte forma: de 2,20% para 1,40% do PIB no que se refere ao governo central e de 0,65% para 0,20% do PIB em relação às empresas estatais federais não dependentes, cabendo destacar que, neste último caso, também foi proposta a exclusão do Grupo Petrobras do conjunto de empresas que compõem o cálculo do resultado fiscal do setor público. Nessa nova composição, destaca-se que a meta implícita de *superávit* primário para

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

os Estados, Distrito Federal e Municípios passaria de 0,95% para 0,90% do PIB. Adicionalmente, ainda no tocante à União, para 2009, foi proposta a ampliação da meta de déficit nominal de 0,28% para 1,57% do PIB e do montante da dívida líquida de 24,00% para 24,80% do PIB.

A União, ao apresentar o superávit primário de 1,29% do PIB, embora não tenha alcançado a sua meta integral de resultado primário de 1,60% do PIB, estabelecida pela LDO para 2009, ainda assim superou a meta de superávit primário reduzida para R\$ 30,9 bilhões, com fundamento no artigo 3º da LDO para 2009, após a dedução de R\$ 17,9 bilhões correspondentes a realização, no conceito “caixa”, das despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Não foram alcançadas, no entanto, as metas indicativas de resultado nominal e de endividamento líquido da esfera federal.³ Os números publicados pelo Banco Central do Brasil revelam que, ao final de 2009, no âmbito da União, o déficit nominal de 3,43% do PIB desviou-se expressivamente em relação à meta de déficit de 1,57% do PIB, e que o total do endividamento líquido, de 28,88% do PIB, extrapolou, significativamente, a meta de 24,80% do PIB fixada para o ano.

2.12 Plano Plurianual – PPA 2008/2011 – metas financeiras

O § 1º do art. 165 da Constituição Federal determina que a lei que institui o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. Para o PPA 2008/2011, foram previstos para o período gastos que alcançam R\$ 3,6 trilhões.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou o “*Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: Avaliação da Dimensão Estratégica: Exercício 2009: Ano Base 2008*”, segundo o qual se inaugura a Avaliação da Dimensão Estratégica ao longo da execução do Plano, com foco nos resultados das políticas públicas prioritárias, nas suas relações com as variáveis centrais para o desenvolvimento, bem como nas perspectivas para os próximos anos.

Para tanto, foi estruturado de forma a abordar em distintas partes os seguintes aspectos: a evolução das principais variáveis macroeconômicas em 2008; a

³ Estas metas não são obrigatórias, mas apenas indicativas

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Estratégia de Desenvolvimento do PPA 2008/2011; o andamento das 57 Metas Prioritárias; e, com base em uma cesta de indicadores para os 10 Objetivos de Governo – que também subsidiará a análise de desempenho para os exercícios futuros –, principia a análise de desempenho do Plano no exercício de 2008.

2.13 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2009 – metas e prioridades

Do conjunto das ações prioritárias foram empenhados 84% da dotação, sendo que o objetivo "Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade" contou com a maior participação de recursos (32% da dotação total) e foram empenhadas despesas correspondentes a 90% da dotação. O objetivo no qual foram empenhadas despesas em menor proporção da dotação foi o de "Elevar a competitividade sistêmica da economia com inovação tecnológica", 67%.

2.14 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\$ 126,6 bilhões (7,6%), dos quais R\$ 123,7 bilhões foram destinados ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), que aumentou 7,8% e R\$ 2,9 bilhões ao Orçamento de Investimento, com um acréscimo de 3,6%.

2.15 Limites para movimentação e empenho – contingenciamento

A partir da avaliação da execução ocorrida no primeiro bimestre, o Poder Executivo identificou a necessidade de contingenciar R\$ 21,6 bilhões da Lei Orçamentária para 2009 – LOA-2009. Esse total representa 29,2% das despesas primárias discricionárias (total de R\$ 73,0 bilhões do Executivo e R\$ 1,1 bilhão dos demais Poderes e do Ministério Público da União, no início do exercício). Destarte, as dotações orçamentárias do Poder Executivo foram bloqueadas em R\$ 21,3 bilhões e os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, em conjunto, tiveram bloqueados R\$ 0,3 bilhão de suas dotações.

As razões apresentadas pelo Executivo para o referido contingenciamento, segundo o Relatório apresentado à CMO, de março/2009, conforme previsto no artigo 71 da LDO-2009, foram, entre outras:

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- a) Redução na expectativa de arrecadação da receita total em R\$ 41,4 bilhões em relação à previsão contida na LOA-2009. A queda foi generalizada em todos os tributos, contudo o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tiveram maiores reduções proporcionais, devido às medidas de desoneração visando ao incentivo à atividade econômica;
- b) A redução na projeção das transferências constitucionais, no valor de R\$ 15,9 bilhões, ocorrida, principalmente, em função da queda na projeção dos Impostos sobre Produtos Industrializados e sobre a Renda (IR) e da Cota-Parte de Compensações Financeiras e do Imposto sobre Produtos Industrializados;
- c) Acréscimo na projeção das despesas obrigatórias, exceto RGPS, no valor de R\$ 1,8 bilhão em relação à LOA-2009;
- d) Aumento no déficit do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em R\$ 755,3 milhões;
- e) Mudança da meta do superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, refletindo a estimativa mais atualizada do PIB. A meta de resultado primário do Anexo de Metas Fiscais, originalmente estabelecida em 2,20% do PIB para o Governo Central e 0,65% do PIB para as Empresas Estatais Federais, foi alterada, na LOA-2009, para 2,15% do PIB e 0,70% do PIB, respectivamente.

2.16 Receitas

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, no exercício de 2009, o montante de R\$ 775,4 bilhões, representando um crescimento nominal de 2,74% relativamente ao ano anterior (R\$ 754,7 bilhões), conforme mostrado na tabela a seguir.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Desempenho das receitas correntes – 2008/2009

R\$ milhões

| Receita | 2008 | | 2009 | | Variação % | |
|--------------------------------------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|
| | Valor (A) | % sobre o Total | Valor (A) | % sobre o Total | Nominal (B/A) | IPCA |
| Contribuições Reg. Geral de Previd. Social | 157.266 | 20,84 | 177.422 | 22,88 | 12,82 | 8,17 |
| PIS e Pasep | 30.327 | 4,02 | 30.439 | 3,93 | 0,37 | -3,77 |
| CSLL | 41.664 | 5,52 | 42.808 | 5,52 | 2,75 | -1,49 |
| Demais contribuições Sociais | 15.437 | 2,05 | 17.544 | 2,26 | 13,65 | 8,96 |
| Contribuições Econômicas | 11.070 | 1,47 | 9.993 | 1,29 | -9,73 | -13,45 |
| Cide-Combustíveis | 5.927 | 0,79 | 4.910 | 0,63 | -17,16 | -20,57 |
| Demais contribuições econômicas | 5.143 | 0,68 | 5.083 | 0,66 | -1,17 | -5,24 |
| Receita Patrimonial | 53.579 | 7,10 | 58.700 | 7,57 | 9,56 | 5,04 |
| Receitas Imobiliárias | 566 | 0,07 | 667 | 0,09 | 17,84 | 12,99 |
| Receitas de Valores Mobiliários | 21.868 | 2,90 | 35.529 | 4,58 | 62,47 | 55,77 |
| Compensações Financeiras | 25.031 | 3,32 | 19.412 | 2,50 | -22,45 | -25,65 |
| Receita de Concessões e Permissões | 6.081 | 0,81 | 3.077 | 0,40 | -49,40 | -51,49 |
| Outras receitas patrimoniais | 33 | 0,00 | 15 | 0,00 | -53,25 | -55,18 |
| Receita Agropecuária | 21 | 0,00 | 21 | 0,00 | -0,56 | -4,66 |
| Receita Industrial | 504 | 0,07 | 574 | 0,07 | 13,94 | 9,24 |
| Receita de Serviços | 30.345 | 4,02 | 34.930 | 4,50 | 15,11 | 10,36 |
| Transferências Correntes | 202 | 0,03 | 142 | 0,02 | -29,63 | -32,53 |
| Outras Receitas Correntes | 34.569 | 4,58 | 39.970 | 5,15 | 15,62 | 10,86 |
| Multas e Juros de Tributos e Contribuições | 12.440 | 1,65 | 11.832 | 1,53 | -4,89 | -8,81 |
| Multas e Juros da Dív. Ativa de Trib. e Contrib. | 2.592 | 0,34 | 2.984 | 0,38 | 15,12 | 10,38 |
| Receita da Dívida Ativa dos Tributos | 702 | 0,09 | 641 | 0,08 | -8,69 | -12,45 |
| Receita da Dívida Ativa não Tributária | 2.998 | 0,40 | 3.734 | 0,48 | 24,55 | 19,41 |
| Demais receitas correntes | 15.837 | 2,10 | 20.779 | 2,68 | 31,21 | 25,80 |
| Total das Receitas Correntes | 754.735 | 100,00 | 775.406 | 100,00 | 2,74 | -1,50 |

2.17 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2009, foram aprovadas pela Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA 2009), no montante de R\$ 1,581 trilhão. Ao final do exercício de 2009, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R\$ 1,705 trilhão. A despesa empenhada correspondeu a 83,1% do valor total autorizado.

As despesas empenhadas em 2009 tiveram incremento de 13% em relação ao exercício de 2008. As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos percentuais no período foram Saneamento, Energia e Agricultura. Por outro lado, houve significativas reduções de despesas nas funções Indústria e Relações Exteriores.

As funções Previdência Social e Encargos Especiais, que agrega as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais, representam, juntas, 78,4% do total das despesas empenhadas em 2009. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos,

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Administração, Agricultura e Transporte.

2.17.1 Despesas com pessoal

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 15,6% em relação ao ano anterior. Os principais itens responsáveis, em termos absolutos, por essa elevação, são “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil” (com aumento de R\$ 9,2 bilhões); “Aposentadorias e Reformas” (aumento de R\$ 4,8 bilhões); “Pensões” (aumento de R\$ 3,9 bilhões); e “Sentenças Judiciais” (aumento de R\$ 2,2 bilhões). Este último, diga-se, foi aquele que apresentou o maior aumento percentual em relação a 2008 (41,5%).

2.17.2 Outras despesas correntes

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

Destacam-se os gastos com benefícios previdenciários, assistenciais e outros benefícios de natureza social, que respondem por metade da despesa. É também significativa a distribuição de receitas a outras esferas de governo (24%), além das despesas com contribuições (9,7%).

De relevo, o aumento de R\$ 7,7 bilhões no elemento 45 – Equalização de Preços e Taxas, o que representou um incremento de 252% em relação a 2008. As despesas a título de equalização de preços e taxas incluem a cobertura do diferencial entre níveis de encargos praticados em determinados financiamentos governamentais e os limites máximos admissíveis para efeito de equalização. Nesse sentido, grande parte do aumento verificado pode ser atribuído à instituição do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, no âmbito do Ministério das Cidades, responsável por R\$ 5,3 bilhões do acréscimo verificado no elemento.

2.17.3 Investimentos

Em 2009, 80% dos recursos alocados em investimentos foram empenhados. Destes, 30% foram efetivamente pagos. Em que pese o percentual de

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

empenho para as despesas do PAC ser consideravelmente superior às demais em 2009, 94% contra 72%, o nível de pagamento foi apenas ligeiramente acima, 33% contra 28%. Em relação a 2008, o volume de recursos empenhados como proporção da dotação cresceu 6%, enquanto que o percentual de pagamento teve acréscimo de 23% no período.

2.17.4 Restos a pagar

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2008, para execução em 2009, atingiu R\$ 94,6 bilhões, o que representa aumento de 51% em relação ao exercício de 2007. Do montante inscrito 72%, referem-se a restos a pagar não processados. Do total inscrito até 2008, 51% foram pagos em 2009 e 17% foram cancelados. O saldo a pagar foi 32% do total, inferior aos 47% observados no exercício anterior.

Chama a atenção, com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social ao final de 2008, que correspondeu a 62% do total, além de representar montante significativamente mais elevado do que o inscrito ao final de 2007, correspondente a R\$ 49 milhões.⁴

O Ministério dos Transportes é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados, 16%. O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O Programa concentrou 25% do total dos restos a pagar não processados executados em 2009, dos quais 51% foram pagos no exercício.

2.17.5 Limite de gastos com saúde

O valor mínimo empenhado em despesas de saúde no exercício de 2009 deve corresponder ao valor empenhado no exercício de 2008 corrigido pela variação nominal do PIB nesse exercício. Enquanto que a variação do PIB em 2008 foi de 12,91%, a variação dos empenhos efetuados com ações e serviços públicos de saúde foi de 19,73%, superando com folga a meta estabelecida, o que corresponde a um excesso de R\$ 3,3 bilhões em relação ao mínimo.

⁴ Inclui Restos a Pagar de aposentadorias rurais, urbanas, pensões, benefícios previdenciários etc.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.17.6 Despesas com irrigação

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

Em 2009, verifica-se que à Região Nordeste foram atribuídos valores acima do mínimo determinado pela Constituição: 70,1% do montante empenhado e 78,4% das despesas liquidadas. Entretanto, em relação à **Região Centro-Oeste** o dispositivo não foi cumprido, **pois apenas 6,3% das despesas empenhadas foram direcionados para a região**, muito aquém dos 20% garantidos pela Constituição Federal, quadro agravado por não ter havido a liquidação dessas despesas, com a inscrição de 100% dos valores como restos a pagar não processados.

2.17.7 Orçamento de investimento das empresas estatais

O Orçamento de Investimento para 2009 previa que as empresas estatais utilizariam recursos de operações de crédito para financiar, em 2009, a maior parte de seu orçamento (51,7%). Não obstante esse fato, a realização dos investimentos ocorreu, principalmente, com recursos de geração própria (47,9%), extrapolando inclusive a dotação prevista para essa fonte de recurso. Da mesma forma, identificou-se execução acima da dotação autorizada nas fontes “Recursos para Aumento de Patrimônio Líquido – Controladora” e “Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Estatais”.

Não obstante a vedação constitucional de não realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme o inciso II, do artigo 167, verifica-se que sete empresas apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada (Dataprev, Emgepron, Liquigás, Braspetro, Petrobras, Termoceará, Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG).

Além de recomendação aos Ministérios da Defesa, da Previdência Social e das Minas e Energia para que adotem medidas no sentido de promover a observância à vedação constante do inciso II do artigo 167 da Constituição Federal, por parte de suas supervisionadas, a impropriedade deverá, ainda, ser considerada

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

quando da análise das prestações de contas das empresas infratoras referentes ao exercício de 2009, inclusive pelo caráter de reincidência.

2.18 Ação Setorial do Governo Federal

2.18.1 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pode ser dividido em duas partes: a primeira refere-se a investimentos em infraestrutura, subdividida em três eixos de atuação – logística, energia, social e urbano – e a segunda, à adoção de medidas institucionais – desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo.

A previsão de investimento em projetos de infraestrutura do PAC tem sofrido constante atualização e atualmente supera R\$ 1,1 trilhão, incluindo os investimentos planejados para além do exercício de 2010.

Inicialmente, em 2007, o PAC previa investimentos, para o quadriênio 2007/2010, de R\$ 503,9 bilhões. O planejamento atual, realizado com base nas informações disponíveis em dezembro de 2009, prevê investir, no mesmo período, R\$ 665,2 bilhões. Esse incremento de 32% é resultado de inclusão e exclusão de projetos, bem como de atualização da projeção de gastos até o término de 2010.

2.18.2 Execução orçamentária da função Previdência Social

A execução orçamentária da função previdência social nos últimos cinco anos atingiu uma média de 8,9% do PIB nacional, com média de execução orçamentária de R\$ 237,1 bilhões por ano. No exercício de 2009, a execução orçamentária dessa função alcançou o montante de R\$ 291,2 bilhões, equivalente a 9,3% do PIB nacional, maior percentual dos últimos cinco anos.

Do orçamento da função previdência, 77,1% estão alocados na subfunção “Previdência Básica”, que tem como objetivo garantir o pagamento dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e garantir o funcionamento de todas as agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.18.3 Resultado do Regime Geral da Previdência Social – RGPS

A arrecadação líquida acumulada no ano de 2009 atingiu o patamar de R\$ 182,0 bilhões, o que corresponde a um aumento nominal de 11,4% em relação ao acumulado de 2008. A despesa acumulada com benefícios previdenciários, por sua vez, foi de R\$ 224,9 bilhões, representando um crescimento nominal de 12,7% frente ao ano de 2008. Dessa forma, a necessidade de financiamento para o ano de 2009 foi de R\$ 42,9 bilhões, o que representa um aumento nominal de 18,4% na comparação com o ano anterior.

Entre os principais fatores que contribuíram para o crescimento da despesa com benefícios previdenciários, pode-se citar: (a) o reajuste acima da inflação concedido ao salário mínimo (em fevereiro de 2009), fazendo com que o piso previdenciário – que em dezembro determinou o valor recebido por 69,0% dos beneficiários da Previdência Social (representa 18,7 milhões de beneficiários) – tenha tido um ganho significativo no seu valor real; (b) o crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios; (c) reajuste dos benefícios com valor superior a um salário mínimo, concedido em fevereiro de 2009, com base no INPC do período de fevereiro de 2008 a janeiro de 2009.

2.18.4 Função segurança pública

A função Segurança Pública é bastante ampla e engloba diversos programas que inserem ações, desde a mera repressão policial à justiça criminal a consecução de projetos preventivos e educativos, passando por ações relacionadas com a Defesa Civil. No exercício, a dotação orçamentária de R\$ 8,90 bilhões teve como órgãos executores o Ministério da Justiça, a Presidência da República e o Ministério da Integração Nacional.

A função segurança pública teve significativo crescimento no período 2005-2009. Em 2005, a União empenhou R\$ 3,01 bilhões, saltando esse valor para R\$ 7,99 bilhões em 2009. Em termos de proporção ao PIB, os valores empenhados na função passaram de 0,1% para 0,3% nesse mesmo período.

2.18.5 Função legislativa – Senado Federal

O principal programa do Senado Federal é denominado “Atuação Legislativa do Senado Federal”, com dotação de R\$ 2,0 bilhões, correspondente a

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

74% do total da dotação autorizada em 2009, que foi de R\$ 2,7 bilhões. O valor empenhado em 2009 foi 8% inferior ao valor de 2008, que, por sua vez, aumentou 9% em relação a 2007.

Pode-se perceber que 99% das despesas empenhadas no programa estão concentradas em seis ações, sendo que a atividade “Processo Legislativo” concentra 81% dos recursos e a “Contribuição para o Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”, 11%. Destacam-se as significativas reduções nas despesas de “Assistência Médica”, 50%; “Produção e Distribuição de Documentos Legislativos”, 10%; e nas Demais Ações, 57%. Essas reduções estão relacionadas à informatização do processo legislativo e à reforma administrativa em curso.

Em 2009, foram apreciadas praticamente 4.000 proposições pelo Senado Federal; destas, 3.000 foram aprovadas.

2.18.6 Função legislativa – Câmara dos Deputados

A Função Legislativa na Câmara dos Deputados, em 2009, teve dotação orçamentária de R\$ 2,8 bilhões, correspondentes a 80% da dotação total autorizada nesse exercício, que foi de R\$ 3,5 bilhões.

O programa “Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados” tem como sua principal ação a atividade “Processo Legislativo”, cuja meta física é estabelecida em termos de número de sessões realizadas; para o exercício em análise estavam previstas 1.814 sessões. Ao referir-se a essa ação, o relatório da Câmara dos Deputados faz a seguinte descrição:

O produto estabelecido relaciona-se com o número de sessões realizadas na Casa, seja no Plenário da Câmara, seja nas comissões temáticas ou nas comissões especiais. Em 2009, foram realizadas 2.195 sessões, sendo 360 no Plenário, 1.291 reuniões nas comissões permanentes e 544 nas comissões temporárias. Foram apreciadas 526 matérias pelo Plenário, com destaque para a aprovação de 7 Propostas de Emenda à Constituição, 26 Medidas Provisórias, 5 Projetos de Lei Complementar, 60 Projetos de Lei, 124 Projetos de Decreto Legislativo e 7 Projetos de Resolução. Adicionalmente, foram aprovadas, conclusivamente, 1.204 matérias pelas comissões.

2.18.7 Função judiciária

Em 2009, a função Judiciária foi contemplada com uma dotação no orçamento de R\$ 20,8 bilhões. Na execução do orçamento desta função, participaram apenas os órgãos integrantes do Poder Judiciário, a saber: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal (JF), Justiça Militar (JM),

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Justiça Eleitoral (JE), Justiça do Trabalho (JT) e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (JDFT).

Os demais gastos destes órgãos (34%) estão classificados nas funções “Previdência” e “Encargos Especiais”, referindo-se essas despesas ao pagamento de aposentadorias e pensões e ao cumprimento de sentenças e débitos judiciais. A tabela seguinte apresenta os gastos desses órgãos por grupo de despesas.

Despesas dos Órgãos do Poder Judiciário na função Judiciária por grupo de despesa – 2009

R\$ milhões

| Órgãos Orçamentários | Pessoal e Encargos Sociais | | Outras Despesas Correntes | | Investimentos | | Inversões | | Total | |
|----------------------------------------|----------------------------|------------|---------------------------|------------|---------------|-----------|-----------|--------------|---------------|-------------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Supremo Tribunal Federal | 213 | 48% | 176 | 40% | 55 | 12% | - | 0,00% | 444 | 100% |
| Superior Tribunal de Justiça | 499 | 72% | 172 | 25% | 24 | 3% | - | 0,00% | 695 | 100% |
| Justiça Federal | 4.630 | 80% | 949 | 16% | 187 | 3% | 5 | 0,09% | 5.771 | 100% |
| Justiça Militar | 145 | 78% | 32 | 17% | 9 | 5% | - | 0,00% | 186 | 100% |
| Justiça Eleitoral | 2.432 | 70% | 613 | 18% | 424 | 12% | 2 | 0,06% | 3.471 | 100% |
| Justiça do Trabalho | 7.492 | 86% | 1.009 | 12% | 172 | 2% | 26 | 0,30% | 8.699 | 100% |
| Justiça do Distrito Fed. e Territórios | 973 | 81% | 168 | 14% | 56 | 5% | - | 0,00% | 1.197 | 100% |
| Total | 16.384 | 80% | 3.119 | 15% | 927 | 5% | 33 | 0,16% | 20.463 | 100% |

Fonte: Siafi

2.19 Análise das demonstrações contábeis da União

O patrimônio da União é composto, institucionalmente, por órgãos e entidades da administração direta e indireta e por fundos especiais integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária têm seu patrimônio evidenciado nas demonstrações contábeis consolidadas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) pelo valor da respectiva participação. Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas e os fundos de incentivos fiscais estão excluídos do universo institucional da análise.

2.19.1 Balanço Patrimonial (BP)

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia a composição do patrimônio de uma entidade em determinada data. Nos termos do artigo 105 da Lei nº 4.320/1964, a estrutura do Balanço Patrimonial no setor público é segregada em subgrupos representativos de bens e direitos – Ativo Financeiro e Ativo Permanente; obrigações – Passivo Financeiro e Passivo Permanente; e atos ou fatos

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

potenciais que possam vir a afetar o patrimônio – Ativo e Passivo Compensados. O Saldo Patrimonial, que também integra a referida demonstração, é obtido pela diferença entre ativos e passivos, desconsiderando-se aqueles de natureza meramente potencial.

Verifica-se que há equilíbrio entre o Ativo e o Passivo e que o resultado apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais foi incorporado ao Balanço Patrimonial. Por sua vez, os saldos dos itens do Ativo e Passivo Financeiro, inclusive o superávit financeiro do exercício, são compatíveis com os constantes da Demonstração das Disponibilidades por Fonte de Recursos disponível no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

2.19.2 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

De acordo com o artigo 104 da Lei nº 4.320/1964, a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio (variações ativas e variações passivas), resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Na análise dos subgrupos da DVP, persistem ainda inconsistências relativas a registros contábeis e estrutura do plano de contas que dificultam a evidenciação e a transparência das informações.

Da mesma forma que ocorre no Balanço Financeiro, reflete-se na DVP a classificação de R\$ 216 bilhões na rubrica “Outras Receitas de Capital”, totalizando 29% das Receitas de Capital. Recomenda-se que o tipo de agrupamento em contas do tipo “outras” não ultrapasse 10% do total a que se refere, em prejuízo da evidenciação da informação contábil.

2.19.3 Balanço Orçamentário (BO)

O Balanço Orçamentário evidencia o montante das receitas e despesas previstas comparativamente aos respectivos valores realizados. O Relatório ressalta inconsistências de saldos verificadas no Balanço Orçamentário consolidado de 2009.

Tais inconsistências estão relacionadas a desequilíbrio entre os valores totais registrados nas colunas “Previsão Atualizada da Receita” e “Dotação Atualizada da Despesa do Balanço Orçamentário”. Com efeito, a diferença negativa de R\$ 1,29 bilhão entre os montantes atualizados das receitas previstas e das despesas

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

autorizadas originou-se de falhas no processamento eletrônico de créditos adicionais abertos em 2009.

2.19.4 Balanço Financeiro (BF)

Nos termos do artigo 103 da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Financeiro deve evidenciar a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

O exame de consistência do Balanço Financeiro consolidado de 2009 revela que os montantes das receitas e despesas orçamentárias coincidem com os valores consignados na Demonstração das Variações Patrimoniais. Os saldos das disponibilidades do exercício anterior e para o exercício seguinte conferem com aqueles demonstrados no Balanço Patrimonial.

2.19.5 Resultado patrimonial e patrimônio líquido

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício. Algumas receitas não estão sendo registradas, na contabilidade pública, nem por competência, no momento do fato gerador, nem por caixa, no momento da arrecadação, mas sim por um terceiro regime, ao impactarem o resultado do exercício num momento posterior ao da arrecadação, quando são de fato registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Por conseguinte, há diferentes momentos em que a receita é registrada no Siafi atualmente, em virtude de diferentes critérios adotados na administração pública. Assim, conclui-se ser necessário que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passe a especificar em nota explicativa à Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) as receitas e respectivos montantes, de cada regime ou momento de impacto no patrimônio.

2.20 Área Temática – reforma agrária

Os principais instrumentos utilizados pela União para intervenção na Organização Agrária são financiados pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e também com políticas de equalização de juros de empréstimos bancários

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

destinados ao custeio e ao investimento na agricultura familiar, além do subsídio ao seguro rural voltado à agricultura familiar.

Nos últimos cinco anos houve um acréscimo contínuo de recursos destinados à reforma agrária até o exercício de 2007. No exercício de 2008, percebe-se um decréscimo de despesas, tanto em termos absolutos quanto relativamente ao PIB, com leve recuperação no exercício de 2009.

Segundo texto enviado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a Prestação de Contas do Presidente da República, a diminuição da execução orçamentária e financeira deve-se a uma queda na arrecadação federal em 2008 e no 1º semestre de 2009, em face da crise econômica mundial, elevando o contingenciamento de recursos por parte do Governo Federal.

2.21 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2008

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 2008.

Constata-se que, dos 29 itens decorrentes das recomendações proferidas no relatório sobre as contas de governo de 2008, 10 foram atendidos, 8 foram parcialmente atendidos, 3 estão em atendimento e 8 não foram atendidos.

Cumprir consignar que as recomendações formuladas pelo TCU no relatório sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2008, bem como as respostas encaminhadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, foram, e ainda estão sendo, objeto de monitoramento por parte da Corte de Contas, por intermédio das presentes contas, das contas ordinárias dos respectivos órgãos/entidades, bem como de outros processos de fiscalização.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

2.22 Conclusão – Contas do Presidente da República de 2009

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

Os exames efetuados pelo TCU nos documentos, balanços e demonstrativos contábeis encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise do TCU conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2009, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando-se, no entanto, os seguintes aspectos:

2.22.1 Ressalvas

- I. baixo percentual de execução em 24% das ações relacionadas como prioritárias no Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009, e não inclusão de 101 ações constantes do mesmo anexo na Lei Orçamentária Anual;
- II. falta de registro dos estoques dos créditos parcelados tributários (não-previdenciários) e previdenciários instituídos pela Lei nº 11.960, de 29/6/2009 e pela Lei nº 11.941, de 27/5/2009, nos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- III. baixo percentual de arrecadação das multas administrativas aplicadas por órgãos da administração pública federal;
- IV. passivo crescente de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais;

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- V. informações do Siafi desatualizadas quanto ao volume de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas;
- VI. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais;
- VII. extrapolação da dotação autorizada no Orçamento de Investimento nas fontes “Recursos de Geração Própria”, “Recursos para Aumento de Patrimônio Líquido – Controladora” e “Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Estatais”;
- VIII. deficiências nos dados que deveriam subsidiar a análise dos resultados dos programas e de suas ações, caracterizadas, entre outros pontos, por parcela representativa de subtítulos com execuções físicas desproporcionais frente às metas físicas estabelecidas, projetos sem produto e metas definidos, subtítulos sem execução orçamentária, mas com execução física registrada, e por significativa ausência de preenchimento dos indicadores de programas;
- IX. utilização de segmentos culturais diversos dos elencados no artigo 18 da Lei nº 8.313/1991 para fins de enquadramento dos projetos culturais, sem a devida disciplina normativa;
- X. descumprimento do inciso I do artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;
- XI. não inclusão na Lei Orçamentária Anual da União de 2009, como unidade orçamentária, da Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil;
- XII. inconsistências contábeis e procedimentos inadequados que afetaram a evidenciação do patrimônio da União nas demonstrações financeiras do exercício de 2009:
 - a) contabilização das contas retificadoras de recursos a receber e a liberar para pagamento de Restos a Pagar em grupo distinto da conta a que objetiva retificar, deturpando a informação do grupo do Balanço Patrimonial em que é apresentada a conta retificadora.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

b) inexistência de código de órgão no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009;

c) manutenção de saldos patrimoniais remanescentes de entidades extintas ou liquidadas: Superintendências e Agências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam e ADA) e do Nordeste (Sudene e Adene), Companhia de Colonização do Nordeste (Colone), Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar);

d) ausência de inclusão, nas demonstrações contábeis consolidadas, dos saldos referentes às entidades Funai – Patrimônio Indígena, Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil e dos fundos do setor elétrico geridos pela Eletrobras;

e) omissão, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal relacionados nas “Informações Adicionais – Conformidade Contábil” da Prestação de Contas do Presidente da República de 2009, de providências para regularizar as situações que geraram restrição na conformidade contábil do BGU naquele exercício;

f) superavaliação do Ativo da União, em razão de:

f.1) divergência entre os montantes em estoque de parcelamentos previdenciários e não-previdenciários informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009 e os saldos das contas do Ativo que representam valores a receber originários desses parcelamentos;

f.2) divergência entre o montante de créditos inscritos em Dívida Ativa informado na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009 e os saldos das contas do Ativo que representam tais créditos;

f.3) ausência de registro da depreciação, amortização e exaustão de itens do Ativo Permanente de órgãos da administração direta, autarquias, fundações e fundos especiais;

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- f.4) ausência de registro da provisão para perdas prováveis e omissão de baixa de valores prescritos relativamente aos créditos, bens e valores em circulação, e aos valores realizáveis a longo prazo registrados nos balanços patrimoniais dos órgãos da administração direta;
- g) inconsistência nos registros contábeis dos restos a pagar;
- h) subavaliação do passivo da União, em razão de retificação a maior do montante inscrito em restos a pagar não processados;
- i) ausência de justificativa em nota explicativa para os itens de valores expressivos que não possuíam saldo no exercício anterior ou que deixaram de apresentar saldo em 2009, nos Balanços Patrimonial e Financeiro;
- j) presença de contas genéricas, com saldo elevado em relação ao respectivo subgrupo:
- j.1) no Balanço Patrimonial: Benefícios Diversos a Pagar, Outros Débitos a Pagar, Compensações Diversas;
 - j.2) no Balanço Financeiro e na Demonstração das Variações Patrimoniais: Outras Receitas de Capital e Créditos Diversos a Receber – Outros Créditos;
- k) inconsistências no registro de créditos adicionais abertos em 2009, comprometendo a qualidade das informações do Balanço Orçamentário;
- l) ausência de referência em nota explicativa acerca dos períodos dos balanços publicados por cada empresa em que se baseiam os valores registrados a título de participações societárias da União;
- m) ausência de conciliação entre as Demonstrações Contábeis publicadas pelo Banco Central do Brasil e os saldos registrados no Siafi;
- n) diferença entre os valores referentes às despesas intra-orçamentárias e as receitas intra-orçamentárias registradas nos demonstrativos da União.

XIII. descumprimento do artigo 32, inciso III, da Lei nº 4.504/1964, dos arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/1964 e do Acórdão nº 557/2004-TCU-Plenário que obrigam o registro contábil dos imóveis obtidos para Reforma Agrária como

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

patrimônio no balanço patrimonial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);

XIV. descumprimento dos §§ 2º ao 6º do artigo 18 da Lei nº 8.629/1993, que garante ao beneficiário da Política Nacional de Reforma Agrária o direito de adquirir o título da parcela recebida em caráter definitivo, mediante o pagamento do valor da terra, obedecido o período em que o imóvel permanece legalmente inegociável;

XV. descumprimento do § 3º do artigo 2º da Lei nº 6.830/1980 e do artigo 1º da Portaria STN nº 685/2006, pela ausência de sistemática de cobrança dos créditos de instalação devidos pelos beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária.

2.22.2 Recomendações

I. ao Poder Executivo que consigne dotação orçamentária às ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias e adote as providências cabíveis no sentido das referidas ações terem sua execução priorizada frente às demais despesas discricionárias;

II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que proceda ao registro dos estoques dos créditos parcelados tributários (não-previdenciários) e previdenciários instituídos pela Lei nº 11.960, de 29/6/2009, e pela Lei nº 11.941, de 27/5/2009, nos sistemas de controle de parcelamentos;

III. à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco Central do Brasil que realizem estudos com vistas a aprimorar a operação do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, contemplando mecanismos que aumentem a eficácia e a segurança do processo de inscrição e baixa de devedores naquele cadastro, considerando, especialmente, a possibilidade de registrar de forma individualizada cada um dos débitos associados a um mesmo devedor;

IV. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) apresente um plano de ação com medidas para reduzir o estoque de prestações de contas não analisadas, considerando, entre outras, ações

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

voltadas para melhoria na gestão do quadro de pessoal vinculado aos processos de análise de prestação de contas de recursos descentralizados;

b) priorize a completa implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv);

c) promova a adequação da execução orçamentária nas fontes “Recursos de Geração Própria”, “Recursos para Aumento de Patrimônio Líquido – Controladora” e “Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Estatais” sempre que ocorrer extrapolação no âmbito do Orçamento de Investimentos;

V. aos Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação, da Integração Nacional, do Turismo, da Ciência e Tecnologia, da Saúde e do Esporte que adotem ações com vistas a reduzir o estoque de prestação de contas não analisadas de recursos descentralizados;

VI. ao Ministério da Fazenda que assegure a fidedignidade dos dados gerenciais disponíveis no Siafi sobre o volume de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas;

VII. aos Ministérios da Defesa, da Previdência Social e das Minas e Energia, supervisores das empresas Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras International Braspetro B.V. – PIB BV, Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Termoceará Ltda. e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), que orientem suas supervisionadas no sentido de observarem a vedação constante do inciso II do artigo 167 da Constituição Federal,⁵ quando da execução do Orçamento de Investimento;

VIII. ao Ministério da Cultura que discipline, em ato normativo, o detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de receita criada pelo artigo 18 da Lei nº 8.313/1991, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no referido artigo;

⁵ Art. 167. São vedados:

.....
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

IX. ao Ministério da Integração Nacional que **aplique o mínimo de 20 % dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste**, em cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;⁶

X. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Defesa que providenciem a inclusão da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha nos orçamentos fiscal e da seguridade social ou dê prosseguimento às medidas para alteração da natureza jurídica da entidade, de acordo com o disposto no Ofício nº 250/SE/MP, de 20 de maio de 2009;

XI. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional, do Desenvolvimento Agrário, dos Transportes e do Meio Ambiente que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas e tomem, se for o caso, as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);

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

a) inclua o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima no rol de fundos especiais constante do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);

b) estude a possibilidade de adotar um critério de consolidação mais abrangente para a apresentação das demonstrações contábeis consolidadas do Balanço Geral da União, de modo a evidenciar integralmente o patrimônio da União;

c) em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda, apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo e os valores de estoque de parcelamentos previdenciários e não-

⁶ Art. 42. Durante 25 (vinte e cinco) anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 43, de 15.4.2004)

I - vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II - cinquenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

previdenciários informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009;

d) em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda, apresente a conciliação contábil entre os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo e os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa informados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2009;

e) institua procedimento contábil e oriente os respectivos órgãos setoriais de contabilidade da administração direta acerca da necessidade de promover a baixa de valores prescritos e constituir provisão para perdas prováveis relativamente aos créditos, bens e valores em circulação e aos valores realizáveis a longo prazo;

f) que, em 180 dias, adote todas as medidas necessárias para que os registros contábeis de restos a pagar reflitam os atos e fatos contábeis ocorridos e para que haja a devida padronização das fontes de informações necessárias à elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária;

g) tome providências no sentido de que a retificação dos restos a pagar não processados não ocorra em valor superior ao montante efetivamente inscrito;

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

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

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

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

l) apresente em nota explicativa a composição das participações societárias da União, especificando a porcentagem de sua participação no capital de cada empresa, a parcela reconhecida a título de equivalência patrimonial no exercício e a data-base dos balanços de referência de cada empresa;

m) em conjunto com o Banco Central, apresente a conciliação entre as Demonstrações Contábeis publicadas pelo Banco e os saldos constantes no Siafi no Órgão Banco Central do Brasil;

n) especifique, em nota explicativa às demonstrações contábeis, as receitas e respectivos montantes, ainda que aproximados, de cada regime ou momento de impacto no patrimônio, nos casos em que haja critérios diferentes adotados na administração pública;

o) efetue estudos para identificar as causas da diferença entre os valores referentes às despesas intraorçamentárias e as receitas intraorçamentárias, bem como solucione as inconsistências apontadas para os próximos exercícios;

p) torne disponível a consulta à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, na transação Balansint do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), a todos os usuários do sistema;

q) oriente os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal a tomarem providências tempestivas a fim de não apresentar situações de restrição na conformidade contábil do Balanço Geral da União (BGU);

XIII. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que:

a) adote, em obediência ao artigo 32, inciso III, da Lei nº 4.504/1964 e ao item 9.2.6 do Acórdão nº 557/2004-TCU-Plenário, as medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, considerando que: os imóveis desapropriados que ainda lhe pertencem devem ser registrados em contas específicas do ativo real, discriminando a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.); os imóveis já transferidos aos

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

assentados, que podem ser revertidos ao seu domínio em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários; os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis;

b) institua sistemática para reaver os créditos concedidos e registrados na conta 1.2.2.4.9.10.00 – “Créditos a receber de parceiros”, que garanta ao beneficiário da Política Nacional de Reforma Agrária o direito de adquirir o título da parcela recebida, em caráter definitivo, mediante o pagamento do valor da terra, em conformidade com o disposto nos §§ 2º ao 6º do artigo 18 da Lei nº 8.629/1993;

c) recupere os créditos concedidos e registrados na conta 1.2.2.3.1.00.00 – “Empréstimos concedidos”, operacionalizando a cobrança de créditos concedidos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, que consista no mínimo em: inscrição dos créditos vencidos na Dívida Ativa da Fazenda Nacional, nos termos do §

3º do artigo 2º da Lei nº 6.830/1980; inscrição dos devedores inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, nos termos do artigo 1º da Portaria STN nº 685/2006.

2.23 Pareceres Prévios e Votos dos Ministros e Auditores

PROJETO DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

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

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2009, 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 no Balanço Geral da União, constituído de Balanços e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, nos termos do art. 228 e seus parágrafos do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre: a) a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País;

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

CONSIDERANDO que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2009, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2009, 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 o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2009, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza,
em 9 de junho de 2010.

3 VOTO

3.1 Tempestividade na apreciação das contas

Ao ser designado, pela Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, Senadora Rose de Freitas, para relatar as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2009 busquei, desde logo, debruçar-me sobre a matéria para apresentar a este Colegiado parecer fundamentado e tempestivo para subsidiar o voto de cada um dos membros desta Comissão.

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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

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

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

3.2 Ajustes na denominação do Relatório e Parecer Preliminar

Preliminarmente, cabe registrar que o TCU denomina o processo de prestação de contas ora de *“Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2009”*, ora de *“Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2009”*.

Ambas as denominações conflitam com o comando expresso da Constituição Federal no sentido de que cabe àquela Corte de Contas emitir parecer prévio e esta Casa julgar as contas do *“Presidente da República”*, nos termos estabelecido nos artigos 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, da Constituição Federal, o que não se confunde com **“contas de governo”** ou do **“Poder Executivo”**, dado o caráter personalíssimo e singular que deve ser observado nos processos de prestações de contas.

O caráter pessoal decorre do fato de a legislação imputar penas severas aos titulares de contas eventualmente não aprovadas, como é o caso da

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

inelegibilidade do responsável, nos termos estabelecidos pelo artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.⁷

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

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

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

Por estas razões adotamos, neste Relatório e no projeto de decreto legislativo que submetemos à apreciação deste Colegiado, a denominação “**contas do Presidente da República**”, inclusive para guardar consonância com o título do documento submetido pelo Poder Executivo à apreciação desta Casa.

⁷ Art. 1º São inelegíveis:
I - para qualquer cargo:

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

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

3.3 Conteúdo do relatório e do Parecer Prévio

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

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

O trabalho ora apresentado pelo TCU é um exame crítico das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2009 sob os aspectos econômico, financeiro e orçamentário e, dentro desse enfoque, uma avaliação da Administração Pública Federal como um todo.

Segundo consignado pelo TCU, o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2009, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2009, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

Destaca aquela Corte de Contas que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2009, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes.

O TCU apontou quinze ressalvas às Contas do Presidente da República. Entende esta relatoria, assim como outros que a antecederam, que ressalvas só devem comprometer a aprovação das contas se ficar caracterizada, claramente, a

CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

conivência ou omissão do titular em tomar as providências de sua alçada para correção das irregularidades, situação esta que não se verificou na prestação de contas relativa ao exercício de 2009.

A propósito, vale registrar que as normas de auditoria Independente⁸ apontam que as ressalvas expressas sobre as demonstrações contábeis devem permitir aos usuários claro entendimento de sua natureza e seus efeitos nas demonstrações contábeis, particularmente sobre a posição patrimonial e financeira e o resultado das operações.

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

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

Além disso, é de se observar que o TCU já expediu as recomendações pertinentes aos diversos órgãos e entidades do Poder Executivo no sentido de que estes adotem as providências e medidas necessárias para corrigir as irregularidades detectadas (item 2.22.2 deste Relatório).

Isso posto, em vista dos elementos trazidos à colação nestes autos, esta Relatoria **VOTA** pela aprovação das contas apresentadas pelo Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2009 nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

3.4 Contas dos demais Poderes e do Ministério Público

Estão anexas a estes autos as contas relativas ao exercício de 2009 dos dirigentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal

⁸ Interpretação Técnica (IT) relativa ao item 11.3 da NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/t1105.htm>. Acesso em 24/4/2015.

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Tribunal Superior do Trabalho, Conselho da Justiça Federal e Justiça Federal de 1º e 2º graus, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior Eleitoral e Ministério Público da União, encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento do artigo 101 da Lei nº 12.017, de 2009.

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

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

Até o exercício financeiro de 2006, além do Parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, o TCU também emitia parecer para as contas dos gestores dos demais Órgãos e Poderes.

A partir de então, o TCU deixou de emitir parecer sobre as contas dos demais Poderes e Órgãos em consonância com a decisão do STF. Em consequência, submeto a este Plenário proposta para o liminar **ARQUIVAMENTO**, sem julgamento de mérito, das contas dos gestores dos demais Órgãos e Poderes encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento dos artigos 56 e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 e do artigo 101 da Lei nº 12.017, de 12/8/2009, nos termos do projeto de decreto legislativo anexo.

Sala da Comissão, em

Deputado IZALCI

Relator

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova as Contas do Presidente da República
relativas ao Exercício de 2009.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com as ressalvas apontadas pelo Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, datado de 9 de junho de 2010, as contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, atinentes ao exercício de 2009, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com, o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

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

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputada IZALCI

Relator

Senadora ROSE DE FREITAS

Presidente

CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Arquiva, sem julgamento de mérito, as contas dos dirigentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Tribunal Superior do Trabalho, Conselho da Justiça Federal e Justiça Federal de 1º e 2º graus, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior Eleitoral e Ministério Público da União, relativas ao Exercício de 2009.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam arquivadas, sem julgamento de mérito, as contas relativas ao exercício de 2009 dos dirigentes do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Tribunal Superior do Trabalho, Conselho da Justiça Federal e Justiça Federal de 1º e 2º graus, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior Eleitoral e Ministério Público da União, encaminhadas ao Congresso Nacional em cumprimento do artigo 101 da Lei nº 12.017, de 12/8/2009.

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

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputada IZALCI

Relator

Senadora ROSE DE FREITAS

Presidente