

Identificação

Acórdão 2208/2010 - Plenário


Número Interno do Documento

AC-2208-32/10-P

Grupo/Classe/Colegiado

GRUPO II / CLASSE VII / Plenário

Processo

013.577/2009-4 

Natureza

Representação

Entidade

Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional - STN

Interessados

Interessado: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (00.394.460/0332-36)

Sumário

REPRESENTAÇÃO. SISTEMA NACIONAL DE COLETA DE DADOS CONTÁBEIS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. ATRASO NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES. INDEVIDA CONTABILIZAÇÃO DE GASTOS COM INATIVOS COMO OUTRAS DESPESAS CORRENTES. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÕES

Assunto

Representação

Ministro Relator

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Representante do Ministério Público

não atuou

Unidade Técnica

Sec. de Macroavaliação Governamental (SEMAG)

Advogado Constituído nos Autos

não há

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de Representação fundada no artigo 237, inciso VI do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), com vistas ao acompanhamento das rotinas de divulgação, por parte dos Poderes e órgãos autônomos federais, dos Relatórios previstos nos artigos 51, 52 e 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio do Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis do Ministério da Fazenda (SISTN), em atendimento à norma do artigo 41 da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias da União ou LDO-2009).

Adoto, como relatório, a instrução fls. 207/228:

"I - DO OBJETO

Consoante o disposto no artigo 41 da LDO-2009, a demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente (federal), de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC) do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

O artigo 41 da Lei em foco dispõe, na seqüência, que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) manterá na internet, para consulta, relação atualizada das exigências para a realização de transferências voluntárias cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes (§ 2º). Estabelece, ainda, que, para fins de realização das transferências voluntárias, o Poder Executivo consolidará as normas relativas à celebração de convênios e instrumentos congêneres, bem como às correspondentes prestações de contas, mantendo-as atualizadas e divulgando-as por meio da internet (§ 3º).

O artigo 41 da LDO-2009 impõe, também, que o Ministério da Fazenda dê amplo acesso público às informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constantes do SISTN, inclusive mediante a integração

das informações disponibilizadas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), as quais poderão ser utilizadas, com fé pública, para fins de controle e aplicação de exigências das condicionantes constitucionais e legais (§ 4º).

Com a finalidade de conferir tratamento isonômico entre os entes da Federação das três esferas de governo, o artigo 41 da LDO-2009 fixa prazo e condição para o Poder Executivo e os titulares dos Poderes e órgãos de cada ente da Federação disponibilizarem, por meio do SISTN, os respectivos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) ao longo do exercício. Fixa o prazo de até 40 (quarenta) dias após o encerramento de cada quadrimestre para a divulgação do RREO e RGF por meio do SISTN, ou seja, o prazo de 10 (dez) dias após o vencimento dos prazos para publicação fixados nos artigos 52 e 54 da LC nº 101, de 2000.

II - DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A STN iniciou uma série de providências em 22 de agosto de 2008, mediante a realização de reunião técnica com os órgãos envolvidos, quais sejam, Ministérios da Fazenda, Previdência, Saúde e Educação. Dessas reuniões, participaram integrantes desta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), que acompanham o processo. Outra reunião foi realizada em 30 de setembro de 2008, com a finalidade de discutir aspectos operacionais do SISTN, sempre com a participação de representantes especializados da Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Por constituir inovação para esfera federal, em 5 de dezembro de 2008, o então Secretário da Semag convidou os servidores especializados em finanças dos Poderes e órgãos federais com sede em Brasília, além de agentes da CAIXA e da STN, para reunião técnica realizada no âmbito desta Secretaria. Tal reunião teve por finalidade divulgar a inovação trazida pela LDO-2009 e fomentar a discussão entre os órgãos responsáveis pela implementação das medidas operacionais, notadamente a STN e a CAIXA, por ser este o agente contratado para o desenvolvimento do sistema eletrônico e recebimento do RREO e RGF dos Poderes e órgãos de todas as esferas de governo.

Logo em seguida, no dia 12 de dezembro de 2008, o Secretário da Semag, preocupado com a situação, promoveu outra reunião técnica para discutir aspectos operacionais do SISTN, dessa vez com a participação de integrantes da Superintendência da CAIXA e da STN. Os aspectos que dependiam de definição da Semag, como a lista dos Poderes e órgãos federais que deveriam ser incluídos na Tabela do SISTN, foram encaminhados à STN na mesma data, por mensagem eletrônica do Secretário da Semag (fls. 16/19).

Por persistirem dúvidas, a pedido do Secretário da Semag, esta Auditora Federal preparou documento técnico especificando as razões jurídicas para o não-detalhamento de alguns órgãos federais na lista do SISTN para fins de divulgação do demonstrativo de pessoal (fls. 22/38). Em 3 de fevereiro de 2009, o Secretário da Semag encaminhou a lista dos órgãos federais que deveriam constar da lista do SISTN, conforme mensagem eletrônica de fls. 72.

Em 30 de abril de 2009, integrantes da Gerência de Produtos da CAIXA (GEAST) solicitaram à STN a validação da Tabela de Poderes e órgãos federais que deveriam constar no SISTN (fls. 50). Em 4 de maio de 2009, esta Auditora Federal encaminhou mensagem aos agentes da CAIXA e STN validando os Poderes e órgãos discriminados na Tabela do SISTN, ressaltando que a apuração do limite de pessoal e divulgação dos RGF dos 5 Tribunais Regionais Federais (TRF) seriam consolidados pelo Conselho de Justiça Federal (CJF) na primeira versão. Porém, a rotina precisaria ser flexível para alteração a qualquer tempo, de acordo com o resultado do julgamento do Recurso interposto contra os termos do Acórdão nº 449/2009-TCU/Plenário (fls. 43).

Validada a Tabela do Sistema, em 5 de junho de 2009, o Secretário-Adjunto da STN expediu Ofício-Circular nº 15 (fls. 54/56), por meio do qual divulgou as seguintes orientações aos Poderes e órgãos federais:

6. Neste sentido, solicito a V. S.^a a designação de servidores (não havendo limite de quantidade) por meio de ofício a ser encaminhado à Gerência Nacional de Assistência Técnica da CAIXA - GEAST/CAIXA, indicando o perfil do usuário ("Super" ou "Consulta"), o nome, número do CPF, data de nascimento, CNPJ do ente/órgão e e-mail do usuário e o institucional (do órgão).

7. Os titulares dos Poderes ou Órgãos definidos na LRF deverão indicar os servidores com base nos seguintes perfis:

I. Usuário Super - é aquele usuário que, além de poder acessar as funcionalidades comuns do sistema - como consulta aos dados registrados -, poderá importar as informações do ambiente off-line para o SISTN na internet, passo indispensável para a conclusão do encaminhamento da declaração;

II. Usuário Consulta - é aquele usuário ao qual somente é permitida consulta e impressão dos dados registrados, além de poder "baixar" o aplicativo e os modelos de declaração.

III. O perfil indicado para Poderes ou Órgãos Federais é o Usuário Super, uma vez que se adéqua às especificidades federais.

8. Para celeridade do procedimento de cadastramento de servidores indicados, sugerimos o envio de mensagem eletrônica para o seguinte correio eletrônico (e-mail): geast07@caixa.gov.br, com cópia para a genop.ccont.df.stn@fazenda.gov.br. A mensagem eletrônica deverá conter os seguintes dados dos servidores: nome completo, CPF e e-mail.

9. Após o cadastramento pela equipe da GEAST/CAIXA, os usuários deverão proceder conforme orientações abaixo:

a) Acessar o sistema - sistn.caixa.gov.br e clicar em "Cadastre-se", para dar início ao auto-cadastramento;

b) Preencher os campos CPF, Data de Nascimento, Nome e confirmar;

c) Em seguida, será aberta tela para preenchimento dos dados solicitados, onde encontram informações necessárias para a criação do login (usuário) e senha. Também deverá ser criado pelo usuário pergunta e resposta para lembrete de senha, assim como informar e-mail;

d) A tela mencionada no item c) contempla todas as orientações necessárias para o cadastramento, de forma correta, do login e senha.

10. Cabe lembrar que a versão do SISTN contemplando os órgãos federais será atualizada nos dias 06 e 07 de junho de 2009 (neste final de semana), e estará disponível para acesso a partir de segunda-feira, dia 08 de junho de 2009.

11. Ressalta-se que o prazo final para preenchimento e inserção dos dados no SISTN será dia 10 de junho de 2009 (quarta-feira). Dúvidas poderão ser dirimidas diretamente junto à GEAST - Caixa Econômica Federal, por meio dos telefones 3206-8038/3206-8054/3206-9309/3206/9987."

Informações encaminhadas por mensagem eletrônicas evidenciam que alguns Poderes e órgãos federais conseguiram cadastrar suas senhas e lançar as respectivas informações no SISTN, atendendo ao dispositivo da LDO-2009 (fls. 57/71), cujo prazo venceu dia 9 de junho de 2009 (40 dias após o encerramento do 1º quadrimestre de 2009).

Das mensagens recebidas (fls. 67/69), também é possível notar que o sistema restrito aos usuários cadastrados por meio de senha contempla a esfera federal, porém a consulta pública do SISTN na página eletrônica da Fazenda não contempla tal esfera, comprometendo a ampla divulgação dos dados, inviabilizando o efetivo controle social. Eis o que evidenciam as telas dos respectivos sistemas:

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Em síntese, significa que, nesse cenário, os Poderes e órgãos federais conseguem lançar seus dados no módulo do SISTN que reside no ambiente da CAIXA, porém tais informações não são divulgadas para a sociedade no módulo de acesso público na página eletrônica do Ministério da Fazenda, o que não atende às determinações do artigo 41 da LDO-2009.

Em 10 de junho de 2009, um dos agentes da CAIXA que atuam no processo encaminhou mensagem eletrônica, com cópia para esta Auditora Federal (fls. 57), com alguns esclarecimentos acerca dos problemas identificados.

Preocupam as seguintes informações dos agentes da CAIXA encaminhadas um dia após o prazo fixado pela LDO-2009 para os Poderes e órgãos federais darem ampla divulgação dos seus RGF pelo SISTN:

de que a implantação do SISTN na esfera federal foi dividida em quatro etapas, sendo que as duas primeiras foram implementadas - em parte - no dia 9 de junho de 2009, último dia do prazo fixado pela LDO para divulgação dos RGF pelo SISTN;

do curto prazo entre a divulgação, pela STN, do Ofício-Circular nº 15, de 2009, que apenas orienta os órgãos federais quanto aos procedimentos de cadastramento de senhas e divulgação dos RGF e a data definida na LDO-2009 para funcionamento pleno do SISTN com informações federais (9/6/2009);

de que a GEAST, em 10 de junho de 2009, ainda não conhece o cronograma para implementação das duas próximas fases, que será definida pela Área de tecnologia da Informação para, só então, informar à STN;

de que há funções do SISTN ainda não disponíveis, sem que saibamos que funções são essas.

Por esse breve relato, é possível perceber que houve problemas na condução do desenvolvimento da nova versão do SISTN para atender às determinações da LDO-2009, publicada no DOU de 15 de agosto de 2008 e amplamente conhecida pela sociedade brasileira desde então.

Ademais, como dito, a STN vem adotando medidas visando à implementação das informações federais no SISTN desde 22 de agosto de 2008, sete dias após a publicação da LDO-2009. Além disso, esta Secretaria realizou duas reuniões técnicas em dezembro de 2008, exatamente para discutir temas referentes ao desenvolvimento do SISTN e ressaltar a necessidade de ações articuladas entre a CAIXA e a STN, com vistas a dar cumprimento ao comando legal.

A alegação preliminar de que o Ofício-Circular da STN orientando os órgãos federais foi expedido muito próximo ao prazo fixado pela LDO-2009, e que essa seria uma das causas para os problemas identificados, não parece razoável, pois de nada adiantaria a STN expedir orientações sem que a versão do SISTN estivesse efetivamente concluída para o cadastramento das senhas e visualização das telas pelos usuários federais.

Quanto à sugestão apresentada como solução paliativa, de concessão de senha específica para esta Corte de Contas realizar a sua missão de acompanhar e verificar a divulgação dos RGF nos prazos e condições fixados em lei, essa não parece ser solução razoável, pois o mandamento legal requer a divulgação em meios eletrônicos de amplo acesso ao público, não apenas dos agentes dos órgãos de controle externo.

O TCU é dotado de prerrogativas constitucionais e legais que lhe garantem acesso a quaisquer dados contábeis e fiscais dos Poderes e órgãos federais, inclusive do RREO e RGF. O que precisa ser implementado são medidas operacionais que garantam o direito do cidadão de acesso a informações sistematizadas sobre os RREO e RGF de todos os Poderes e órgãos dos entes das três esferas de governo, inclusive da União, como preconiza a legislação vigente, pois só assim o controle social será efetivo.

É importante registrar que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar o RGF nos prazos e condições estabelecidos em lei (artigo 5º, inciso I, da Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028, de

2000). A LDO-2009 estabelece prazo certo e condições específicas para os Poderes e órgãos federais divulgarem seus RGF em meios eletrônicos.

E para garantir que a divulgação do RGF será observada por todos, o legislador determinou que essa infração administrativa será punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal (artigo 5º, § 1º, da Lei nº 10.028, de 2000), infração essa processada e julgada pelo Tribunal de Contas, in casu, o TCU (§ 2º).

Ao se debruçar sobre situação análoga, de descumprimento da norma do artigo 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 2000, esta Corte de Contas assim se manifestou no âmbito do Acórdão nº 317/2003-TCU/Plenário:

"9.1 rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Desembargador Mário Gurtyev de Queiroz, ex-Presidente do TRE/AP, e, com fundamento no inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000, aplicar-lhe a multa prevista no § 1º do art. 5º da mesma lei ..., fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo fixado, na forma da legislação em vigor, decorrente da publicação do relatório de gestão fiscal do Tribunal Regional do Amapá referente ao 2º quadrimestre de 2001 em descumprimento ao prazo estabelecido no § 2º do art. 55 da Lei Complementar 101/2000;

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do inciso II do art. 28 da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, e

9.3. determinar a juntada dos presentes autos às contas anuais do Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, exercício de 2001."

É evidente que, se os Poderes e órgãos federais não divulgaram suas informações pelo SISTN, como determina a LDO-2009, seus titulares não foram os agentes que deram causa a tal descumprimento, não configurando, portanto, infração administrativa desses agentes.

Diante disso, a 1ª Diretoria Técnica da Semag deu início à instauração desta Representação, com vistas a analisar os procedimentos e prioridade dispensados pelos agentes envolvidos durante o desenvolvimento da versão atualizada do SISTN para 2009, visando à divulgação do RREO e RGF dos Poderes e órgãos federais.

Para tanto, o Secretário de Macroavaliação Governamental realizou diligência, com fundamento na delegação de competência da Portaria-MIN-WAR nº 1, de 2 de janeiro de 2009, para que o Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda apresentasse a esta Corte de Contas esclarecimentos acerca do atraso na conclusão da versão atualizada do SISTN, assim como as medidas adotadas e a serem adotadas, com respectivos prazos de conclusão da versão atualizada do sistema, nos termos do Despacho e ofício de fls. 73/75 do principal.

III - DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS PELA STN

Em atendimento à diligência realizada por meio do Ofício nº 2.042/2009-TCU/SEMAG-Gabinete (fls. 76/77), recebido pela STN em 1º de julho de 2009, o Secretário Adjunto do Tesouro Nacional prestou esclarecimentos nos termos do Ofício nº 79/2009/GABIN/STN/MF-DF (fls. 78/81), de 29 de julho de 2009, merecendo destaque as passagens que se seguem.

De início, o Secretário Adjunto esclarece que, conforme foi consignado nos termos preliminares da Representação, a STN vem envidando esforços para a conclusão da atualização do SISTN de forma a atender as disposições da LDO-2009, mediante, inclusive, a adoção de ações continuadas materializadas em reuniões técnicas realizadas desde 22 de agosto de 2008, algumas delas no âmbito desta Semag e que contaram com a participação de integrantes desta Unidade Técnica. Com base nessa linha de argumentação, refuta, antecipadamente, qualquer entendimento que possa configurar negligência da STN na condução do processo (item 2 do Ofício).

Informa que, em que pesem os esforços envidados, o SISTN é desenvolvido pela CAIXA, mediante convênio celebrado entre a STN e a referida instituição financeira federal. Destaca, na passagem, que o SISTN não é o único sistema desenvolvido e mantido pela referida instituição financeira e que a STN não possui ingerência sobre as prioridades na gestão tecnológica da empresa pública em comento (item 3 do Ofício).

Ressalta que, na data determinada, a CAIXA disponibilizou a versão atualizada do SISTN para os Poderes e órgãos federais efetuarem o lançamento das informações fiscais consignadas nos RGF publicados no DOU, nos termos da LC nº 101, de 2000 (item 3 do Ofício).

Aproveita para informar que, em 24 de julho de 2009, a Equipe da CAIXA encaminhou à STN mensagem eletrônica com a posição das últimas das quatro fases de implementação na esfera federal, a saber:

Fase 3 - referente ao Módulo INTRANET, encontrava-se em desenvolvimento, a qual contempla consulta por parte dos cidadãos, com data prevista para conclusão em 19 de agosto de 2009, e os relatórios de histórico das declarações, consulta à situação das declarações, duas contas e consolidação, com conclusão prevista para 26 de setembro de 2009;

Fase 4 - referente ao Módulo INTRANET, INTERNET e OFF-LINE, encontrava-se no estágio de anteprojeto, sem previsão para conclusão. O Módulo INTRANET abrange as funções de download do modelo de declaração, upload, que consiste na importação de declarações preenchidas e outras funcionalidades. O Módulo INTERNET, por sua vez, abrange download do modelo de declaração, upload ou importação de declarações preenchidas, informações cadastrais e órgãos/representantes da União, liberação da precedência, relatórios de histórico das declarações, consulta da situação das declarações (módulo off-line), adaptação do off-line para a esfera federal;

Na seqüência, reitera que, a partir dos modelos disponibilizados no SISTN, foram inseridos os dados referentes ao RGF dos Poderes e órgãos federais, os quais poderiam ser consultados mediante a identificação de usuário e senha na página eletrônica da CAIXA, restando, porém, a efetiva liberação das informações na página eletrônica da STN e do próprio SISTN (item 4 do Ofício).

Pondera que a finalidade da norma prevista no artigo 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, é garantir que a divulgação do RGF seja observada por todos, o que ocorre mediante a ampla divulgação das informações na internet (na página de cada Poder e órgão, supõe-se que essa tenha sido a intenção nessa passagem do item 5 do Ofício em tela). Reconhece que, em verdade, o SISTN constitui instrumento complementar de transparência, ao concentrar, num só local, as informações que atualmente se encontram esparsas, o que permite concluir que a transparência e a prestação das informações à sociedade não foram em nenhum momento prejudicadas durante os 9 (nove) anos de vigência da LC nº 101, de 2000, mesmo considerando que durante este período os órgãos federais não disponibilizavam o RGF no SISTN (item 5 do Ofício).

Noutra vertente, o Secretário Adjunto empreende a tese de que cabe a interpretação no sentido de que o prazo fixado nos termos do artigo 41, § 5º, da LDO-2009, correspondente a 10 (dez) dias contados a partir da expiração do prazo fixado na LC nº 101, de 2000, para publicação do RREO e RGF, não se aplica ao amplo acesso público estabelecido pelo § 4º do mesmo artigo daquela Lei (itens 6 e 7 do Ofício).

Assevera que esse entendimento está corroborado quando se verifica que no § 4º do artigo 41 da LDO-2009 não está expresso de forma precisa o prazo para permitir o amplo acesso público por meio do SISTN, já que existem outros meios de acesso público. Partindo dessa premissa, o Secretário Adjunto da STN presume que o prazo final para o amplo acesso público por meio do SISTN pode ser o dia 31 de dezembro de 2009, uma vez que a LDO possui validade para o exercício seguinte (itens 6 e 7 do Ofício).

Antes de finalizar, noticia que têm sido empreendidas ações voltadas para processo de integração do SISTN com os sistemas da saúde (SIOPS) e educação (SIOPE), módulo de extração de dados, a definição e implementação de ferramentas de importação de dados para automatizar o atual procedimento de carga das informações. Frisa que a carga das informações vigente apresenta elevado custo, lentidão, além do grande risco de erros, vez que o procedimento é integralmente manual, o que suscita a alocação de grande efetivo de pessoal para essa tarefa (item 8 do Ofício).

Em desfecho, assegura que, a despeito das dificuldades e limitações envolvidas, estão sendo desenvolvidos os esforços possíveis por parte da STN, por meio da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) e da Coordenação-Geral de Sistemas e Tecnologia de Informação (COSIS) no sentido de atender as determinações da LDO-2009 em sua plenitude (item 9 do Ofício).

IV - DA ANÁLISE DE MÉRITO

Das Alegações Apresentadas

Preliminarmente, é importante fazer constar nestes autos que a presente Representação tem por finalidade acompanhar o processo de implementação do SISTN, o qual visa conferir maior transparência às informações fiscais dos entes das três esferas de governo, inclusive da União, mediante a divulgação centralizada de tais informações em um único endereço eletrônico.

A iniciativa desta Secretaria, que começa com uma série de reuniões técnicas realizadas com os agentes externos (Ministérios da Fazenda, Saúde, Educação, Previdência e CAIXA), constitui medida pró-ativa e se revela alinhada com os macroprocessos que constam do Planejamento Estratégico (PET) definido para a atuação desta Corte de Contas no período 2006-2010, dentre os quais se destaca o aperfeiçoamento da administração pública. Além disso, a ação em parceria também se mostra harmônica com objetivos estratégicos do PET, tais como: a contribuição para a melhoria do desempenho da administração pública, o estímulo à transparência da gestão pública e ao controle social e a atuação em cooperação com órgãos públicos.

Superada essa preliminar, passa-se a analisar a linha de argumentação apresentada pelo Secretário Adjunto da STN.

Verifica-se, de fato, que as áreas técnicas da STN iniciaram medidas visando à implementação do SISTN em agosto de 2008, conforme contextualizado na análise preliminar submetida ao órgão por ocasião da diligência realizada por esta unidade Técnica (fls. 1/9). Aliás, parte dessas ações contou com a participação pró-ativa desta Unidade Técnica que acompanhou o processo ao longo do período.

Frise-se, a priori, que não se vislumbra conduta negligente por parte da STN na implementação da versão atualizada do SISTN, o que não significa que não haja necessidade de correção de rumo na condução do processo.

Sobre o fato de o SISTN ser desenvolvido e mantido operacionalmente pela CAIXA, e que a STN não possui ingerência sobre as prioridades de gestão tecnológica no âmbito da referida instituição financeira, esse constitui um dos pontos críticos - senão o mais relevante - que precisam de correção de rumo.

Diferentemente do que ocorre com a gestão de contrato celebrado com uma empresa cujo negócio é a tecnologia da informação, a exemplo do Serpro, a CAIXA é uma instituição financeira. É previsível que uma instituição financeira desloque a maior parte de seu efetivo da área de tecnologia da informação para o cumprimento da sua atividade finalística, em especial para atender as demandas e determinações do Banco Central do Brasil, entidade pública que lhe fiscaliza.

Num cenário como esse, a manutenção da versão do SISTN, devidamente atualizada e compatível com os termos e peculiaridades dos Manuais editados pela STN para nortear a elaboração dos RREO e RGF pelos entes da Federação das

três esferas de governo, constitui um ponto crítico para o efetivo cumprimento dos normativos vigentes, observados os prazos para divulgação das informações fiscais que, no caso do RREO, é bimestral.

No documento encaminhado a esta Corte de Contas, a STN não informa em que bases jurídico-econômicas foi celebrado o convênio com a CAIXA, visando ao desenvolvimento e manutenção do SISTN, considerados os ajustes necessários da versão do referido sistema.

Consta na base de dados do SIAFI o Convênio nº 00001/2006 (Número SIAFI 558286), celebrado entre a STN e a CAIXA no âmbito do Processo nº 17.944.001.969/2005-63, com vigência inicial em 11 de maio de 2006 e final em 30 de abril de 2011, com o objetivo de realizar a operação unificada de coleta de dados contábeis dos Poderes e órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a prover a STN e a CAIXA de dados contábeis dos entes da Federação em cumprimento à LC nº 101, de 2000 (fls. 147/149). A carga da STN, coube o valor original de R\$ 6.796.633,79 (seis milhões, setecentos e noventa e seis mil, seiscentos e trinta e três reais e setenta e nove centavos), aditivado, em dezembro de 2008, em mais R\$ 1.425.000,00 (um milhão, quatrocentos e vinte e cinco mil reais). Para a CAIXA, coube a parcela de R\$ 6.796.633,79 (seis milhões, setecentos e noventa e seis mil, seiscentos e trinta e três reais e setenta e nove centavos), a título de contrapartida.

O Convênio mencionado e seus aditivos não contemplam a divulgação das informações fiscais dos Poderes e órgãos da União por meio do SISTN, conforme determina a LDO-2009.

O controle sobre os recursos de TI que necessitam ser empregados para o desenvolvimento e, sobretudo, a manutenção do SISTN é ponto central para o cumprimento da legislação vigente, sendo indispensável à priorização dessa questão no âmbito do Ministério da Fazenda e demais órgãos do Governo Federal que estejam, direta ou indiretamente, envolvidos nessa missão.

Quanto à alegação de que a CAIXA disponibilizou a versão para os órgãos federais registrarem as informações fiscais, de fato isso ocorreu. Porém, o amplo acesso às informações não foi colocado à disposição da sociedade de imediato, visto que o acesso, por um período, ficou restrito aos agentes dos órgãos detentores de senha de acesso para essa finalidade.

No segundo quadrimestre de 2009, verifica-se atraso na divulgação das informações da União no SISTN, mais especificamente do RGF e RRO a cargo do Poder Executivo. Conforme verificado por esta Auditora (fls. 177), em 30 de outubro de 2009 o Poder Executivo da União ainda não tinha disponibilizado o RREO do 4º bimestre, o que demonstra a necessidade de adoção de medidas com vistas ao cumprimento da LDO-2009 nos prazos previstos.

Essa é uma questão que, todavia, merece atenção por parte desta Corte de Contas em relação ao primeiro período de implantação do SISTN com enfoque federal (correspondente ao 1º quadrimestre de 2009), dada a alteração significativa da rotina de operação do SISTN, como a inclusão dos órgãos federais e a integração do referido sistema com o SIOPS, SIOPE e SIPREV. Porém, é visto com gravidade o atraso reiterado na divulgação das informações fiscais federais no SISTN referentes ao 4º bimestre e 2º quadrimestre de 2009, fato que requer correção de rumo.

Diante do caráter inovador que não se pode deixar de considerar, não parece razoável aplicação da medida extrema prevista no artigo 5º, inciso I e § 1º da Lei nº 10.028, de 2000, ou seja, aplicação de multa de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais dos agentes que derem causa a não-divulgação do RGF nos prazos e condições fixados na lei (LRF, LDO, dentre outras) nesta primeira fase de implantação do sistema eletrônico.

As medidas previstas na Fase 4 dizem respeito à importação de informações que residem em outros sistemas institucionalizados pela União. A problemática posta em discussão nestes autos constitui argumento fático de que a conclusão das Fases 3 e 4, que abrangem os procedimentos detalhados no item 32 desta análise, é medida crucial para o bom funcionamento do SISTN, já que nelas estão previstos recursos tecnológicos que garantirão maior controle e racionalização das operações de digitação e conferência das informações. Em face disso, há que se dispensar prioridade na conclusão dessas Fases.

É importante frisar que a liberação de informações aos usuários (servidores federais) cadastrados por meio de senhas não atende ao disposto na LDO-2009, visto que o normativo em tela determina a ampla divulgação ao público, não sujeito ao cadastramento de senha pelo operador do sistema. Por ampla divulgação pública por meios eletrônicos pressupõe-se divulgação das informações em página eletrônica (internet).

Quanto à responsabilização prevista no artigo 5º da Lei nº 10.028, de 2000, trata-se de dispositivo que visa garantir o cumprimento de qualquer lei - não apenas da LC nº 101, de 2000 - que disponha sobre a ampla divulgação dos demonstrativos fiscais, notadamente do RGF.

O artigo 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 2000, estabelece que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas "deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei" (grifou-se).

O RGF - e sua versão simplificada - é definido como instrumento de transparência pelo artigo 48, caput, da LC nº 101, de 2000, cuja ampla divulgação deve se dar, inclusive, por meios eletrônicos (internet). O objetivo do dispositivo, como se pode notar, é facilitar o acesso às informações fiscais por parte dos cidadãos. Os princípios implícitos privilegiados nessa passagem do Estatuto Fiscal são o da racionalização e o da simplificação das informações fiscais, como molas-mestras do exercício do controle social e da cidadania.

Pela norma do artigo 48 da LC nº 101, de 2000, o titular do Poder e órgão autônomo de cada ente da Federação deve providenciar a divulgação das informações fiscais na página eletrônica, em geral mantida pelo próprio órgão. O

artigo 55, § 2º, da LC nº 101, de 2000, reforça essa exigência, no sentido de que o RGF deve ser publicado inclusive por meio eletrônico.

Entretanto, o artigo 25, § 1º, do Estatuto Fiscal prevê que a LDO do ente transferidor pode estabelecer outras exigências para realização de transferências voluntárias, além das previstas explicitamente na norma complementar.

Valendo-se dessa prerrogativa legal, a LDO-2009 da União determina que a demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente - in casu da União -, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC) do SIAFI (artigo 41).

Além disso, a LDO 2009 estabelece que a STN manterá na internet, para consulta, relação atualizada das exigências para a realização de transferências voluntárias cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes.

Nessa seqüência das disposições voltadas para a racionalização dos processos, simplificação do acesso à informação, promoção da transparência no Brasil e fomento ao controle social, a LDO-2009 determina que o Ministério da Fazenda garanta, a partir de um sistema eletrônico centralizado (SISTN), amplo acesso público às informações fiscais (RREO e RGF) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive mediante a integração das informações disponibilizadas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), as quais poderão ser utilizadas, com fé pública, para fins de controle e aplicação de restrições (artigo 41, § 4º).

A integração das informações do SIOPS referentes ao cálculo do mínimo constitucional da saúde aos sistemas federais de operação das transferências da União para os demais entes da Federação é medida alinhada ao teor do item 9.6.1 do Acórdão TCU nº 814/2006-Plenário. Tal decisão determinou que a STN, em atendimento ao disposto artigo 160, parágrafo único, inciso II, da Constituição e ao artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da LC nº 101, de 2000, promovesse estudos com vista à criação de mecanismos e procedimentos de bloqueio e desbloqueio das transferências constitucionais e legais aos Estados, Distrito Federal e Municípios quando estes entes não comprovarem o atendimento aos limites de gastos com saúde estabelecidos na Carta Política.

Visando conferir tratamento harmônico na Federação, o artigo 41 da LDO-2009 fixa o prazo de 40 (quarenta) dias após o encerramento do quadrimestre para os titulares de todos os Poderes e órgãos autônomos federais, estaduais e municipais disponibilizarem, de forma centralizada no SISTN, os respectivos RGF (§ 5º). Determina, ainda, que o Poder Executivo da União divulgará o RREO por meio do mesmo sistema centralizado no prazo de 40 (quarenta) dias após o encerramento de cada bimestre (§ 6º).

Com essa medida, o legislador federal confere tratamento harmônico aos entes das três esferas de governo, com a fixação de prazo uniforme que deve ser observado por todos para divulgação das informações fiscais em sistema centralizado pela União. Para Estados e Municípios a medida constitui mais uma condição para receber transferência voluntária, instituída com amparo no artigo 25, § 1º, da LC nº 101, de 2000. Para a União, a medida da LDO-2009 representa mais um prazo (40 dias após o encerramento do bimestre/quadrimestre) e condição (de divulgar o RGF e RREO em sistema eletrônico centralizado mantido pelo Ministério da Fazenda - SISTN).

Ora, não se trata de medidas excludentes. Os titulares de Poderes e órgãos autônomos federais devem divulgar os RGF não apenas em suas páginas eletrônicas, em cumprimento ao mandamento do artigo 54 da LC nº 101, de 2000, mas também fazer com que suas informações sejam divulgadas num sistema padronizado e centralizado, o SISTN, pois assim determina a LDO-2009.

Trata-se de ordenamentos distintos, com prazos igualmente distintos. Enquanto a publicação do RGF prevista no artigo 54 da LC nº 101, de 2000, vence no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento do quadrimestre, para a sua divulgação no SISTN a LDO fixa o prazo de mais 10 (dez) dias, contados a partir da data de expiração daquele prazo. Ou seja: primeiro o Poder e órgão autônomo divulga seu RGF no Diário Oficial ou jornal de grande circulação, nos casos em que não há diário oficial, num segundo momento, cujo prazo são 10 (dez) dias, deve o gestor garantir a divulgação dessas informações no SISTN.

A alegação de que os RGF dos Poderes e órgãos da União - e somente os da União - poderiam ser divulgados no SISTN até 31 de dezembro de 2009 (item 36), enquanto a LDO-2009 fixa o prazo de 40 (quarenta) dias contados do encerramento de cada quadrimestre, é argumento que carece de lógica e razoabilidade jurídica, além de quebrar a simetria que deve ser observada em relação aos entes das demais esferas de governo, o que feriria a isonomia que permeia toda a LC nº 101, de 2000.

Os prazos fixados na LC nº 101, de 2000, para União, Estados e Municípios com mais de cinquenta mil habitantes não são elásticos, tendo o legislador complementar entendido que tais entes dispõem de um sistema de administração gerencial mais bem estruturado frente às dificuldades das mais diversas naturezas. Prazos flexíveis são previstos somente para Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, como se pode observar da norma fixada no artigo 63 do Estatuto Fiscal em comento, em face da estrutura administrativa ainda precária identificada em diversos Municípios.

Diante disso, possibilitar que a União disponha de um prazo de um ano para divulgar seus RGF no SISTN, enquanto os Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes (mais de 90% dos Municípios) devem se sujeitar aos

prazos bimestrais (RREO) e quadrimestral/semestral (RGF), sob pena de terem suspensas as transferências voluntárias da União, afronta diretamente o princípio da proporcionalidade, o que torna patente a falta de razoabilidade da alegação.

Das Dificuldades Operacionais para Implantação do SISTN

Com a finalidade de colocar esta Secretaria a par dos problemas operacionais identificados durante a fase de digitação das informações federais na versão atualizada do SISTN, a Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT) realizou reunião em 31 de agosto de 2009, da qual participaram especialistas desta Secretaria, dentre eles esta Auditora e o Diretor da 1ª Diretoria Técnica.

O primeiro ponto abordado durante a Reunião Técnica foi sobre as divergências entre alguns Demonstrativos do RREO publicados no DOU (fls. 200/201) e os divulgados por meio do SISTN (fls. 110/114), notadamente os da Previdência.

Outra questão discutida refere-se à linha "Receitas Correntes a Classificar" no Anexo I do RREO (Balanço Orçamentário) existente no demonstrativo da União (fls. 84 e 196), mas que não foi evidenciada no modelo previsto no Manual de Elaboração do RREO instituído pela Portaria STN nº 577, de 2008, válido para União, Distrito Federal, Estados e Municípios no exercício de 2009. A STN decidiu que o valor consignado na rubrica em questão seria somado ao valor da rubrica de "Receitas Correntes Diversas" no próprio Anexo I, sendo tal operação evidenciada em nota explicativa. Esta Auditora não vislumbra nenhum óbice quanto à solução adotada, devendo a questão ser considerada quando da revisão do Manual de Elaboração do RREO.

O segundo ponto levantado durante a Reunião Técnica diz respeito ao conceito de dotação inicial que deve refletir os valores consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) publicada. O problema surge na elaboração de alguns demonstrativos, já que a LOA da União é, historicamente, aprovada pelo nível de detalhamento até modalidade de aplicação (3.1.90.00.00, por exemplo), sem detalhar o crédito por elemento e item de despesa, observada a sistemática atual instituída pela Portaria Interministerial nº 163, de 2001.

Não se pretende, na análise destes autos, avaliar a seqüência de alterações que pauta as finanças públicas, notadamente o alinhamento da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, editada com vistas a contribuir para a aplicação uniforme da LC nº 101, de 2000, frente ao comando do artigo 15 da Lei nº 4.320, de 1964, o qual prevê que a LOA discriminará a despesa pelo menos até o nível de elemento de despesa. O foco deste trabalho não é, em nenhuma hipótese, o de legitimar ou não o procedimento instituído pela via infralegal em face do comando referido na Lei nº 4.320, de 1964, cuja compreensão enseja a análise histórica do processo, que é eivado de contornos muito mais complexos do que aqueles que estão sendo analisados nestes autos.

Numa visão bastante prática, o fato é que, ao longo das quase cinco décadas de vigência da Lei nº 4.320, de 1964, as finanças públicas, dado o dinamismo que lhe é peculiar, sofreram alterações significativas que têm início com a implantação do SIAFI (1987) e, no que tange ao tema em análise, se estabilizam com a Portaria Interministerial em foco, em especial para consolidar a implantação da LC nº 101, de 2000, na Federação.

As alterações consolidadas pela Portaria Interministerial nº 163, de 2000, foram as seguintes (artigos 3º e 6º):

a classificação da despesa, segundo sua natureza, compõe-se de: categoria econômica; grupo de natureza de despesa; elemento de despesa;

a natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", criada com a finalidade de indicar se os recursos serão aplicados diretamente pelo ente da Federação ou se por outro ente ou entidade do setor privado;

a obrigatoriedade de detalhamento da despesa na LOA limita-se a categoria econômica (corrente ou de capital), grupo de natureza de despesa (pessoal e encargos, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões e amortização da dívida); e modalidade de aplicação (direta ou por outros atores públicos ou privados).

Historicamente, o Congresso Nacional vem aprovando a LOA da União de acordo com o disposto nos artigos 3º e 6º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, embora o Poder Executivo elabore e encaminhe a Proposta de LOA (PLOA) detalhando a despesa até o nível de elemento, segundo a tabela exemplificada no Anexo da Portaria em foco.

Em síntese, isso significa que a LOA da União não evidencia a dotação inicial autorizada nos níveis de detalhamento de alguns Anexos que integram o RREO, em especial os demonstrativos que visam à apuração dos mínimos de educação e saúde (nos Estados e Municípios) e previdência dos regimes próprio e geral (em todas as esferas), cujos detalhamentos foram definidos de forma a garantir a verificação das determinações constitucionais e legais específicas de cada uma dessas temáticas, sem se ater ao layout de aprovação da LOA. Há diversos casos em que nem mesmo se for observado o menor nível de detalhamento da despesa (elemento e item de despesa) é suficiente para elaboração desses demonstrativos, sendo necessário buscar informações até mesmo extra-contábeis para a apuração dos limites.

Todavia, historicamente, boa parte dos Anexos que integram o RREO apresenta a coluna de dotação inicial, embora não seja possível extrair tais informações diretamente da LOA para alguns casos, pelas razões já explicitadas.

Por se tratar de um sistema corporativo, o SISTN foi tecnologicamente desenvolvido segundo regras de negócio que precisam ser observadas pelos entes das três esferas de governo, não apenas pela União. E como foi demonstrado, não é possível exigir dos entes das três esferas que extraiam das respectivas LOA informações que nelas não foram detalhadas, como, por exemplo, algumas dotações iniciais de despesas específicas dos Anexos referentes aos limites constitucionais de educação e saúde e da previdência.

O tema é bastante controverso. Após amplo debate empreendido durante a Reunião Técnica, a solução prática encontrada para a União proceder ao lançamento das informações referentes ao RREO no SISTN foi a que se segue.

Durante o exercício de 2009, os demonstrativos do RREO evidenciarão os valores do 1º bimestre, tendo em vista que este é o modelo definido pelo Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais. Tais valores se mantêm estáticos, sem alteração, já que o valor consignado na LOA não se altera, salvo no caso de aprovação de crédito adicional.

Os especialistas da STN entenderam que a solução prática mais viável para este momento seria a não- alteração do SISTN no exercício de 2009. A diferença entre os valores da dotação inicial dos Demonstrativos do SISTN em relação àqueles publicados no DOU será justificada por meio de nota explicativa. Os valores do 1º bimestre serão mantidos e os especialistas da CCONT se comprometeram a estudar a possibilidade de apresentarem na coluna de dotação inicial - inclusive no RREO que a STN divulga na internet e publica no DOU - apenas os valores tais como constavam na LOA, ou seja, sem as informações dos detalhamentos de crédito, buscando, quando for possível, outros critérios orçamentários para os desdobramentos que atualmente dependem de critérios típicos da execução.

Já no que se refere à coluna de dotação inicial do demonstrativo do regime geral de previdência social (RGPS), cujo gerenciamento fica a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o compromisso foi o de evidenciar as informações segregadas de inativos e pensionistas a partir de consultas realizadas na base de dados da respectiva Unidade Orçamentária (UO-INSS).

No caso do demonstrativo do regime próprio de previdência dos servidores da União (RPPS), contudo, não será possível adotar esse mesmo procedimento, já que os pagamentos de inativo (elemento 1) e pensionista (elemento 3) se processam nas mais diversas UO que integram os Poderes e órgãos autônomos da União (mais de 65 UO), enquanto que o Anexo V do RREO, cuja elaboração fica a cargo do Poder Executivo, é único e deve refletir todas as despesas previdenciárias executadas no âmbito de todas essas UO da União.

Demonstrativo do Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário constitui demonstrativo contábil instituído pelo artigo 52 da LC nº 101, de 2000, uma das principais peças que integram o RREO. De acordo com tal artigo, o RREO será composto do Balanço Orçamentário, que especificará, por categoria econômica: a) as receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada; b) as despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo (inciso I). Além desse demonstrativo, deve o RREO evidenciar a execução das despesas por função e subfunção (inciso II, "c"). Já os demonstrativos referentes aos regimes de previdência acompanham o RREO, nos termos do artigo 53, inciso II, da LC nº 101, de 2000.

No caso do Balanço Orçamentário, é imprescindível que as informações referentes às despesas sejam discriminadas de acordo com as dotações constantes da LOA.

Atualmente, a GND "1", referente à "Despesa com Pessoal e Encargos", destina-se ao registro das despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista (civil e militar), como meio de sistematizar e viabilizar, inclusive por meios eletrônicos, a apuração dos limites fixados para a despesa com pessoal contratado para a manutenção da administração pública dos entes das três esferas de governo, em observância ao disposto no artigo 169 da Constituição e artigo 18 a 20 da LC nº 101, de 2000.

No caso da União, além de haver despesas com aposentadoria, pensões em decorrência do funcionamento da própria máquina pública federal, que se sujeitam aos limites citados no item anterior, há, ainda, as despesas com aposentadorias e pensões e demais benefícios previdenciários previstos no artigo 201 da Constituição mantidos pelo RGPS (INSS), que, neste último caso, não se sujeitam aos limites de pessoal impostos pelo artigo 169 da Constituição e artigos 18 a 20 da LC nº 101, de 2000. São as aposentadorias e pensões de empregados do setor privado, assim como servidores celetistas segurados do Regime Geral.

As despesas do RGPS (INSS) são as mais expressivas do orçamento federal, ficando atrás, apenas, da amortização da dívida interna. No exercício de 2008, por exemplo, o total das despesas do RGPS superou a casa dos R\$ 195 bilhões (fls. 176) Entretanto, na atual classificação de GND instituída pela Portaria Interministerial nº 163, de 2001, esses valores se perdem na GND "3", correspondente a "Outras Despesas Correntes", sem uma GND específica para os expressivos gastos previdenciários da seguridade social.

Diante da falta de uma GND específica para as despesas previdenciárias do Regime Geral (INSS), a LOA aprovada pelo Congresso Nacional não traz a dotação inicial desses valores, o que prejudica o seu detalhamento no Balanço Orçamentário que integra o RREO. Todavia, em face da expressividade da referida despesa frente ao orçamento da União, esse valor é evidenciado a partir de informações da execução orçamentário-financeira da despesa, cujo filtro se dá pela UO-INSS, sem meios de extrair tal informação a partir da classificação da despesa expressa na LOA (limitada ao detalhamento da modalidade de aplicação).

Como se nota, a falta de uma GND específica do RGPS para destacar a respectiva "dotação inicial" na própria LOA constitui um dos pontos críticos para a sistematização dos demonstrativos que integram o RREO, notadamente o Balanço Orçamentário.

O tema tem sido objeto de debate no Grupo Técnico de Padronização de Relatórios, frente à importância das despesas com benefícios previdenciários do RPPS e RGPS na elaboração dos demonstrativos do RREO e RGF. Porém, a criação de uma GND específica para o RGPS implica avaliar, com muita cautela, o impacto da medida na série histórica das informações de

finanças públicas que subsidiam o controle institucional e social das contas públicas pelos órgãos legitimados, pela sociedade civil organizada e pelos cidadãos em geral.

Outro problema identificado durante as reuniões do Grupo de Padronização de Relatórios diz respeito à orientação constante do Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao setor Público, Volume II, instituído pela Portaria Conjunta nº 3, de 2008, 1ª Edição, páginas 99/100, questão 17. De acordo com o referido Manual, os Estados e Municípios que instituírem RPPS para os seus servidores públicos ocupantes de cargo efetivo devem registrar as despesas com aposentadorias, reformas e pensões na GND "3", Outras Despesas Correntes, em face do caráter contributivo do referido regime. Na prática, essa orientação confere ao RPPS dos Estados e Municípios o mesmo tratamento conferido ao RGPS (INSS) no plano fiscal.

Esse é um problema que merece correção urgente, em face dos potenciais impactos que tal orientação pode acarretar no plano fiscal.

Primeiro, ao adotarem esse procedimento de registrar aposentadorias e pensões em outras despesas correntes (GND "3"), as despesas com aposentadorias e pensões pagas pelo RPPS de Estados e Municípios se confundem com as aposentadorias e pensões pagas pelo INSS por ocasião da consolidação das contas nacionais. Essa é uma situação que não pode, em hipótese alguma, ocorrer, dada a diferença entre os sistemas previdenciários.

Por estar o Manual em pleno vigor em 2009, e em face da possibilidade de Estados e Municípios estarem registrando suas despesas com aposentadorias e pensões na GND 3, é necessário que a STN adote todas as medidas necessárias com a finalidade de segregar as despesas do INSS das demais por ocasião das contas nacionais imposta pelo artigo 51 da LC nº 101, de 2000.

Esse é um problema recorrentemente discutido no âmbito do Grupo de Padronização de Relatórios da STN. Registre-se que esta Auditora não vislumbra qualquer óbice na criação de novas GND específicas para benefícios previdenciários do RPPS e benefícios do RGPS separadamente, desde que a atual GND "1", que agrega as "Despesas com Pessoal [ativo, inativo e pensionista] e Encargos" passe a agregar apenas as "Despesas com Pessoal Ativo e Encargos".

Com essa medida, não haveria comprometimento na apuração de limites de pessoal impostos pelo artigo 169 da Constituição e artigos 18 a 20 da LC nº 101, de 2000, que passariam a espelhar a soma de eventuais novas GND que sejam criadas/alteradas: uma específica para pessoal ativo e encargos e a outra própria para agregação dos benefícios previdenciários a cargo do RPPS mantido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para os seus respectivos servidores públicos civis e militares ocupantes de cargo efetivo, na forma do artigo 40 da Constituição e da Lei nº 9.717, de 1998.

É importante deixar claro que as despesas com benefícios previdenciários do RPPS, independentemente do modelo adotado no plano administrativo para o seu funcionamento (na administração direta ou por meio de entidade de administração indireta ou do fundo previsto no artigo 249 da Constituição) é medida irrelevante para o cômputo dessas despesas na metodologia de apuração da despesa bruta com pessoal como reza o artigo 18 da LC nº 101, de 2000.

Somente a partir dessa observância na apuração da despesa bruta com pessoal, consegue-se apurar a despesa líquida como estabelece o artigo 19, § 1º, da LC nº 101, de 2000, a partir da dedução das despesas com inativos e pensionistas pagas com recursos vinculados ao RPPS (Acórdão nº 404/2005-TCU-Plenário, itens 9.8.1 e 9.11).

E como se sabe, a despesa líquida com pessoal é o parâmetro principal para apuração dos limites fixados no artigo 20 do mesmo Estatuto Fiscal. Sem a observância desses cuidados, pode haver o risco de despadroneamento não razoável da apuração dos limites de pessoal na Federação, abrindo-se eventuais brechas ilegítimas para exclusão de despesas expressivas como os benefícios previdenciários do limite de pessoal, confrontando, na prática, com os princípios norteadores da responsabilidade fiscal.

Em face do exposto, entende-se oportuna a expedição de determinações e recomendações à STN com a finalidade de evitar ou reduzir os riscos apontados nesta análise.

Demonstrativos dos Mínimos de Educação e Saúde

A metodologia de cálculo desses dois mínimos constitucionais, em especial o da educação, reflete um arranjo que transcende os números consignados na LOA, ainda que as despesas sejam detalhadas até o nível do item. Para calcular o cumprimento de tais mínimos, recorre-se a informações referentes à despesa executada por função e subfunção de governo definidas na Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42, de 1999, assim como os recursos destinados a tais finalidades (fontes de recursos onde há), dentre outras informações de caráter gerencial que não são evidenciadas no plano contábil.

Exemplo de informações que não são possíveis de serem extraídas do plano de contas é a parcela de recursos do FUNDEB que Estados e Municípios precisam aplicar no pagamento de pessoal dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (fls. 160/161). Nos Estados, para esse fim, são consideradas apenas as despesas com pagamento de pessoal dos níveis de ensino fundamental e médio, enquanto que nos Municípios são computadas, a título de educação básica, apenas as despesas com educação infantil e ensino fundamental (artigos 211 da Constituição e 60, inciso XII, do ADCT).

Como se nota, os cálculos dos limites constitucionais são marcados por contornos complexos, cujas equações não se resolvem com os detalhamentos estruturados possíveis na LOA e, em alguns casos, nem mesmo na execução da despesa realizada a partir do detalhamento do plano de contas que norteia os registros contábeis.

Na própria planilha de registro das despesas da educação consideradas para fins de apuração dos limites de educação, dentre eles o FUNDEB, por meio do SIOPE (educação), não há campo para informação da dotação inicial extraída da

LOA (fls. 155). Tais cálculos são realizados a partir das informações referentes à dotação atualizada às despesas empenhadas, liquidadas e pagas.

Diante disso, a intenção de extrair da LOA a dotação inicial das informações necessárias à apuração dos limites constitucionais de educação e saúde parece em vão, considerada a estrutura atual do SIAFI, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público instituído pela Portaria STN nº 467, de 2009, Volume IV, e até mesmo da execução orçamentária da despesa. Tanto é assim que os sistemas corporativos desenvolvidos pelos Ministérios da Educação e Saúde para apuração desses limites constitucionais lançam mão de outras informações gerenciais declaradas pelos gestores das respectivas áreas, de forma a eliminar ou pelo menos reduzir a assimetria identificada na apuração de tais percentuais entre os entes da Federação das três esferas de governo.

Não é razoável evidenciar na coluna de "dotação inicial", cujo significado no plano jurídico reflete o crédito constante expressamente na LOA aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, valores que, na verdade, correspondem tão-somente ao detalhamento realizado pelo gestor ao longo da execução orçamentário-financeira.

Evidenciar na coluna de "dotação inicial" valores detalhados apenas no processo de execução orçamentário-financeira é distorcer o conceito jurídico de dotação inicial.

Os problemas expostos apresentam contornos complexos com impacto em todos os entes da Federação, não apenas na União. Além de afetar os procedimentos adotados nos entes das três esferas, também interfere nas rotinas dos Ministérios envolvidos nas respectivas temáticas (saúde, educação e previdência), razão pela qual esta Auditora entende que o tema merece ser levado à discussão no âmbito do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios instituído pela STN por meio da Portaria nº 135, de 2007, do qual participam especialistas dos Tribunais de Contas das três esferas de Governo, dos Ministérios da Educação, Saúde, Previdência, Fazenda e Planejamento, com vistas a estudar a adaptação dos Demonstrativos de Educação e Saúde que integram o RREO, de forma que os respectivos layouts sejam revistos e adaptados tendo por base as peculiaridades de cada uma das temáticas, sem perder de vista as limitações de estruturação da despesa tanto no plano da LOA, quanto no plano da sua execução orçamentário-financeira.

Registro Automático das Informações Fiscais no SISTN

Um dos problemas discutidos durante a Reunião Técnica realizada na STN foi a dificuldade que os órgãos federais, assim como de outros entes da Federação, ainda enfrentam para atualizar o SISTN com as informações do RREO bimestral e RGF quadrimestral, visto que o referido sistema eletrônico, desenvolvido e mantido pela CAIXA, ainda não dispõe de mecanismos de importação e exportação de dados dos sistemas corporativos de administração financeira para o SISTN.

Essa dificuldade foi amplamente discutida durante a reunião técnica e entendida pelos Auditores do TCU presentes como de extrema relevância, já que a falta desses mecanismos constitui um dos pontos críticos para o cumprimento do prazo de 40 (dias) dias contado a partir do encerramento do bimestre/quadrimestre para divulgação das informações no SISTN, inclusive por parte dos Poderes e órgãos autônomos da União, notadamente o Poder Executivo, o qual possui o encargo de elaborar e divulgar o RREO a cada bimestre.

A questão está diretamente ligada à implementação integral da Fase 4 do projeto de atualização do SISTN, contextualizada nos itens 32 e 53 desta análise, sem data prevista para conclusão, segundo informações prestadas pela STN.

Nota-se que a União, mais uma vez, não observou o prazo da LDO-2009 para divulgar no SISTN as informações do RREO do 4º bimestre de 2009 (vencido em 10 de outubro), ainda indisponível em 30 de outubro de 2009, conforme registrado às fls. 177.

Diante da necessidade de implementação dos mecanismos de importação e exportação de dados dos sistemas corporativos, visando conferir racionalização, tempestividade e segurança às informações fiscais que devem ser divulgadas no SISTN, faz-se necessário que esta Corte de Contas fixe prazo para a STN apresentar um cronograma com as ações e prazos que entende razoável para implementação dessa Fase ainda pendente.

V - DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face de todo o exposto, propõe-se ao Relator, Ministro WALTON ALENCAR:

a) Fixar prazo de 15 (quinze) dias para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) encaminhar a esta Corte de Contas:

a.1) cópia do termo aditivo, convênio ou instrumento congênere firmado com a Caixa Econômica Federal de forma a garantir a previsão do módulo específico para inclusão das informações dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos da União no SISTN;

a.2) cronograma (ou plano de ação), com as ações detalhadas e respectivos prazos que o órgão entender necessários para implementação das rotinas de importação e exportação de dados dos sistemas corporativos de administração financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a viabilizar o acompanhamento por parte desta Corte de Contas da Fase pendente;

b) Determinar que a STN:

b.1) Observe o prazo de 40 (quarenta) dias fixado no artigo 41, §§ 5º e 6º, da Lei nº 11.768, de 2008 (LDO-2009), para divulgação, por meio do SISTN, das informações dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, em respeito aos princípios constitucionais da isonomia, simetria e razoabilidade dispensado aos demais Poderes e órgãos da União, assim como aos

Estados, Distrito Federal e Municípios;

b.2) promova estudos técnicos em conjunto com os Ministérios envolvidos, visando à atualização dos demonstrativos dos limites constitucionais de educação e saúde, despesas e receitas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência que integram o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), de forma a eliminar as inconsistências quando da evidenciação dos valores a título de "dotação inicial", assim como harmonizar tais demonstrativos às informações detalhadas nas leis orçamentárias;

b.3) adote as medidas necessárias com vistas a evitar que eventuais despesas com aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mantidos na forma do artigo 40 da Constituição e Lei nº 9.717, de 1998, sejam lançadas como "Outras Despesas Correntes", cuja previsão no âmbito da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, observada sistemática vigente, deve-se restringir às aposentadorias, às pensões e demais benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) previsto no artigo 201 da Constituição a cargo da União, que detém a competência exclusiva de organizá-lo e mantê-lo, o que se faz por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

b.4) segregue, quando da consolidação das contas nacionais do exercício de 2009, as despesas com aposentadorias e pensões do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios que porventura tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas Correntes" no referido exercício em função da orientação constante do Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de forma a evitar a consolidação indevida de despesas do RGPS com as dos RPPS desses entes da Federação;

c) dar ciência da decisão que vier a ser proferida aos Ministros da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Saúde, Educação e Previdência Social, assim como à Ministra-Chefe da Casa Civil, tendo em vista a necessidade de ações articuladas com vistas a solucionar as questões tratadas nestes autos".

É o Relatório

Voto do Ministro Relator

VOTO

Conheço da representação, uma vez presentes os requisitos atinentes à espécie.

Os presentes autos tratam de falhas apuradas pela Semag nas rotinas de divulgação, por parte dos Poderes e órgãos autônomos federais, dos Relatórios previstos nos artigos 51, 52 e 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio do Sistema Nacional de Coleta de Dados Contábeis do Ministério da Fazenda (SISTN)

No mérito, assiste razão à unidade técnica, cuja análise incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

Em que pesem os atrasos verificados na divulgação dos dados exigidos pela LRF, verifica-se que a Secretaria do Tesouro Nacional tem atuado de forma contínua para implantar adequadamente o SISTN.

Nesse sentido, a Semag informou já terem sido atendidos os itens contidos no item "a" da proposta formulada pela unidade técnica, já tendo sido implementadas as rotinas de importação e exportação de dados dos sistemas corporativos de administração financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto ao atraso verificado na divulgação, por meio do SISTN, das informações dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, acolho em parte a proposta formulada, para dar-lhe nova redação, uma vez que já não vigora a LDO 2009 e não há informação a respeito de eventual descumprimento do prazo fixado pela LDO 2010.

Acolho como recomendação a proposta de realização de estudos para eliminar inconsistências verificadas entre demonstrativos e informações constantes das leis orçamentárias, uma vez que se trata de medida tendente a aperfeiçoar os procedimentos atuais.

Por fim, tenho por altamente relevante a realização de determinações para que seja evitada a contabilização de despesas de pessoal inativo como "Outras Despesas Correntes", uma vez que tal impropriedade pode afetar o cálculo do limite de despesas de pessoal.

Ante o exposto, voto porque o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a esse Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de setembro de 2010.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por unidade técnica, nos termos previstos no art. 237 do Regimento Interno,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, II, e 43, II, da Lei 8.443/92 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, julgá-la procedente;

9.2. alertar a Secretaria do Tesouro Nacional - STN para a necessidade de observar o prazo de 40 (quarenta) dias, fixado no artigo 40, §§ 4º e 5º, da Lei nº 12.017, de 2009 (LDO-2010), para divulgação, por meio do SISTN, das informações dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal;

9.3. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que promova estudos técnicos, em conjunto com os Ministérios envolvidos, visando à atualização dos demonstrativos dos limites constitucionais de educação e saúde, despesas e

receitas dos Regimes Geral e Próprio de Previdência que integram o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), para eliminar as inconsistências da evidenciação dos valores a título de "dotação inicial", assim como harmonizar tais demonstrativos às informações detalhadas nas leis orçamentárias;

9.4. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que:

9.4.1. adote as medidas necessárias par a evitar que eventuais despesas com aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mantidos na forma do artigo 40 da Constituição e Lei nº 9.717, de 1998, sejam lançadas como "Outras Despesas Correntes", cuja previsão no âmbito da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, observada sistemática vigente, deve-se restringir às aposentadorias, às pensões e demais benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no artigo 201 da Constituição a cargo da União, que detém a competência exclusiva de organizá-lo e mantê-lo, o que se faz por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

9.4.2. segregue, por ocasião da consolidação das contas nacionais do exercício de 2010, as despesas com aposentadorias e pensões do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios que porventura tenham sido contabilizadas como "Outras Despesas Correntes" no referido exercício em função da orientação constante do Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de forma a evitar a consolidação indevida de despesas do RGPS com as dos RPPS desses entes da Federação;

9.5. dar ciência desta deliberação aos Ministros da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Saúde, Educação e Previdência Social, assim como à Ministra-Chefe da Casa Civil

Quorum

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

Publicação

Ata	32/2010	-	Plenário
Sessão			01/09/2010
Aprovação			05/09/2010
Dou 06/09/2010			

Referências (HTML)

Documento(s): [AC_2208_32_10_P.doc](#)