

Tribunais de Contas
Países de Língua Portuguesa



VI Assembléia-Geral da Organização
das Instituições Supremas de Controle
da Comunidade de Países de Língua Portuguesa

O Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado no âmbito da Prestação de Contas

*Trabalho elaborado pela
Secretaria de Macroavaliação Governamental
do Tribunal de Contas da União*

São Tomé – República de São Tomé e Príncipe

11 a 14 de outubro de 2010



Sumário

1. Apresentação	2
2. O Parecer Prévio sobre as Contas de Governo	3
3. A experiência do TCU	3
Histórico.....	3
O procedimento da prestação de contas do Presidente da República	4
O conteúdo do Parecer Prévio das Contas de Governo	5
Procedimentos para a apreciação do Parecer no TCU	8
4. Conclusão e Recomendações	9
Referências.....	10



1. Apresentação

No Brasil, a Conta Geral do Estado é prestada anualmente pelo Presidente da República. O dever do gestor público de prestar contas, deve-se ressaltar, constitui um dos pilares do regime republicano.

A apreciação dessas contas, mediante parecer prévio, é a primeira e uma das mais nobres competências outorgadas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União. O julgamento das contas é atribuição política do Congresso Nacional, respaldado no parecer técnico elaborado por esta Corte de Contas. É por meio desse instrumento que o povo, por meio de seus representantes legais, avalia a aplicação dos limitados recursos públicos.

O presente trabalho pretende esclarecer os aspectos mais importantes acerca do parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República no Brasil. Além desse objetivo, pretende ainda apresentar a experiência do Tribunal de Contas da União na elaboração desse parecer e sugerir ações que contribuam para o seu aprimoramento nas Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.



2. O parecer prévio sobre as contas de Governo

Nos termos do inciso I do art. 71 da Constituição Federal Brasileira e do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), compete ao Congresso Nacional julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. O parecer prévio, a ser elaborado pelo Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo, deve ser produzido em sessenta dias após o recebimento das contas por esta Corte de Contas.

As contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo incluirão informações sobre os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

3. A experiência do TCU

Histórico

Há 75 anos o Tribunal de Contas da União desempenha uma de suas mais importantes atribuições, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional.

Segundo a Lei Orgânica do Tribunal, as contas consistirão nos balanços gerais da União e no 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.

A organização do processo no âmbito do Poder Executivo é de responsabilidade do Controle Interno. Segundo a Instrução Normativa nº 01/2001, da então Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, a Prestação de Contas anual do Presidente da República será elaborada pela Secretaria Federal de Controle Interno e será composta de:

I - Relatório de atividades do Poder executivo;

II- Execução do Orçamento Fiscal e Seguridade Social;

III- Balanços da Administração Indireta e Fundos;



IV- Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

O procedimento da prestação de contas do Presidente da República

No Brasil, as contas do Presidente da República enviadas ao Congresso Nacional são elaboradas pelo órgão central do sistema de controle interno, a Controladoria-Geral da União (CGU), com base nas informações prestadas pelos órgãos que executam os orçamentos da União. O Tribunal estabelece, em ato normativo específico, a forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República. O prazo para a apresentação das contas relativas ao exercício anterior é de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

O Congresso Nacional, por sua vez, encaminha as Contas de imediato ao TCU, para análise.

O TCU tem então sessenta dias para apreciar as contas, na forma de um parecer prévio, de caráter técnico, a ser elaborado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental, que conta com o auxílio das demais unidades técnicas do tribunal. O exame das Contas de Governo é competência privativa do Plenário do TCU, em sessão extraordinária, a ser realizada com antecedência mínima de setenta e duas horas do término do prazo para a remessa do relatório e parecer ao Congresso Nacional.

De acordo com o § 2º do art. 57 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20 da mesma Lei Complementar, pendentes de parecer prévio.

No Congresso, o relatório e o parecer prévio são analisados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que elabora outro parecer, posteriormente transformado em Projeto de Decreto Legislativo. Esse Projeto será então apreciado pelo Congresso Nacional.



O parecer prévio poderá ser pela aprovação das contas, com ou sem ressalvas e recomendações, ou pela sua rejeição. É importante salientar que o Congresso Nacional pode julgá-las de forma contrária ao parecer técnico apresentado pelo TCU, uma vez que o julgamento pelo Poder Legislativo é um ato político.

A rejeição das contas de governo pode ensejar a abertura de um processo de *impedimento do Presidente da República*, com base no art. 85, inciso V, da Constituição Federal. Outra possibilidade é a inelegibilidade da autoridade máxima, conforme previsto na Lei Complementar nº 64/1990, se o gestor for condenado criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública ou o patrimônio público.

Caso as irregularidades que deram ensejo à rejeição das contas enquadrem-se nas hipóteses previstas nos artigos 9 a 11 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), o gestor pode ser condenado à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ao ressarcimento integral do dano, quando houver; à perda da função pública; à suspensão dos direitos políticos; ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

O conteúdo do Relatório sobre as Contas de Governo

No caso do Tribunal de Contas da União, o relatório emitido por esta Corte de Contas é dividido em vários capítulos. O primeiro capítulo contém uma análise do desempenho da economia brasileira no exercício analisado, examinando aspectos como o panorama econômico nacional e externo, a evolução de índices econômicos, tais como: taxas de inflação, nível de emprego e salários, o Produto Interno Bruto, etc. Analisa ainda a política macroeconômica, fiscal, monetária e creditícia, o Balanço de Pagamentos e aspectos relevantes da dívida pública.



Outro item examinado no relatório refere-se à execução das receitas e despesas governamentais no exercício. Essa análise engloba aspectos como a execução financeira do orçamento público, as ações governamentais priorizadas no exercício, o cumprimento das metas fiscais, a disponibilidade de recursos utilizada no exercício anterior, as alterações implementadas no orçamento por meio de abertura de créditos adicionais e o contingenciamento de recursos. Revê ainda a previsão e arrecadação efetiva da receita, a recuperação e as exigibilidades dos créditos tributários, os parcelamentos de débitos tributários e as renúncias de receitas.

A análise das despesas engloba uma análise sobre diversos aspectos, destacando-se as despesas de pessoal, com terceirização de serviços, outras despesas correntes, investimentos e despesas de capital. Analisa ainda a inscrição e a execução das despesas de restos a pagar, que são aquelas empenhadas, mas não pagas até o encerramento do exercício. O empenho é o primeiro estágio da despesa pública, que cria para o Estado a obrigação de pagamento ao fornecedor do bem ou serviço.

O capítulo seguinte enfoca a ação setorial do governo, analisando a execução orçamentária, física e financeira dos principais programas de governo em cada uma das funções setoriais. Neste capítulo é feita uma análise da atuação governamental nas seguintes funções de governo: saúde, educação, previdência e assistência social, cultura, segurança pública, defesa nacional, agricultura, organização agrária, transporte, energia, comunicações, legislativa, judiciária, entre outras.

O próximo capítulo trata da análise das demonstrações contábeis da União. Além de fazer uma análise das demonstrações consolidadas, examina os critérios e procedimentos contábeis, as mudanças de critérios, as notas explicativas aos demonstrativos, a estrutura e consolidação das demonstrações contábeis.

Esse capítulo, que trata da análise da prestação de contas apresentada, sofreu modificações na forma como era feita a análise, ao longo do tempo. A análise, que anteriormente era feita por tipo de administração (direta, indireta, fundos, empresas estatais, etc), atualmente é feita por item das demonstrações financeiras analisadas (ativo, passivo, patrimônio líquido, receitas, despesas, resultado, etc.), enfocando principalmente o balanço consolidado. Neste contexto, a metodologia de análise utiliza técnicas de



auditoria aplicadas com o objetivo de identificar os principais elementos do ativo, do passivo e das variações patrimoniais, verificando a correção dos registros efetuados e avaliando a evidenciação do patrimônio da União. Verifica ainda se os demonstrativos foram elaborados de acordo com a legislação pertinente, analisa registros contábeis, confere saldos no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi); concilia valores constantes nas demonstrações contábeis e publicados em outras fontes e efetua análise horizontal e vertical dos saldos dos itens dos demonstrativos contábeis, com o objetivo de identificar alterações relevantes de valores.

O capítulo seguinte analisa áreas temáticas, que são assuntos escolhidos pelo relator para serem analisados pelo Tribunal no decorrer do exercício, de acordo com a sua relevância e interesse atual. A tabela a seguir contém as áreas temáticas escolhidas pelo TCU nos últimos exercícios:

Ano	Tema 1	Tema 2	Tema 3
2003	Segurança Pública	Previdência Social	Segurança Alimentar
2004	Avaliação das Ações em Infra-Estrutura: Evolução dos Investimentos; Principais Desafios; Energia Elétrica; Petróleo e Gás; Transportes; Telecomunicações;		
2005	Combate à Corrupção	Responsabilidade Social	
2006	Transferências Voluntárias da União a Estados e Municípios	Atuação da Justiça Eleitoral	Patrimônio Brasileiro na América Latina
2007	Obras de Infra-Estrutura: Evolução dos Investimentos; Programa de Aceleração de Crescimento do Governo Federal - PAC; Atuação do TCU; Rodovias Federais.		
2008	Educação	Assistência Social	Eficiência na Gestão Pública
2009	Reforma Agrária		

Fonte: TCU

Há ainda um capítulo analisando as recomendações emanadas no relatório sobre as contas de governo do exercício anterior, e as providências adotadas no sentido de atendê-las.



Por fim, o último capítulo traz a conclusão da análise, concluindo se a prestação de contas apresentada observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública e se os demonstrativos contábeis refletem adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União no exercício financeiro findo no ano anterior.

Esse capítulo traz ainda as ressalvas às inconsistências encontradas no decorrer da análise da prestação de contas pelo Tribunal, além das recomendações quanto às ações necessárias para saná-las para os próximos exercícios.

Procedimentos para a apreciação do Relatório e Parecer Prévio no TCU

O relator das contas de governo do exercício seguinte é escolhido por sorteio, entre os Ministros do TCU, na primeira sessão ordinária do mês de julho. Assim, o relator do parecer poderá colaborar na definição do plano de fiscalização do Tribunal para o próximo exercício, propondo diretrizes para a apreciação das Contas e definindo as ações de fiscalização necessárias a sua instrução, além das áreas temáticas já mencionadas.

Os nomes dos relatores sorteados serão excluídos dos sorteios seguintes até que todos os demais Ministros tenham sido contemplados em iguais condições, exceto na hipótese de impedimento do Ministro sorteado.

O relatório e o projeto de parecer prévio sobre as Contas do Governo da República serão apresentados ao Plenário pelo relator dentro do prazo de cinquenta dias a contar do recebimento das contas pelo Tribunal.

O relator, além dos elementos contidos nas contas prestadas, poderá solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio da Secretaria de Macroavaliação Governamental, levantamentos, auditorias ou acompanhamentos que entenda necessários à elaboração do seu relatório.

A apreciação do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo ocorre em sessão extraordinária a ser realizada com antecedência mínima de setenta e duas horas do término do prazo para a remessa do relatório e parecer prévio ao Congresso Nacional.



O relator distribuirá cópia do relatório e do parecer prévio ao Presidente, ministros, auditores e ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal, até cinco dias antes da data da apreciação das contas.

4. Conclusão e Recomendações

A apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, destaca-se como uma das principais competências outorgadas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União.

A partir da experiência do Tribunal de Contas da União na análise das contas é possível apresentar as seguintes recomendações:

- Planejar previamente, ao longo do ano sob análise, o grau de detalhamento e o conteúdo do relatório que acompanha a Conta Geral do Estado, em especial nas situações que ensejam explicações detalhadas do Poder Executivo.

- Manter constante interação com a entidade que prepara a Conta Geral do Estado, orientando quanto à forma de apresentação e o conteúdo do relatório a ser apresentado, bem como tomando conhecimento de eventuais dificuldades que a entidade tenha em fornecer as informações solicitadas;

- Buscar uma avaliação da gestão por meio de indicadores e metas previamente estabelecidos, conferindo maior objetividade na análise dos resultados da atuação governamental;

- Avaliar se as informações contábeis prestadas atendem não só os normativos, mas também se refletem adequadamente o patrimônio do Estado e se atendem aos princípios contábeis geralmente aceitos;

- Monitorar as recomendações contidas nos relatórios dos exercícios anteriores constantemente, a fim de dar mais efetividade às conclusões sobre a Conta Geral de Estado;



- Sendo o Poder Legislativo o principal cliente do relatório e parecer prévio, interagir com o parlamento no sentido de buscar uma avaliação e sugestões quanto ao relatório elaborado pela instituição de controle;
- Buscar mecanismos que permitam ampla divulgação do conteúdo, apresentando produtos adicionais que tenham uma linguagem mais acessível para diversas camadas da população;
- Utilizar a internet para a divulgação do relatório e parecer prévio sobre a Conta Geral do Estado. No sitio do TCU, existe uma página específica sobre essa questão: (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo)