

8. CONCLUSÃO

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 Tribunal de Contas da União 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 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 2008, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se, no entanto, os seguintes aspectos.

Ressalvas

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

- I. inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- II. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, 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;
- III. não observação das metas e prioridades fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA;
- IV. graves deficiências nos dados que deveriam subsidiar a análise dos resultados dos programas e de suas ações, caracterizadas, entre outros pontos, pela ausência de registro dos índices alcançados em 524 (71%) indicadores de programas com apuração anual, na data prevista para fechamento do SIGPlan, bem como pela baixa correlação entre o alcance de metas físicas e financeiras das ações, a indicar falha de planejamento, o que compromete a identificação dos impactos gerados por boa parte da ação governamental;
- V. ausência de registro, por parte do Ministério da Cultura – MinC, da localidade dos projetos culturais incentivados e utilização de segmentos culturais diversos dos elencados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991 para fins de enquadramento dos projetos culturais, sem a devida disciplina normativa;
- VI. ausência de identificação do destino dos recursos aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos da Lei de Informática (Lei nº 8.387, de 30/12/1991);

VII. grande defasagem entre o ano-base de fruição da renúncia tributária decorrente da Lei de Informática e o prazo para recebimento e análise dos relatórios demonstrativos das empresas beneficiárias;

VIII. diferença entre os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, verificada nas gerências regionais da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, referente aos valores de imóveis de uso especial, afetando a confiabilidade dos números apresentados no Balanço Patrimonial da União;

IX. subavaliação do patrimônio da União, em razão da exclusão, das demonstrações contábeis consolidadas, das entidades Funai (Patrimônio Indígena), Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construções de Casa para o pessoal da Marinha do Brasil, além dos fundos do setor elétrico, que têm sua gestão sob a responsabilidade da Eletrobrás;

X. inconsistências na contabilização das receitas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, gerando valores divergentes entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações;

XI. procedimentos contábeis inconsistentes ou inadequados que afetam negativamente o objetivo da evidenciação das demonstrações financeiras:

a) agrupamento de vultosos valores nas contas “Outros créditos em circulação” do Ativo Não Financeiro, “Outras compensações” do Ativo Compensado e “Compensações diversas” do Passivo Compensado, no Balanço Patrimonial, de forma prejudicial à qualidade da evidenciação da informação contábil;

b) subavaliação do Ativo não financeiro e do Passivo não financeiro do Balanço Patrimonial consolidado em R\$ 339 bilhões, devido à apresentação das contas retificadoras “Recursos a Receber para Pagamento de RP” e “Recursos a liberar para pagamento de RP”;

c) contabilização das contas retificadoras de recursos a receber e a liberar para pagamento de RP em grupo distinto da conta a que retifica, deturpando a utilidade da informação do grupo do Balanço Patrimonial em que consta a conta retificadora;

d) ausência de explicações em notas explicativas sobre:

- mudanças de critérios na elaboração dos demonstrativos contábeis;
- ajustes em valores relevantes, como o efetuado pelo INSS, no valor de R\$ 158 bilhões;
- variações substanciais de saldos contábeis;
- relação dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundos que compõem os demonstrativos consolidados;

- informações sobre criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgãos e entidades;

- ausência de menção à mudanças de interpretação que afetaram os valores dos demonstrativos e à existência de apurações incorretas no encerramento do exercício.

e) utilização indevida da nomenclatura receitas e despesas extra-orçamentárias nas Demonstrações de Variações Patrimoniais, onde deveriam constar variações ativas e passivas independentes do orçamento;

f) ausência no Balanço Geral da União dos Balanços Orçamentários para os tipos de administração “Indireta (exceto Fundos)” e “Fundos (Indireta);

g) utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação nos balanços de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido é órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;

h) existência de diferenças entre os valores de receitas orçamentárias do Balanço Orçamentário dos Fundos (Direta) e do Balanço Financeiro e Demonstração de Variações Patrimoniais respectivo;

i) existência de diferenças de valores entre as despesas e receitas orçamentárias, nestas incluídas as respectivas deduções, constantes do balanço orçamentário e os mesmos itens constantes da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro, gerando desarmonia entre as demonstrações e possíveis equívocos de análise e interpretação das informações;

j) não integração no Siafi do resultado do Banco Central, órgão 25.280, que registra o patrimônio referente às atividades desempenhadas pela autoridade monetária, sem menção nas notas explicativas;

k) manutenção de saldos patrimoniais de entidades extintas ou liquidadas.

XII. utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, à semelhança do que já vinha ocorrendo em exercícios anteriores, em especial quanto ao registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, descaracterizando o aspecto orçamentário da operação, e ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias de valores de entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União;

XIII. manutenção de volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2008, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes;

XIV. manutenção no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi de valores concernentes a restos a pagar não-processados inscritos em exercícios anteriores a 2005, sem prazo de validade prorrogado, o que contraria o Decreto nº 93.872/1986;

XV. ausência de evidenciação nas estatísticas fiscais oficiais divulgadas pelo Banco Central do Brasil:

a) dos valores da Dívida Fiscal Líquida da União (Governo Federal, Banco Central e Empresas Estatais Federais), em prejuízo à análise desta em face do endividamento público, e;

b) do montante dos títulos públicos emitidos para constituição do Fundo Soberano do Brasil – FSB.

Recomendações

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

I. ao Poder Executivo que adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3º, do art. 50, da Lei Complementar nº 101/2000;

II. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que adote as providências cabíveis para que o orçamento contemple o disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, 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;

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

IV. à Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda – MF e a setorial orçamentária do Ministério das Relações Exteriores – MRE, analise a possibilidade de instituição de mecanismos que corrijam as distorções geradas por alterações cambiais na execução orçamentária;

V. à Casa Civil da Presidência da República que se articule com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP no sentido de elaborar um plano de ação para fortalecer os sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública;

VI. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, como órgão responsável pelo monitoramento, avaliação e revisão do Plano Plurianual – PPA, conforme dispõe o art. 1º, § 3º, do Decreto nº 6.601, de 10/10/2008, adote as providências cabíveis, inclusive junto aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, no sentido de:

a) registrar no SIGPlan a despesa liquidada de acordo com o conceito da Lei nº 4.320/1964;

b) reduzir o volume de inconsistências entre as execuções orçamentária e física constatada nos registros do SIGPlan;

c) serem inseridas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan todas informações relativas aos indicadores dos programas, especialmente seus índices, com vistas a possibilitar análise do desempenho destes;

d) realizar análise das razões que levam à situação identificada quanto ao descasamento das execuções física e financeira e quanto à falta de informação relativa aos indicadores de programas;

VII. ao Ministério da Cultura – MinC, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar a utilização dos recursos renunciados pelos projetos culturais, que:

a) adote providências com vistas à viabilização em sistema próprio de registro que identifique a localidade dos projetos culturais incentivados;

b) promova, em conjunto com o Ministério da Fazenda – MF, estudos visando à contabilização das ações e recursos decorrentes das receitas renunciadas no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi;

c) estabeleça em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais contemplados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991, para fins de enquadramento dos projetos culturais;

VIII. ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar os recursos oriundos da contrapartida da Lei de Informática (Lei nº 8.387, de 30/12/1991):

a) que desenvolva, junto à Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, gestões no intuito de viabilizar a identificação da destinação dos recursos aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos da Lei nº 8.387, de 30/12/1991 – Lei de Informática, possibilitando a discriminação dos projetos beneficiados pelos recursos e os montantes neles aplicados;

b) que promova estudos com vistas à adoção de providências para a redução do prazo de apresentação e análise dos relatórios demonstrativos das empresas beneficiárias da renúncia, considerando os óbices de ordem normativa e prática que concorrem para esse atraso;

IX. ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest que promova alterações nos demonstrativos que discriminam a abertura de créditos no âmbito do orçamento de investimento, de forma a que estes passem a contemplar colunas específicas para créditos extraordinários e para as alterações orçamentárias que não representem créditos adicionais;

X. aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e das Minas e Energia – MME, supervisores das empresas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG, para que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

XI. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, à Secretaria do Patrimônio da União – SPU e às unidades setoriais de contabilidade dos órgãos e entidades do Governo Federal que tomem providências a fim de eliminar as discrepâncias existentes entre os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet referentes aos imóveis de uso especial da União;

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

a) faça refletir nas demonstrações contábeis consolidadas o patrimônio da União em sua plenitude, inclusive saldos e movimentos dos Fundos do Setor Elétrico, Fundação Habitacional do Exército, a Caixa de Construção de Casa do Pessoal da Marinha do Brasil e Funai-Patrimônio Indígena;

b) providencie a compatibilização entre as receitas decorrentes de operações entre órgãos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;

c) estabeleça critério para o agrupamento de contas nos demonstrativos contábeis e detalhe os agrupamentos de contas (Ex.: “Outros Créditos em Circulação” e “Outras Compensações”) em nível razoável de evidenciação;

d) deixe de efetuar rotinas de retificação em grupos de Ativo e de Passivo que prejudiquem a utilidade e a fidedignidade da informação em outros grupos do Balanço Patrimonial;

e) apresente em notas explicativas: quaisquer mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem impactadas por tais mudanças; casos em que as contas sofram variação anual substancial, com as respectivas justificativas; ajustes efetuados em valores relevantes, bem como, quadros com órgãos e entidades que compõem os demonstrativos consolidados, com informações sobre inclusão, exclusão, criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgão e entidades;

f) apresente todos os demonstrativos devidos, referentes a todos os tipos de administração;

g) corrija a divergência de valores da receita orçamentária entre o balanço orçamentário e balanço financeiro e demonstração das variações patrimoniais dos fundos da administração direta;

h) faça constar nas notas explicativas justificativa no caso da não integração do resultado do Banco Central, órgão 25.280;

XIII. ao Banco Central do Brasil – Bacen, na qualidade de órgão responsável pelas estatísticas fiscais oficiais, que:

a) desdobre por esfera do governo as informações referentes à Dívida Fiscal Líquida do Setor Público;

b) evidencie nas estatísticas fiscais oficiais, em item específico, o montante de obrigações assumidas em favor do Fundo Soberano do Brasil – FSB;

XIV. à Setorial Contábil do Ministério da Fazenda, que efetue regularmente a integração do resultado do órgão 25.280 – Banco Central, e que, no caso da não integração, faça constar justificativa nas notas explicativas do BGU;

XV. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa; dos Transportes – MT; da Previdência Social – MPS e da Integração Nacional – MI, que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas, tomando as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

AUGUSTO NARDES
Relator

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 2008, 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 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 2008, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2008, 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 2008, 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 2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro

VALMIR CAMPELO
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

JOSÉ JORGE
Ministro