



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Fiscalização a serviço da sociedade

# Temas de destaque das **Contas do Governo** dos últimos 5 anos

2007 - 2011





República Federativa do Brasil  
Tribunal de Contas da União

---

**Ministros**

Benjamin Zymler (Presidente)  
Augusto Nardes (Vice-presidente)  
Valmir Campelo  
Walton Rodrigues  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes

**Ministros-substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

**Ministério Público junto ao TCU**

Lucas Rocha Furtado (Procurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)  
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Temas de destaque das  
**Contas do Governo**  
dos últimos 5 anos

© Copyright 2012, Tribunal de Contas da União  
[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

---

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Temas de destaque das contas do Governo dos últimos 5 anos / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2012.

80 p. : il., grafs., color.

1. Prestação de contas - Brasil. 2. Administração pública – controle – Brasil. 3. Contabilidade pública – relatório - Brasil. 4. Finanças públicas – Brasil – (2006-2010). I. Título.

---

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>AUMENTO DAS RESERVAS CAMBIAIS E REFLEXOS NA COORDENAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS MONETÁRIA E FISCAL</b>	<b>7</b>
Descrição	9
Por que o tema é relevante?	12
Ações futuras de controle	12
<b>METAS FÍSICO-FINANCEIRAS E INDICADORES DOS PROGRAMAS DO PPA</b>	<b>13</b>
Descrição	15
Por que o tema é relevante?	15
Atuação do TCU	16
Ações futuras de controle	17
<b>METAS E PRIORIDADES DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)</b>	<b>19</b>
Descrição	21
Por que o tema é relevante?	21
Atuação do TCU	23
Ações futuras de controle	23
<b>RESTOS A PAGAR</b>	<b>25</b>
Descrição	27
Por que o tema é relevante?	27
Atuação do TCU	29
Ações futuras de controle	30
<b>TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS</b>	<b>31</b>
Descrição	33
Por que o tema é relevante?	33
Atuação do TCU	35
Ações futuras de controle	36
<b>APLICAÇÕES MÍNIMAS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO</b>	<b>37</b>
Descrição	39
Por que o tema é relevante?	40
Atuação do TCU	40
Ações futuras de controle	43
<b>ARRECADAÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS</b>	<b>45</b>
Descrição	47
Por que o tema é relevante?	47
Atuação do TCU	48
Ações futuras de controle	49

<b>INCENTIVO FISCAL À CULTURA (LEI 8.313/1991 – LEI ROUANET)</b>	<b>51</b>
Descrição	53
Por que o tema é relevante?	53
Atuação do TCU	54
Ações futuras de controle	55
<b>DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	<b>57</b>
Descrição	59
Por que o tema é relevante?	60
Atuação do TCU	61
Ações futuras de controle	63
<b>DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO</b>	<b>65</b>
Descrição	67
Por que o tema é relevante?	68
Atuação do TCU	68
Ações futuras de controle	70
<b>SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS (SIC)</b>	<b>73</b>
Descrição	75
Por que o tema é relevante?	76
Atuação do TCU	77
Ações futuras de controle	77

## APRESENTAÇÃO

Este Caderno Especial reúne alguns temas que mereceram destaque nos Relatórios sobre as Contas do Governo referentes aos exercícios de 2007 a 2011, relatados respectivamente pelos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro. A publicação insere-se em um amplo contexto de transformação, no qual o Tribunal de Contas da União (TCU) se empenha para modernizar e aprimorar todo o processo que envolve o assunto.

A emissão de parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República é a primeira competência conferida pela Constituição Federal ao TCU. Trata-se de um dos mais importantes produtos elaborados pelo Tribunal, etapa fundamental do controle externo da gestão pública brasileira, que garante o Poder Legislativo e a sociedade com elementos técnicos essenciais para a avaliação do desempenho da gestão do País.

Além de subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, o Relatório é o principal instrumento de promoção de *accountability* governamental. Ele apresenta um diagnóstico abrangente sobre a atuação do governo em diferentes áreas, sob diversos prismas: econômicos, contábeis, patrimoniais, orçamentários, financeiros e operacionais. Revela, ainda, necessidades de aperfeiçoamento da capacidade governamental na condução dos negócios públicos, tanto na formulação das políticas públicas quanto na sua implementação, acompanhamento, avaliação e controle.

Nos últimos anos, o TCU tem buscado aprimorar esse instrumento, ciente da importância de seu papel em contribuir para que sejam atendidas as demandas crescentes da sociedade por melhores serviços, respeito à cidadania, maior transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Com vistas a que o Relatório sobre as Contas do Governo tenha relevância e efetividade para o atendimento dessas demandas, todo o processo que o cerca encontra-se em revisão e transformação.

Nesse sentido, foram firmadas parcerias com o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os objetivos dos esforços conjuntos consistem em fortalecer instrumentos de análise utilizados na elaboração do Relatório e identificar oportunidades de melhoria na elaboração e comunicação do trabalho, por meio de comparação com Entidades de Fiscalização Superiores de outros países.

*Pari passu*, busca-se intensificar o diálogo e a interação com os órgãos envolvidos na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao avanço em termos de conteúdo e formato das informações apresentadas. Igualmente, deve ser ressaltada a colaboração dos órgãos integrantes dos demais Poderes e do Ministério Público da União, cujas contas integram o Relatório e o tornam mais completo, com informações sobre a gestão de todo o Governo da República, e não apenas do Chefe do Executivo.

É essencial que esse contexto de aperfeiçoamento se estenda aos instrumentos de comunicação dos resultados do Relatório, com o objetivo de ampliar as ferramentas de

transparência e *accountability* disponíveis ao exercício do controle social e da cidadania. Considerando a variedade do público do trabalho, o Tribunal tem buscado diversificar as formas de divulgação e a linguagem utilizada.

Este Caderno Especial segue nessa esteira e reúne alguns temas que mereceram destaque nos Relatórios de 2007 a 2011. São questões de elevada significância e recorrentemente avaliadas pelo TCU, mas que ainda carecem de aperfeiçoamento, de modo que comporão trabalhos futuros do Tribunal. Por essa razão, são chamados “temas de destaque” e requerem atenção tanto dos agentes públicos como de toda a sociedade.

Uma vez que as matérias examinadas nas Contas de Governo são estruturantes, transversais a toda a administração pública federal, eventuais constatações de riscos e falhas exigem aprofundamento, de modo que, não raro, sua análise extrapola o relatório anual e compõe processos específicos, inclusive de fiscalizações. Dos trabalhos, resultam recomendações e determinações que são, então, monitoradas pelo Tribunal e noticiadas no subsequente Relatório sobre as Contas do Governo.

Do mesmo modo, os efeitos decorrentes da correção de ressalvas e da implementação de recomendações emanadas do Relatório sobre as Contas do Governo são traduzidos em benefícios consideráveis. Esses benefícios não se restringem ao setor público e alcançam, direta ou indiretamente, todos os cidadãos brasileiros, contribuintes dos recursos sobre os quais o Governo presta contas.

Os temas apresentados neste Caderno constituem exemplos do grande valor das análises consolidadas no Relatório sobre as Contas de Governo, como se verifica a seguir:

1. Aumento das reservas cambiais e reflexos na coordenação entre as políticas monetária e fiscal;
2. Metas físico-financeiras e indicadores dos programas do Plano Plurianual (PPA);
3. Metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
4. Restos a pagar;
5. Transferências voluntárias;
6. Aplicações mínimas em saúde e educação;
7. Arrecadação de multas administrativas;
8. Incentivo fiscal à cultura (Lei n 8.313/1991 – Lei Rouanet)
9. Desenvolvimento regional;
10. Demonstrações contábeis da União;
11. Sistemas de Informação de Custos (SIC).

Certamente, existem outras matérias igualmente relevantes, tratadas em contas de governo anteriores, mas que não fazem parte desta publicação. Espera-se, portanto, que este Caderno seja a peça inaugural de uma série que se volta para o fomento da transparência e *accountability* da gestão pública, essenciais ao exercício do controle social e ao aperfeiçoamento da administração pública.

Ministro BENJAMIN ZYMLER

Presidente

## **AUMENTO DAS RESERVAS CAMBIAIS E REFLEXOS NA COORDENAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS MONETÁRIA E FISCAL**

<b>Descrição</b>	Acompanhamento do aumento expressivo de divisas externas nos últimos anos, que podem provocar oscilações no resultado patrimonial do Banco Central e levar à realização das chamadas “operações de equalização cambial”, com o Tesouro Nacional. Tais transferências podem impactar as variáveis de políticas monetária e fiscal.
<b>Contas de Governo</b>	2006, 2007, 2008, 2009 e 2010.
<b>Processo conexo</b>	TC 022.649/2009-4.
<b>Acórdão</b>	1.259/2011-TCU-Plenário.

## DESCRIÇÃO

Desde o ano de 2006, os Relatórios sobre as Contas do Governo da República têm evidenciado as expressivas entradas de moeda estrangeira no país, intensificadas, principalmente, a partir da metade da década passada. O gráfico abaixo mostra o saldo, em US\$ milhões, das reservas internacionais depositadas no Banco Central do Brasil (Bacen).



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa de Política Monetária e Setor Externo

Para evitar que ocorra forte valorização do Real frente às demais moedas, o Bacen adquire, no mercado interbancário de câmbio, grande parte das entradas de divisas. Esse fato, de imediato, produz dois efeitos sobre o patrimônio da autoridade monetária: aumento do ativo “reservas internacionais” e aumento do passivo “base monetária”. A tabela abaixo mostra as variações anuais do saldo da base monetária ocasionadas pelas compras de divisas pelo Bacen (operações do setor externo), desde o ano de 2003. Tais variações também têm sido evidenciadas pelos Relatórios sobre as Contas do Governo da República.

### Base Monetária – 2003 a 2011

R\$ milhões

Período	Setor Externo
2003	643
2004	12.599
2005	52.395
2006	74.369
2007	155.390
2008	-12.124
2009	62.937
2010	75.553
2011	85.156

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa do Setor Externo

(-) redução / (+) aumento

Como o objetivo final da autoridade monetária não é adquirir divisas, mas fazer com que a taxa de inflação convirja para o centro da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, é necessário, por intermédio de instrumentos de política monetária (operações compromissadas, depósitos compulsórios etc.), reduzir o excedente de Reais levados à economia em função da aquisição das divisas. Caso contrário, haveria uma pressão por aumento de preços. A tabela abaixo mostra os saldos ao final de cada exercício das operações compromissadas e dos depósitos das instituições financeiras no Bacen.

### Operações Compromissadas e Depósitos no Bacen – 2005 a 2011

R\$ milhões

Período	Operações Compromissadas	Depósitos das Instituições Financeiras	Total
2005	22.856	73.336	96.192
2006	60.030	83.165	143.195
2007	165.813	102.245	268.058
2008	300.491	55.887	356.378
2009	427.874	63.292	491.166
2010	259.248	315.013	574.261
2011	353.702	371.253	724.955

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa de Política Fiscal

Como resultado de todo esse processo, o patrimônio da autoridade monetária passa a apresentar um descasamento entre a taxa de remuneração dos ativos e a dos passivos. Isso porque, em geral, as obrigações da autoridade monetária (operações compromissadas, depósitos compulsórios, entre outros) são corrigidas pela Taxa Selic ou pela moeda nacional, enquanto os haveres – formados, em sua maioria, por reservas em moeda estrangeira – são corrigidos pela variação da taxa de câmbio.

Significa dizer, portanto, que o saldo dos ativos da autoridade monetária está mais sujeito a expressivas oscilações que os passivos, em face da possibilidade de variações bruscas da taxa de câmbio, situação que se agrava em épocas de crises internacionais. Assim, dado que o Bacen apura as receitas e as despesas de acordo com o regime de competência, bem como o descasamento existente entre os ativos e os passivos passou a ser constante a ocorrência de volatilidade no resultado patrimonial apurado semestralmente pela autoridade monetária.

Assim, em 2008, por intermédio da Medida Provisória 435/2008, posteriormente convertida na Lei 11.803/2008, foi concebida a “operação de equalização cambial”, mecanismo destinado a reduzir a volatilidade do resultado patrimonial do Banco Central do Brasil. A operação consiste na transferência, pelo Bacen ao Tesouro Nacional (TN), do resultado financeiro das operações realizadas com reservas e derivativos cambiais. A tabela abaixo mostra os valores semestrais do resultado da equalização cambial, com posição do dia 31 de dezembro de 2011.

**Resultado da Equalização Cambial – 2008 a 2011**

Período	R\$ milhões							
	2008		2009		2010		2011	
	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem
Ganho	-	171.416,0	-	-	-	-	-	90.240,1
Perda	-44.798,3	-	-93.787,3	-53.931,6	-1.893,1	-46.636,5	-46.199,3	-
Juros <sup>1</sup>	-2.775,9	3.550,3	-3.355,2	-1.402,2	-103,8	-2.910,5	-5.535,9	0,0
Semestre <sup>2</sup>	-47.574,2	174.966,3	-97.142,5	-55.333,8	-1.996,9	-49.547,0	-51.735,2	90.240,1

Fonte: Bacen – Demonstrações Contábeis

1 Juros incorridos entre a data da apuração do resultado com equalização cambial (final de semestre) e a data do efetivo pagamento/recebimento.

2 Valores (+) representam montante depositado pelo Bacen na Conta Única do TN; valores (-) representam montante coberto pelo TN via emissão de títulos ao Bacen.

De 2008 a 2011, portanto, as variações na taxa de câmbio provocaram resultados semestrais positivos para o Bacen no total de R\$ 265,2 bilhões. Desse montante, até o final de 2011, a autoridade monetária já havia depositado R\$ 175 bilhões na Conta Única do TN, restando R\$ 90,2 bilhões a serem repassados pela autoridade monetária ao TN ainda no primeiro trimestre de 2012.

Tais recursos, entre outros, foram utilizados pela União como fonte para a concessão de empréstimos no valor total de R\$ 185 bilhões ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), autorizados por intermédio das medidas provisórias listadas abaixo, *in verbis*:

MP 453/2009 – Art. 1º Fica a União autorizada a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no montante de até R\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

MP 505/2010 – Art. 1º Fica a União autorizada a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no montante de até R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

MP 526/2011 – Art. 2º Fica a União autorizada a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, no montante de até R\$ 55.000.000.000,00 (cinquenta e cinco bilhões de reais), em condições financeiras e contratuais a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

## **POR QUE O TEMA É RELEVANTE?**

Os ganhos econômicos obtidos pelo Bacen com variações cambiais requerem atenção cuidadosa na gestão da política monetária e na coordenação desta com a política fiscal.

Primeiro, porque, em regra, tais ganhos não são acompanhados pela correspondente contração da base monetária; ou seja, no momento em que ocorrem, não vêm necessariamente seguidos pela respectiva transferência de recursos financeiros dos agentes econômicos para a autoridade monetária, o que pressiona o nível de preços da economia. Ademais, porque ganhos atuais obtidos em razão de variações bruscas da taxa de câmbio podem se transformar, em futuro próximo, em perdas expressivas para a autoridade monetária e vice-versa.

Por último, se nos próximos períodos o saldo das reservas internacionais continuar a trajetória ascendente e a taxa de câmbio continuar oscilando, poderá resultar em aumento do montante das equalizações cambiais e, conseqüentemente, do total das transferências de recursos monetários do Bacen ao Tesouro Nacional. Com isso, pode-se comprometer a coordenação entre as políticas fiscal e monetária.

## **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

O Tribunal de Contas da União continuará acompanhando a evolução da questão no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo, bem como, se necessário, por meio de trabalhos de fiscalização específicos, em que se apurem os impactos e os riscos relacionados aos agregados das políticas monetária e fiscal.

## **METAS FÍSICO-FINANCEIRAS E INDICADORES DOS PROGRAMAS DO PPA**

<b>Descrição</b>	Deficiências relacionadas ao preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (Sigplan) que, se não corrigidas no sistema de suporte ao novo modelo de PPA, instituído para o quadriênio 2012-2015, podem comprometer o processo de planejamento e monitoramento do Governo Federal.
<b>Contas de Governo</b>	2008, 2009, 2010 e 2011.
<b>Processos conexos</b>	TC 015.271/2003-4; TC 029.094/2008-0 e TC 014.899/2009-2.
<b>Acórdãos</b>	102/2004; 102/2009 e 117/2011, todos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

Para permitir o acompanhamento das ações governamentais, o Poder Executivo deve manter sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoiar a gestão do Plano Plurianual (PPA), com característica de sistema estruturador do governo. Para esse fim, durante a gestão do PPA 2008-2011, foi utilizado o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan).

O Sigplan esteve em funcionamento desde 2000 e constituiu instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas dos PPA que vieram entre aquele ano e 2011. Para tanto, conjugava dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do Governo Federal, abrangendo os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ao longo dos últimos anos, constatou-se a ocorrência sistemática de deficiências no preenchimento desse sistema, relacionadas principalmente à ausência ou à incoerência de registro de indicadores e de metas físicas, comprometendo a avaliação do cumprimento dos objetivos estipulados nos programas.

Em 2012, foi aprovado o PPA 2012-2015, com significativas mudanças na estrutura do modelo de PPA vigente até então. O binômio “programa-ação”, presente tanto nos planos plurianuais como nos orçamentos, dá lugar a “programas temáticos”, “objetivos” e “iniciativas”, restando às últimas o vínculo entre o plano e o orçamento. Segundo o novo modelo de planejamento, o plano terá como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático e o orçamento responderá pela organização no nível operacional.

A lei que aprovou o plano (Lei 12.593/2012) estipulou que outro sistema de informações apoiará a gestão do novo modelo de PPA. Por conseguinte, o Sigplan será substituído pelo Sistema de Informações de Planejamento e Orçamento (Siop), que abrangerá a execução financeira dos programas e iniciativas, o alcance das metas e o acompanhamento dos indicadores.

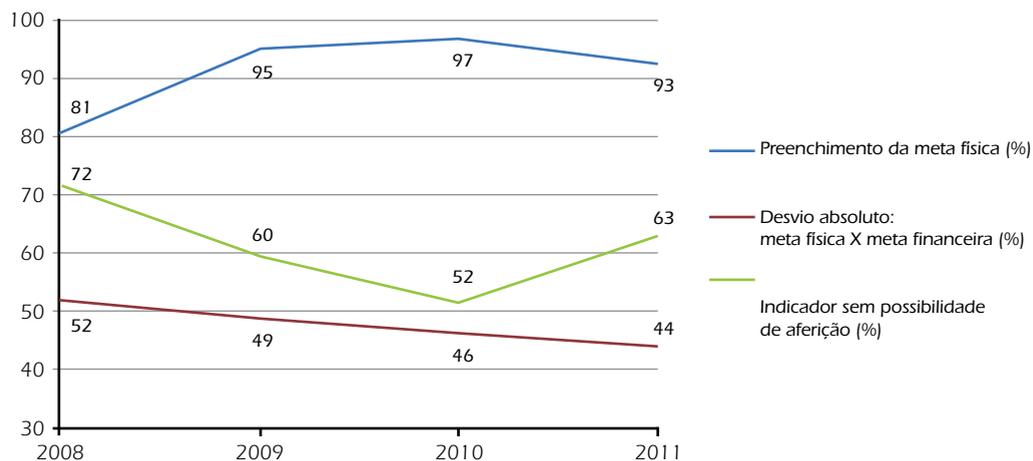
Como ainda está em fase de desenvolvimento pelo Governo Federal, observa-se uma boa oportunidade para que o Siop seja superior ao Sigplan e, assim, não apresente as deficiências constatadas no antigo sistema. Ademais, especial atenção deve ser dada a mecanismos que possibilitem o levantamento de séries históricas sobre os programas do PPA, possibilitando a comparabilidade ao longo do tempo.

## POR QUE O TEMA É RELEVANTE?

O Sigplan deveria ser uma ferramenta essencial de gestão, capaz de apoiar a administração pública federal no acompanhamento e monitoramento dos seus resultados finalísticos. No entanto, foram verificados problemas em parcela representativa dos dados registrados nesse sistema, como: deficiências na definição dos indicadores de pro-

grama; baixo registro de apuração dos índices; descasamento entre a execução física e orçamentária e percentuais de execução física inconsistentes no âmbito das ações. O gráfico abaixo ilustra os índices de ocorrência desses problemas, aferidos em ações de controle realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre 2008 e 2011.

**Evolução no período 2008/2011 dos índices apurados pelo Tribunal**



Nota: Os indicadores sem possibilidade de aferição de desempenho são aqueles que não tiveram preenchimento de apuração, definição do valor a ser alcançado ou registro de valor nulo nas previsões de todos os anos do PPA.

O TCU constatou avanços ao longo dos anos, conforme registrado no gráfico acima. Houve aumento no preenchimento de dados no sistema (e.g. metas físicas), menor distorção entre os valores esperados e encontrados (desvio meta-física x meta-financeira) e diminuição na quantidade de indicadores sem aferição.

## ATUAÇÃO DO TCU

O TCU constatou, em suas fiscalizações, deficiências relacionadas à construção de programas, em especial ao atributo indicador, ao relacionamento entre os órgãos setoriais e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) – gestora do sistema – e à utilização do Sigplan.

Esses resultados motivaram a realização de auditoria específica do TCU para avaliar a atuação da SPI. O objetivo do trabalho era o de analisar o processo de coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, os resultados da aplicação da metodologia do Modelo Lógico, o reflexo dessas ações sobre os órgãos no que se refere à avaliação e condução dos programas e, ao final, obter subsídios para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2009.

As principais constatações, apreciadas e acolhidas por meio do Acórdão 117/2011-TCU-Plenário, podem ser resumidas como segue:

- falta de flexibilidade da SPI em incorporar solicitações dos órgãos ao sistema de planejamento, aliada à ausência de revisões do PPA 2008-2011, o que demanda processo de planejamento mais participativo e dinâmico entre os órgãos finalísticos e a SPI;
- pouca oferta de cursos na área de planejamento e orçamento e necessidade de elaboração de estratégia de envolvimento dos órgãos setoriais no processo;
- embora tenha havido boa aceitação da metodologia do Modelo lógico, houve problemas de descontinuidade das oficinas sobre o modelo, bem como a falta de aplicação prática das conclusões nos programas, tanto por falta de mecanismos de alteração como por desconhecimento de alguns órgãos da existência desses mecanismos;
- apesar de o Sigplan ser uma exigência legal e de representar uma evolução em termos de armazenamento e apresentação de dados sobre os programas, enfrentava resistência dos órgãos setoriais no que se refere ao preenchimento e à utilização, vistos mais como obrigação que como ferramenta gerencial;
- necessidade de aprimoramento da estrutura do Sigplan quanto aos indicadores dos objetivos de governo e setoriais, por meio da apresentação de informações mais completas;
- incongruência na relação causa-efeito entre a execução das ações e a variação do índice dos indicadores a elas associados;
- melhoria no percentual de preenchimento dos dados sobre as metafísicas e financeiras, em comparação às análises realizadas no Relatório sobre as Contas de Governo de 2007 e 2008.
- melhoria na correlação entre metas físicas e financeiras em comparação ao Relatório sobre as Contas de Governo de 2008, embora persistam distorções.

As recomendações e determinações resultantes do trabalho foram monitoradas em processo específico (TC 037442/2011-2), pendente de julgamento até a elaboração deste Caderno Especial. Em que pese a alteração no contexto no qual o Acórdão 117/2011-TCU-Plenário foi proferido, de modo que parte das deliberações perdeu objeto, os problemas identificados servem de guia para o desenvolvimento do Siop. Trata-se de relevante fonte de consultas para que se evitem deficiências similares logo no início do sistema, fortalecendo-o como sistema estruturador do governo, fonte de informações fidedignas, tempestivas e consistentes sobre as ações governamentais e os resultados.

## **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

Avaliações sobre os atributos físicos e financeiros das ações governamentais, que incluem séries temporais sobre a evolução de indicadores e metas ao longo do tempo, são realizadas anualmente nas análises sobre a ação setorial do governo, por função de governo, no Relatório sobre as Contas de Governo. Para os próximos exercícios, os dados do Sigplan continuarão a ser utilizados para compor as séries temporais. Entretanto, haja vista que no período de 2012 a 2015 vigorará o novo PPA, com estrutura e conceitos diferentes do anterior, haverá, provavelmente, necessidade de adequações, em especial quanto ao exame dos indicadores.

## **METAS E PRIORIDADES DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)**

<b>Descrição</b>	Há um significativo número de ações que, embora eleitas como prioritárias pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), apresentam execução abaixo do previsto.
<b>Contas de Governo</b>	2008, 2009, 2010 e 2011.
<b>Processos conexos</b>	TC 012.117/2009-0 e TC 013.811/2010-0.
<b>Acórdãos</b>	2.659/2009; 1.143/2011, todos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

O Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Federal, constante das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem por objetivo estabelecer a direção dos gastos públicos, por meio da fixação de metas e prioridades que servirão de parâmetro para a elaboração do projeto de lei orçamentária anual.

Nos últimos anos, verificou-se que o instrumento, cuja elaboração é obrigatória nos termos do art. 165 da Constituição da República, possui pouca efetividade. Essa constatação deve-se ao fato de o anexo não ser completamente observado no momento de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de as ações finalmente incluídas na LOA apresentarem baixa execução financeira.

A tabela abaixo apresenta o número de ações presentes no Anexo de Metas e Prioridades que acompanhou o projeto de LDO (PLDO) e a LDO aprovada, o número de ações presentes na LOA, bem como o percentual de recursos destinados a essas ações que foram empenhados, no período de 2008 a 2010.

### Ações Prioritárias – 2008 a 2010

	Nº Ações PLDO	Nº Ações LDO (A)	Nº ações LOA (B)	% (B)/(A)	% Recursos Empenhados
2008	0	315	136	43,2%	50%
2009	145	476	375	78,8%	84%
2010	110	808	652	80,7%	86%

Fonte: Relatório Prévio das Contas de Governo 2008, 2009 e 2010.

O número de ações incluídas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO por meio de emendas parlamentares tem aumentado a cada ano: foram incluídas 315 ações em 2008, 331 ações em 2009 e 698 ações em 2010. Verifica-se que esse aumento reflete-se no número de ações prioritárias da LDO que não aparecem na LOA, visto que, em 2008, 179 ações prioritárias da LDO não aparecerem na LOA, em 2009, 101 ações e, em 2010, 156 ações.

### POR QUE O TEMA É RELEVANTE?

As informações constantes dos últimos cinco relatórios das Contas do Governo da República apontam para a necessidade de reestruturação do sistema de definição das prioridades e metas da administração pública federal, de forma a permitir que os diversos agentes que atuam nesse processo possam identificar como prioritárias as ações constantes da LDO e atuarem com vistas à sua execução. Dessa forma, busca-se a melhoria da coerência e da coordenação entre as peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) e, por conseguinte, o aperfeiçoamento do próprio processo de planejamento e execução do gasto público, com vistas à realização dos objetivos traçados pelo governo.

O não aparecimento de ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO na LOA e a baixa execução dessas ações deve-se a diversos fatores, dentre os quais se destacam os seguintes: não aprovação da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal, que deveria definir os prazos para elaboração e aprovação das leis orçamentárias; excesso de inclusão de ações no Anexo de Metas e Prioridades da LDO por meio de emendas parlamentares e o contingenciamento da despesa realizado pelo governo federal no últimos anos, que interfere na execução das ações prioritárias.

Tem-se observado descompasso entre as datas de aprovação da LDO e da LOA e, no primeiro ano do mandato presidencial, do PPA. Esse desacerto ocasiona distorções, visto que, apesar de existir determinação constitucional para que sejam observadas, no momento de elaboração da LOA, as disposições constantes do PPA e da LDO, frequentemente esses instrumentos tramitam quase que simultaneamente no Congresso Nacional – já houve casos de a LDO e a LOA terem sido aprovadas antes mesmo do PPA. Esse problema poderia ser minorado caso a lei complementar prevista no §9º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 fosse aprovada, pois entre outros assuntos, essa lei deverá tratar da vigência e dos prazos para elaboração dos instrumentos orçamentários.

A LDO que orientou a elaboração da LOA 2007, por exemplo, só foi sancionada no mês de dezembro de 2006, o que ocasionou a tramitação quase conjunta dos dois instrumentos orçamentários, LDO e LOA, e prejudicou a observância do anexo de metas e prioridades no momento de definição das prioridades para o exercício de 2007. Em 2008, a situação foi ainda pior, pois foi ano de aprovação de um novo PPA, cuja lei foi sancionada apenas cerca de um mês após a aprovação da LOA 2008, com veto a 33 ações que já estavam previstas na LOA e na LDO.

Observou-se também, nos últimos anos, o grande número de ações incluídas no Anexo de Metas e Prioridades da LDO por meio de emendas parlamentares. Só em 2010, foram incluídas 698 ações, o que resultou em aumento de mais de 600% do número de ações constantes do Anexo. O grande volume de emendas parlamentares é representativo do descompasso e do pouco diálogo existente entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional no que se refere à definição das prioridades e metas da administração pública federal. Por um lado, a falta de coordenação implica que o Executivo não executa, ou executa pouco, as ações derivadas de emendas parlamentares, por incapacidade técnica, ou por julgar que elas não representam, de fato, as prioridades de sua área de atuação. Por outro lado, o Congresso Nacional, apesar da baixa execução das ações definidas como prioritárias por meio de emendas, aumenta, ano após ano, o número de emendas relacionadas às metas e prioridades.

Outro ponto que chamou atenção nos últimos anos foi a inscrição de percentual significativo dos recursos destinados às ações prioritárias em restos a pagar não processados ao final do exercício, transferindo a execução da ação para os exercícios seguintes.

Além da pouca priorização dada pelos órgãos à execução das ações prioritárias, outro fator que contribui para a inscrição dessas ações em restos a pagar não processados é o contingenciamento da despesa que tem ocorrido nos últimos anos. As ações, mesmo sendo classificadas como prioritárias, também estão sujeitas ao contingenciamento.

## **ATUAÇÃO DO TCU**

Com a finalidade de verificar possíveis desvios relacionados à definição das metas e prioridades da administração pública federal e de buscar soluções para os problemas identificados, o Tribunal de Contas da União (TCU) acompanha a execução das ações prioritárias tanto no Relatório das Contas do Governo da República como em trabalho específico sobre a execução da despesa e da receita, realizado anualmente pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). A partir desses trabalhos, são realizadas recomendações e determinações que visam ao saneamento das dificuldades apontadas, com o objetivo de melhorar a integração dos diversos atores envolvidos no processo de determinação das metas e prioridades da administração pública federal. Há que se registrar que, a despeito do esforço realizado pelo TCU, algumas dessas dificuldades independem de sua atuação, por estarem incluídas na esfera de discricionariedade do gestor.

Conforme pode ser observado na tabela no início deste tópico, houve melhora no que se refere ao percentual de empenho dos recursos destinados à execução das ações prioritárias. Entretanto, deve-se observar que grande parte dos recursos empenhados é inscrito em restos a pagar não processado (isto é, sem passar pelo estágio da liquidação), e, assim, pode não ser executado. Só em 2010, 25,8% dos valores empenhados relativos às ações prioritárias foram inscritos em restos a pagar não processados.

Os órgãos responsáveis pela execução das ações prioritárias atribuem a baixa execução dessas ações, principalmente, ao grande número de ações com essa classificação, o que compromete o caráter prioritário. Além disso, alegam que, em virtude de grande parte delas ser incluída por emendas parlamentares, não representam, de fato, as prioridades estabelecidas pelos órgãos, bem como a dificuldade imposta pelos limites de empenho e pagamento determinados pelo governo central. A despeito das alegações, há que se esclarecer que a origem da ação, se emenda parlamentar ou projeto de lei do executivo, assim como o contingenciamento do gasto público não podem ser utilizados como justificativas para a não execução das ações prioritárias, sob pena de se comprometer o alcance dos objetivos e metas traçados para a atuação governamental.

## **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

Com vistas ao acompanhamento da execução das ações prioritárias, o TCU continuará tratando do assunto em capítulo específico do Relatório das Contas de Governo da República, bem como em fiscalizações específicas para acompanhamento dessas ações.

## RESTOS A PAGAR

<b>Descrição</b>	O volume crescente de inscrição de despesas em restos a pagar representa risco para a programação financeira do Governo Federal, com impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas.
<b>Contas de Governo</b>	2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.
<b>Processos conexos</b>	TC 023.590/2006-5; TC 015.759/2008-8; TC 012.117/2009-0; TC 012.118/2009-7; TC 013.811/2010-0 e TC 028.055/2011-0.
<b>Acórdãos</b>	19/2007; 449/2009; 2.659/2009; 1.143/2011 e 3.108/2011, todos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

Os restos a pagar compreendem as despesas públicas do exercício financeiro que não foram pagas até o encerramento. São considerados processados os valores que, embora não pagos, refiram-se a despesas empenhadas e liquidadas, ou seja, com objeto cumprido na forma de bens entregues ou serviços prestados e com direito de recebimento constituído em favor do credor. Em paralelo, os restos a pagar não processados originam-se de empenhos não liquidados até 31 de dezembro do exercício de sua emissão.

Em regra, o empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro. Portanto, a inscrição de despesas em restos a pagar não processados é procedimento de exceção, somente aplicável nas seguintes hipóteses, previstas no art. 35 do Decreto 93.872/1986, quando

- vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- vencido esse prazo, mas esteja em curso a liquidação da despesa ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- destinar-se a transferências a instituições públicas ou privadas;
- corresponder a compromissos assumidos no exterior.

As redações anteriores do Decreto 93.872/1986 disciplinavam que o termo final de validade dos restos a pagar não processados era 31 de dezembro do ano subsequente ao da inscrição. No entanto, tal prazo era sistematicamente prorrogado por meio da edição de decretos pelo Poder Executivo, levando à reinscrição indiscriminada desse tipo de restos a pagar.

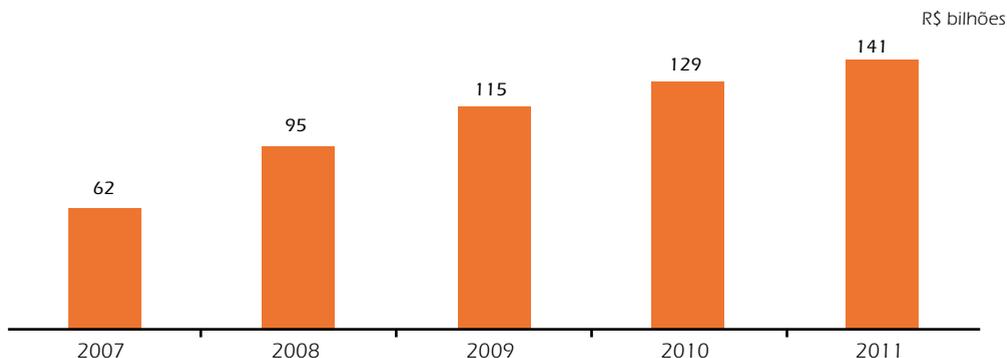
Atualmente, tais compromissos, enquanto não liquidados, têm validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvadas as despesas com execução iniciada, mediante bens, obras ou serviços parcialmente entregues ou prestados; despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); despesas do Ministério da Saúde e despesas do Ministério da Educação custeadas com recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino.

## POR QUE O TEMA É RELEVANTE?

O volume crescente de inscrição de despesas empenhadas em restos a pagar representa risco para a programação financeira do Governo Federal, com impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Isso porque, embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar é feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais também necessitam cobrir, cumulativamente, as despesas do respectivo orçamento em curso.

Em virtude do caráter excepcional da inscrição em restos a pagar, essa distorção, em tese, deve ser residual. Contudo, mais do que indicar possíveis falhas de planejamento na execução da despesa pública, um elevado montante de restos a pagar pode configurar uma verdadeira disputa na boca do caixa da União, em prejuízo ao ciclo orçamentário regular e ao equilíbrio fiscal.

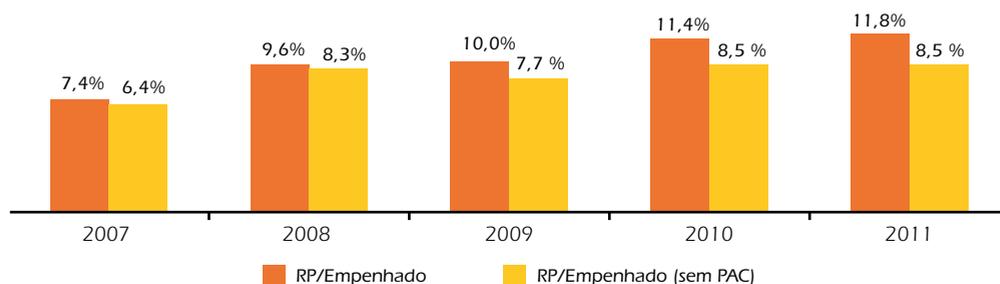
### Evolução da proporção de valores inscritos e reinscritos em Restos a Pagar – 2007/2011



Embora em termos absolutos constata-se um crescimento significativo do volume de inscrições e reinscrições de restos a pagar (127% no período 2007-2011), tal comportamento deve ser avaliado sob três aspectos: primeiro, em termos relativos, considerando o crescimento anual do orçamento; segundo, excluindo-se os efeitos derivados da execução do PAC, em razão do tratamento orçamentário especial; e terceiro, de forma segregada, conforme se trate de Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar não Processados, neste caso, separando os inscritos dos reinscritos.

Para a análise relativa ao crescimento orçamentário, considera-se a razão entre o valor do conjunto de restos a pagar e o total empenhado no exercício, exceto os relativos ao refinanciamento da dívida. De acordo com o gráfico a seguir, verifica-se um crescimento no período de 2007 a 2011 de cerca de 60% (ou 3,4 pontos percentuais), passando de 7,4% do total empenhado para 11,8%.

### Evolução da proporção de valores inscritos e reinscritos em Restos a Pagar com relação às despesas empenhadas<sup>1</sup> no exercício – 2007 a 2011



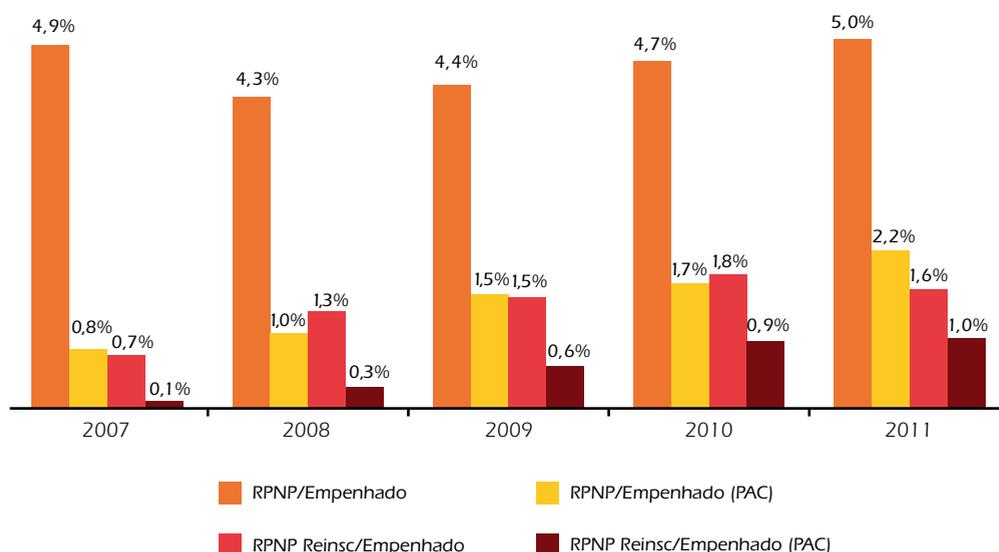
Fonte: Siafi

<sup>1</sup> Valor empenhado no exercício, exceto refinanciamento da dívida.

Ainda é possível evidenciar a influência dos restos a pagar vinculados ao PAC, os quais, se desconsiderados, reduzem para 32% (ou 2,1 pontos percentuais) a variação entre as inscrições realizadas entre 2007 (6,4% do montante empenhado sem PAC) e 2011 (8,5% do montante empenhado sem PAC).

A apresentação segregada das despesas inscritas e reinscritas em Restos a Pagar não Processados indica, conforme o gráfico abaixo, que os empenhos relativos ao PAC são, em grande parte, responsáveis pelo crescimento e, em especial, pela reinscrição dos restos a pagar pendentes de liquidação.

**Restos a Pagar não Processados Inscritos e Reinscritos  
(RPNP) – RPNP/Empenhado<sup>1</sup> – 2007 a 2011**



Fonte: Siafi

<sup>1</sup> Valor empenhado no exercício, exceto refinanciamento da dívida.

Quanto às ações do PAC, o volume de RPNP reinscritos no período 2007-2009 encontra amparo no art. 1º do Decreto 7.418/2010, que estendeu a validade dos respectivos empenhos para além de 31/12/2010. Tratamento semelhante foi dado aos restos a pagar não processados relativos às despesas do Ministério da Saúde. De igual modo, o Decreto 7.468/2011 estendeu a validade de outras inscrições para além de 30/4/2011, desde que atendessem a determinados requisitos e tivessem a execução iniciada até aquela data.

## ATUAÇÃO DO TCU

O Tribunal de Contas da União tem constatado que, ao longo dos últimos exercícios, houve crescente volume dos saldos de Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar não Processados, inscritos e reinscritos, representando, no período 2007-2011, um aumento conjunto de 127%, resultante da variação de R\$ 62 bilhões para R\$ 141 bilhões.

Além das análises anuais consignadas nos sucessivos relatórios sobre as Contas do Governo da República, O TCU realiza acompanhamentos periódicos (quadrimestrais ou semestrais) acerca da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal da União, nos quais se dá amplo destaque à questão dos restos a pagar.

Um exemplo emblemático da atuação do TCU sobre o tema é o Acórdão 2.659/2009-TCU-Plenário. Por meio dessa decisão, o TCU passou a exigir que as instâncias de controle interno verifiquem e informem anualmente o cumprimento das condições do Decreto 93.872/1986 para inscrição de despesas em restos a pagar pelos diversos órgãos e entidades da administração pública federal. Assim, os valores inscritos em restos a pagar devem constituir, de fato, obrigação de pagamento para o ente público. Outra decisão importante referiu-se à necessidade de cancelamento dos restos a pagar não processados com vigência expirada, ressaltada no Acórdão 449/2009-TCU-Plenário.

No trabalho que resultou no Acórdão 3.108/2011-TCU-Plenário, verificou-se a adequação legal da inscrição de despesas em restos a pagar não processados. Foi constatado que a edição sistemática de decretos de prorrogação de validade dos restos a pagar expõe a fragilidade do processo de execução orçamentária. Ademais, a tradição orçamentária incremental, aliada ao receio quanto à disponibilidade de dotações futuras, tem levado à utilização indevida da inscrição em restos a pagar como garantia imprópria à obtenção de recursos.

## **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

É evidente a necessidade de dispositivos legais mais abrangentes sobre os restos a pagar. Com efeito, as atuais regras do Decreto 93.872/1986 não refletem mudanças importantes ocorridas no processo orçamentário ao longo dos últimos anos, em especial a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

Nesse sentido, os projetos de lei complementar sobre finanças públicas, que visam dar cumprimento ao disposto no §9º do art. 165, da Constituição Federal, devem necessariamente tratar de maneira mais clara e precisa do tema Restos a Pagar, dada a sua relevância para o planejamento e o controle da execução orçamentária.

Embora não atue diretamente no processo legislativo, o TCU fornece relevantes subsídios à elaboração dessas futuras normas, sobretudo por meio da divulgação dos resultados de suas fiscalizações e da realização de novos trabalhos.

Por fazer parte do escopo permanente dos acompanhamentos periódicos da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal da União, assim como do Relatório sobre as Contas do Governo da República, o tema Restos a Pagar certamente continuará sendo objeto de análise aprofundada por parte desta Corte de Contas, visando contribuir para a melhoria na gestão dos recursos públicos federais.

## TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

<b>Descrição</b>	Acompanhamento da evolução do passivo de prestações de contas relativas a convênios ainda não analisadas pelos órgãos repassadores dos recursos.
<b>Contas de Governo</b>	2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.
<b>Processos conexos</b>	TC 003.777/2002-4; TC 015.568/2005-1 e TC 013.032/2008-7.
<b>Acórdãos</b>	788/2006 e 1.141/2009, todos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

As transferências voluntárias são definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como a entrega de recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, nem seja destinada ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização dessas transferências ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

As transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos, as denominadas Organizações não Governamentais (ONGs), embora não contidas no conceito legal, também são realizadas por meio de convênios, contratos de repasse e, ainda, mediante termos de parceria.

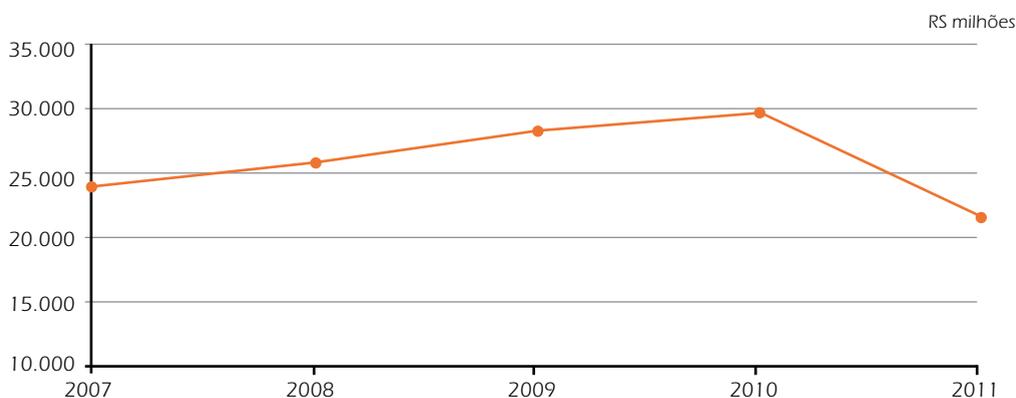
Assim, a União descentraliza recursos para entes públicos e privados, na busca de promover mais efetividade na implementação de diversas políticas públicas. Dessa forma, como gestores de recursos públicos, é exigido dos beneficiários dessas transferências a devida prestação de contas ao repassador (União) e à sociedade, demonstrando a boa e regular aplicação.

Importante ressaltar que as transferências a estados e municípios compreendidas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) são obrigatórias. Como, no entanto, há necessidade de prestação de contas, essas transferências também fazem parte do acompanhamento empreendido pelo TCU.

## POR QUE O TEMA É RELEVANTE?

O volume de recursos anualmente transferidos pela União a estados, municípios e instituições privadas é bastante significativo. A média de despesa anual, no período 2007-2011, foi de R\$ 25,9 bilhões, conforme o gráfico a seguir, totalizando R\$ 129 bilhões em cinco anos.

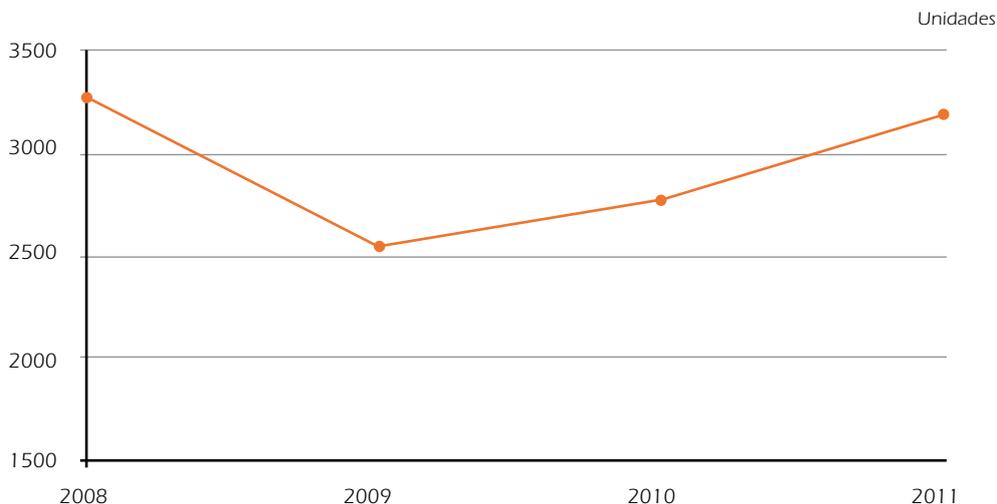
**Transferências Voluntárias pela União – 2007 a 2011**



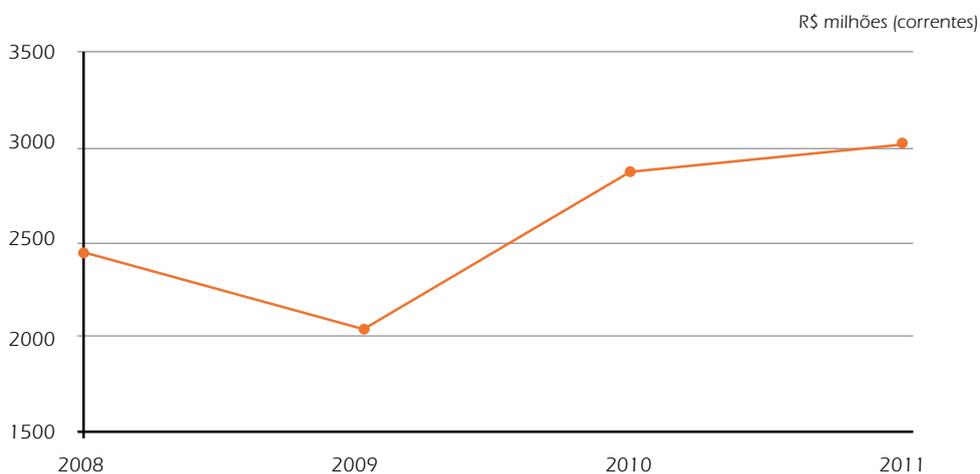
Fonte: Siafi

Em acompanhamentos realizados por esta Corte de Contas, verifica-se a existência de grande número de convênios com prestações de contas atrasadas, bem como não analisadas. Os gráficos abaixo mostram as quantidades de prestações de contas não apresentadas em 31/12 de cada ano e os valores totais das transferências de que tratam essas prestações de contas, em R\$ milhões correntes.

### Prestações de Contas não apresentadas



### Valores em Contas não apresentadas

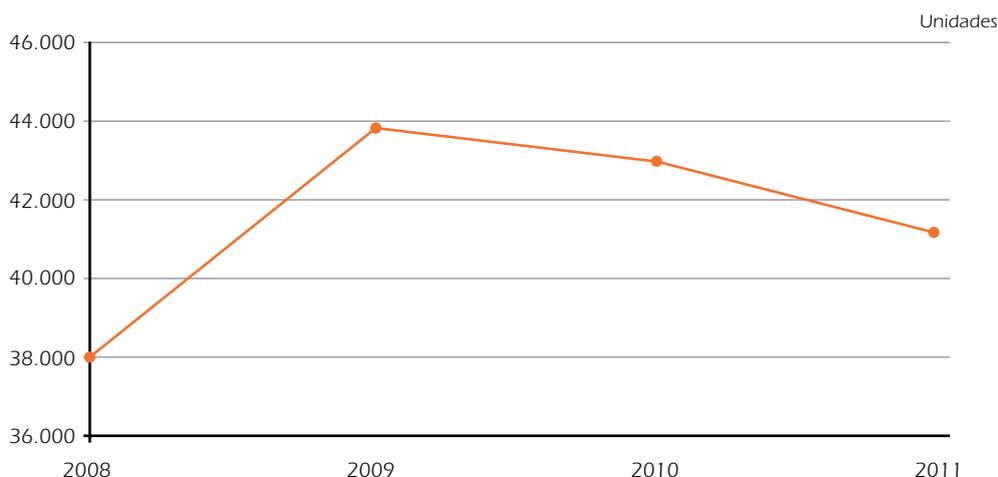
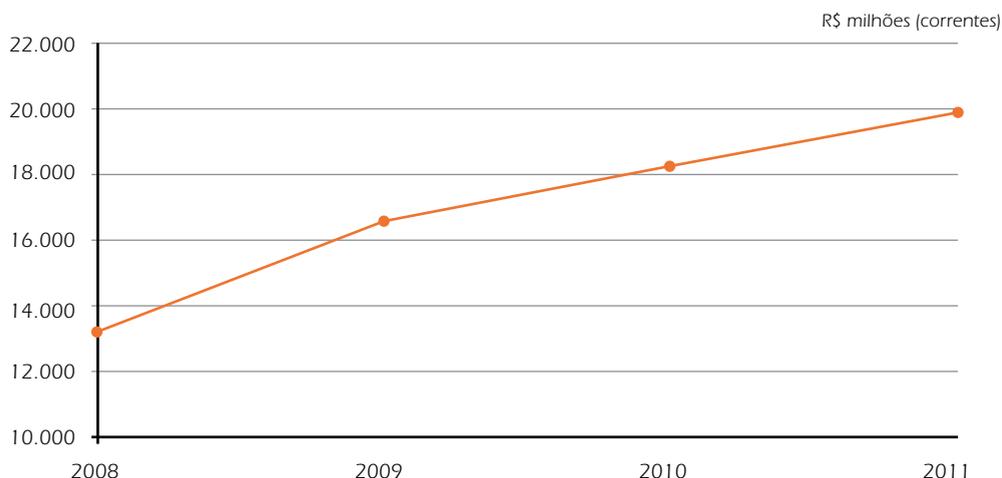


Fonte: Siafi

Obs. 1: Não são considerados os instrumentos registrados no Siconv, apenas aqueles constantes do Siafi.

Obs. 2: A regra do art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2007 estabelece que o ente receptor tem até 30 dias, do término da vigência do convênio para prestar contas dos recursos recebidos.

Já os gráficos seguintes evidenciam a quantidade de prestações de contas não analisadas em 31/12 de cada ano, bem como os valores totais das transferências de que tratam essas prestações de contas, em R\$ milhões correntes.

**Prestações de Contas não analisadas****Valores em Contas não analisadas**

Fonte: Siafi

Obs: Não são considerados os instrumentos registrados no Siconv, apenas aqueles constantes do Siafi.

Essa situação de não prestação de contas e atraso na sua prestação salienta a fragilidade do modelo de fiscalização dos recursos repassados, colocando em xeque a capacidade de a União aferir e acompanhar os resultados das intervenções descentralizadas de políticas públicas, tanto em termos de atingir os objetivos propostos, como também de utilizar adequadamente os recursos públicos.

**ATUAÇÃO DO TCU**

Não é recente a atenção do TCU em relação ao tema. Merece destaque acompanhamento realizado no Relatório das Contas de Governo de 2006, oportunidade em que foram analisadas todas as fases para celebração de convênio, discutindo os principais problemas associados a cada uma delas. A partir daquele exercício, o Relatório das

Contas de Governo apresenta item específico sobre a evolução das principais questões atinentes à prestação de contas das transferências voluntárias.

O cenário institucional sofreu importantes modificações no período. Entre elas, destaca-se para a possibilidade de arquivamento de convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos e que tenham valor registrado de até R\$ 100 mil. Também se ressalta a implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), cujo objetivo é registrar os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação.

Ademais, em trabalhos anteriores, o TCU destacou problemas relacionados à governança dos recursos descentralizados por intermédio de transferências voluntárias. Entre os pontos levantados estão a existência de divergências entre a quantidade de convênios registrados no Siafi e a constante dos relatórios gerenciais de alguns órgãos, além de problemas de integridade dos dados. Os indícios sugerem que o estoque de prestação de contas não analisadas seja ainda maior do que o anteriormente apresentado.

Outra questão relatada no Relatório das Contas de Governo de 2009 refere-se à situação crítica de pessoal, em alguns órgãos da administração federal, alocado para a operacionalização das transferências, inclusive na análise das prestações de contas. Sobre o item, o TCU também tem realizado reiteradas recomendações aos respectivos órgãos, juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tanto no sentido do aumento de pessoal necessário como no de treinamento e capacitação.

### **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

Apesar de o Siconv ter sido instituído com o intuito de abarcar a totalidade dos instrumentos utilizados pela União para transferências de recursos a estados, municípios e instituições privadas, atualmente, no entanto, a gestão e o acompanhamento dessas transferências estão sendo feitas de forma fragmentada, o que dificulta a transparência do verdadeiro panorama das transferências voluntárias de recursos.

O TCU continuará a acompanhar o desenvolvimento e a efetiva implementação do Siconv, assim como os impactos na gestão das transferências voluntárias da União, por meio do Relatório sobre as Contas de Governo e em processos de fiscalização específicos.

## APLICAÇÕES MÍNIMAS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO

<b>Descrição</b>	Acompanhamento do cumprimento dos valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento de ensino, bem como das metodologias utilizadas nos respectivos cálculos.
<b>Contas de Governo</b>	2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010.
<b>Processos conexos</b>	<b>Saúde:</b> TC 005.910/2001-7; TC 013.770/2007-8; TC 010.991/2008-0 e TC 021.380/2009-3.
	<b>Educação:</b> TC 022.913/2007-1; TC 021.207/2008-0 e TC 013.559/2009-6.
<b>Deliberações</b>	<b>Saúde:</b> Decisão 143/2002-TCU; Acórdão 218/2008-TCU; Acórdão 1.712/2008-TCU e Acórdão 2.670/2010-TCU, todos do Plenário.
	<b>Educação:</b> Acórdão 909/2008-TCU; Acórdão 2.316/2008-TCU e Acórdão 2.424/2009-TCU, todos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

Segundo o caput do art. 212 da Constituição Federal, a União deve aplicar, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, desconsideradas as transferências aos estados, Distrito Federal e municípios, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O quadro seguinte evidencia a metodologia pela qual se calcula o percentual de recursos destinados, pela União, a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), em relação às receitas de impostos, com as respectivas deduções.

### Receitas e Despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Especificação
(A) Receita de Impostos
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios(1)
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)
(D) Desvinculação de Receita da União - DRU(2)
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)w
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
<b>Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)</b>

(1) Corresponderem àquelas efetivamente descentralizadas no período.

(2) De acordo com o art. 76 do ato das Disposições Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

A Constituição Federal também determina que a União deve aplicar um valor mínimo em ações e serviços de saúde, conforme regras estabelecidas por intermédio de lei complementar. Considerando que a referida lei complementar somente foi aprovada no início de 2012 (Lei Complementar 141/2012), até o exercício de 2011, o cálculo da aplicação mínima da União em ações e serviços de saúde incluía as despesas empenhadas no exercício anterior, corrigidas pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) no mesmo período, conforme demonstrado na tabela a seguir.

### Apuração do Mínimo Constitucional em ações e serviços públicos de Saúde

Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício
Despesas com saúde no exercício
(-) Encargos Previdenciários
(-) Juros e Encargos da Dívida
(-) Amortização da Dívida
(-) Despesas custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
<b>Total das Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício</b>
A. Despesas Empenhadas com Saúde no exercício anterior
B. Variação Nominal do PIB no exercício anterior (%)
C. Valor Mínimo para Gastos em Saúde no exercício (C = A + AxB)

## **POR QUE O TEMA É RELEVANTE?**

O dever da União de aplicações mínimas em saúde e educação foi um avanço considerável imposto pela Constituição de 1988.

A educação é peça-chave para redução das desigualdades sociais e da violência e, por conseguinte, para o crescimento e o desenvolvimento do país. Já a saúde é direito de todos e dever do Estado, fazendo parte da seguridade social, dentro do sistema de proteção social em que se garante aos cidadãos um conjunto de direitos voltados a minimizar os riscos sociais.

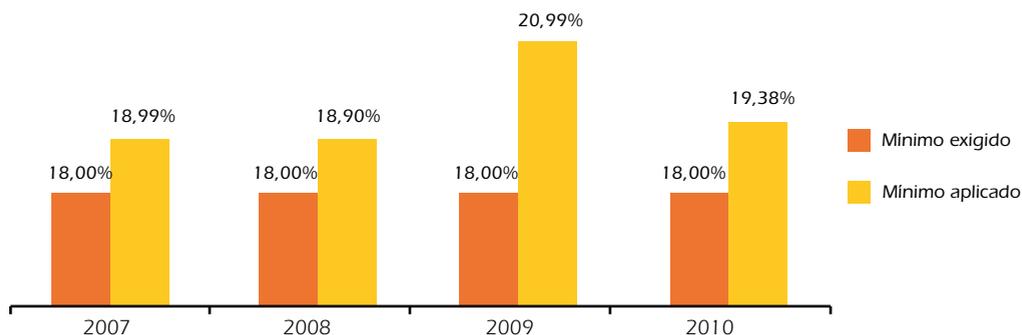
A vinculação constitucional de proporcionar o comprometimento mínimo da União e demais esferas de governo com gastos nas ações e serviços públicos de saúde e educação é instrumento fundamental para evitar eventuais instabilidades desses gastos em face tanto do comportamento da arrecadação de receitas como das prioridades de gastos estabelecidas por cada governo. Além disso, garante mais transparência e controle social sobre o cálculo e efetiva aplicação desses mínimos.

## **ATUAÇÃO DO TCU**

Para fiscalizar o efetivo cumprimento dos limites constitucionais pela União, o Tribunal de Contas da União (TCU) analisa anualmente os respectivos cálculos, publicados pelo Governo Federal no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e no Demonstrativo das Despesas com Saúde, que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

As análises se fazem no âmbito do Relatório sobre Contas do Governo da República, bem como por meio de acompanhamentos realizados pelo TCU para exame dos demonstrativos, que abordam questões relacionadas ao exame das metodologias de cálculo e fontes de informação utilizadas.

No que tange ao percentual mínimo de despesas com MDE, embora a União o tenha cumprido nos últimos anos, os trabalhos promovidos pelo TCU identificaram diversas impropriedades quanto aos valores e à metodologia de cálculo adotados pela STN, que interferiram na correta apuração do percentual.

**Aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino X mínimo exigido – 2007/2010**

Entre as impropriedades objeto de recomendações e determinações proferidas pelo TCU tanto nos Relatórios sobre as Contas de Governo como nos acompanhamentos, convém destacar as seguintes:

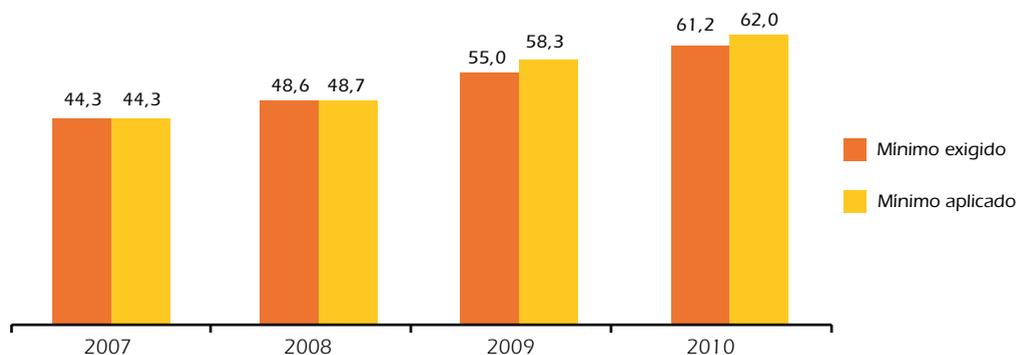
- utilização de deduções indevidas, na base de cálculo dos impostos, de valores de transferências de receitas não originárias de impostos;
- inclusão, na base de cálculo das despesas com MDE, de gastos financiados pelo salário-educação, que constitui fonte adicional de recursos (§ 5º do art. 212 da CF), e por operações de crédito, que já são computadas no momento da respectiva amortização, nos termos da LDB;
- adoção de todo o valor dos recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) no cálculo das despesas com educação, a despeito de parte desses recursos ter sido executada pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal;
- não inclusão, no cálculo do montante das transferências para estados, Distrito Federal e municípios, dos valores referentes aos restos a pagar não processados, em descumprimento ao art. 35 da Lei 4.320/1964, o qual dispõe que as despesas legalmente empenhadas pertencem ao exercício financeiro a que se referem;
- inclusão indevida de valores concernentes a aposentadorias, reformas e pensões, à revelia do disposto no art. 70 da LDB, bem como do montante total referente à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei 11.494/2007, que estabelece o limite de 30% dessa complementação que poderia ser suportada pela parcela resultante da receita de impostos destinadas à MDE;
- dedução do montante das despesas com MDE dos valores referentes ao cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino;
- cálculo das transferências constitucionais de impostos para estados, Distrito Federal e municípios, com base na aplicação do percentual sobre a receita de impostos, em vez de utilizar os valores efetivamente descentralizados durante o período, em obediência ao art. 212 da Carta Magna.

Ressalta-se que, em atendimento às recomendações e determinações deliberadas, a STN tem adotado medidas saneadoras para corrigir as impropriedades listadas.

No que se refere aos gastos mínimos com saúde, a despeito de se ter formalmente cumprido o mínimo de despesas exigido, as análises demonstram que, na prática, considerada a possibilidade de cancelamento posterior de restos a pagar relativos a despesas incluídas no cálculo desse mínimo, pode ocorrer deficit de gastos de saúde, como constatado pelo TCU em relação ao exercício de 2008.

Naquele ano, o valor excedente do mínimo calculado foi de R\$ 118 milhões, sendo que, no exercício seguinte (2009), foram cancelados os respectivos restos a pagar, no montante de R\$ 476 milhões, o que gerou um deficit efetivo de R\$ 358 milhões nos gastos mínimos exigidos em saúde.

**Aplicação em saúde X mínimo exigido – 2007/2010 (em R\$ bilhões)**



Nesse sentido, na análise da metodologia de cálculo do mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, de janeiro a dezembro de 2009, o Plenário do Tribunal proferiu o Acórdão 2.670/2010, por meio do qual determinou que deve ser garantida a aplicação nas ações e serviços públicos de saúde em montantes equivalentes aos valores de restos a pagar que tenham sido cancelados ou cuja vigência tinha expirado, desde o exercício de 2009. Entretanto, em função de interposição de pedido de reexame, promovida em conjunto pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional, os efeitos do acórdão encontram-se suspensos até o julgamento do recurso.

Em processos mais antigos, o TCU também já se havia posicionado sobre a metodologia de cálculo do mínimo em questão, como no âmbito da Decisão 143/2002-TCU-Plenário, que trata da consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados sobre a forma de aplicação da Emenda Constitucional 29/2000. Em síntese, o Tribunal entendeu que as despesas mínimas com saúde deveriam ter como parâmetro o valor efetivamente empenhado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB.

Outrossim, no exame das Contas do Governo da República de 2005, considerou-se indevida a inclusão dos valores dos empenhos vinculados ao Programa Bolsa Família nos gastos em ações e serviços públicos de saúde para fins de cumprimento da EC 29/2000. O assunto passou a ser legalmente disciplinado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a partir de 2007, com a regulamentação expressa da dedução das despesas relacionadas às transferências de renda à família no cálculo em comento. Dessa forma, nos Relatórios das Contas de Governo posteriores a 2005, não mais foi constatado o registro indevido dessas despesas para fins de contabilização das despesas mínimas constitucionais de saúde.

Dessarte, o TCU vem contribuindo para o aumento da transparência e do controle social do cálculo desse mínimo, buscando dar mais segurança quanto à aplicação dos percentuais mínimos na saúde brasileira previstos na legislação.

Ressalta-se, por fim, que a partir do exercício de 2012, a metodologia de cálculo dos valores mínimos a serem aplicados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, será a disposta na Lei Complementar 141/2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. No âmbito do disciplinamento contido na lei, enfatiza-se a obrigatoriedade de que seja aplicada a disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados no cálculo do mínimo, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar (art. 24). A previsão segue na esteira das determinações já realizadas pelo TCU aos órgãos responsáveis pela metodologia e apuração desse cálculo.

### **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

Em função da importância do tema e das diversas impropriedades apontadas em anos anteriores, o TCU manterá acompanhamento das metodologias de cálculo das parcelas mínimas de financiamento público federal em ações e serviços de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de verificação do efetivo cumprimento dos mínimos, tanto por meio de trabalhos específicos como no âmbito do Relatório sobre as Contas do Governo da República.

## ARRECAÇÃO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS

<b>Descrição</b>	Levantamento de série histórica e acompanhamento da arrecadação de multas aplicadas por 17 órgãos e entidades federais de regulação e fiscalização, evidenciando o reduzido percentual de recolhimento dos recursos correspondentes aos cofres públicos.
<b>Contas de Governo</b>	2009, 2010 e 2011.
<b>Processo conexo</b>	TC 022.631/2009-0.
<b>Acórdãos</b>	1.817/2010-TCU e 482/2012-TCU, ambos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

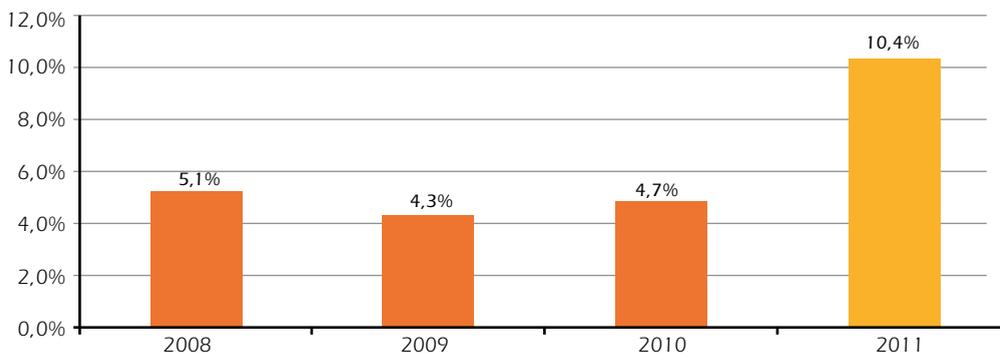
Entre 2008 e 2011, foram aplicadas mais de 997.000 multas pelas entidades federais de regulação e fiscalização, o que corresponde a um montante financeiro de cerca de R\$ 29 bilhões. Entretanto, no mesmo período foi arrecadado somente R\$ 1,7 bilhão. Isso significa que, nos últimos quatro anos, de cada R\$ 100 de multas aplicadas, foram arrecadados apenas R\$ 5,7.

Essa questão foi abordada originalmente no Relatório sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2009, por determinação do Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro. Desde então, tem sido realizado anualmente um amplo levantamento sobre a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades de regulação e fiscalização da administração pública federal.

Com esse propósito, tem sido acompanhado o comportamento da arrecadação das multas aplicadas por dezessete entes públicos: ANA, Anac, Ancine, Aneel, ANP, ANS, Anatel, Antaq, ANTT, Anvisa, Bacen, Cade, CVM, Ibama, Inmetro, Susep e TCU.

No gráfico a seguir, demonstra-se o percentual de arrecadação anual de multas para o conjunto das entidades fiscalizadas. Nota-se que, em todo o período considerado, os percentuais têm-se mantido em patamares muito reduzidos. Apesar disso, ressalta-se o crescimento expressivo verificado em 2011, superando pela primeira vez o percentual de 10%.

### Evolução da relação percentual entre os montantes arrecadado e aplicado de multas



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Conforme os dados levantados, nos últimos quatro anos, deixou de ser recolhido aos cofres públicos um montante superior a R\$ 27 bilhões, referente a multas aplicadas por entidades federais de regulação e fiscalização.

## POR QUE O TEMA É RELEVANTE?

Tanto o volume elevado de recursos como o diagnóstico de reduzida arrecadação tornam relevante e urgente a adoção de providências, para que as cobranças adminis-

trativa e judicial sejam mais tempestivas e eficazes, evitando-se eventuais prejuízos ao Tesouro Nacional decorrentes de prescrição.

Além disso, o cumprimento das missões institucionais das entidades reguladoras e fiscalizadoras pode ser prejudicado, uma vez que seu poder sancionador perde parte considerável de sua efetividade. Assim, as providências adotadas contribuem para assegurar a realização das finalidades essenciais da aplicação das multas: coibir a prática de atos irregulares e assegurar a defesa do interesse público.

## ATUAÇÃO DO TCU

Após a publicação do relatório das Contas de Governo referentes ao exercício de 2009, a materialidade dos volumes financeiros envolvidos e o reduzido percentual da arrecadação causaram preocupação à Corte de Contas e alcançaram grande repercussão na imprensa. A partir de então, o tema passou a ser acompanhado não somente nos relatórios seguintes sobre as Contas de Governo, mas também em fiscalizações conduzidas pelo Tribunal.

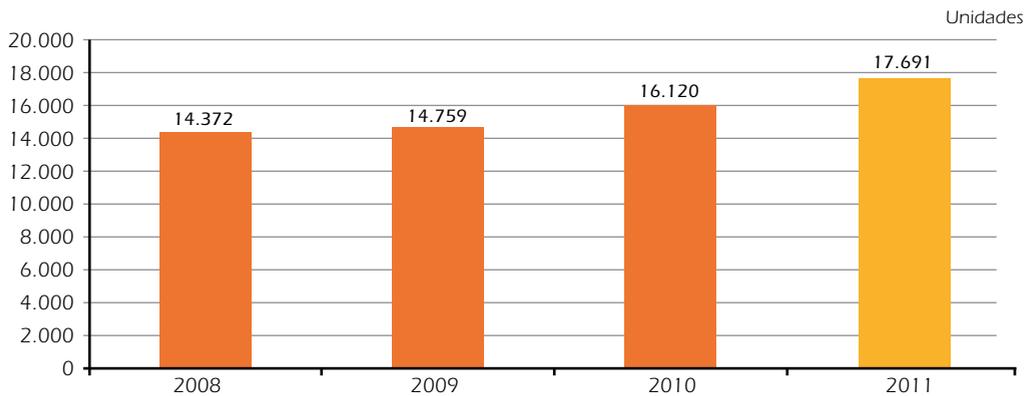
No âmbito do TC 022.631/2009-0, realizou-se um levantamento de auditoria que procedeu ao cotejamento entre os montantes das multas aplicadas e das efetivamente arrecadadas. Foi verificado que somente 3,7% dos valores associados às penalidades pecuniárias aplicadas pelas entidades de regulação e fiscalização ingressaram nos cofres públicos ao longo do período compreendido entre 2005 e 2009.

Além desses aspectos, também foram ressaltadas outras questões, em especial as necessidades de

- aprimoramento do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), em virtude da redução do número de devedores inadimplentes inscritos no referido cadastro e das limitações do sistema informatizado atualmente em uso;
- avaliação da eficiência da fiscalização empreendida pelos órgãos e entidades analisados, considerando-se o percentual de multas aplicadas que são canceladas nas instâncias administrativas; e
- avaliação da capacidade de recuperação de créditos pela Administração Pública Federal, levando-se em conta as etapas de cobrança administrativa e judicial.

A título de ilustração, são apresentadas as inscrições no Cadin realizadas pelo conjunto das entidades ao longo dos últimos 4 anos. Em todo o período, foram aplicadas mais de 997 mil multas e, embora o percentual de arrecadação seja reduzido, foram inscritos no mesmo período apenas 62,9 mil inadimplentes – um indicativo, portanto, de que há obstáculos impedindo a devida inscrição de devedores no cadastro, com possíveis reflexos negativos sobre a arrecadação.

### Série histórica da quantidade de inscrições no Cadin



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados

Como resultado da fiscalização, foi prolatado o Acórdão 1817/2010-TCU-Plenário, de 28/7/2010, com uma série de determinações às entidades fiscalizadas, visando à adoção de medidas para aprimoramento da eficiência na arrecadação das multas aplicadas, bem como do Cadin, de modo a evitar a prescrição de débitos e a levantar mais informações sobre o tema.

Em 2011, foi realizado monitoramento do cumprimento das deliberações constantes do referido acórdão, verificando-se que as determinações foram implementadas pelas entidades de regulação e fiscalização com resultados positivos para a preservação dos recursos públicos:

- eliminação de pendências de inscrição de devedores no Cadin;
- adoção de providências para a inscrição em dívida ativa e cobrança judicial dos débitos, em especial nos casos de risco de prescrição;
- implementação de medidas que contribuam para o aumento da arrecadação;
- estudo de providências por parte da STN, da AGU, da PGFN e do Bacen, no sentido de aperfeiçoar o sistema informatizado e a normatização do Cadin.

Por fim, foi prolatado o Acórdão 482/2012-TCU-Plenário de 7/3/2012, em que se determinou a prestação de contas sistemática, nos relatórios de gestão referentes aos anos de 2012 a 2016, da arrecadação de multas pelas entidades de regulação e fiscalização, para monitoramento pelo TCU. Além disso, determinou-se o acompanhamento das medidas para aprimoramento do Cadin, para assegurar que seja empregado de forma mais eficiente e que seus resultados sejam ampliados.

### ações futuras de controle

O TCU manterá um acompanhamento permanente da questão, conforme determina o Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, com vistas a contribuir para que os resultados das entidades de regulação e fiscalização sejam alcançados em benefício da sociedade.

## **INCENTIVO FISCAL À CULTURA (LEI 8.313/1991 – LEI ROUANET)**

<b>Descrição</b>	Acompanhamento da renúncia de receita tributária instituída pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), como medida de incentivo à cultura.
<b>Contas de Governo</b>	2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.
<b>Processos conexos</b>	TC 010.565/2007-3; TC 010.119/2008-7; TC 008.813/2009-2; TC 010.243/2010-0; TC 018.011/2010-1 e TC 004.748/2011-5.
<b>Acórdãos</b>	1.769/2007-TCU; 1.228/2009-TCU; 1.306/2010-TCU; 1.385/2011-TCU e 1.406/2011-TCU, todos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

As leis de incentivo à cultura foram criadas nas décadas de 1980 e 1990 com o objetivo de fomentar o setor cultural, porém sem a intervenção direta do Estado. A ideia era estimular o investimento privado em produções culturais, cabendo ao mercado a decisão acerca da aplicação desses recursos, e não ao Governo.

O primeiro normativo a prever a possibilidade de a iniciativa privada investir em cultura foi a Lei 7.505/1986, conhecida como Lei Sarney. No entanto, por não estabelecer mecanismos de controle da aplicação desses recursos, entre outros problemas, foi substituída pela Lei 8.313/1991.

Conhecida como Lei Rouanet, esta lei instituiu o mecanismo de incentivo fiscal a projetos culturais, denominado Mecenato. Esse seria um dos meios de financiamento do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), instituído com o objetivo de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais.

A lei estabelece que, para usufruir do benefício, o produtor cultural deve ser titular de projeto aprovado pelo Ministério da Cultura e captar recursos junto a contribuintes do imposto de renda. Estes contribuintes, por sua vez, poderão deduzir do imposto devido às parcelas destinadas a patrocínio ou doação, nos limites da legislação. Nos últimos quatro anos, estima-se que os incentivadores culturais tenham-se beneficiado em cerca de R\$ 4,0 bilhões.

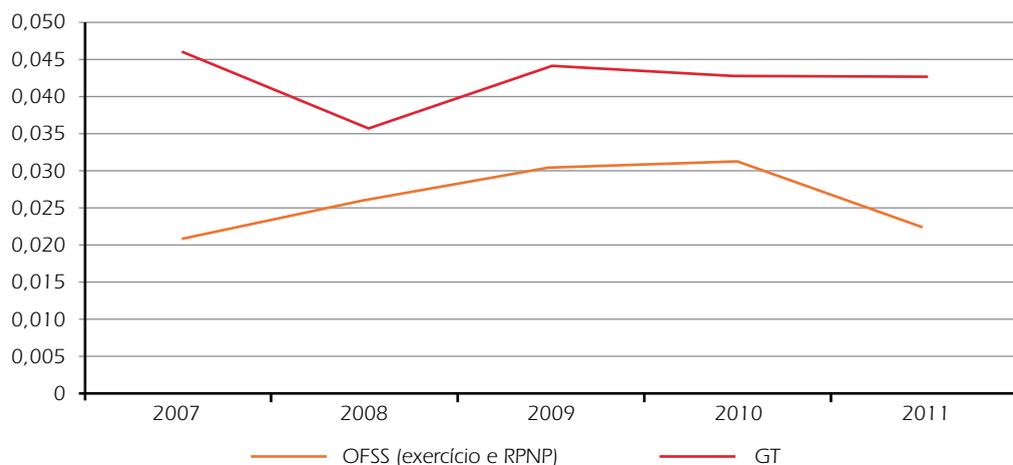
## POR QUE O TEMA É RELEVANTE?

O Ministério da Cultura divulgou dados de pesquisa do IBGE, relativa ao ano de 2008, que demonstram a exclusão de boa parte da população brasileira da fruição dos direitos culturais assegurados nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal. Em suma, afirmou-se que apenas 13% dos brasileiros frequentam cinema alguma vez por ano; 92% dos brasileiros nunca frequentaram museus; mais de 90% dos municípios não possuem salas de cinema, teatro, museus e espaços culturais multiuso; dos 600 municípios que nunca receberam uma biblioteca, 405 ficam no Nordeste e apenas dois no Sudeste; e 73% dos livros estão concentrados nas mãos de apenas 16% da população.

A renúncia fiscal da Lei Rouanet se insere nessa realidade, com o objetivo de solucionar o problema da exclusão cultural e garantir a todos brasileiros o pleno acesso aos produtos da cultura.

O gráfico a seguir demonstra a relevância desse instrumento de financiamento de política pública na área cultural ao longo dos anos. Os valores executados por meio do orçamento são comparados com aqueles decorrentes do gasto tributário, ambos em relação ao PIB.

### Financiamento Público no Setor Cultural em relação ao PIB (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Siafi.

Percebe-se que, apesar da evidente elevação da participação do orçamento no decorrer dos últimos anos – com exceção de 2011 –, o gasto tributário ainda é o mecanismo mais utilizado para financiar as políticas de cultura.

### ATUAÇÃO DO TCU

A Lei Rouanet determinou ao TCU a inclusão no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República análise relativa à avaliação dos projetos culturais incentivados por essa lei (art. 20, § 3º). Assim, o tema é tratado anualmente no âmbito do Relatório sobre as Contas de Governo.

Nas análises realizadas ao longo dos anos, foram observados problemas na sistemática de concessão da renúncia de receita, como: ausência de avaliação dos projetos incentivados; estoque elevado de processos de prestações de contas dos projetos culturais incentivados sem análise pelo Ministério da Cultura; concentração dos recursos captados na região Sudeste do país; e deficiências no enquadramento dos projetos culturais nos segmentos listados na Lei Rouanet (art. 18). Essas constatações ocasionaram recomendações expedidas ao longo dos anos ao Ministério da Cultura.

Considerando a relevância desse mecanismo de incentivo e a gravidade dos problemas identificados, foi realizada, em 2010, auditoria para examinar a adequação de concessão da renúncia de receita prevista na Lei Rouanet, englobando as fases de aprovação dos projetos, acompanhamento de sua execução e apreciação das respectivas prestações de contas. Os principais achados decorrentes dessa auditoria foram

- deficiências no enquadramento dos projetos culturais nos segmentos estipulados na Lei Rouanet e no controle da movimentação financeira dos referidos projetos;

- concentração dos recursos da renúncia por segmento e por beneficiário;
- ausência de acompanhamento e avaliação dos projetos durante sua execução;
- volume anual de aprovação de projetos incompatível com a capacidade de que o Ministério da Cultura dispõe para acompanhá-los e para analisar as respectivas prestações de contas; e
- elevado estoque de processos de prestações de contas sem análise conclusiva.

A auditoria resultou em uma série de determinações e recomendações expressas no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário.

Além do descumprimento de dispositivos legais, os problemas encontrados na renúncia de receita na área cultural comprometem o alcance dos objetivos previstos na Lei Rouanet e na Constituição Federal e podem acarretar desvios de recursos públicos. Nesse sentido, as determinações e recomendações resultantes da auditoria visaram ao aperfeiçoamento da legislação e à melhoria de procedimentos, com o objetivo de aumentar a efetividade do benefício fiscal instituído pela Lei Rouanet.

#### **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

O monitoramento do Acórdão 1.385/2011-TCU- Plenário deverá ser efetuado em 2012.

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL

<b>Descrição</b>	Ações de controle sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional
<b>Contas de Governo</b>	2002, 2009, 2010 e 2011.
<b>Processos conexos</b>	TC 013.705/2009-6; TC 003.764/2010-9; TC 002.215/2010-1; TC 017.373/2009-2; TC 004.417/2010-0; TC 004.421/2010-8; TC 003.765/2010-5; TC 015.133/2011-7; TC 019.510/2011-0; TC 004.541/2012-0 e TC 001.923/2012-9.
<b>Acórdãos</b>	2.919/2009-TCU; 2.297/2010-TCU; 1.352/2011-TCU e 42/2012-TCU, todos do Plenário. 6.613/2010-TCU e 6.612/2010-TCU, ambos da 2ª Câmara.

## DESCRIÇÃO

O desenvolvimento regional tem tratamento destacado na Constituição Federal, que alçou a necessidade de minimizar as desigualdades dentro da Federação ao objetivo fundamental da República:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

A despeito disso, os números representativos do PIB *per capita* das diversas regiões brasileiras persistem em desequilíbrio ao longo da nossa história, inclusive nos anos mais recentes, como demonstra a tabela a seguir.

**PIB Per Capita por Grandes Regiões – 2002/2009**

Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	5.050	5.780	6.680	7.241	7.988	9.135	10.216	10.626
Nordeste	3.891	4.355	4.899	5.499	6.028	6.749	7.488	8.168
Sudeste	11.140	12.424	14.009	15.469	16.912	19.277	21.183	22.147
Sul	9.615	11.440	12.677	13.206	14.156	16.564	18.258	19.325
Centro-Oeste	10.565	12.228	13.846	14.606	15.546	17.844	20.372	22.365

R\$

Fonte: Conac/DPE/IBGE

Em 1999, foi criado um ministério específico voltado para o incentivo ao desenvolvimento regional e redução das desigualdades: o Ministério da Integração Nacional (MI). Devido a diversas denúncias de irregularidades na aplicação dos incentivos fiscais federais, o Governo Federal, à época, resolveu extinguir as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), do Norte (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), transferindo a gestão dos projetos dos Fundos de Investimento do Nordeste (Finor) e da Amazônia (Finam) diretamente ao Ministério da Integração Nacional.

Além disso, foram criadas as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e do Norte (ADA), com a competência de gerir os Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA) e do Nordeste (FDNE). Esses fundos se destinavam à implantação, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos privados localizados nas áreas de influência das duas agências.

Como forma de retomar a importância da Política de Desenvolvimento Regional e cumprir o disposto no inciso III do art. 3º da Constituição, o Governo Federal editou o Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O estabelecimento da PNDR teve o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras. Os instrumentos financeiros previstos para viabilizá-la foram o orçamento da União, os fundos constitucionais, os fundos de investimentos regionais, os fundos de desenvolvimento regionais e os incentivos fiscais. Além disso, foram recriadas, no mesmo ano, a Sudam e a Sudene e, posteriormente, em 2012, a Sudeco, todas vinculadas ao MI.

As alterações reiteradas na estrutura e na definição da forma de atuação das referidas entidades podem ter causado reflexos na capacidade institucional das superintendências, prejudicando a consecução dos seus propósitos de planejamento, gestão de recursos e fiscalização das ações de governo nos níveis regionais.

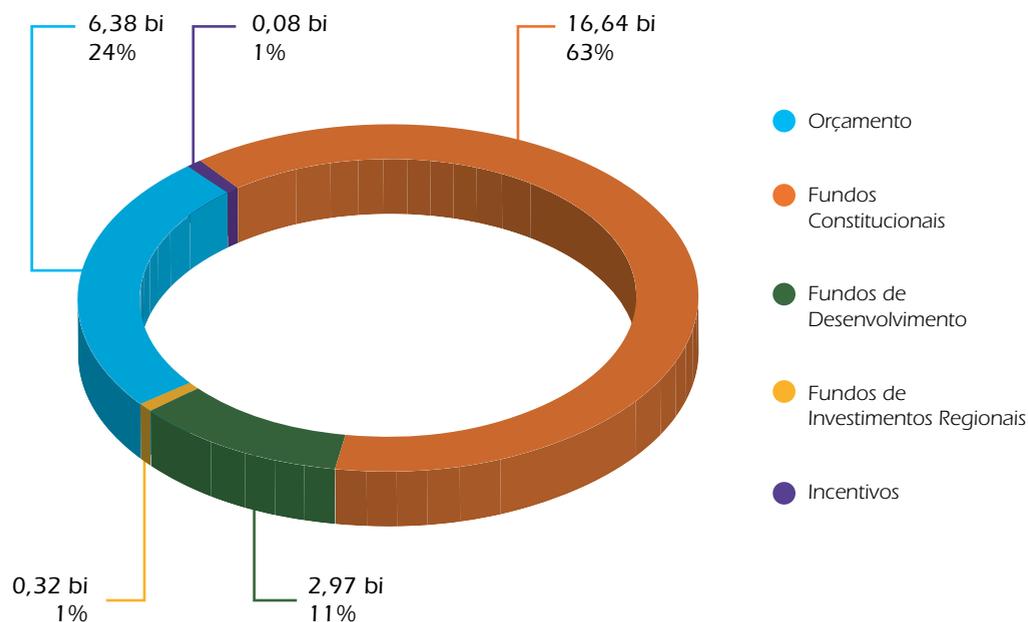
Outra questão que necessariamente deverá ser enfrentada pelos governos futuros está relacionada ao tratamento a ser concedido ao Centro-Oeste, uma vez que vários indicadores macrorregionais de desenvolvimento mostram a evolução da região nos últimos anos, como ilustra o PIB *per capita*. Entretanto, é necessário que o Governo examine a questão com cuidado, para identificar os fatores que levaram aos novos resultados e de que forma eles refletem a realidade da região como um todo. Há estudos de órgãos públicos, como o Ipea, os quais sugerem que parte significativa da riqueza da região está concentrada no Distrito Federal, não alcançando de forma equânime todas as sub-regiões, o que reforça a necessidade de mecanismos que contribuam para a redução das desigualdades intrarregionais.

### **POR QUE O TEMA É RELEVANTE?**

O desenvolvimento do país como um todo e, principalmente, o ritmo de sua expansão estão diretamente relacionados à superação das desigualdades regionais. Não bastasse isso, os trabalhos feitos nesta área situam-se entre as ações sociais mais relevantes empreendidas pelo Governo. Por isso mesmo, o tema assume especial destaque para a sociedade brasileira.

Além disso, a materialidade do montante de recursos empregados na execução da política demanda um grande esforço de planejamento, acompanhamento, avaliação e controle que garanta o alcance das metas e resultados pretendidos com o seu uso. Em 2011, os diversos mecanismos de financiamento da PNDR somaram R\$ 26,4 bilhões, como demonstrado no gráfico que se segue.

**Gráfico 1 Montantes e Participação Relativa das Fontes de Recursos que Integram a PNDR – 2011 (R\$)**



Fonte: SDR/SFRI/MI

## ATUAÇÃO DO TCU

O Tribunal de Contas da União realiza, há bastante tempo, trabalhos com vistas a conhecer e a contribuir com o aprimoramento das ações implementadas pelo Governo Federal para reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

No Relatório sobre as Contas de Governo de 2002, foi realçada uma nítida perda de dinâmica da importância do desenvolvimento regional no orçamento federal. Verificou-se que os dispêndios referentes à rubrica “Desenvolvimento Regional” haviam reduzido consideravelmente: de um ápice de 18,5% em 1985, decresceram para aproximadamente 5% em 1999, último ano de existência dessa classificação orçamentária.

Diante da importância do assunto para a sociedade brasileira, dos vultosos montantes aplicados na política e da persistência histórica das desigualdades entre as regiões brasileiras, contrariando a meta constitucional, desde 2009 o Desenvolvimento Regional consta do rol de Temas de Maior Significância (TMS) do plano de fiscalização do TCU.

Um dos primeiros trabalhos no âmbito dos TMS foi um levantamento de auditoria, realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o objetivo de conhecer a PNDR, no qual se buscou:

- avaliar a formulação e os mecanismos de implementação da PNDR;
- avaliar as formas de controle e coordenação da atuação governamental;
- conhecer as fontes de financiamento para a política, incluindo as operações conduzidas pelos fundos e os incentivos fiscais concedidos;
- conhecer os programas classificados como instrumentos da política; e
- conhecer a situação dos fundos utilizados para financiamento.

Diversos problemas foram apontados no trabalho e destacados no Relatório sobre as Contas de Governo de 2009, sintetizados na tabela a seguir:

<b>TIPO DE FALHA OU IRREGULARIDADE</b>	<b>ENTIDADE</b>
Ausência de Planos Regionais de Desenvolvimento	MI, Casa Civil, Sudene, Sudam
<b>Falhas de Planejamento</b> Problemas como ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR.	MI, SPI (MP), FNE/Sudene, FNO/Sudam
<b>Inobservância das Diretrizes da PNDR</b> Falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR.	DGFI - Finam/Finor, FCO/BB, FNO/Basa, FDA/Basa
<b>Deficiências Institucionais</b> Falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional da entidade.	MI, FCO/BB, FNE/Sudene, FDA/Sudam
<b>Fragilidades dos Controles Internos e Sistemas de Informação</b> Deficiências nos sistemas de informação, nos controles internos, nas atividades de gestão de riscos e nos processos de fiscalização e auditoria.	DGFI – Finam e Finor, FDNE/Sudene, FCO/BB, FNE/BNB, FNO/Basa, FDA/Sudam
<b>Ausência ou Insuficiência de Avaliações e Publicação de Relatórios</b> Omissão ou deficiências na realização de avaliações sistemáticas e na publicação de resultados para a sociedade, especialmente em relação ao impacto socioeconômico da aplicação dos recursos.	MI, SPI (MP), FDNE/Sudene, FCO/BB, FNE/BNB, FNO/Sudam, FDA/Basa
<b>Irregularidades nas Operações</b> Falhas diversas associadas ao processo de gestão das operações contratadas.	DGFI - Finam/Finor, FNE/BNB, FNO/Basa, FDA/Basa, FDNE/Sudene

Fonte: TCU

A partir dos problemas levantados, realizaram-se seis auditorias por unidades do Tribunal situadas nas diversas regiões do país. Os resultados das auditorias foram consolidados no Relatório sobre as Contas de Governo de 2010, em que se comprovaram as conclusões do trabalho inicial. Entre os principais achados, destacam-se a inexistência dos Planos de Desenvolvimento Regionais; as falhas de planejamento; a inobservância das diretrizes da PNDR; as deficiências institucionais, tanto nas Superintendências Regionais quanto nos bancos operadores; as fragilidades dos controles internos e sistemas de informação; a ausência ou a insuficiência de avaliação ou a publicação de relatórios; e as irregularidades operacionais.

Os resultados dos trabalhos permitem inferir que o ciclo de planejamento, execução, avaliação e controle não tem sido eficaz no sentido de assegurar a aplicação mais proveitosa dos recursos disponíveis. A par das falhas meramente procedimentais, observa-se que a raiz do problema decorre das falhas de formulação e governança da política e dos programas existentes, como evidenciam a ausência de indicadores e metas quantitativas que ofereçam, por um lado, parâmetros equitativos para a alocação dos recursos, e, por outro, parâmetros de referência para a aferição dos resultados da atuação pública.

Nota-se, ainda, que a utilização prioritária de instrumentos financeiros cuja concepção antecede a formulação da PNDR reduz o alcance da política na solução de problemas cujo diagnóstico é relativamente recente, como é o caso das desigualdades intrarregionais. Dessa forma, mecanismos como os fundos constitucionais de financiamento, que estão sujeitos às dinâmicas próprias da atuação do setor privado, tendem a favorecer a macrorregião como um todo, mas podem não ser capazes de impedir o surgimento ou a ampliação das disparidades entre as sub-regiões que a compõem.

### **AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE**

Considerando o expressivo montante de recursos públicos federais investidos anualmente (R\$ 26 bilhões) na questão do desenvolvimento regional, a prioridade afirmada pela própria Constituição e o conjunto de falhas que têm prejudicado a atuação governamental. Assim, tem-se configurada uma situação de risco expressivo, que por si só demanda a atuação continuada de fiscalização por parte do Tribunal, no âmbito de uma ação coordenada.

Dessa forma, estão programados vários trabalhos sobre o tema, entre os quais se cita os que já estão programados para 2012 e 2013:

- auditoria operacional sobre os indicadores estabelecidos para a política, os programas do novo PPA e demais instrumentos de ação governamental com vistas à redução das desigualdades regionais;
- levantamento de auditoria sobre o processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional do Norte e do Nordeste;
- monitoramento de auditorias realizadas no âmbito do TMS 2009-2010, que incluam fiscalizações sobre os fundos constitucionais de financiamento e os bancos operadores;
- levantamento de matriz de risco para orientar os trabalhos de fiscalização a médio prazo;
- projeto de aprimoramento da sistemática de avaliação, monitoramento e controle da PNDR, em cooperação com a CGU, com o MI, o MP e o MDS.

## DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

<b>Descrição</b>	Relato sobre as inconsistências contábeis encontradas no Balanço Geral da União.
<b>Contas de Governo</b>	2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.
<b>Processos conexos</b>	TC 026.069/2008-4 e TC 016.774/2010-8.
<b>Acórdãos</b>	158/2012 e 661/2011, ambos do Plenário.

## DESCRIÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU), no exercício de suas atribuições constitucionais, é responsável por emitir uma opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União. Na elaboração do Relatório e Parecer sobre as Contas de Governo, o TCU examina os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais apresentados na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), consolidados e elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) é a unidade do TCU encarregada da análise das demonstrações contábeis que compõem a PCPR. Para alcançar esse objetivo, emprega técnicas de auditoria com vistas a verificar a credibilidade das informações contábeis sobre ativos, passivos, receitas, despesas e variações patrimoniais.

Da análise empreendida resulta um parecer atestando se as demonstrações contábeis apresentadas no BGU expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União, em conformidade com a legislação pertinente.

Nos últimos anos, inconsistências contábeis identificadas por meio dos exames efetuados geraram reiteradas ressalvas, alertando para a existência de fatos que comprometem a transparência e a fidedignidade das informações divulgadas. As inconsistências apontadas referem-se a aspectos formais e materiais, como se verifica na listagem abaixo:

- presença de contas genéricas, com saldo elevado em relação ao respectivo subgrupo;
- omissão, em diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, de providências para regularizar as situações que geraram restrição na conformidade contábil do BGU;
- ausência de conformidade contábil no Siafi, em diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;
- falta de confiabilidade nos valores registrados no ativo imobilizado, em decorrência de diferenças encontradas nos registros no Siafi e no Spiunet;
- subavaliação ou superavaliação de itens patrimoniais em virtude de erros de contabilização ou outros tipos de inconsistências contábeis;
- 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, distorcendo a informação do grupo do Balanço Patrimonial em que é apresentada a conta retificadora.

Atento à questão, o TCU vem destacando anualmente, por meio de ressalvas e recomendações, a importância da adoção de medidas capazes de sanear essas inconsistências, permitindo uma melhor evidenciação do patrimônio público.

### **POR QUE O TEMA É RELEVANTE?**

O objetivo da Contabilidade aplicada à Administração Pública é o de fornecer ao cidadão, à administração, aos órgãos de controle interno e externo e às instituições governamentais e particulares informações atualizadas e exatas para subsidiar a tomada de decisões. As inconsistências contábeis comprometem a fidedignidade da informação contábil e a correta evidenciação do patrimônio da União.

### **ATUAÇÃO DO TCU**

No contexto da padronização de procedimentos contábeis, observa-se uma postura seletiva por parte da STN, com a implementação gradual de novos procedimentos, convergentes aos padrões estabelecidos pelas Normas Internacionais de Contabilidade, bem como quanto aos ajustes decorrentes dos efeitos de tais inovações sobre as demonstrações contábeis da União.

De fato, a advertência de “respeitar os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente” deve necessariamente pautar a conduta do órgão central de contabilidade da União, pois novas práticas contábeis, ainda que aderentes ao modelo internacional, precisam estar em consonância com o ordenamento jurídico em vigor, em obediência, fundamentalmente, ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública.

Dessa forma, além do incremento na qualidade da informação contábil, os aperfeiçoamentos vislumbrados devem estar suportados por um arcabouço normativo que lhes dê legitimidade, sob pena de se tornarem inviáveis ou insustentáveis ao longo do tempo, sobretudo em função de questionamentos na esfera legal.

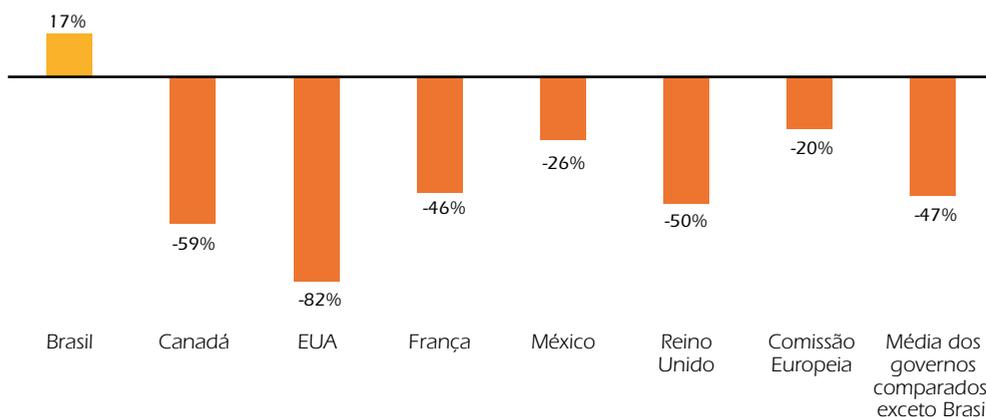
Nesse sentido, bem como em decorrência da ressalva apontada quanto à retificação dos restos a pagar não processados, feita anteriormente, foi autuado pela Semag o processo TC 026.069/2008-4. Tendo como objetivo avaliar a legalidade das alterações em procedimentos contábeis que provocaram impactos nos demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/1964, bem como das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Esse processo originou o Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, que foi objeto de recurso por parte do Ministério Público junto ao TCU.

Considerando a lacuna normativa existente e a relativa longevidade do arcabouço legal disponível, é imperioso reconhecer a relevância da discussão acerca da necessidade de elaboração de uma nova lei de finanças públicas, em substituição à Lei 4.320/1964. Como resultado, é possível que o Congresso Nacional legitime e autorize o processo de

convergência dos padrões atuais aos internacionais, propiciando a homologação das alterações já promovidas ou em implementação.

Quanto à situação patrimonial da União evidenciada em suas demonstrações contábeis, o gráfico a seguir destaca a relação percentual entre patrimônio líquido (PL) e ativos do governo federal do Brasil e dos governos nacionais de países selecionados:

**Comparação da situação patrimonial de governos em 2010**



Fontes:

(1) Balanço Geral da União de 2010

(2) Annual Financial Report of the Government of Canada - Fiscal Year 2009-2010

(3) A Citizen's Guide to the 2010 Financial Report of the U.S. Government

(4) La certification des comptes de l'Etat - Exercice 2010

(5) Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2010

(6) Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General: Whole of Government Accounts 2009-10

(7) Contas Anuais da União Europeia - Exercício 2010

Ao comparar o balanço patrimonial consolidado do governo federal brasileiro de 2010 com os balanços de governos nacionais de outros países para o mesmo ano, pode-se identificar uma enorme discrepância em relação à situação patrimonial evidenciada. O saldo positivo do patrimônio líquido brasileiro pode ser considerado um fenômeno anômalo para as demonstrações contábeis consolidadas de um governo nacional, sobretudo em razão do acúmulo de obrigações sociais, que entram no passivo como futuros compromissos a pagar.

A partir do gráfico anterior, observa-se que somente o Governo Federal brasileiro possui situação patrimonial positiva, enquanto todos os outros possuem PL negativo (também chamado por passivo a descoberto ou por passivo líquido). Em 2010, o Governo Federal brasileiro possuía 17% de ativos líquidos de passivos. Por outro lado, no mesmo ano, os demais países da comparação encerraram o exercício em situação patrimonial negativa, de tal modo que apresentaram, em média, quase 50% de passivos líquidos de ativos.

Nos países analisados, o patrimônio líquido é negativo principalmente em razão do reconhecimento de passivos atuariais e de contas retificadoras de ativos. Ao revelarem essas rubricas, tais países demonstram o compromisso de apresentar à sociedade e aos demais usuários das demonstrações contábeis governamentais os desafios para a sustentabilidade fiscal e atuarial de seus governos.

Embora desde 2008 o setor público brasileiro esteja em pleno processo de convergência de seu modelo contábil ao padrão internacional, o órgão central de contabilidade da União ainda não estabeleceu políticas e procedimentos para a contabilização do passivo atuarial do Governo Federal. Essa omissão deve-se, em parte, à ausência de estimativas que permitam avaliar o impacto patrimonial dessa rubrica, mas, principalmente, à postura seletiva da STN, que tem priorizado o reconhecimento de ativos (tais como os créditos tributários) e a eliminação do efeito patrimonial de passivos (como dos restos a pagar não processados), em detrimento do reconhecimento de obrigações. Tal postura denota flagrante desobediência ao princípio contábil da prudência.

Visando suprir essa lacuna de informação, a tabela abaixo evidencia a materialidade das projeções atuariais do Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Civis da União (RPPS). Caso o passivo atuarial do RPPS fosse contabilizado ao final de 2011 pelo valor projetado do déficit, a situação patrimonial da União seria afetada negativamente em mais de R\$ 1,1 trilhão.

#### Balanco Atuarial do RPPS dos servidores públicos civis da União em 31/12/2011

R\$ bilhões

Ativo		Passivo	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	556,29	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	465,65
Sobre salários	474,15	Aposentadorias	305,39
Sobre benefícios	82,14	Pensões	160,26
<b>Déficit Atuarial</b>	<b>1.107,10</b>	Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	1.197,74
		Aposentadorias	890,59
		Pensões	307,15
<b>Total</b>	<b>1.663,39</b>	<b>Total</b>	<b>1.663,39</b>

Fonte: Ministério da Previdência Social (Ofício 192/MPS/SPS/DRPSP, de 9 de março de 2012).

#### AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE

Por fazer parte do escopo permanente do Relatório sobre as Contas do Governo da República, a auditoria sobre o Balanço Geral da União certamente continuará contribuindo para a melhoria da qualidade das informações contábeis do Governo Federal, por meio de ressalvas e recomendações. Um exemplo claro dessa contribuição refere-se ao passivo atuarial da União, cuja necessidade de registro vem sendo paulatinamente destacada ao longo dos últimos exercícios.

Em relação às demais ações de controle sobre aspectos contábeis da União, está em fase de monitoramento o TC 016.774/2010-8, processo de auditoria de conformidade que levantou junto ao Banco Central do Brasil (Bacen) a existência de 11.534 contas bancárias abertas em nome de 250 entidades do Governo Federal, fora da conta única. A decisão decorrente (Acórdão 661/2011-TCU-Plenário) determinou à STN, à CGU e ao Bacen que tomassem medidas com o objetivo de encerrar todas as contas que não tenham embasamento legal para sua manutenção, nos termos dos arts. 1º e 2º da MP 2.170-36/2001; do art. 9º da IN STN 4/2004; do inciso IV do art. 1º do Decreto-lei 1.737/1979; e do § 5º do art. 45 do Decreto 93.872/1986, em conformidade com o princípio da unidade de caixa.

Ademais, com a finalidade de aperfeiçoar os trabalhos do Tribunal de Contas da União na emissão de opinião sobre as demonstrações contábeis, está em curso projeto custeado pelo Banco Mundial que permitirá a evolução dos métodos e procedimentos de auditoria do Balanço Geral da União, em vista dos padrões e das melhores práticas internacionais. Dentre os benefícios previstos, cabe destacar o aumento da credibilidade das finanças federais e da qualidade da informação contábil da União, bem como o impulso para que a contabilidade produza informações cada vez mais relevantes, tempestivas e confiáveis para a gestão federal orçamentária, financeira e patrimonial.

## SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS (SIC)

<b>Descrição</b>	Monitoramento da implementação do Sistema de Informação de Custos da Administração Pública.
<b>Contas de Governo</b>	2004 a 2010.
<b>Processos conexos</b>	TC 004.691/2009-0 e TC 025.553/2009-5.
<b>Acórdão</b>	3895/2009-TCU-1ª Câmara.

## DESCRIÇÃO

A exigência da aferição de custos dos bens e serviços na administração pública não é novidade na legislação brasileira. A Lei 4.320/1964, ainda que mencionasse custos de “serviços públicos industriais”, já exigia a apuração de contabilidade especial para esse fim. Três anos depois, o Decreto-Lei 200/1967 ampliou essa exigência para toda a administração pública nos seguintes termos:

Art. 79. A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão.

No entanto, a existência de orçamentos paralelos ao orçamento fiscal, como a cobertura de despesas fiscais pela conta movimento do Banco do Brasil, dificultava aferir a ação do Estado, uma vez que parte das despesas governamentais não era incluída naquele instrumento de controle do gasto. Com a Constituição de 1988 e a unificação dos orçamentos, foram dadas as condições para a medição quase integral dos gastos governamentais.

Nos primeiros anos subsequentes à promulgação da Constituição, a limitação à apuração de custos estava fortemente ligada à variação de preços. A inflação fazia com que uma unidade monetária de gasto realizado no começo do exercício tivesse um valor real muitas vezes maior do que a mesma unidade gasta no final do exercício. Com a estabilidade de preços decorrente do Plano Real e o ajuste fiscal iniciado em 1999, foram estabelecidas as condições para a utilização desse importante instrumento de aferição da ação estatal.

O suporte normativo foi estabelecido mais recentemente, pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exigiu em seu art. 50, § 3º “A administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”

Dois outros dispositivos legais não haviam sido suficientes para que a disponibilização pela administração pública desse sistema se realizasse. O primeiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício orçamentário de 2003 (Lei 10.524/2002), exigia o desenvolvimento, pelo Poder Executivo, do sistema de custos. Por sua vez, a LDO para o exercício de 2004 cobrava relatório sobre as medidas adotadas nesse intuito.

Note-se que o princípio da eficiência foi incluído como preceito constitucional. Adicionalmente, a Constituição Federal exige, no art. 74, inciso II, a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal. Apesar dessas exigências, não havia uma iniciativa concreta do Poder Executivo para a disponibilização de um sistema de custos para toda a administração federal, que instrumentalizasse a avaliação da eficiência da ação governamental.

Atento à questão, desde o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2004, o Tribunal de Contas da União vem destacando, por meio de recomendações, a necessidade de disponibilização 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 101/2000. Em vista do não atendimento da recomendação inserida em Relatório e Parecer Prévio de vários exercícios, representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), em 2009, resultou no Acórdão 3895/2009-TCU-1ª Câmara, em que foi feita determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, nos seguintes termos:

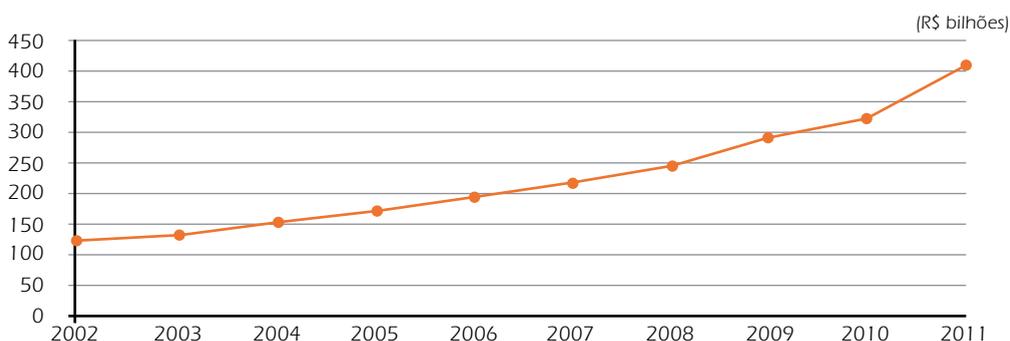
1.5.1 ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do sistema de planejamento e de orçamento federal, nos termos do inciso I do art. 4º da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e o Ministério da Fazenda, ao qual se subordina o órgão central do sistema de contabilidade federal de que tratam o inciso V do art. 15 e o inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180/01, que apresentem, em 90 dias a partir da publicação do presente Acórdão, ao Tribunal de Contas da União, uma programação do sistema de custos da Administração Pública Federal de que trata o § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

### POR QUE O TEMA É RELEVANTE?

Mais que um atendimento às exigências legais, a disponibilização de um sistema de custos tornou-se uma necessidade na administração pública brasileira. É premente o desenvolvimento de uma ferramenta que auxilie o gestor público nas escolhas mais eficientes acerca da aplicação dos recursos públicos. Embora atualmente seja possível apurar o impacto de determinado programa governamental, a eficiência desse mesmo programa só será adequadamente avaliada quando os respectivos custos forem evidenciados.

Em função do crescimento observado nos últimos 10 anos na despesa de custeio da União, cerca de 230%, fica cada vez mais evidente a necessidade de uma nova abordagem na avaliação e aplicação dos recursos públicos.

**Despesas de Custeio da União – 2002 a 2011**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF

## ATUAÇÃO DO TCU

Não se pode negar, porém, que há algumas questões a serem equacionadas para que o sistema se torne ferramenta efetiva na evidenciação dos custos na administração pública. Por exemplo, melhor interação entre os diversos sistemas da administração pública (Siafi, Siape, Siop etc.), alocação orçamentária/institucional da despesa com pessoal, entre outras.

Na determinação prolatada no Acórdão 3895/2009-TCU-1ª Câmara, o TCU reconhece as dificuldades de disponibilização do sistema de custos. Por essa razão, foram estabelecidos dois pontos de controle na deliberação: i) apresentação da modelagem inicial do sistema, ao fim de 2009; e ii) início de sua operacionalização em junho de 2010.

O monitoramento desses dois pontos, executado no âmbito do TC 025.553/2009-5, concluiu que a operacionalização do estabelecido na LRF foi atendida e que as correções e aperfeiçoamentos necessários ao bom desempenho do sistema seriam feitas à medida que outros problemas, além daqueles comentados no processo mencionado, fossem detectados pelos usuários.

Desde 2010, o sistema se encontra disponível para uso por todos os Poderes. A Portaria STN/MF 157/2011 oficializou a criação do Sistema de Informação de Custos (SIC), com a finalidade de “evidenciar os custos dos programas e das unidades da administração pública federal”. Integram o sistema: como órgão central, a STN; e como órgãos setoriais, as unidades de gestão interna dos ministérios e da Advocacia-Geral da União (AGU). O normativo estabelece, ainda, que “as unidades de gestão interna do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União poderão integrar o SIC como órgãos setoriais”.

## AÇÕES FUTURAS DE CONTROLE

Em virtude desses avanços, o Tribunal de Contas da União solicitou à Controladoria-Geral da União que incluísse, entre as informações que subsidiariam a elaboração do Relatório e Prévio sobre as Contas de Governo referentes a 2010 e 2011:

- a. relatórios dos Ministérios com análise de custos no exercício de 2010 de dois programas a serem definidos pelo respectivo ministério, tomando como base o Sistema de Informação de Custos do Governo Federal; e
- b. relatórios dos Ministérios com análise de custos, no exercício de 2011, de pessoal e de dois programas, a serem definidos pelo respectivo Ministério, tomando-se como base o Sistema de Informação de Custos do Governo Federal, conforme modelo e orientações a serem fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Como se verifica, a atuação do TCU contribuiu não apenas para o desenvolvimento e implantação do Sistema de Informação de Custos, mas tem incentivado, principalmente, sua efetiva utilização pelos órgãos federais como ferramenta de aperfeiçoamento da gestão pública.

### **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Macroavaliação Governamental

### **Adaptação Final**

Secretaria-Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa  
Centro de Documentação  
Editora do TCU

### **Design**

Pablo Frioli

### **Fotos da Capa**

[Linha branca - eletrodomésticos] ArquivoSECS/Agência de Notícias do Estado doParaná  
[Pesquisadora] ArquivoSECS/Agência de Notícias do Estado doParaná  
[Maracanã] Daniel Basil/Portal da Copa  
[Porto] Arquivo APPA - Fábio Scremin/Agência de Notícias do Estado doParaná  
[Metalúrgicos] Arquivo FIEP - Gilson Abreu/Agência de Notícias do Estado doParaná  
[Construção de Ponte] Arquivo SEIL - Ivan Bueno/Agência de Notícias do Estado doParaná  
[Construção de Rodovia] Arquivo SEIL - Ivan Bueno/Agência de Notícias do Estado doParaná  
[Construção de Estádio] Tomás Faquini/Portal da Copa

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria de Macroavaliação Governamental  
SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício Anexo II Sala 454  
70.042-900 Brasília - DF  
Fones (61) 3316 7766/7285  
Fax (61) 3316 7536

### **Ouvidoria**

Fone 0800 644 1500  
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

