PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

1 PARECER PRÉVIO E FUNDAMENTAÇÃO

1.1 Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República

1.1.1 Contas da Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as contas da Presidente da República relativas ao exercício encerrado em 31/12/2014, com o objetivo de emitir parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

1.1.2 Competência da Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

1.1.3 Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, este parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pela Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014;
- Se houve observância aos 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, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- 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;

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas da Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas da Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas da Presidente representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Feitas essas ponderações, o Tribunal considera que as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as opiniões de auditoria que compõem o presente Parecer Prévio.

1.1.4 Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo TCU é um subsídio tanto para o parecer da CMO quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

1.1.5 Parecer Prévio

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.

1.1.5.1 Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria consignados no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2014 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

1.1.5.2 Opinião sobre o relatório de execução do orçamento

O relatório sobre a execução do orçamento da União de 2014 demonstra, devido à relevância das irregularidades consignadas no relatório, não elididas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, que não foram plenamente observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de outubro de 2015.

Ministro Presidente Aroldo Cedraz

Ministro Relator Augusto Nardes

Ministro Raimundo Carreiro

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro José Múcio Monteiro

Ministra Ana Arraes

Ministro Bruno Dantas

Ministro Vital do Rêgo

Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

Ministro-Substituto Weder de Oliveira

1.2 Fundamentação do Parecer Prévio

1.2.1 Fundamentos para a opinião modificada sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório. A seguir estão elencados os principais achados no exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Limitação de escopo em relação à ausência de projeção atuarial e de política de registros contábeis do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.1);
2. Limitação de escopo em relação à ausência de política e registros contábeis do passivo atuarial das pensões militares, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.1);
3. Falha de divulgação em notas explicativas do déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (item 5.3.1.1.1);
4. Insuficiência de evidenciação contábil de provisões acerca dos riscos fiscais decorrentes de demandas judiciais ajuizadas contra a União, em valor não quantificável (item 5.3.1.1.2);
5. Retificação irregular dos Restos a Pagar não processados, subavaliando o Passivo Não Financeiro em R$ 185 bilhões (item 5.3.1.2);
6. Ausência de registro de passivos da União relativos a repasse de recursos de programas sociais, no valor de R$ 37,5 bilhões (item 5.3.1.3);
7. Subavaliação do resultado da equivalência patrimonial de 2014 em R$ 15 bilhões (item 5.3.1.4);
8. Divergências de R$ 7 bilhões em saldos da Dívida Ativa da União (item 5.3.1.5);
9. Divergência de R$ 1,7 bilhão em saldos de empréstimos e financiamentos concedidos pelo Tesouro ao BNDES (item 5.3.1.6);
10. Uso de metodologia de mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber diversa daquelas estabelecidas pelo Órgão Central de Contabilidade (item 5.3.1.7);
11. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial (item 5.3.1.8.1);
12. Deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis dominiais (item 5.3.1.8.2);
13. Subavaliação do Ativo em decorrência da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária (item 5.3.1.8.3);
14. Deficiências na mensuração da depreciação de bens móveis e imóveis (item 5.3.1.8.4);
15. Erro de evidenciação dos Ajustes de Exercícios Anteriores no Balanço Patrimonial (item 5.3.1.9);
16. Falha na consolidação do Balanço Patrimonial da União (item 5.3.1.10);
17. Reincidência na falha de divulgação de transações com partes relacionadas (item 5.3.1.11);
18. Insuficiência da evidenciação contábil das renúncias de receitas (item 5.3.1.12).

Os alertas e as recomendações dirigidas ao Poder Executivo Federal estão explicitados no Capítulo 10 do Relatório.

1.2.2 Fundamentos para a opinião adversa acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião adversa no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 2, 3, 4, 8 e 9 do Relatório sobre as Contas do Governo.

A partir da análise do relatório, foram identificadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidades

1. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (itens 2.3.5 e 8.5 do Relatório);

2. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, *caput*, e 38, inciso IV, alínea 'b', da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (itens 2.3.6 e 8.2);

3. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.3);

4. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, *caput*, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.4);

5. Extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios – Geração Própria", pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte "Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido – Controladora", pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas", pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte "Operações de Crédito de Longo Prazo – Externas", pela empresa Furnas – Centrais Elétricas S.A. (itens 3.3.4 e 8.9);

6. Execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (itens 3.3.4 e 8.9);

7. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da

Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

8. Inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face da utilização da execução orçamentária de 2014 para influir na apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (itens 3.5.3 e 8.6);

9. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, *caput*, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, *caput*, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (itens 3.5.4.1 e 8.3);

10. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (itens 3.5.5.2 e 8.5);

11. Edição do Decreto 8.197, de 20/2/2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17/2/2014, em desacordo com os arts. 8º e 9º da Lei Complementar 101/2000 (item 8.7 do Relatório);

12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal (item 8.8 do Relatório).

Ressalvas

1. Ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (itens 3.2 e 8.10);
2. Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (itens 4.2.34 e 8.11).

Os alertas e as recomendações referentes a essas ocorrências, dirigidas ao Poder Executivo Federal, estão registradas no Capítulo 10 deste Relatório.

1.2.3 Opinião sobre a execução da programação orçamentária atinente às emendas parlamentares individuais (art. 52, § 6º, inciso II, da Lei 12.919/2013)

No exercício de 2014, a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais, no valor total de R$ 6,14 bilhões, ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior. A não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos Projetos de Lei (PLNs) 10/2014 e 11/2014 no prazo legal, bem como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada (item 3.3.3 do Relatório).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.