



Relatório e Parecer Prévio sobre as **Contas do Governo** da República

Ministro Raimundo Carreiro, Relator



Sumário Executivo
Exercício de
2013



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)

Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

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

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)

Lucas Rocha Furtado (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)

Relatório e Parecer Prévio sobre as
Contas do Governo
da República

Sumário Executivo

Ministro Raimundo Carreiro, Relator

© Copyright 2014, Tribunal de Contas da União
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.

Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2014.

44 p. a (Sumário executivo)

1. Prestação de contas – Brasil. 2. Administração pública – controle – Brasil. 3. Contabilidade pública – relatório - Brasil. 4. Finanças públicas – Brasil – 2012. I. Título.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
Desempenho da Economia Brasileira	7
Planejamento e Orçamento	10
Gestão Fiscal	18
Análise Setorial	19
Governança Pública para o Desenvolvimento	21
Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)	29
Parecer do Relator	30
Deliberações	32

SUMÁRIO EXECUTIVO

 Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao país diagnóstico sistêmico efetuado pelo TCU sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou. É o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação das ações relevantes do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado.

Pela 79ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do terceiro ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidenta da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR) compreende o relatório sobre os orçamentos e a atuação governamental, elaborado por diversos órgãos e consolidado pela Controladoria-Geral da União, bem como o Balanço Geral da União, elaborado e consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a PCPR, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal. Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

São os seguintes os objetivos do Relatório:

- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Fornecer um panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- Analisar a conformidade e o desempenho do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;

- Analisar a conformidade e a confiabilidade das informações sobre o desempenho das ações governamentais; e
- Fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

Especificamente quanto ao exercício de 2013, objeto da presente apreciação, o exame das contas da Presidenta da República ocorreu em um contexto de valorização da governança pública como elemento crucial a ser avaliado e fomentado pelo TCU, com o objetivo de contribuir para a formação de um ambiente de operação estatal seguro e favorável para implementação de políticas públicas em benefício da sociedade. Nesse sentido, o tema “**Governança Pública para o Desenvolvimento**” serviu como norte para os trabalhos que culminaram nas conclusões apresentadas ao longo deste Relatório, especialmente no capítulo 6. Nas diversas áreas de análise, utilizou-se uma abordagem de auditoria destinada a avaliar as condições de governança pública, de forma a direcionar os esforços de fiscalização para as áreas de maior risco na ação estatal e enfatizar questões estruturantes. Trata-se de iniciativa que busca a maximização dos impactos das ações de controle com o propósito de qualificar a gestão pública, consoante a missão institucional que compõe a identidade estratégica do TCU.

A seguir passa-se a descrever os principais resultados deste relatório. Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento que o produto “Relatório sobre as Contas do Governo” vem conquistando ao longo dos anos, em 2013 também foram introduzidas importantes mudanças em sua estrutura e no seu conteúdo, especialmente na auditoria das informações de desempenho constantes da PCPR (capítulo 4) e no Parecer Prévio (capítulo 1), que serão destacadas ao longo deste sumário.

DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O relatório inicia-se com uma visão do cenário econômico em que se deu a atuação governamental em 2013.

No referido exercício, a produção de bens e serviços no país atingiu o patamar de R\$ 4,8 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 2,3% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. O valor do PIB *per capita* teve variação positiva real de 1,4% em relação a 2012, passando a registrar o valor de R\$ 24.065,00 (valores correntes). Em dólares, o PIB *per capita* registrou o valor de US\$ 11.700,00.

Sob a ótica da demanda, a despesa de consumo das famílias em 2013 cresceu 2,3%, influenciada pela elevação de 2%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores e pelo acréscimo, em termos nominais, de 8,5% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias. Nos últimos dez anos, a despesa das famílias tem se apresentado com variação positiva em relação ao ano anterior, mas nos últimos três anos verifica-se redução desse crescimento. Em 2013, houve o menor crescimento desde 2004.

Os demais componentes da demanda também apresentaram crescimento em 2013. A despesa de consumo da administração pública aumentou 1,9%; a formação bruta de capital fixo (FBCF), 6,3%; as exportações e as importações de bens e serviços, 2,5% e 8,4%, respectivamente.

No entanto, o incremento de 6,3% na FBCF deve ser sopesado com o recuo de 4,0% em 2012 e com os resultados obtidos em outros dois importantes indicadores associados à capacidade de produção do país: a taxa de poupança nacional bruta – que em 2013 representou 13,9% em relação ao PIB, enquanto em 2012 ficou em 14,6% – e a taxa de investimento – que em 2013 ficou em 18,4% do PIB, próxima aos 18,2% verificados em 2012.

Em referência às relações econômicas com o exterior, o superávit da balança comercial sofreu redução de 86,6%, no encerramento de 2013, registrando o valor de apenas US\$ 2,6 bilhões, comparados aos US\$ 19,4 bilhões observados em 2012.

Considerando o possível impacto da razão balança comercial/PIB (BC/PIB) no nível de desemprego do país, foi realizada avaliação sobre esse e os demais fatores determinantes do desemprego (item 2.1.2.1): taxa de desemprego de anos anteriores (efeito inercial) e políticas monetária e fiscal. Verificou-se que para cada 1% de queda na razão BC/PIB ocorre, em média, um aumento de 0,39% na taxa de desemprego. Contudo, em 2013 esse impacto não foi suficiente para suplantar os efeitos das políticas de estímulos à demanda agregada e, consequentemente, ao aumento do nível de emprego na economia em todo o período analisado (2002 a 2013).

Nesse sentido, em 2013, verificou-se redução da taxa de desocupação, que chegou a 4,3% ao final de 2013, e elevação do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. Nada obstante, a taxa de crescimento do emprego formal em 2013 (2,82%) sofreu redução em relação à verificada em 2012 (3,43%).

No que toca à taxa de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 5,91%, ficando 1,41% p.p. acima do centro da meta e 0,59% p.p. abaixo do limite superior. Entre os itens que compõem o IPCA, o grupo Alimentação e Bebidas teve variação de 8,48% a.a., respondendo sozinho por 34% da elevação do índice. Embora tenha sido cumprida a meta de inflação para o ano calendário, o índice situou-se acima dos 5,84% realizados em 2012. Nos últimos seis anos, apenas em 2009 a inflação medida pela IPCA não superou o centro da meta. Uma possível interpretação dessa persistente tolerância a taxas de inflação acima do centro da meta seria uma insuficiente ou relativa autonomia da Autoridade Monetária, acarretando maior transigência com taxas de inflação mais elevadas.

Ademais, nota-se que a inflação dos preços monitorados atingiu 1,54% em 2013, 3,65% em 2012 e 6,20% em 2011, apresentando defasagem em relação à inflação dos produtos com preços livres. Essa diferen-

ça vem aumentando de forma gradativa, segundo dados dos últimos três anos: atingiu 7,29% ao final de 2013; 6,56%, em 2012; e 6,63%, em 2011.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público, novamente merece destaque a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que o superávit primário. Como consequência, tem-se a expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um decréscimo: em 2013, o indicador apresentou aumento de R\$ 76,3 bilhões, comparado a 2012, atingindo o montante de R\$ 1,63 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,5 ponto percentual, passando de 35,29% em dezembro de 2012, para 33,83%, ao final de 2013.

Embora a taxa Selic tenha recuado de 19,2% para 8,22%, de 2002 a 2013, a taxa implícita da DLSP aumentou 1,3 ponto percentual (de 15,6% para 16,9%) no mesmo período. A diferença indica que o custo fiscal de operações de fomento realizadas pela União – junto a instituições financeiras oficiais e a outros programas oficiais –, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente.

O cenário macroeconômico e a atuação do governo em referido contexto refletiram na taxa de Risco-País, representada pelo indicador EMBI+. Referido índice iniciou 2013 próximo a 140 pontos, alcançando 160 pontos no início de junho. Após trinta dias, o indicador chegou a atingir 263 pontos e fechou o ano em 224 pontos.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Traçado esse panorama, passou-se à análise dos instrumentos de planejamento e orçamento que nortearam e viabilizaram a atuação do governo federal em 2013.

O processo de planejamento governamental foi analisado sob dois enfoques distintos, nos capítulos 3 e 6 do presente Relatório, dado

seu amplo impacto sobre as diversas políticas públicas em curso no âmbito da União.

No capítulo 6, a ênfase recai sobre a estrutura de governança do sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, compreendido como o conjunto integrado de órgãos encarregados de participar da elaboração dos principais planos sob a responsabilidade da União. Verificou-se a existência de diversas lacunas normativas, que representam graves limitações à operação do sistema, com impactos diretos sobre a definição de competências entre os órgãos e a coordenação entre os planos produzidos. Resultam dessas lacunas problemas tanto em políticas setoriais específicas quanto em uma perspectiva integrada da ação de governo, reduzindo a eficiência e a efetividade global do emprego dos recursos públicos e de seus resultados.

No capítulo 3, a análise está voltada para o principal instrumento de planejamento de médio prazo eleito pela Constituição Federal: o plano plurianual (PPA). Examinou-se tanto o processo de revisão do PPA 2012-2015 quanto os resultados advindos de seu primeiro monitoramento. Conforme apurado, apesar da existência de informações sobre os resultados alcançados em termos de metas quantitativas ou qualitativas, além de outras iniciativas do governo federal, o primeiro relatório de avaliação do PPA 2012-2015, que tem como referência o ano-base de 2012, carece de indicadores de efetividade, índices previstos para o final da vigência do plano e valores de referência que permitam o monitoramento anual da orientação estratégica do plano e que possibilitem demonstrar o alcance de todos os macrodesafios ou eixos inicialmente propostos.

Embora resultantes de dois enfoques distintos, as análises sobre o planejamento do governo federal apontam para a mesma direção: a necessidade de construção de uma visão mais integradora das ações governamentais, com foco em objetivos e metas de maior prazo que propiciem o resgate da atividade de planejamento estatal como com-

ponente primordial da boa governança pública em busca de melhores e mais duradouros resultados.

Verificou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (LDO 2013) não continha anexo específico de prioridades e metas, como ocorrido em relação ao projeto da LDO 2012 e de outros exercícios em que o PPA estava em elaboração – ou seja, no primeiro ano do mandato presidencial. Em 2013, contudo, a omissão não se justificou pela ausência de PPA, contrariando o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Nesse sentido, a ocorrência foi objeto de ressalva no Relatório (item 3.2) e de recomendação dirigida à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (recomendação I).

No que tange à Lei Orçamentária Anual (LOA), antes de se adentrar à execução orçamentária em 2013, foi avaliada a criação do plano orçamentário (PO), identificação de caráter gerencial e discricionário, não constante na LOA, que identifica parcial ou totalmente uma ação orçamentária. Com base em trabalho específico, realizado em 2013, constatou-se que a criação dos planos orçamentários trouxe benefícios para o processo de planejamento e orçamento federal, como o detalhamento no acompanhamento físico e financeiro do planejamento e da execução orçamentária, a maior flexibilidade no remanejamento de dotações no decorrer do exercício e a possibilidade de se evidenciar iniciativas governamentais que não correspondem a programas temáticos, objetivos, iniciativas ou ações orçamentárias específicas. Nada obstante, o trabalho evidencia, também, a necessidade de aperfeiçoamentos em pontos específicos, particularmente no que se refere à apresentação de normas e procedimentos de forma estruturada e sistemática e à melhoria dos procedimentos envolvidos no acompanhamento de políticas transversais nos sistemas de informações do governo federal.

Passando-se à execução da LOA 2013, as despesas autorizadas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), em 2013, totalizaram

R\$ 2,355 trilhões, após a aprovação de créditos adicionais (item 3.3.4). Desse montante, 82% foram empenhados, ou seja, 2,4% a menos que em 2012. No orçamento de investimento, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R\$ 113 bilhões, correspondentes a 92% da dotação final autorizada (item 3.3.5).

A função Previdência Social mantém-se como a maior parcela das despesas primárias da União (39%). É nessa função que estão, por exemplo, os gastos com aposentadorias e pensões pagas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em seguida, vem a função Encargos Especiais, que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Transporte, Administração e Agricultura.

No período entre 2009 e 2013, o crescimento real das despesas primárias orçamentárias foi de 11,5%, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com aumento de 142% no período.

Chamam atenção as despesas com terceirização, que em 2013 somaram R\$ 21,2 bilhões, o que representa 10% do que foi gasto com pessoal e encargos sociais na União no exercício. Destacam-se, nesse aspecto, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Pesca e Aquicultura, do Turismo e o Conselho Nacional de Justiça, cujas despesas com terceirização superaram a despesa com pessoal do referido órgão.

Do total das despesas primárias empenhadas em 2013, 6% correspondem a investimentos. Aspecto relevante relacionado a esse grupo de despesa é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Dos R\$ 66,7 bilhões empenhados em investimentos em 2013, aproximadamente 71% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Em algumas funções, como Comércio e Serviços, Desporto e Lazer e Urbanismo, esse percentual foi superior a 90%.

A baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. O crescimento, entre 2009 e 2013, foi de 90%. No final de 2013, o estoque chegou a R\$ 219 bilhões, um crescimento de 24% em relação a 2012 (item 3.3.4.5).

Cumprе ressaltar que o volume crescente de inscrição de despesas empenhadas em restos a pagar representa risco para a programação financeira do governo federal, com potenciais impactos negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. 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. 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 por recursos financeiros, em prejuízo ao ciclo orçamentário regular e ao equilíbrio fiscal.

No tocante às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2013 (item 3.3.3), foi arrecadado R\$ 1,86 trilhão, ante os R\$ 2,15 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R\$ 1,2 trilhão e as receitas de capital, R\$ 638,2 bilhões. Se descontados os R\$ 418,5 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R\$ 1,44 trilhão.

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, em 2013, o montante de R\$ 1,2 trilhão, representando um aumento de 7,48% relativamente a 2012. Entretanto, a receita corrente total, em termos percentuais do PIB, retornou ao patamar de 2011, e ao nível observado anteriormente à crise internacional de 2008.

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, persiste o crescimento da carga tributária brasileira, ainda que discreto, que passou de 35,58% em 2012 para 35,83% em 2013, mantendo sua trajetória de crescimento ao longo da última década (item 2.1.5).

O comportamento da arrecadação, em 2013, deve-se, principalmente: ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, com destaque para a variação do PIB; à arrecadação relativa à adesão ao parcelamento de débitos instituído pela Lei 12.865/2013; à arrecadação extraordinária referente à Cofins e ao PIS, em decorrência de depósitos judiciais, e ao Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em virtude de vendas de participações societárias; à arrecadação extraordinária relativa a lançamento de ofício e acréscimo legal do IRPJ e da CSLL; bem como ao impacto das desonerações tributárias.

No que concerne à recuperação de créditos tributários (item 3.3.3.3), verifica-se que, ao final de 2013, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R\$ 2,4 trilhões, composto por R\$ 156,7 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R\$ 886 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R\$ 1,4 trilhão de créditos inscritos em dívida ativa.

O montante de R\$ 2,4 trilhões de créditos a recuperar equivale a nada menos que 50% do PIB apurado em 2013, proporção considerável se comparada a outros relevantes agregados econômicos analisados no capítulo 2 do Relatório, tais como a Dívida Bruta do Governo Geral (R\$ 2,75 trilhões, ou 56,8% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R\$ 1,63 trilhão, ou 33,6% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R\$ 1,73 trilhão, ou 35,8% do PIB), ressalvando-se que esta última é medida de fluxo, e não de estoque como as demais.

A par disso, a perspectiva histórica demonstra que tanto a expectativa de arrecadação dos créditos a recuperar quanto a efetiva realização de suas receitas são bem inferiores à magnitude de seu correspondente estoque. Nesse sentido, em 2013, as provisões da dívida ativa e dos créditos tributários em geral foram atualizadas, de modo que os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R\$ 1,17 trilhão, o que corresponde a cerca de 49% dos créditos em estoque ou 24% do PIB.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R\$ 281,4 bilhões em 2013, assim classificados: R\$ 175,5 bilhões de benefícios tributários, R\$ 42,7 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R\$ 63,2 bilhões de benefícios financeiros e creditícios (item 3.4). O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas (liquidadas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde (R\$ 84 bilhões) e Educação (R\$ 79 bilhões).

A respeito das renúncias tributárias, destaca-se o recente Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, decorrente de fiscalização que teve como objetivo conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. Foram identificadas fragilidades estruturais na gestão das políticas públicas relacionadas a esses instrumentos, com destaque para as deficiências nas etapas de monitoramento e avaliação. Diante das constatações, foram expedidas recomendações aos órgãos centrais e ministérios setoriais englobados no trabalho, com o objetivo de promover melhorias na governança e na gestão das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

Considerando que parte dos tributos renunciados são compartilhados entre a União e os demais entes subnacionais, foi analisado o possível impacto das desonerações decorrentes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre os repasses da União (item 3.4.2). A estimativa foi elaborada com base em metodologia de cálculo constante de processo específico (TC 020.911/2013-

0; Acórdão 713/2014-TCU-Plenário), segundo a qual foi estimado, de 2008 a 2013, o montante da desoneração líquida sobre o IR e o IPI em R\$ 416,4 bilhões, dos quais 42% foram arcados pela União.

Em referência ao impacto regional dessas renúncias, constatou-se que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação em decorrência da desoneração do IR e IPI. O acórdão resultante do trabalho mencionado recomendou à Casa Civil que realize estudos que visem verificar os reais impactos de tais renúncias nos repasses e nas participações dos estados e municípios *vis à vis* os benefícios gerados em decorrência de aumento de outras receitas (tais como ICMS).

No tocante aos benefícios financeiros e creditícios (item 3.4.1.2), o montante apurado em 2013 (R\$ 63,23 bilhões) representa um acréscimo de 42% em relação a 2012, considerando-se os ajustes metodológicos realizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF). Sobre esse tema, evidenciou-se a necessidade de se ressaltar, nas contas da Presidenta da República, a ausência das projeções anuais dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito realizadas a partir de 2008 pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e das respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional. A ocorrência é contrária a deliberação deste Tribunal (itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário) e acarreta prejuízo para a transparência de referidas operações e para a adequada avaliação de seu custo ao longo do período em que serão amortizadas.

A análise dos benefícios tributários, financeiros e creditícios é encerrada com um recorte referente aos eventos Copa das Confederações Fifa 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014 (item 3.4.3). A projeção desses benefícios corresponde, até 2013, ao valor de R\$ 735,22 milhões, sendo R\$ 500 milhões referentes às arenas de futebol, R\$ 138 milhões para

a mobilidade urbana, R\$ 37 milhões destinados ao programa Procopa Turismo e R\$ 60,22 milhões para subsidiar a organização das Copas Fifa. Caso seja considerada ainda a projeção das renúncias tributárias já disponíveis pela Secretaria da Receita Federal para 2014 (R\$ 412,5 milhões), o valor acumulado alcançará cerca de R\$ 1,1 bilhão

GESTÃO FISCAL

Analisado o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, examinou-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO (item 3.5), com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2013. Observou-se que a União obteve superávit primário de R\$ 74,7 bilhões (1,55% do PIB), valor inferior à meta estipulada, de R\$ 108,1 bilhões. Contudo, assim como em 2012, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta as despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento e do Plano Brasil Sem Miséria. Assim, foram deduzidos R\$ 35,1 bilhões referentes ao PAC, o que reduziu a meta de superávit primário da União para R\$ 73 bilhões e permitiu seu cumprimento.

Entre os fatores que contribuíram para o alcance da meta reduzida, destacam-se: a limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R\$ 24,7 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R\$ 72,6 bilhões; e as receitas atípicas, de R\$ 46,3 bilhões.

Portanto, mais de 60% do superávit primário alcançado pela União no exercício adveio de receitas extraordinárias. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, de concessões e permissões e de dividendos.

A esse respeito, reitera-se observação realizada no Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, no sentido de que o acompanhamento e o controle do resultado primário pretendido e realizado pela União têm-se tornado verdadeiros desafios aos órgãos de fiscalização e à sociedade em geral. Ao longo dos últimos anos, mudanças metodológicas e transações atípicas cada vez mais complexas vêm contribuindo para reduzir a transparência e dificultar o entendimento sobre que superávit primário o governo federal de fato tem perseguido.

Em decorrência dessa constatação, um aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao papel cumprido pelas metas fiscais. Com efeito, a estabilidade macroeconômica é um bem público, conquistado à custa de um forte ajuste fiscal suportado por toda a sociedade brasileira em um passado recente. A preservação da percepção de solvência do setor público é crucial para minimizar eventuais expectativas negativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público.

Diante disso, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2012, recomendou-se à Presidência da República que adotasse medidas visando à instituição do Conselho de Gestão Fiscal. A esse respeito, cumpre mencionar a existência do Projeto de Lei 3.744, de 2000, de iniciativa da Presidência da República, bem como dos Projetos de Lei do Senado 424, de 2013 e 37, de 2014. Espera-se que do processo legislativo resulte uma instância legítima, representativa e independente, capaz de induzir melhorias no âmbito da gestão fiscal brasileira em prol da sustentabilidade das finanças públicas.

Ainda no Relatório sobre as Contas do Governo de 2012, recomendou-se à Secretaria do Tesouro Nacional que destacasse, em item específico do relatório "Resultado do Tesouro Nacional", o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que viessem a ser arrecadadas durante o exercício. Como tal medida não foi implementada, reitera-se a recomendação no presente Relatório.

ANÁLISE SETORIAL

A análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem para o exame da Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013. A mudança de orientação seguiu duas diretrizes: enfatizar o papel do TCU no processo de julgamento das Contas do Governo, de oferecer, por intermédio de parecer prévio e relatório, elementos técnicos ao Congresso Nacional para que este possa julgar as contas da Presidenta da República; e valorizar a PCPR como instrumento de transparência e comunicação entre governo e sociedade.

Nesse sentido, o resultado da atuação governamental em 2013 é analisado não mais por funções orçamentárias, como ocorreu até o exercício anterior, mas a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância.

Dedicou-se especial atenção às informações de desempenho que apontam o resultado das intervenções governamentais – indicadores e metas –, conforme definido no PPA e cujos valores atualizados foram informados na PCPR. É importante registrar a centralidade de indicadores e metas no contexto da prestação de contas, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade, evidenciando a relação entre os recursos públicos aplicados anualmente e a entrega de bens e serviços públicos à sociedade.

Do total de indicadores dos programas temáticos presentes no PPA, foram selecionados 168 para análise. Detectou-se que 35% desses indicadores não são confiáveis. Já com relação ao total de metas examinadas (176), concluiu-se que 18% (31 metas) apresentaram resultados com divergências relevantes, enfraquecendo a confiabilidade dos dados que deveriam refletir fielmente o desempenho governamental.

Como exemplo, tem-se o programa temático Moradia Digna, que apresentou deficiências em todos os indicadores e metas analisadas.

Os principais problemas identificados na análise dos indicadores foram: utilização de dados desatualizados, mesmo já havendo informações tempestivas disponíveis; inconsistências de valores; e adoção de indicadores descontinuados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou de apuração complexa. De forma semelhante, em relação à consecução das metas quantitativas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), também foram identificadas incongruências, de modo que os resultados das metas informados na PCPR 2013 não refletem a real execução física do programa, nem representam a efetiva disponibilização de moradias adaptadas quanto à acessibilidade.

Em vista das constatações, foi ressalvada, na PCPR 2013, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015.

A nova perspectiva adotada pelo Tribunal ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Ao verificar a solidez das informações de desempenho divulgadas pelo Poder Executivo, o TCU auxilia na construção de um sistema de medição adequado às demandas sociais e, por conseguinte, impulsiona o processo de melhoria da governança do setor público.

GOVERNANÇA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO

A “Governança Pública para o Desenvolvimento” foi eleita pelo TCU como tema integrador para definir e delinear os trabalhos especiais que compõem o Relatório das Contas do Governo referentes a 2013. Em síntese, os referidos trabalhos consistiram em auditorias e análises específicas sobre aspectos de governança em políticas públicas consideradas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável, nas áreas de educação, proteção social, infraestrutura, pesquisa e inovação, meio ambiente e segurança pública. Também fo-

ram analisados aspectos de governança em temas transversais, essenciais para o bom desempenho da administração pública como um todo, como planejamento, avaliação, gestão de riscos, gestão de pessoas e tecnologia da informação.

Há que se destacar o sentido de continuidade e complementaridade com os temas especiais eleitos para os Relatórios das Contas do Governo de 2011 e 2012, quais sejam, “Sustentabilidade do Crescimento” e “Crescimento Inclusivo”, respectivamente. As conclusões dos trabalhos nesses exercícios evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais, em áreas consideradas essenciais para o alcance do ideal de desenvolvimento que se busca para o país.

Para as análises que compõem o Relatório, parte-se de uma perspectiva de desenvolvimento refletida na visão de futuro constante na dimensão estratégica do PPA 2012-2015, segundo a qual se vislumbra que o Brasil seja reconhecido “por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental”.

Considerando as variações conceituais inerentes à locução governança pública, procurou-se seguir uma linha consistente de autores e instituições, capaz de fornecer uma compreensão abrangente e ao mesmo tempo funcional para a realização de análises nas diversas políticas públicas. A esse respeito, ressalta-se definição do Banco Mundial – adotada no relatório “*Governance and Development*”, de 1992 –, segundo a qual a governança pública é “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento.”

Como referencial para orientar as auditorias, foi proposto um roteiro inicial composto por fatores de governança, sem o propósito de fornecer um modelo único a ser utilizado em todos os casos. Partiu-se

de uma concepção geral, aplicável em diferentes contextos e segundo enfoques diversos, que nomeia quatro pilares capazes de erigir a boa governança pública: objetivos coletivos e legítimos; coerência; implementação; monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e condições para que haja *accountability*.

A primeira análise realizada teve como enfoque o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal, já referenciada neste sumário (item 6.1).

Em seguida, consoante o propósito de analisar a governança para o desenvolvimento nacional, a educação foi abordada sob dois enfoques: educação superior e educação básica. No primeiro caso, foi apresentada análise acerca da estrutura das unidades de auditoria interna (Audin) das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia. O trabalho do TCU, em parceria com a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU), avaliou a situação da estrutura das Audin em 32 universidades federais e em doze institutos federais. Conquanto tenham sido observados aspectos positivos, como um elevado percentual de unidades com instalações e equipamentos em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho, foram verificadas fragilidades relevantes em diversas dimensões cruciais para o desempenho das Audin, em que se destacam problemas relativos aos aspectos de independência, responsabilidade e autoridade das auditoras internas, além de falhas relacionadas a planejamento e execução das atividades, gestão de riscos, avaliação de controles internos, assessoramento prestado à alta administração e segregação de funções.

No tocante à educação básica, foram analisados aspectos atinentes à coordenação federativa no âmbito do ensino médio, com respaldo na auditoria realizada em cooperação entre o TCU e outros 28 tribunais de contas brasileiros, apreciada no Acórdão 618/2014-TCU-Plenário. Foram registrados problemas relevantes, relativos à necessidade de re-

gularização do fluxo escolar no ensino fundamental, aos mecanismos redistributivos de financiamento e ao próprio nível de aplicação de recursos públicos nessa faixa de educação, pois o investimento público direto por estudante brasileiro revela-se reduzido quando comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em continuidade, foram apresentadas análises sobre aspectos centrais da estrutura de governança dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Previdência Social, especialmente no que tange aos chamados “mecanismos de porta de entrada” das políticas assistenciais e previdenciárias, cuja eficiência foi objeto de avaliação por meio de técnica específica de análise de dados.

Quanto às atividades de assistência social, deparou-se com entraves relevantes, como limitações na fiscalização de recursos descentralizados pelo MDS e insuficiência de supervisão ministerial em relação às entidades portadoras do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). Por seu turno, no campo da Previdência Social foram verificados problemas relativos ao não cumprimento das metas do Plano de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX), ao uso de sistemas de informação transacionais e à estrutura de pessoal da autarquia – como a concentração excessiva de servidores na área meio das gerências-executivas e em grandes centros urbanos.

Outro destaque da análise apresentada é a questão da sustentabilidade da Previdência, cujos impactos poderão afetar a capacidade de desenvolvimento do país nas próximas décadas. De fato, com relação ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), verifica-se que o déficit não tem diminuído: em 2013, o resultado do RGPS foi deficitário em R\$ 49,9 bilhões, sobretudo devido ao RGPS rural, deficitário em R\$ 74,2 bilhões.

Na sequência, as políticas de infraestrutura, diretamente relacionadas ao potencial de desenvolvimento nacional, foram abordadas tanto sob a ótica da regulação estatal, nos setores de energia, telecomunicações e transportes, como da gestão direta pelo governo federal, nos setores rodoviário, ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário. Em ambos os casos, as análises tiveram como foco aspectos institucionais dos órgãos e entidades responsáveis pela regulação e gestão nos respectivos setores.

A governança regulatória nos setores mencionados foi analisada sob três dimensões: autonomia decisória, transparência e estratégia organizacional das respectivas agências reguladoras. Verificou-se que essas autarquias especiais têm sofrido com a demora na indicação e nomeação de dirigentes, resultando em prolongados períodos sem ocupação de vagas nos conselhos e diretorias, o que restringe sua capacidade decisória. Além disso, embora o tratamento dado à divulgação do processo decisório tenha evoluído na maioria das agências, há grande desigualdade entre os níveis de maturidade das entidades. Finalmente, observa-se que, em termos gerais, a gestão das agências não é orientada por um planejamento estratégico – a esse respeito, nota-se que apenas uma das seis agências reguladoras analisadas institucionalizou sua estratégia organizacional.

Ainda no campo da infraestrutura, apresenta-se um diagnóstico sobre a gestão pública no âmbito dos órgãos responsáveis pelos modais rodoviário e ferroviário, portuário marítimo e aeroportuário: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes do Ministério dos Transportes (Dnit), Secretaria Especial de Portos (SEP) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Foram verificadas falhas diversas, relativas à elaboração e à gestão deficientes de projetos, ineficiências nos processos de trabalho, insuficiência da gestão de riscos e indisponibilidade de recursos, cujos resultados se refletem em atrasos, retrabalhos e elevação de custos. Assim como ocorre em relação aos problemas de regulação, as fragilidades verificadas concor-

rem para a persistência da reduzida qualidade da infraestrutura produtiva do país, com impactos sobre a eficiência e a competitividade do produto nacional.

Também relacionadas à capacidade de inserção competitiva do país, sobretudo em mercados com dinamicidade crescente, as políticas públicas de pesquisa e inovação são abordadas em seguida, por intermédio de análise sobre a governança das renúncias de receitas tributárias que financiam o setor. A análise apresentada levanta questões que devem preocupar governos e sociedade, ao demonstrar que as políticas do setor estão expostas a riscos elevados, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos para assegurar a consecução dos objetivos relacionados a pesquisa e inovação.

Na área do meio ambiente, enfatizou-se o aspecto da sustentabilidade, um dos pilares das concepções atuais de desenvolvimento socioeconômico. O tópico apresentou os principais resultados da auditoria realizada pelo TCU em conjunto com nove tribunais de contas estaduais, para avaliar a governança das unidades de conservação (UCs) – Acórdão 3.101/2013-TCU-Plenário. Verificou-se que maioria das UCs avaliadas não possuem as condições necessárias para uma gestão eficiente, como recursos humanos e financeiros, o que provoca o baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das unidades. Entre as principais deficiências encontradas, destacam-se parques sem uso público, florestas sem exploração legal de madeira e reservas extrativistas com dificuldades em implementar alternativas economicamente sustentáveis para geração de emprego e renda.

As análises sobre aspectos de governança pública de políticas públicas encerram-se com os resultados do levantamento realizado pelo TCU em 2013 sobre a segurança pública. O trabalho teve como objetivo conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das 27 secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal, quanto às condições

para implementar a Política Nacional de Segurança Pública. Os dados oriundos do questionário aplicado às referidas secretarias – respondido por 25 delas – sugerem que maiores níveis de governança refletem na redução sustentada da criminalidade. O trabalho apontou as seguintes fragilidades à governança da segurança pública no país: ausência de formalização de Política Nacional e de Plano Nacional de Segurança Pública; reduzida representatividade dos estados e do Distrito Federal no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp); e necessidade de melhor qualificação dos recursos humanos empregados na área da segurança pública.

Além das análises com enfoque em políticas públicas, os trabalhos sobre as atividades intraorganizacionais receberam abordagens diferenciadas, modeladas conforme o objeto de cada análise.

O primeiro dos trabalhos mencionados consistiu em aferição da maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais, por meio da elaboração de um índice específico para a análise (iSA-Gov). A pesquisa identificou que deficiências sistêmicas na gestão da administração pública, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos, e tecnologia de informação inadequada, comprometem sua capacidade avaliativa. Os resultados informam que, em uma avaliação geral, 85% dos órgãos da administração direta dos ministérios apresentam nível de maturidade intermediário, indicando que os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação estão presentes, mas são apenas parcialmente suficientes para atender as necessidades dos gestores. Essas deficiências, de graves impactos, reduzem a capacidade de aprendizado nas políticas públicas, minimizando o alcance de resultados e limitando o processo de aperfeiçoamento das intervenções governamentais.

Em sentido semelhante, apresenta-se levantamento realizado com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em 65 entidades da administração pública federal indireta. Se o conjunto de entidades

respondentes fosse visto como sendo uma única organização, seu nível de maturidade em gestão de riscos seria considerado intermediário (índice de 43%); além disso, nota-se que somente 9% dos entes pesquisados atingiram o estágio considerado avançado. Verificou-se também que as sociedades de economia mista pesquisadas possuem, na média, maior maturidade do que as empresas públicas, as quais, por sua vez, posicionam-se, em média, à frente das autarquias analisadas. Espera-se que as entidades pesquisadas venham a utilizar os resultados da avaliação para impulsionar seus processos de fortalecimento da gestão de riscos, o que, potencialmente, representaria benefícios como a melhoria da eficiência e eficácia operacional, uma maior confiança das partes interessadas na organização e a maior disponibilidade de informações para a tomada de decisão e o planejamento.

Também no âmbito dos temas transversais, apresentam-se os resultados de levantamento realizado em 2013 com o intuito de identificar os pontos mais vulneráveis e induzir melhorias na governança de pessoas, abrangendo 305 organizações da administração pública federal. Constatou-se que a maioria das organizações encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança de pessoas (55,4%) e somente 7,6% estão em estágio de capacidade aprimorada. Conclui-se que há significativas deficiências nos sistemas de governança e gestão de pessoas da maioria das organizações avaliadas, o que pode comprometer a capacidade de gerar resultados e benefícios para a sociedade, devido ao dimensionamento inadequado da força de trabalho, ao descumprimento de papéis e responsabilidades, ao desempenho insatisfatório de servidores e à ineficiência e à irregularidade da gestão.

Finalmente, apresentam-se dados apurados em fiscalizações realizadas pelo TCU em 2012 e em 2013, que revelam o aprimoramento da governança de Tecnologia da Informação na administração pública federal em comparação com o cenário apurado em 2010. Apesar disso, ressalta-se que ainda há muitas organizações na faixa inicial de governança de TI (34% das entidades auditadas) e poucas em nível aprimorado (apenas

16%). Detectaram-se, entre os pontos de governança aperfeiçoados no período, itens como o estabelecimento dos mecanismos basilares da estrutura de governança de TI e a participação da alta administração na tomada de decisões com o apoio do comitê de TI. Contudo, em outros aspectos observou-se pouca ou nenhuma evolução com relação à situação encontrada em 2010, permanecendo recorrentes problemas como a indefinição de objetivos, indicadores e metas de TI, o reduzido percentual de entidades que realizam auditorias de TI e a ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI.

Referidas análises refletem a reorientação dada à atuação deste Tribunal a partir de 2013, pautada na sua missão de contribuir para que os resultados da intervenção do governo federal de fato se reflitam na melhoria das condições econômicas e sociais do país. Nesse contexto, o controle externo busca ir além do esforço de detectar e apurar falhas e irregularidades já consolidadas, perquirindo as causas de entraves que têm impedido o avanço do país e atuando para que sejam efetiva e tempestivamente prevenidos e corrigidos. Os trabalhos aqui sintetizados materializam, portanto, os primeiros resultados da especialização da área técnica do TCU segundo os grandes temas que organizam a atuação do governo federal, que tem possibilitado que questões estruturantes e sistêmicas, sob o enfoque da governança pública, possam ser analisadas com o devido rigor e profundidade.

AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, utilizou-se uma abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2013. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalvas sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais e a opinião com ressalvas sobre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro.

No que tange às informações patrimoniais, dezesseis constatações – com efeitos generalizados sobre ativos, passivos e variações patrimoniais – respaldaram a opinião com ressalvas, com destaque para: a ausência de evidenciação contábil dos passivos atuariais referentes ao Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, às despesas com militares inativos e às pensões militares; a ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, da dívida mobiliária interna e de restos a pagar; a falha de divulgação de subavaliação das participações societárias; a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Diante da materialidade e dos efeitos generalizados das distorções, o Ministério da Fazenda se comprometeu a adotar as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram duas as constatações que deram suporte à opinião com ressalvas sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: classificação incorreta da despesa previdenciária e insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram propostas recomendações destinadas a diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal. Especificamente quanto às distorções apuradas nas informações patrimoniais, foi emitido alerta ao Executivo sobre a possibilidade de o TCU emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União caso as recomendações expedidas não sejam implementadas.

PARECER DO RELATOR

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pela Presidenta da República foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

Quanto a esse elemento, destaca-se outra inovação trazida no Relatório. Até este exercício, a opinião deste Tribunal sobre as Contas do Presidente da República era disponibilizada ao final do documento. Doravante, o parecer prévio passa a constituir o capítulo inaugural da manifestação do TCU e apresenta uma nova estrutura e abordagem diferenciada, alinhada a uma linguagem global de governança pública. Trata-se de melhorias que visam à convergência do Relatório com os padrões e as boas práticas internacionais de fiscalização governamental, em consonância com as conclusões e as recomendações oriundas dos projetos de fortalecimento das Contas do Governo, realizados em parceria com o Banco Mundial e com a OCDE.

Em síntese, o TCU é de parecer que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com 26 ressalvas.

A opinião com ressalvas sobre o relatório de execução do orçamento foi fundamentada em oito ocorrências, relatadas nos capítulos 3 e 4 do presente Relatório.

Por sua vez, a opinião sobre o Balanço Geral da União subdivide-se em duas, ambas fundamentadas no capítulo 5 deste Relatório.

Quanto às informações patrimoniais, o TCU emitiu opinião com ressalvas, em virtude de dezesseis ocorrências que evidenciam que o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, refletem, respectivamente, a situação patrimonial em 31/12/2013 e o resultado patrimonial relativo ao exercício encerrado nessa data. Já no tocante às informações orçamentárias e financeiras, foram constatadas duas ressalvas.

DELIBERAÇÕES

Em decorrência das ressalvas apontadas no capítulo 1 e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, o Tribunal emitiu as seguintes deliberações:

1. alertar a Casa Civil, com fundamento no art. 1º, incisos I, II e III, do Decreto 5.135/2004, o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 1º, inciso IV, do Decreto 7.482/2011, e o Ministério da Defesa, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei 10.180/2001, acerca da possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações XVI.a., XVII.a., XVII.b., XVIII.a., XVIII.b., XIX, XX.a., XXI, XXII.a., XXII.b., XXII.c., XXII.d., XXII.e., XXII.f., XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, expedidas com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais, não sejam implementadas já para as contas de 2014 (item 5.3.1);
2. recomendar:
 - I. à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias um rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição

Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem (item 3.2);

- II. à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria da Receita Federal do Brasil, que, em conjunto, apresentem, no prazo de noventa dias, estudo no sentido de que as devoluções de recursos ao Fisco originadas de restituições tributárias sejam apropriadas nas naturezas de receitas correspondentes às respectivas espécies de tributo, de modo a assegurar a estrita observância do princípio orçamentário da discriminação e a correta destinação dos recursos arrecadados (item 3.3.3.1);
- III. à Secretaria de Orçamento Federal, na qualidade de órgão específico do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e no uso das competências que lhe foram atribuídas pelos incisos II e III do art. 11 do Decreto 7.675/2012, que adote medidas que permitam, por meio dos planos orçamentários, a identificação precisa de todas as iniciativas governamentais de caráter transversal e que sejam custeadas por dotações orçamentárias, entre elas as “agendas transversais” do PPA, em atenção ao princípio da transparência;
- IV. ao Ministério da Fazenda que adote medidas para o aperfeiçoamento dos sistemas de controle de parcelamentos da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com o fim de informar tempestivamente, na Prestação de Contas da Presidenta da República, a correta posição dos estoques de parcelamentos previdenciários (item 3.3.3.3);
- V. à Procuradoria-Geral Federal que priorize a efetiva implantação do Sistema de Dívida Ativa (Sisdat), com vistas a aperfeiçoar o

acompanhamento e o controle da arrecadação e do estoque dos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais (item 3.3.3.3);

- VI. ao Banco Central do Brasil que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, adote providências para o registro contábil dos créditos inscritos em dívida ativa no órgão Siafi 25201 – Banco Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) (item 3.3.3.3);
- VII. às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e COBRA Tecnologia S.A., vinculadas ao Ministério da Fazenda; e à empresa Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (Ceasaminas), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.5);
- VIII. ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que orientem suas subordinadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observada, quando da execução do Orçamento de Investimento, a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos das referidas entidades (item 3.3.5);

- IX. às empresas Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Empresa de Transmissão de Energia do Rio Grande do Sul S.A. (RS Energia), Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transmissora Sul Brasileira de Energia S.A. (TSBE), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias (item 3.3.5);
- X. ao Ministério de Minas e Energia que oriente suas supervisionadas para garantir o cumprimento da recomendação anterior de que seja observado, quando da execução do Orçamento de Investimento, o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias (item 3.3.5);
- XI. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento (OI) das empresas estatais não dependentes, acompanhe a observância, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao limite aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária, e tome as providências necessárias para a correção de eventuais impropriedades juntos às respectivas empresas durante o exercício, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades quando da análise das prestações de contas de 2013 dos respectivos dirigentes, haja vista a realização de despesa sem a devida autorização legislativa (item 3.3.5);

- XII. à Secretaria de Política Econômica e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de noventa dias, elaborem e apresentem as projeções anuais, para 2013 e os próximos três exercícios (2014 a 2017), dos valores correspondentes aos benefícios financeiros e creditícios decorrentes das operações de crédito concedidas pela União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 2008, incluindo as respectivas despesas financeiras relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, em cumprimento aos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.1.2);
- XIII. à Secretaria de Política Econômica, com fundamento no art. 4º da Portaria do Ministério da Fazenda n. 379/2006 e considerando o disposto nos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 3.249/2012-TCU-Plenário, que apresente, na Prestação de Contas da Presidenta da República referente a 2014, projeção, a valor presente, do total de subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014 decorrentes das operações de financiamento firmadas com os bancos públicos federais, medida que visa a dar maior transparência às ações de governo e contribuir para que a sociedade possa conhecer e avaliar o custo das operações realizadas (item 3.4.3);
- XIV. à Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional (item 4.2.22);

- XV. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015 (item 4.2.22);
- XVI. à Casa Civil da Presidência da República que:
- a. defina o órgão competente para efetuar a contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social da União, enquanto não houver unidade gestora do regime, e também tome outras providências necessárias para o fiel cumprimento da Lei 9.717/1998 e das respectivas normas regulamentares editadas pelo Ministério da Previdência Social, em especial quanto à estruturação da referida unidade gestora, permitindo assim a transparência, a prestação de contas e a responsabilização adequada pela gestão e contabilização do RPPS da União (item 5.3.1.1.1);
 - b. utilize o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg) como catalisador de boas práticas de governança entre as agências reguladoras de infraestrutura, buscando instituir padrões mínimos de governança que assegurem autonomia e transparência do processo decisório, institucionalização de estratégias organizacionais, supervisão ministerial, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, *accountability*, entre outros fatores (item 6.4.1);

- c. institucionalize meios de participação de representantes da sociedade civil, da academia, do meio empresarial e dos setores regulados na operacionalização do Pro-Reg, aumentando a participação de todos os interessados na construção e disseminação de boas práticas de governança entre as agências reguladoras (item 6.4.1);

XVII. ao Ministério da Defesa que:

- a. calcule o valor presente das projeções atuariais das despesas futuras com militares inativos das Forças Armadas, em cumprimento aos Acórdãos 2.059/2012-TCU-Plenário e 2.468/2013-TCU-Plenário (item 5.3.1.1.1);
- b. Calcule o valor presente das projeções atuariais das pensões militares das Forças Armadas (item 5.3.1.1.1);

XVIII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que:

- a. tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1);
- b. tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo

assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1)

- XIX. ao Ministério da Previdência Social que inclua nos relatórios de avaliação atuarial do Regime Geral de Previdência Social o balanço atuarial do regime, com os valores presentes das projeções (item 5.3.1.1.1);
- XX. ao Instituto Nacional do Seguro Social que:
 - a. inclua em notas explicativas às demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral da Previdência Social o balanço atuarial do regime (item 5.3.1.1.1);
 - b. fortaleça os controles internos da execução orçamentária, de modo a evitar a erros na classificação contábil das despesas previdenciárias (item 5.3.2.1);
- XXI. à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que realizem, por iniciativa própria ou por meio da contratação de consultoria especializada, estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social, incluindo no escopo do estudo a necessidade de elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação atuarial da previdência social, de modo a subsidiar o processo decisório sobre a sustentabilidade previdenciária no Brasil (item 5.3.1.1.1);

XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

- a. na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, apure, discrimine e evidencie, em item específico do relatório “Resultado do Tesouro Nacional”, o efeito fiscal decorrente de receitas extraordinárias, de quaisquer naturezas, que vierem a ser arrecadadas durante o exercício, com vistas a minimizar a assimetria de informação entre a sociedade, os órgãos de controle e o governo federal, em reiteração a recomendação proferida nas Contas do Governo de 2012 (item 3.5.1.1)
- b. inclua, em notas explicativas do Balanço Geral da União, o balanço atuarial do Regime Geral da Previdência Social a partir do exercício de 2014 (item 5.3.1.1.1);
- c. oriente os órgãos setoriais para a implementação efetiva do que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público sobre reconhecimento, mensuração e evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal, responsáveis pelas principais demandas judiciais da União (item 5.3.1.1.2);
- d. apresente, em nota explicativa, a eventual divergência do saldo dos restos a pagar processados em comparação com aquele constante do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, bem como as razões e qualquer informação adicional que seja relevante para compreensão dessa diferença (item 5.3.1.3);
- e. em reiteração à recomendação expedida nas Contas do Governo de 2012, divulgue em notas explicativas o valor das participações socie-

tárias em 31 de dezembro, de modo que o usuário do Balanço Patrimonial possa compreender os efeitos da defasagem entre a data do Balanço Geral da União e as datas das demonstrações financeiras das empresas participadas (item 5.3.1.6);

- f. adequar as notas explicativas sobre transações com partes relacionadas aos padrões e boas práticas internacionais, inclusive quanto a denominação e numeração, de modo a facilitar a identificação e a compreensão pelos usuários externos do Balanço Geral da União (item 5.3.1.6);
- g. na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabeleça normas e procedimentos para a adequada evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.3.2.2);
- h. inclua, em notas explicativas sobre as receitas de dividendos arrecadadas pela União, elementos mínimos sobre a política de dividendos das principais participações societárias do governo federal, bem como o histórico de arrecadação desse tipo de receita em relação ao resultado primário do exercício a que se referem as demonstrações contábeis e dos quatro exercícios anteriores (item 5.4.3);
- i. como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e em atendimento ao art. 7º, inciso IX, do Decreto 6.976/2009, supervisione, diretamente e por meio dos órgãos superiores do sistema, as declarações dos contadores de modo a garantir com razoável segurança que estejam atestando a realidade da situação patrimonial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades federais a que estão vinculadas (item 5.5.1);

- j. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis no final do exercício, por meio da Declaração do Contador, com o objetivo de estimular a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e de esclarecer os motivos daqueles remanescentes (item 5.5.2);
 - k. crie setorial contábil específica para realizar a conformidade contábil de seus registros contábeis e também para emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações contábeis (item 5.5.3);
- XXIII. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes, em especial quanto à estruturação da setorial contábil e ao cálculo da probabilidade de perda nas demandas judiciais – pelo menos naquelas em grau de recurso –, assim como já ocorre na Procuradoria-Geral do Banco Central (item 5.3.1.1.2);
- XXIV. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que inclua notas explicativas sobre as divergências de créditos da dívida ativa entre o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e o Sistema Integrado da Dívida Ativa (item 5.3.1.4.2);
- XXV. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize o estudo pormenorizado do índice de recuperabilidade do crédito inscrito e, imprescindivelmente, de critérios de classificação de créditos que espelhem sua real possibilidade de recuperação, levando em consideração o perfil da dívida inscrita e do devedor titular (item 5.3.1.4.3);

- XXVI. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, no sentido de implementar a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal (item 5.3.1.8.1);
- XXVII. à Secretaria de Patrimônio da União que, enquanto não haja o registro contábil, prepare uma estimativa para bens imóveis de uso especial, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos imóveis (item 5.3.1.8.1);
- XXVIII. à Fundação Universidade Federal do Piauí que adote providências com o objetivo de estabelecer controles internos a fim de evitar registros contábeis indevidos como no caso da depreciação de bens móveis referente ao exercício de 2013 (item 5.3.1.8.2);
- XXIX. ao Ministério da Educação, como órgão superior, e à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que aprimorem os procedimentos de supervisão dos órgãos setoriais para evitar que erros contábeis materialmente relevantes como o observado na depreciação de bens móveis da Fundação Universidade Federal do Piauí permaneçam no encerramento do exercício (item 5.3.1.8.2);
- XXX. à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que ampliem a transparência de suas respectivas políticas de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais (item 5.4.3);
- XXXI. à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que estruture seu respectivo órgão setorial do Sistema de Contabilidade Federal, de modo a fortalecer os seus controles internos contábeis e aumentar a qualidade e a credibilidade das informações produzidas para o

Balanço Geral da União (item 5.5.4);

XXXII. à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que tomem providências no sentido de franquear o acesso por qualquer interessado às reuniões deliberativas de seus colegiados, aprimorando a transparência do processo decisório (item 6.4.1);

XXXIII. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça que envidem esforços no sentido de adequar a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em especial no que tange ao estabelecimento do quadro permanente de pessoal e à garantia de recursos orçamentários e de tecnologia da informação, para que aquela unidade realize o planejamento, a definição, a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública, a supervisão e o controle das suas atividades fim, no cumprimento das competências dispostas no Decreto 6.061/2007 (item 6.7).

A íntegra do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2013 está disponível em www.tcu.gov.br/contasdogoverno.

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final

Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Design

Núcleo de Criação e Editoração

Fotos da Capa

[Indústria] APPA
[Aeroporto] Acervo Infraero
[Linha de transmissão] Copel
[Pesquisadora] Giuliano Gomes - SEED
[Previdência Social] Marcos Santos_USP
[Metrô] Sponotícia Diogo Moreira
[Casas populares] Sponotícia Milton Michida
[Frota de ônibus] APPA
[Rodovia] DER
[Exames] Sponotícias Edson Lopes Jr
[Trabalhador] Sponotícias Edson Lopes Jr
[Cargueiro] Sâmbar Razzak Appa

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Macroavaliação Governamental

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo III Sala 352

70.042-900 Brasília - DF

Fones (61) 3316 7766/7126

Fax (61) 3316 7536

Ouvidoria

Fone 0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam



Negócio

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública



www.tcu.gov.br