



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

Ministro José Jorge, Relator



Sumário Executivo
Exercício de
2012



República Federativa do Brasil
Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Valmir Campelo
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

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)

Relatório e Parecer Prévio sobre as
Contas do Governo
da República

Sumário Executivo

Ministro José Jorge, Relator

© Copyright 2013, 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, 2013.

39 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	6
Planejamento e Orçamento	8
Gestão Fiscal	12
Crescimento Inclusivo	13
Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)	24
Parecer do Relator	25
Ressalvas	26
Recomendações	29

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Pela 78ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do segundo ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidente da República compreende o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União e é apreciada com apresentação de Parecer Prévio ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a

cargo dos Poderes e órgãos federais, relativas à execução dos respectivos programas.

São objetivos do Relatório:

- Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais;
- Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o país;
- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

O exercício de 2012 corresponde ao primeiro ano do Plano Plurianual para o quadriênio de 2012 a 2015, para o qual foi eleita como estratégia fundamental para o país a promoção do crescimento econômico por meio da inclusão social e regional. Nesse sentido, a análise das Contas prestadas pela Presidente da República tem como parâmetro básico as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas no PPA, principal instrumento de planejamento do governo federal.

DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) atingiu o patamar de R\$ 4,4 trilhões, a preços correntes, representando um crescimento real de 0,9% em relação ao ano anterior. Essa variação foi inferior à taxa proje-

tada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2012, de 5%. Em termos *per capita*, a variação foi de 0,1%.

Sob a ótica da demanda, contribuíram positivamente para o crescimento do PIB os consumos do governo e das famílias (3,2% e 3,1%, respectivamente). O ponto negativo, segundo essa ótica, ficou por conta da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que recuou 4,0% no ano.

Além da FBCF, outros dois indicadores associados à capacidade de produção do país tiveram queda: a taxa de Poupança Nacional Bruta, que caiu de 17,2% em 2011 para 14,7% em 2012, e a taxa de Investimento, com redução de 1,2 ponto percentual.

No que toca à taxa de inflação, aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), verificou-se que alguns grupos exerceram pressão de alta ao longo do ano, com destaque para os grupos Alimentos, cujo subgrupo Alimentos consumidos fora do domicílio teve variação positiva de 9,51%, e Despesas Pessoais, com variação de 10,17%. Por seu turno, o grupo Transportes contribuiu para redução do indicador (variação de apenas 0,48%), principalmente em razão da redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes sobre os automóveis novos. Esse cenário permitiu que o IPCA de 2012 encerrasse o ano em 5,84%, portanto acima da meta de 4,5%, mas abaixo do limite de 6,5% fixado pelo Conselho Monetário Nacional.

No que tange à Dívida Líquida do Setor Público, observa-se que a manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores do que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um decréscimo. Em 2012, o indicador apresentou aumento de R\$ 41,5 bilhões, comparado a 2011, atingindo o montante de R\$ 1,55 trilhão. No entanto, em percentuais do PIB, a DLSP reduziu cerca de 1,2 ponto

percentual, passando de 36,41%, em dezembro de 2011, para 35,21%, ao final de 2012. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange União, estados e municípios, aumentou R\$ 340,3 bilhões no exercício, chegando a R\$ 2.583,9 bilhões, ou 58,7% do Produto Interno Bruto em 2012.

Embora a taxa Selic tenha recuado de 23,3% para 8,5%, de 2003 a 2012, a taxa implícita da DLSP decresceu apenas 2,5 pontos percentuais (de 17,5% para 15,0%). 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.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Passando-se à análise do planejamento, orçamento e dos resultados obtidos pela gestão fiscal em 2012, ressalta-se que o PPA 2012-2015 estrutura-se de maneira essencialmente diferente dos planos anteriores, sendo composto por onze macrodesafios, aos quais estão vinculados 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos, por sua vez, foram desdobrados em quinhentos objetivos e 1.500 iniciativas.

Entretanto, foram apontadas limitações do novo modelo, que podem comprometer o controle dos gestores, da sociedade e dos órgãos de fiscalização. Entre elas, destacam-se: ausência de instrumentos para assegurar o monitoramento objetivo das metas qualitativas; ausência de informações de metas anuais para os objetivos e índices finais para os indicadores dos programas; e ausência de indicadores para monitorar o nível estratégico do plano.

Para execução do Plano Plurianual 2012-2015, foi previsto o valor total de R\$ 5,4 trilhões, sendo R\$ 3,6 trilhões (75%) provindos de recursos orçamentários. Em 2012, o governo federal liquidou R\$ 757,4

bilhões dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (excluídos encargos especiais, que não constam do PPA) e realizou R\$ 97,9 bilhões do Orçamento de Investimento das estatais, totalizando R\$ 855,3 bilhões.

Do montante total do plano, R\$ 4,53 trilhões (83,6%) são voltados para implantar programas temáticos, destinados à oferta de bens e serviços diretamente à sociedade. Já os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado alcançaram R\$ 889,7 bilhões (16,4%).

No tocante às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual de 2012, foi arrecadado R\$ 1,93 trilhão, ante os R\$ 2,1 trilhões previstos. As receitas correntes alcançaram R\$ 1,1 trilhão e as receitas de capital, R\$ 796,6 bilhões. Se descontados os R\$ 376,7 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R\$ 1,55 trilhão.

O montante da arrecadação líquida das receitas correntes representou um aumento real de 4,13% em relação a 2011. Assim, a receita corrente total, em percentual do PIB, em 2012, mantém a trajetória de crescimento observada desde 2010 e alcançou o nível mais elevado após a crise de 2008.

Entre as receitas correntes federais, as receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte da arrecadação, representando 52,03% do total arrecadado em 2012, com um crescimento real de 2,27%, comparando-se ao ano anterior. Dessa forma, em que pese a redução das receitas de impostos e taxas em 2012, o conjunto das receitas primárias alcançou R\$ 1,0 trilhão (24,08% do PIB), 0,44 ponto percentual acima da meta estabelecida na LDO 2012 (23,64%).

É de se destacar que, apesar do baixo crescimento do PIB e do aumento das desonerações tributárias federais, persiste o discreto crescimento da carga tributária brasileira, que passou de 35,31% em

2011 para 35,41% em 2012, mantendo sua trajetória de crescimento ao longo da última década.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2012, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R\$ 2,17 trilhões, composto por: R\$ 165,38 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R\$ 713,51 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R\$ 1.291,3 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R\$ 215,5 bilhões em 2012, assim classificados: R\$ 146,0 bilhões de benefícios tributários, R\$ 26,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R\$ 43,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. O montante das renúncias tributárias e o total das renúncias superam as despesas realizadas em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde e Educação.

Especificamente quanto às renúncias decorrentes dos benefícios previdenciários, entre 2008 e 2012 houve crescimento de 71%, alcançando o montante de R\$ 26,6 bilhões no último exercício. Cumpre alertar que essas renúncias podem afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal. Caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social, sobretudo com as recentes desonerações de folhas de pagamentos concedidas a alguns setores da economia.

No que diz respeito às despesas constantes da Lei Orçamentária Anual, a dotação autorizada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, após a aprovação de créditos adicionais, alcançou o montante de R\$ 2,257 trilhões, dos quais 82% foram empenhados. Do total em-

penhado, em 93% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo as demais despesas inscritas em restos a pagar processados (1%) e não processados (6%). Em termos reais, o valor empenhado em 2012 representou um crescimento de 4% em relação a 2011, com impacto positivo do PAC, cujo crescimento real foi de 45%.

A função Previdência Social representa a maior parcela das despesas primárias da União (39%). Em segundo lugar vem a função Encargos Especiais (22%), que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. Em seguida destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde (8%), Educação (6%), Assistência Social (6%), Trabalho (4%), Defesa Nacional (4%), Judiciária (2%), Transporte (2%), Administração (2%) e Agricultura (1%).

Do total das despesas primárias empenhadas em 2012, 7% corresponderam a investimentos. Aspecto relevante relacionado aos investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados: dos R\$ 66,6 bilhões empenhados em 2012, 67% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Assim, a baixa execução dos investimentos tem contribuído para o crescimento do estoque de restos a pagar nos últimos anos. No final de 2012, o estoque chegou a R\$ 177 bilhões, um crescimento de 25% em relação a 2011 e 87% em relação a 2008.

No que tange ao Orçamento de Investimento das empresas estatais (OI), em 2012, 72 empresas estatais investiram R\$ 98 bilhões, superando em 18,8% o valor aplicado em 2011. Desse valor, 82% foram financiados com recursos próprios e 12% com recursos para aumento do patrimônio líquido.

A execução geral do OI foi de 92,8% dos recursos programados, com forte peso do Grupo Petrobras, responsável por 98,2% da sua programação, seguido dos Grupos Eletrobras (69,3%) e Sistema

Financeiro (68,9%). O pior desempenho coube ao conjunto das demais estatais, que atingiram 58,8% da programação. Neste grupo, destacam-se as Companhias Docas, por representarem um subgrupo cujas empresas executaram abaixo de 50%.

A baixa execução média do subgrupo (28,7%) e o fato de que ao longo do período 2005-2012 o Tesouro fez sistematicamente inversões financeiras para aumento do capital social, em regra direcionadas à aplicação em imobilizado, indica deficiência na capacidade de realização de investimentos por parte das administrações portuárias. A diferença entre o valor do ingresso de recursos para aumento do patrimônio líquido e o valor dos investimentos realizados por essas empresas corresponde a um valor acumulado de quase R\$ 1 bilhão de 2005 a 2012.

GESTÃO FISCAL

Analisado o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, examinou-se o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, com enfoque sobre as operações realizadas, sobretudo no encerramento do exercício, visando ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para 2012. Observou-se que a União obteve superávit primário de R\$ 85 bilhões (1,93% do PIB), valor inferior à meta estipulada, de R\$ 97 bilhões. Contudo, a própria LDO permitiu que a União deduzisse da referida meta o total das despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, que somaram R\$ 39,3 bilhões. Assim, a meta de superávit primário da União foi reduzida para R\$ 57,7 bilhões, e o seu cumprimento se deu com folga de R\$ 27,3 bilhões, dado o resultado positivo de R\$ 85 bilhões.

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\$ 25,5 bilhões; a postergação de pagamento, via restos a pagar, de até R\$ 81,7 bilhões; e as receitas extraordinárias de R\$ 22,4 bilhões.

Assim, mais de um quarto (26,3%) do superávit primário alcançado no exercício adveio de receitas extraordinárias decorrentes de operações efetuadas, essencialmente, pelo Tesouro Nacional com o Fundo Soberano do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do governo, essas receitas extraordinárias originaram-se de operações complexas, autorizadas por atos normativos editados entre agosto e dezembro de 2012, que envolveram aumentos de capital, aquisições de ações e concessões de empréstimos a empresas estatais não dependentes.

A esse respeito, cumpre destacar 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. Isso porque, 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.

Com relação ao tema, não se deve olvidar que supostos ganhos advindos do cumprimento formal da meta fiscal podem ser suplantados pela perda de credibilidade do indicador, acarretando prejuízos para o país. Isso porque, por mais que determinadas transações atípicas se revistam de complexidade e criatividade, elas acabam sendo identificadas e quantificadas pelos demais agentes do mercado, que passam a desconfiar da real capacidade do governo de obter tal resultado.

CRESCIMENTO INCLUSIVO

Para além dos aspectos da legalidade e da conformidade da execução orçamentária e financeira, o Relatório sobre as Contas do Governo de 2012 buscou evidenciar o desempenho da gestão pública em 2012, considerando a perspectiva de crescimento inclusivo traçada no PPA 2012-2015.

Os resultados pouco expressivos do PIB nos dois últimos exercícios, consideravelmente divergentes das projeções que embasaram a elaboração do PPA 2012-2015, sinalizam a existência de limitações estruturais que podem comprometer a sustentabilidade do crescimento do país e, por conseguinte, a superação dos desafios previstos naquele plano. Nesse sentido, se no ano anterior o TCU procurou analisar os entraves ao crescimento consistente e duradouro, a ênfase em 2012 deu-se sobre as políticas inclusivas, que devem ser capazes de promover a inserção produtiva de grupos sociais e regiões brasileiras, atendendo à proposta central do PPA para o período que se iniciou no referido exercício.

As análises realizadas partiram do pressuposto de que políticas destinadas ao desenvolvimento regional, à educação básica, à saúde básica, à inclusão digital e a outras áreas de infraestrutura, têm um viés prioritariamente inclusivo, mas podem não alcançar seus melhores resultados por problemas de concepção, execução ou acompanhamento. Assim, procurou-se verificar a qualidade da gestão das políticas públicas nessas áreas sob diferentes perspectivas, que podem aumentar a probabilidade de que haja êxito na atuação do governo.

A distribuição desequilibrada de vetores para o desenvolvimento tem constituído um forte mecanismo de manutenção das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões do país. O padrão regional assimétrico representa um desafio para a inserção social e produtiva dos cidadãos das regiões menos desenvolvidas, gerando oportunidades desiguais em função do local de vida dos brasileiros. Em decorrência, limitam-se as condições para o crescimento econômico dessas regiões e do próprio país, estabelecendo-se um ciclo de perpetuação desse quadro. Apesar desse diagnóstico amplamente reconhecido, os esforços para aplacar as disparidades não têm se mostrado efetivos para reverter esse cenário, em diferentes escalas regionais.

A partir de uma análise multissetorial de programas temáticos do PPA direcionados a fatores estruturais – educação superior; ciência,

tecnologia e inovação; transporte rodoviário; apoio a micro e pequenas empresas; e comunicação digital –, verificou-se que a regionalização não aparece como uma diretriz central da sua formulação. Com exceção do programa Transporte Rodoviário, os indicadores, os objetivos e as metas dos programas temáticos analisados não refletem preocupações com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões. Ademais, foi evidenciado que a incipiente capacidade de integração intersetorial se reflete nos processos de planejamento governamental, levando à concepção de planos e programas desarticulados entre si, inclusive no âmbito do próprio PPA. Essa fragmentação reduz a eficiência das políticas públicas em curso, e o mais grave, limita severamente o alcance dos resultados pretendidos.

A análise sobre desenvolvimento regional tem continuidade com o Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias do Nordeste Setentrional (PISF), tendo em vista a relevância do projeto para o desenvolvimento socioeconômico das regiões mais vulneráveis à seca, os elevados montantes de recursos públicos empregados e previstos – R\$ 8,2 bilhões de investimentos previstos para a 1ª Etapa do PISF –, e a ocorrência marcante de problemas e riscos recorrentes, com possíveis danos ao erário.

Foram identificados atrasos na execução dos lotes de construção da 1ª Etapa do PISF, que apresentavam, até o final de 2012, uma execução financeira de 42%. O quadro reflete-se na situação das metas, atual modelo de licitação, contratação e acompanhamento do empreendimento. No tocante às metas, a conclusão sequencial dos trechos, a partir do rio São Francisco, poderia, em princípio, colocar o canal parcialmente em funcionamento. Entretanto, até 2012, os lotes menos atrasados, ou seja, com maior grau de execução, não guardavam, necessariamente, relação com a ordem sequencial necessária para colocar em funcionamento parte do canal.

Projetos deficientes, riscos de deterioração de obras em decorrência dos atrasos, deficiências na fiscalização e na supervisão do empreendimento por parte do Ministério da Integração Nacional (MI) e sobrepreço de serviços são problemas recorrentes identificados no projeto, que impactaram e continuam afetando o cumprimento dos objetivos do empreendimento e, por consequência, o atendimento das demandas de água da população do sertão e do agreste nordestinos.

Além dos destaques da análise multissetorial, as conclusões dos trabalhos nos demais setores analisados evidenciam falhas e limitações que podem concorrer para a manutenção das desigualdades socioeconômicas e reduzir as taxas potenciais de crescimento do PIB.

No tocante à Educação Básica, os principais problemas a serem superados pelos planos que orientam a atuação governamental estão relacionados, basicamente, à questão do acesso, da permanência, da qualidade e da equidade. Dependendo da etapa considerada (educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio), esses aspectos são mais ou menos graves. No caso do ensino fundamental, por exemplo, se, por um lado, a taxa de escolarização de 98,2% da população entre 6 a 14 anos de idade indica que o acesso pode ser considerado universalizado, por outro lado, garantir educação de qualidade com equidade persiste como grande desafio a ser enfrentado, conforme demonstram as discrepâncias das médias do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011, por unidade da Federação.

Por sua vez, a situação dos jovens de 15 a 17 anos, população alvo do ensino médio, merece atenção tanto no que diz respeito ao acesso como à qualidade. Por um lado, a taxa de escolarização desse grupo, em 2011, diminuiu em relação a 2009, quando alcançou 85,2%, de modo que, para alcançar a universalização do atendimento escolar para a população nessa faixa etária em 2016, conforme estabelecido na Emenda Constitucional 59/2009, seria necessário um aumento da

taxa de escolarização em torno de 2% ao ano a partir de 2013, o que requer esforço considerável tendo em vista o desempenho em 2011. Por outro lado, o Ideb do ensino médio permaneceu praticamente estagnado em 2011, como demonstra o crescimento de 0,1 em relação a 2009. Nesse ritmo, o país apenas alcançará a média de 6,0, equivalente à dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2057.

Considerando que a efetividade das políticas para a educação básica depende fundamentalmente da iniciativa, da coordenação e da liderança do governo federal, foram evidenciados pontos que podem ser melhorados no projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PNE), ainda pendente de deliberação no Congresso Nacional, e no programa temático Educação Básica do PPA 2012-2015, como a necessidade de se atacar mais incisivamente as desigualdades regionais em matéria educacional em ambos os planos e a de se construírem outros indicadores, além do Ideb, para aferir as demais dimensões da qualidade da educação básica, como corpo de profissionais da educação, infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos disponíveis e processos da gestão. Apurou-se, ainda, que o principal risco à realização das metas do projeto do PNE e ao alcance dos resultados pretendidos consiste na não aprovação, ou aprovação parcial, da meta que prevê o aumento de recursos direcionados à educação como percentual do PIB.

Os 10% previstos na meta 20 do referido projeto superarão a média de investimentos em educação dos países da OCDE, de 6,2% do PIB. Apesar disso, há que se refletir sobre a distribuição de tais recursos, tendo em vista que, no Brasil, o gasto anual por estudante, considerando a média dos três níveis da educação básica, corresponde a 27% da média dos países daquela organização, enquanto, para o ensino superior, o gasto anual por estudante equivale a 85,5% da média.

No que tange à Saúde, com ênfase na Atenção Básica, discute-se o subfinanciamento do setor, em comparação aos gastos realizados por

países com modelos públicos de atendimento universais. Os dados demonstram que o Brasil é o que tem a menor participação do Estado (União, estados e municípios) no financiamento dos gastos totais com saúde. Esse percentual fica em 44%, pouco mais que a metade do investido pelo Reino Unido (84%), Suécia (81%), França (78%), Alemanha (77%), Espanha (74%), Canadá (71%) e Austrália (68%).

Alguns problemas limitam os resultados dos programas de governo e impedem uma rápida reversão das desigualdades sociais e regionais nessa área. Na análise dos critérios aplicados às transferências de recursos federais na atenção básica e investimentos, por exemplo, apurou-se a predominância da “capacidade de oferta de ações e serviços de saúde”, ou seja, municípios que têm capacidade reduzida receberão, também, menor quantidade de recursos. Dessa forma, os recursos tendem a ser direcionados para onde já existe a oferta, mantendo as desigualdades existentes.

Quanto à distribuição regional de infraestrutura e recursos humanos na atenção básica, apurou-se, em 2012, uma maior razão de estabelecimentos por 10 mil habitantes nas regiões Nordeste (3,04) e Sul (2,59), seguidas da região Norte (2,42). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apresentaram as menores razões de profissionais (pediatras, clínicos, ginecologistas e obstetras) por 10 mil habitantes trabalhando nesses estabelecimentos, não obstante detenham os piores resultados em alguns dos principais indicadores acompanhados pela atenção básica, relacionados a mortalidade infantil, imunização e atenção pré-natal.

Ainda, segundo dados do Conselho Federal de Medicina, mantendo o cenário atual, o mesmo ritmo de crescimento da população e de escolas médicas, dentro de oito anos (em 2022) o Brasil atingiria a razão de 2,52 médicos por 1.000 habitantes, próximo à referência do Reino Unido (2,64). Contudo, as regiões Norte e Nordeste apenas alcançariam a razão de 2,53 e 2,58, respectivamente, dezoito anos depois, em 2045.

Em relação à Previdência, a despeito da reduzida discricionariedade do governo quanto à concessão dos benefícios previdenciários, as análises realizadas indicaram que o subsistema rural do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) desempenha significativa função de inclusão social na medida em que: 1) gera aumentos proporcionalmente maiores para domicílios com menores rendas *per capita*; e 2) destina proporcionalmente mais recursos, relativamente ao PIB, para municípios com menores PIB *per capita*. No entanto, esse processo de inclusão se baseia na concessão de benefícios previdenciários sem a correspondente contribuição dos segurados ou indicação da origem dos recursos, o que compromete sua sustentabilidade.

De 2011 para 2012, as receitas da clientela urbana e rural do RGPS cresceram 12,3% e 7,6%, enquanto as despesas cresceram 11,6% e 15,8%, respectivamente. Em 2012, o resultado para a clientela urbana foi positivo em R\$ 24,5 bilhões, enquanto o resultado para a clientela rural foi deficitário em R\$ 65,4 bilhões. O déficit total do regime foi de R\$ 40,8 bilhões, valor alcançado após um crescimento de R\$ 5,3 bilhões (14,8%) de 2011 para 2012.

Além do déficit rural, as mudanças demográficas no país constituem outro fator que deverá ameaçar o equilíbrio das contas do RGPS a médio prazo, tendo em vista que produzirão um aumento no número de aposentados e pensionistas e uma diminuição de contribuintes para sustentar as despesas com benefícios. Por outro lado, os resultados do regime podem também ser influenciados pelos grandes volumes estimados de evasão fiscal, de estoque da dívida previdenciária e de renúncias de receitas previdenciárias.

No que tange às análises com enfoque na infraestrutura social e econômica do país, foram analisados os setores de Energia, Comunicações e Transportes.

No setor de Energia, foram examinados os mecanismos de inclusão social presentes no Plano Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), como o Selo Combustível Social (SCS) e a organização dos Polos de Produção de Biodiesel. Embora os resultados da avaliação do SCS indiquem o alcance da inclusão produtiva de famílias de agricultores na cadeia de produção do biodiesel, nas regiões mais carentes do Norte e Nordeste, os resultados de inclusão da agricultura familiar são menores, dada a baixa organização de cooperativas naquelas regiões e em razão dos maiores custos das oleaginosas alternativas. Esses resultados comprometem dois dos principais objetivos do programa: a inclusão social e o desenvolvimento regional nas regiões Norte e Nordeste.

Ainda em relação ao setor de Energia, foram analisadas as metas e os resultados alcançados pelo Programa Luz Para Todos na etapa atual do programa, iniciada em 2011 e com conclusão prevista para 2014. De 2004 até o final de 2012, foram concluídas quase três milhões de ligações, à conta de R\$ 11,8 bilhões. Já foram contratadas obras no valor de, aproximadamente, R\$ 14,4 bilhões. No início de 2013, havia cerca de R\$ 2,6 bilhões contratados e ainda não pagos, que devem ser liquidados à medida que as obras forem finalizadas. Nada obstante os resultados apresentados até o momento, nos últimos anos, verifica-se uma diminuição do número de ligações realizadas. Em 2012, apenas 120.131 instalações elétricas foram concluídas. Isso significa que para cumprimento da meta, deve-se concluir anualmente mais de 174.000 ligações, em média, até 2014, o que implica na necessidade de ampliação do ritmo de instalações pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

Também neste setor, cabe destacar análise realizada sobre a política nacional de combustíveis, tendo em vista que o petróleo é a principal fonte de energia de praticamente todos os países, o que o torna chave no funcionamento da economia mundial. Observou-se que, desde 2010, a exportação de barris de petróleo está em queda, chegando a 200 milhões em 2012 (redução de 13%). Caso fosse mantido

o patamar de 2010, de 230 milhões de barris, o impacto positivo na balança comercial seria de aproximadamente US\$ 3 bilhões. Ademais, o crescimento acentuado no consumo da gasolina nos últimos anos fez com que o país saísse da situação de exportador de gasolina A, com receitas de US\$ 1,8 bilhão em 2007, para a de importador, com despesas em torno de US\$ 3 bilhões em 2012.

Segundo avaliação do Tribunal, o setor de abastecimento da Petrobras continuará a ter prejuízos, até que haja mudanças no cenário atual, qual seja: demanda crescente por derivados; incapacidade a curto prazo de se aumentar a oferta com aumento da capacidade de refino; importação de derivados a preços mais elevados do que os praticados no mercado interno; ausência de sinalização de mercado que evidencie a necessidade de adequação do consumo, com efeitos diretos no mercado de etanol, que encontra dificuldades em face da baixa competitividade.

A política de manutenção de preços na bomba de combustível sinaliza de maneira divergente a situação da economia para o consumidor final. Enquanto houve um aumento considerável no consumo de combustíveis nos últimos três anos, de 2010 a 2012, o país apresenta taxas de crescimento do PIB aquém do crescimento dessa demanda.

No que concerne ao setor de Comunicações, a Pesquisa TIC Domicílios 2011, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br) identificou as diferenças regionais como um dos principais entraves para a inclusão digital. As regiões Norte e Nordeste apresentaram proporção de domicílios com acesso à internet de 22% e 21%, respectivamente, bem abaixo da média nacional, de 38%. Nesse sentido, foram levantados entraves à atuação do governo para promover infraestrutura de acesso à internet, disponibilização de conteúdos adequados e formação de profissionais e usuários para que possam consumi-los. Entre eles, destacam-se: a existência de políticas públicas desconexas entre diferentes poderes e

níveis federativos e a ausência de um planejamento com metas e indicadores definidos para os programas de inclusão digital.

As análises relativas ao setor de Transportes, por sua vez, foram divididas em Aviação Regional e Transporte Ferroviário. No primeiro caso, observou-se que a baixa execução das políticas públicas de apoio à aviação regional deveu-se, entre outros fatores, à reduzida dotação inicial consignada ao Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa); à deficiência na definição do escopo, produtos e indicadores de ações do Programa “Aviação Civil”, relativas à construção, reforma e ampliação de aeródromos estaduais; aos contingenciamentos, que impediram os repasses financeiros; às deficiências nos projetos submetidos; e à limitada capacidade gerencial e financeira para exploração dos aeroportos regionais por parte dos entes subnacionais.

Buscando reduzir os empecilhos às políticas de desenvolvimento da aviação regional, no final de 2012, o governo federal anunciou medidas voltadas a fomentar o setor aeroviário, entre as quais se destaca o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL - Aeroportos). Além de buscar a integração do território nacional, o programa visa a desenvolver polos regionais, fortalecer centros de turismo e garantir acesso às comunidades integrantes da Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

Em relação ao Transporte Ferroviário, uma das diretrizes do governo federal consiste em aumentar a participação de 25% da matriz de transporte de cargas no país para 35% em 2025. Entre os objetivos previstos no programa Transporte Ferroviário do PPA 2012-2015, um dos principais é o que visa à expansão da malha ferroviária, cuja previsão de execução, em 2012, foi de R\$ 2,7 bilhões. Desse montante, foram pagos R\$ 466 milhões (17%), aplicados em apenas duas das seis ferrovias previstas no PPA 2012-2015, Ferrovia Norte-Sul (94%) e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (6%).

Entre as principais causas para a baixa execução, foram alegadas: estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, projetos básicos e executivos dos empreendimentos, deficientes e/ou desatualizados; erros ou não conformidade normativa no dimensionamento de quantitativos de serviços e bens dos empreendimentos, demandando quantidades excessivas de termos aditivos.

A propósito, problemas semelhantes de baixa execução orçamentária foram evidenciados nos demais modais de transportes, tanto por problemas nos projetos dos empreendimentos, quanto por atrasos nas concessões e nas definições dos marcos regulatórios.

Por fim, o tópico sobre Saneamento abordou o imenso desafio que o país precisa superar nessa área. De 2001 a 2011, registrou-se aumento de 61,7% para 69,4% no percentual de domicílios urbanos que declararam ter acesso, concomitantemente, a abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto e coleta direta ou indireta de lixo. No entanto, os 30,6% restantes representam aproximadamente dezesseis milhões de domicílios, com elevada desigualdade entre as regiões. A gravidade do quadro, que aflige especialmente a região Norte, reflete-se em diversos indicadores de saúde pública, expressando os danos causados por doenças relacionadas às deficiências de saneamento básico, o que requer uma atuação governamental mais célere e efetiva.

No que diz respeito às ações de saneamento previstas no PAC, observou-se que, embora a maior parte delas já esteja em execução/obra (69,9%) ou concluída (10,2%), muitas das ações ainda estavam em estágio preparatório (16,77%) ou com obras ainda em licitação (3,2%), não havendo, portanto, execução física alguma. Entre os problemas e dificuldades encontradas na execução das obras, foram destacadas questões de gestão dos empreendimentos, que acarretam dificuldades na elaboração de projetos, na capacidade de execução das obras,

na realização de licitações, na obtenção da titularidade da área e do licenciamento ambiental.

Sem a pretensão de abordar o tema de forma exaustiva, pretendeu-se contribuir para indicar os pontos fortes e as limitações verificadas nas políticas públicas de natureza inclusiva. Tanto nos tópicos referentes a políticas sociais, quanto nos que descrevem programas direcionados para a infraestrutura econômica, é patente a necessidade de aprimoramento da ação governamental e, por conseguinte, de qualificar e intensificar a busca pelo duplo propósito de promover a inclusão de pessoas, grupos sociais e regiões, e criar condições para que o país logre um crescimento econômico equitativo e sustentável.

AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

Em continuidade ao processo de aperfeiçoamento da auditoria do Balanço Geral da União, empregou-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 2012. As evidências obtidas foram consideradas suficientes e apropriadas para fundamentar a opinião com ressalva sobre essas demonstrações.

No que tange às informações patrimoniais, quatorze constatações respaldaram a opinião com ressalva sobre o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, com destaque para: a ausência de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais; as divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, de créditos parcelados, da dívida mobiliária interna e de bens imóveis de uso especial; a defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias; as falhas de divulgação de transações com partes relacionadas; e, a não contabilização da depreciação de bens imóveis.

Quanto às informações orçamentárias e financeiras, foram quatro as constatações que deram suporte à opinião com ressalva sobre os balanços Orçamentário e Financeiro: recebimento de dividendos em condições não previstas no Estatuto do BNDES; efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do BNDES aumentado em R\$ 2,38 bilhões; falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio; e, ausência de contabilização das renúncias de receitas.

Nesse sentido, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram expedidas 24 recomendações, tendo como destinatários diversos órgãos e entidades da administração pública federal e, em especial, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

PARECER DO RELATOR

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo 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.

A análise conduz à conclusão de que:

- As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2012, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis;

- Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

RESSALVAS

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

- I. Problemas na forma de identificação da execução orçamentária das despesas referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, que não permitem uma quantificação consistente da prioridade dada às ações a ele relacionadas, em oposição ao princípio da transparência da administração pública, limitando a apuração precisa de resultados e custos da atuação governamental e o pleno exercício do controle (item 3.2);
- II. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE - Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda., em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4);
- III. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento Recursos Pró-

prios – Geração Própria, pelas empresas Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A.; para a fonte Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas, pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A.; e para a fonte Outros Recursos de Longo Prazo – Outras Fontes, pela empresa Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (item 3.3.4);

- IV. Deficiência sistemática na capacidade de realização de investimentos por parte das Companhias Docas, culminando, no exercício de 2012, na execução de apenas 28,7% dos investimentos programados pelo conjunto das estatais, valor próximo da execução média apurada no período 2005-2012, de 26,4%, tendo em conta a ocorrência, no mesmo período, de reiteradas inversões financeiras para aumento do capital social direcionadas à realização de investimentos (item 3.3.4);
- V. Ausência de registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos servidores civis federais, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro e o Patrimônio Líquido em R\$ 1,25 trilhão (item 5.3.1.1);
- VI. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, que, em 31/12/2012, subavaliou o Passivo Não Financeiro em R\$ 147 bilhões (item 5.3.1.2);
- VII. Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa, nos montantes de R\$ 135,4 bilhões, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 39,3 bilhões (item 5.3.1.3);
- VIII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R\$ 53 bilhões (item 5.3.1.4);

- IX. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Mobiliária Interna, no montante de R\$ 28,9 bilhões (item 5.3.1.5);
- X. Registro contábil intempestivo de R\$ 6,9 bilhões de aumentos de capital na Caixa Econômica Federal (item 5.1.3.6);
- XI. Defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias, que, em 31/12/2012, ficaram subavaliadas em R\$ 4 bilhões (item 5.3.1.7);
- XII. Divergência entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R\$ 933 milhões (item 5.3.1.8);
- XIII. Falha de divulgação sobre a aplicação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos na Conta Única do Tesouro Nacional (item 5.3.1.9);
- XIV. Falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.10);
- XV. Falha de divulgação dos critérios de mensuração das rodovias (item 5.3.1.11);
- XVI. Não implementação de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.12);
- XVII. Não contabilização da depreciação de bens imóveis (item 5.3.1.13);
- XVIII. Limitação de escopo em relação ao reconhecimento de créditos tributários a receber (item 5.3.1.14);

- XIX. Recebimento de R\$ 1,3 bilhão em receita de dividendos em condições não previstas no Estatuto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (item 5.3.2.1);
- XX. Efeitos financeiros no governo federal do lucro líquido do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social aumentado em R\$ 2,38 bilhões (item 5.3.2.2);
- XXI. Falha na classificação contábil de R\$ 7 bilhões em juros sobre capital próprio (item 5.3.2.3);
- XXII. Ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.3.2.4).

RECOMENDAÇÕES

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

- I. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, certifiquem-se de que as alterações ocorridas na identificação das despesas do Plano Brasil Sem Miséria, por meio do plano orçamentário, sejam suficientes para propiciar a correta identificação da sua execução orçamentária; caso contrário, que providenciem outro mecanismo para assegurar a referida identificação no exercício de 2013 (item 3.2);
- II. à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Controladoria-Geral da União que façam constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República os valores arrecadados e os va-

lores dos créditos em estoque referentes aos parcelamentos autorizados pelas leis 11.941/2009 e 11.960/2009, com as devidas justificativas caso esses dados venham a ser apresentados por estimativa e/ou agregados a outras categorias de parcelamento (item 3.3.2.3);

- III. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço Geral da União a conciliação entre os valores de arrecadação da receita da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos gestores/arrecadadores e os saldos contábeis de arrecadação líquida da receita da dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 3.3.2.3);
- IV. à Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social; à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), vinculada ao Ministério das Comunicações; e às empresas Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) (GP), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda. e Termo Ceará Ltda., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para 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; bem assim ao Ministério da Previdência e Assistência Social, ao Ministério das Comunicações e ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.4);

- V. à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, e às empresas Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV), SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termoceará Ltda. e Furnas – Centrais Elétricas S.A., vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para 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; bem assim à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento (item 3.3.4);
- VI. às Companhias Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Docas do Estado da Bahia (Codeba), Docas do Estado de São Paulo (Codesp), Docas do Rio Grande do Norte (Codern), Docas do Pará (CDP), Docas do Ceará (CDC) e Docas do Espírito Santo (Codesa), vinculadas à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), vinculada ao Ministério dos Transportes, para que aprimorem seus processos de planejamento no intuito de espelhar a real possibilidade de execução dos investimentos programados, bem assim à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, para que promovam intervenções de suas alçadas no sentido de assegurar a eficácia na consecução da programação orçamentária, em atendimento ao inciso III do art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, e em observância ao princípio da eficiência estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal (item 3.3.4);
- VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que identifique, para cada concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária constante do demonstrativo anual encaminha-

do à Controladoria-Geral da União para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, a medida de compensação adotada, em conformidade com o inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.4);

- VIII. à Casa Civil e à Secretaria de Relações Institucionais, ambas da Presidência da República, que adotem providências, em suas respectivas esferas de sua competência, com vistas à instituição do Conselho de Gestão Fiscal de que trata o art. 67 da Lei Complementar 101/2000 (item 3.5.1.1);
- IX. à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, nos termos do art. 11, inciso I, da Lei 10.180/2001, que 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, e em observância aos pressupostos do planejamento e da transparência na gestão fiscal, insculpidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.5.1.1);
- X. ao Conselho Nacional de Política Energética que, conforme competência a ele atribuída pela Lei 9.478/1997, de assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques Estratégicos de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, tome providências no sentido de que o Poder Executivo encaminhe, anualmente, o Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis como parte integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsão insculpida no art. 4º, § 1º, da Lei 8.176/1991 (item 4.3.14);

- XI. ao Ministério da Saúde que (item 6.3):
- a. publique a Programação Anual de Saúde (PAS) para o ano de 2013, de forma a se dar transparência e permitir o acompanhamento anual das ações, metas, indicadores e recursos orçamentários que irão garantir o alcance dos objetivos e o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saúde 2012-2015, em conformidade ao que dispõe o art. 36, § 2º, da Lei Complementar 141/2012;
 - b. revise a Portaria 3.085/2006 e a Portaria 3.332/2006, de forma a compatibilizar a data de realização das Conferências Nacionais de Saúde, para que sejam realizadas em data anterior à elaboração do PPA e do Plano de Saúde e suas recomendações possam ser incorporadas a estes documentos, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 165, c/c o art. 198, todos da Constituição Federal;
 - c. em articulação com o Conass e Conasems, revise a Portaria 2.198/2009 para definir critérios de priorização das propostas encaminhadas por estados, Distrito Federal e municípios; especificação de equipamentos; e prazos para execução dos projetos aprovados, em observância ao art. 17 da lei Complementar 141/2012;
 - d. altere, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o indicador destinado ao acompanhamento do Programa Saúde na Escola no programa temático Aperfeiçoamento do SUS, no PPA 2012-2015, em virtude do disposto no inciso I, § 5º, do art. 21 da Lei 12.593/2012; e
 - e. incorpore, no monitoramento das metas do PPA 2012-2015, informações relativas à implantação de complexos regula-

dores, além das centrais de regulação, haja vista a divergência encontrada na forma de acompanhamento do processo regulatório do SUS e aquela proposta no programa temático Aperfeiçoamento do SUS;

- XII. ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, com vistas a contribuir com os processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos resultados da inclusão social no PNPB, que (item 6.6.1):
 - a. elabore uma peça de planejamento formal contendo as metas de inclusão social do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em que haja detalhamento das metas em conformidade com as informações extraídas do monitoramento do Selo Combustível Social, para que se tenha referencial de avaliação anual dos resultados; e
 - b. realize estudos que visem a mudanças nas diretrizes e políticas públicas do programa mencionado no item anterior, de forma a contribuir para o fomento do desenvolvimento tecnológico, aumento da produtividade e maturidade das cadeias produtivas das oleaginosas alternativas, levando-se em conta as peculiaridades de cada região;
- XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002 (item 5.3.2.1);
- XIV. ao Conselho Monetário Nacional que (item 5.3.2.2):
 - a. em face da ausência de motivação razoável para a adoção dos procedimentos excepcionais previstos no art. 2º da Resolu-

- ção-CMN 4.175/2012, reestabeleça, para os exercícios seguintes, o procedimento contábil estatuído pela Circular-Bacen 3.068/2001, no que tange às perdas de caráter permanente observadas em valores mobiliários classificados como títulos disponíveis para venda;
- b. reforce a transparência sobre os motivos para edição de normas de contabilidade voltadas para instituições ou segmentos específicos;
 - c. adote como início de vigência das normas contábeis publicadas pelo Conselho o exercício seguinte àquele em que a norma foi publicada;
- XV. ao Ministério da Previdência Social que realize estudos sobre a adequação da taxa de juros utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias, visando aproximar tanto quanto possível o número resultante desse cálculo da realidade atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais civis (item 5.3.1.1);
- XVI. à Presidência da República que não autorize as empresas estatais federais a declararem dividendos intermediários em condições não previstas em seus respectivos estatutos (item 5.3.2.1);
- XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:
- a. informe, em notas explicativas, as metodologias utilizadas na apuração dos valores informados de estoque da Dívida Mobiliária Federal interna, detalhando as divergências residuais, mesmo após a implementação do Sistema Integrado da Dívida, com indicação do montante da divergência, suas razões e seus efeitos para a análise da evolução e da composição dessas obrigações (item 5.3.1.5);

- b. registre de forma tempestiva todo e qualquer ato ou fato da administração pública federal passível de contabilização segundo as normas contábeis aplicáveis ao governo federal, a exemplo dos aportes para aumento de capital efetuados na Caixa Econômica Federal em agosto e dezembro, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.6);
- c. sejam apresentadas em notas explicativas as seguintes informações: defasagem entre a data do Balanço Geral da União e a data das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas utilizadas para o cálculo da equivalência patrimonial; valor das participações societárias calculadas a partir das demonstrações contábeis das empresas estatais investidas de 31 de dezembro do ano a que se referir o BGU; e, os efeitos da defasagem existente para a análise da situação financeira dos investimentos permanentes do governo federal (item 5.3.1.7);
- d. explicita detalhadamente, na nota explicativa sobre a divergência entre o saldo da conta única constante do BGU e aquele divulgado pelo Banco Central do Brasil, toda e qualquer informação adicional que seja relevante para total compreensão dessa diferença (item 5.3.1.9);
- e. inclua em notas explicativas: a natureza dos relacionamentos com partes relacionadas; os tipos de transações ocorridas no exercício com essas entidades; bem como os elementos necessários para esclarecer a significância destas transações para suas operações e permitir, suficientemente, que as demonstrações contábeis forneçam informações relevantes e confiáveis para o processo de decisão e para fins de prestação de contas (item 5.3.1.10);
- f. evidencie em notas explicativas toda e qualquer transação não rotineira que tenha efeitos materialmente relevantes

- nas finanças federais, inclusive antecipações de dividendos (item 5.3.2.1);
- g. contabilize receitas decorrentes de Juros sobre Capital Próprio em conta específica (item 5.3.2.3);
 - h. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a não emitir Declaração Plena caso não haja evidências suficientes e adequadas de que não há erros materialmente relevantes na contabilidade de suas respectivas unidades jurisdicionadas (item 5.5.1);
 - i. oriente as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal a justificar a permanência das restrições contábeis ao 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);
 - j. crie setorial contábil específica para a Secretaria do Tesouro Nacional com vistas a realizar a conformidade contábil de seus registros e também emitir Declaração do Contador sobre suas demonstrações (item 5.5.3);
- XVIII. ao Ministério da Previdência Social que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional: contabilize, ainda em 2013, as provisões matemáticas previdenciárias do Regime Próprio dos servidores públicos civis federais, com dados de informação atuarial referente a 31/12/2012; assim como as variações dessas provisões tão logo estejam concluídas as atualizações atuariais anuais (item 5.3.1.1);
- XIX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e as setoriais contábeis da admi-

nistração pública federal, efetue com regularidade a conciliação entre os sistemas Siafi e Spiunet, a fim de se evitar divergências de saldos entre esses sistemas, em observância ao princípio contábil da oportunidade (item 5.3.1.8);

- XX. à Secretaria do Patrimônio da União que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estude e implante mecanismos de controle dos lançamentos referentes aos imóveis de uso especial diretamente no Siafi, a fim de se evitar a ocorrência de novas divergências entre o Spiunet e o Siafi (item 5.3.1.8);
- XXI. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, inclua em notas explicativas do BGU os critérios de mensuração das rodovias reconhecidas como ativos de infraestrutura da União (item 5.3.1.11);
- XXII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Controladoria-Geral da União, que faça constar anualmente em nota explicativa do Balanço-Geral da União a conciliação entre os valores de estoque da dívida ativa extraídos dos sistemas gerenciais dos órgãos e entidades gestoras e os saldos contábeis de créditos inscritos em dívida ativa registrados no Siafi, com as devidas justificativas em caso de eventuais divergências residuais (item 5.3.1.3);
- XXIII. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União, inclua a depreciação de bens imóveis na política contábil atual do governo federal, contemplando a depreciação dos bens de infraestrutura (item 5.3.1.13);
- XXIV. que, enquanto não haja o registro contábil da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura da União, seja preparada uma estimativa de depreciação para bens imóveis de uso especial,

pela Secretaria do Patrimônio da União, e das rodovias, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre, para fins de avaliação do nível de materialidade da distorção do ativo imobilizado da União em decorrência da falta do registro da depreciação dos bens imóveis e de infraestrutura (item 5.3.1.13);

- XXV. à Secretaria do Tesouro Nacional que, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e setoriais contábeis que julgar pertinentes, elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas necessárias ao registro contábil das renúncias de receita sob responsabilidade dos órgãos gestores da administração pública federal, visando ao efetivo cumprimento do 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 5.3.2.4).

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

Editora do TCU

Fotos da Capa

[Aeroporto] | Arquivo - Infraero
[Bomba de Combustível] | Arquivo - Portal Quarto poder
[Ambulâncias] | Arquivo - Agência de Notícias do Estado doParaná
[Gestante] | Arquivo SMCS - César Brustolin/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Pesquisadores] | Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Transporte escolar] | Arquivo SEED - Giuliano Gomes/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia caminhão] | Arquivo SEIL - Jorge Woll/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Metalúrgico] | Orlando Kissner/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Rodovia] | Arquivo - DER
[Laboratório] | Arquivo SESP/Agência de Notícias do Estado doParaná
[Agênica INSS] | Agência de Notícias do Estado doParaná

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



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

