

TC 012.659/2017-7

Tipo: Contas do Governo da República

Unidade jurisdicionada: Presidência da República (Vinculador)

Assunto: Relatório e Parecer Prévio sobre a prestação de contas da Presidente da República do exercício de 2016.

Relator: Bruno Dantas

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do processo de apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2016.
2. Consoante a Lei 8.443/1992, as contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.
3. As contas ora analisadas englobam dois períodos de gestão: o primeiro, de 1/1 a 11/5/2016, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Dilma Vana Rousseff, e o segundo, de 12/5 a 31/12/2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia.
4. Com base na análise dos elementos presentes na Prestação de Contas do Presidente da República e nas fiscalizações realizadas por esta Unidade Técnica relacionadas ao exercício financeiro em exame, submete-se ao Ministro Relator análises anexas à presente instrução (peça 5) para subsidiar o Relatório sobre as contas presidenciais de 2016 e a emissão dos Pareceres Prévios pelo Tribunal de Contas da União.

ANÁLISE

5. Conforme estabelece o art. 228 do Regimento Interno do TCU, o parecer prévio deve ser conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República: I) representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício; II) observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, devendo conter registros sobre 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.
6. À luz do que dispõem o art. 57 da LRF e a parte II do art. 228 do RITCU, esta Unidade Técnica analisou:
 - Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2016;
 - 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.

8. Em síntese, as conclusões foram as seguintes:
9. Quanto ao período referente à Exma. Sra. Presidente da República Dilma Vana Rousseff (1/1 a 11/5/2016), foram identificadas as seguintes ocorrências 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:
1. Abertura de crédito extraordinário por meio da Medida Provisória 711/2016 em desacordo com o requisito constitucional de imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal (item 4.1.1.1);
 2. Contingenciamento de despesas discricionárias da União em montante inferior ao necessário para atingimento da meta fiscal vigente na data de edição do Decreto 8.700/2016, de 30/3/2016, amparado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestres de 2016, contrariando o disposto nos arts. 1º e 9º da Lei Complementar 101/2000 e 55 da Lei 13.242/2015 (item 4.1.2.2);
 3. Ausência dos requisitos legais definidos pelo art. 14, caput, e incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), e pelos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, verificada quando da sanção das Leis 13.243/2016, de 11/01/2016 e 13.257, de 8/3/2016, bem como da edição da Medida Provisória 713, de 1/3/2016 (item 4.1.2.9);
 4. Existência de divergências na apresentação das informações concernentes ao Plano Brasil Sem Miséria no âmbito dos relatórios divulgados pelo Poder Executivo, comprometendo o acompanhamento efetivo das ações vinculadas ao respectivo programa, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (item 4.1.3);
 5. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2016 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (item 3.2).
10. Com relação ao período referente ao Exmo. Sr. Presidente da República Michel Miguel Elias Temer Lulia (12/5 a 31/12/2016), foram identificadas as seguintes ocorrências 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:
1. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, acerca do cumprimento, no exercício de 2016, do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, bem como a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares, conforme estabelecido no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, e ausência de requisitos na Lei Orçamentária e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) que possibilitem verificar a observância da referida regra constitucional (item 4.1.1.7);

2. Existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2016 pelo Ministério da Fazenda, comprometendo a transparência perante a sociedade relativa a esses mecanismos, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, §1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (item 4.1.2.9);
 3. Ausência dos requisitos legais definidos pelo art. 14, caput, e incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), e pelos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, verificada quando da sanção das Leis 13.315, de 20/7/2016, e 13.353, de 3/11/2016, bem como da edição da Medida Provisória 762, de 22/12/2016 (item 4.1.2.9);
 4. Existência de divergências na apresentação das informações concernentes ao Plano Brasil Sem Miséria no âmbito dos relatórios divulgados pelo Poder Executivo, comprometendo o acompanhamento efetivo das ações vinculadas ao respectivo programa, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (item 4.1.3);
 5. Ausência de publicação e encaminhamento ao Congresso Nacional da prestação de contas relativa à Copa das Confederações Fifa 2013 e à Copa do Mundo Fifa 2014, em descumprimento ao disposto no art. 29 da Lei 12.350/2010 (item 4.1.4.1);
 6. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2016 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (item 3.2).
11. Com relação à auditoria do Balanço Geral da União (BGU), foram identificadas 23 distorções ao longo da auditoria, conforme registrado na proposta desta Unidade Técnica para o capítulo 5 do relatório sobre as contas prestadas pela Presidente da República (peça 5).
12. Considerando que o período de gestão da Exma. Sra. Presidente da República se encerrou em 11 de maio de 2016, a opinião do Tribunal sobre o Balanço Geral da União deverá constar do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente sucessor, e fundamentou-se nos seguintes achados, decorrentes de exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:
- I. Superavaliação do ativo em R\$ 131,8 bilhões, com registros que não satisfazem os critérios de reconhecimento de ativo (item 5.3.1, "i");
 - II. Distorções no ativo decorrente de créditos a receber e registro de imobilizado decorrente do programa Amazônia Legal (item 5.3.1, "ii");
 - a) Subavaliação do ativo em R\$ 110,6 milhões decorrente de créditos a receber de títulos emitidos, porém não contabilizados. (item 5.3.1, "ii", "a");
 - b) Superavaliação do ativo em R\$ 3,2 bilhões decorrente de glebas alienadas e não baixadas (item 5.3.1, "ii", "b");

- III. Superavaliação do ativo em R\$ 14 bilhões decorrente de classificação por estimativa de parcelamento de tributos (item 5.3.1, "iii");
- IV. Subavaliação do ativo em R\$ 2,2 bilhões decorrente de falta de atualização monetária em contas diversas de crédito a receber (item 5.3.1, "iv");
- a) Falta de atualização monetária dos créditos a receber de regularização fundiária, no montante estimado de pelo menos R\$ 78 milhões (item 5.3.1, "iv", "a");
 - b) Falta de atualização monetária dos créditos a receber decorrentes de falta/irregularidade de comprovação – TCE, no montante estimado de pelo menos R\$ 2,1 bilhões (item 5.3.1, "iv", "b");
- V. Superavaliação do ativo em pelo menos R\$ 26 bilhões decorrente de ausência de conta de ajuste para perdas em contas diversas de crédito a receber (item 5.3.1, "v");
- a) Ausência de conta de ajuste para perdas referentes aos créditos a receber de regularização fundiária, em montante não estimado (item 5.3.1, "v", "a");
 - b) Ausência de conta de ajuste para perdas referente aos créditos a receber decorrentes de falta/irregularidade de comprovação – TCE, em montante estimado de R\$ 9 bilhões (item 5.3.1, "v", "b");
 - c) Ausência de conta de ajuste para perdas referentes a créditos parcelados, em montante estimado de R\$ 17 bilhões (item 5.3.1, "v", "c");
 - d) Ausência de conta de ajuste para perdas para os créditos suspensos por decisão judicial inscritos em Dívida Ativa da União, de valor não estimado (item 5.3.1, "v", "d");
- VI. Superavaliação do ativo em R\$ 3,1 bilhões decorrente de registro indevido de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (item 5.3.1, "vi");
- VII. Subavaliação estimada no ativo imobilizado em R\$ 227 bilhões pela não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou pela sua contabilização a valores abaixo do de mercado (item 5.3.1, "vii");
- VIII. Superavaliação do ativo e passivo circulantes, no montante estimado de R\$ 5,1 bilhões, decorrente da falta de baixa dos saldos das contas de 13º Salário-Adiantamento e 1/3 Férias-Adiantamento (item 5.3.1, "viii");
- IX. Subavaliação do passivo em aproximadamente R\$ 11,4 bilhões decorrente de erro na metodologia usada para cálculo da provisão para férias (item 5.3.1, "ix");
- X. Superavaliação do passivo em R\$ 42,2 bilhões decorrente de registro de depósitos compulsórios sem expectativa de realização (item 5.3.1, "x");
- XI. Subavaliação do passivo decorrente de não contabilização de provisão de ações judiciais, em valor não estimado (item 5.3.1, "xi");
- XII. Distorções na Conta de Patrimônio Social e Capital Social acima de R\$ 7 bilhões (item 5.3.1, "xii");
- XIII. Despesas do abono salarial de competência de 2015 registradas no exercício de 2016 e ausência de provisão para pagamento do abono de ano-base 2016 (item 5.3.1, "xiii");

- XIV. Superavaliação da receita tributária decorrente de classificação inadequada de R\$ 12,88 bilhões na Conta Única do Tesouro Nacional (item 5.3.1, "xiv");
- XV. Contabilização incorreta de ativo não circulante como ativo circulante, no montante de R\$ 137 bilhões (item 5.3.2, "xv");
- a) Não segregação em circulante e não circulante dos Créditos oriundos de Encargos de Capacidade Emergencial (ECE) e de Encargos de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial (EAE), no montante estimado de R\$ 159 milhões (item 5.3.2, "xv", "a");
 - b) Não segregação em circulante e não circulante dos créditos a receber decorrentes de falta/irregularidade de comprovação – TCE, no montante estimado de R\$ 14 bilhões (item 5.3.2, "xv", "b");
 - c) Não segregação em circulante e não circulante dos créditos a receber decorrentes de adiantamento de transferências voluntárias, no montante estimado de R\$ 120 bilhões (item 5.3.2, "xv", "c");
 - d) Erro de classificação no registro de capitalização de valores de longo prazo em contas de curto prazo, no valor de R\$ 2,5 bilhões (item 5.3.2, "xv", "d");
 - e) Classificação inadequada de R\$ 15,38 bilhões dos empréstimos concedidos (item 5.3.2, "xv", "e");
- XVI. Classificação indevida de bens dominiais em conta de bens especiais, no valor de R\$ 16,4 bilhões (item 5.3.2, "xvi");
- XVII. Não reclassificação dos imóveis contidos no Plano Nacional de Desimobilização Anual do Instituto Nacional do Seguro Social (item 5.3.2, "xvii");
- XVIII. Classificação inadequada de R\$ 14,65 bilhões no Patrimônio Social (item 5.3.2, "xviii");
- XIX. Não classificação de R\$ 26,89 bilhões de receitas de parcelamentos especiais (item 5.3.2, "xix");
- XX. Remanejamento irregular do pagamento de R\$ 40 bilhões de despesa da dívida pública (item 5.3.2, "xx");
- XXI. Classificação orçamentária incorreta do pagamento do resultado negativo do Banco Central do Brasil (item 5.3.2, "xxi");
- XXII. Subavaliação do passivo em valor não estimado, em razão da falta de registro das provisões matemáticas referentes aos pagamentos de militares inativos e pensionistas (item 5.3.3, "xxii");
- XXIII. Divergência entre o saldo da conta destinada ao cálculo do superávit financeiro e o valor apresentado no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 2,2 bilhões (item 5.3.3, "xxiii").
13. Importa mencionar que o trabalho de elaboração do Relatório sobre as Contas da Presidente da República é fruto da colaboração de ao menos dez unidades técnicas da Secretaria-Geral de Controle Externo, sob coordenação desta Secretaria, principalmente no âmbito da auditoria do Balanço-Geral da União (capítulo 5) e da análise da ação setorial do governo (capítulo 3). Com isso, uma quantidade significativa de auditores do TCU se debruçaram sobre as informações da prestação de contas do Presidente da República para oferecer ao Plenário do Tribunal uma análise técnica e embasada nas diretrizes nacionais e internacionais de auditoria adotadas pelo TCU.

14. A presente instrução, por questões operacionais, é assinada pelos diretores e assessores da Semag, que participaram diretamente da instrução do processo.

CONCLUSÃO

15. Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2016, constataram-se impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto não apresentam materialidade, gravidade e repercussão negativa suficientes para ensejar opiniões adversas, nos dois períodos analisados, sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

16. Com relação à auditoria do BGU, após a análise das evidências obtidas na auditoria, devido ao conjunto das constatações identificadas na auditoria das Demonstrações Consolidadas da União de 2016, conclui-se que os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido de 2016 refletem, respectivamente, a situação patrimonial, em 31/12/2016, e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2016, exceto pelas ressalvas apresentadas no capítulo 5 do Relatório ora submetido ao Relator (peça 5).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Em face do exposto, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 1º, inciso III, da Lei 8.443/1992, art. 221 do Regimento Interno do TCU e art. 42 da Resolução-TCU 284/2016, submetem-se os autos à consideração superior do Exmo. Sr. Ministro Relator Bruno Dantas, propondo que o Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2016 seja composto pelos capítulos anexos à presente instrução (peça 5).

Semag, em 22/6/2017.

Diretoria de Fiscalização da Dívida Pública, da Política Econômica e da Contabilidade Federal (Dipec)	Diretoria de Fiscalização da Responsabilidade Fiscal (Diref)	Diretoria de Fiscalização do Planejamento e do Orçamento Governamental (Dipog)
<i>Assinado Eletronicamente</i> ALESSANDRO A. CALDEIRA Diretor	<i>Assinado Eletronicamente</i> CHARLES M. S. EVANGELISTA Diretor	<i>Assinado Eletronicamente</i> EUNICE L. R. DAROS Diretora

Assessoria	
<i>Assinado Eletronicamente</i> ANDREIA BELLO Assessora	RENATO L. CAVALCANTE Assessor

Demais auditores da Semag participantes:

ALESSANDRA P. DE MELO

AMAURI T. CAVALCANTE

AMOQUE B. DE ARAÚJO

ANA CAROLINE SOUZA RODRIGUES

CLÁUDIO HENRIQUE CORREIA

DANIELA FERNANDES NILSON

DULCE MARIA A. R. COELHO

EDUARDO TIMBÓ TAHIM

FÁBIO H. DE OLIVEIRA

FLÁVIO MARCOS GODOY KRECKE

HENRIQUE F. S. CARNEIRO

JOÃO JOSÉ R. DE SOUSA

JOAQUIM R. DE ALBUQUERQUE

JÚLIO CESAR DE AZEVEDO TEIXEIRA

LUCIENI PEREIRA

LUIZ ANTÔNIO ZENOBIO DA COSTA

PATRÍCIA COIMBRA

PATRICIA G. F. FALCÃO

PAULO H. OLIVEIRA

RITA DE CÁSSIA ANTUNES GOMES MASCARENHAS

TATIANA SIMBALISTA TEIXEIRA SOARES

TITO BELCHIOR SILVA MOREIRA