



Tribunal de Contas da União

**Relatório e Pareceres Prévios
sobre as Contas do Governo
da República**

Exercício de 2003

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

Brasília - 2004

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Valmir Campelo - Presidente
Adylson Martins Motta - Vice-Presidente
Marcos Vinicios Rodrigues Vilaça
Walton Alencar Rodrigues
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler

AUDITORES

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

MINISTÉRIO PÚBLICO

Lucas Rocha Furtado – Procurador-Geral
Jatir Batista da Cunha – Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin – Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira – Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico – Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva – Procuradora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2 - DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA	13
2.1 PANORAMA ECONÔMICO DE 2003	13
2.1.1 Conjuntura Internacional	13
2.1.2 Conjuntura Nacional	14
2.2 ATIVIDADE ECONÔMICA	14
2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação	14
2.2.2 Nível de Emprego, Desemprego e Salários	18
2.2.3 Produto Interno Bruto	20
2.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA	22
2.3.1 Política Fiscal	22
2.3.2 – Política Monetária e Creditícia	27
2.4 RELAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS COM O EXTERIOR	34
2.4.1 Dívida Externa e Vulnerabilidade Externa	34
2.4.2 Balanço de Pagamentos e Investimentos Externos	34
2.4.3 Política Cambial e Reservas Internacionais	35
2.4.4 Comércio Exterior e Negociações Multilaterais	36
3 - ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS DO EXERCÍCIO DE 2003	41
3.1 PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS – PPA	41
3.1.1 A Alocação de Recursos no PPA no Período 2000-2003	41
3.1.2 Avaliação da Execução do PPA no Exercício de 2003	44
3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	48
3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2003	48
3.2.2 Cumprimento das Metas Fiscais	50

3.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	52
3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2003	52
3.3.2 Receita	58
3.3.3 Despesas	80
3.3.4 Gestão Fiscal	101
3.3.5 Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias	107
3.3.6 Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	128
3.3.7 Dívida Pública Federal	136
4 - AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO	163
4.1 PODER LEGISLATIVO	163
4.1.1 Senado Federal	163
4.1.2 Câmara dos Deputados	164
4.2 PODER JUDICIÁRIO	167
4.2.1 Supremo Tribunal Federal	167
4.2.2 Superior Tribunal de Justiça	168
4.2.3 Justiça Federal	170
4.2.4 Justiça do Trabalho	172
4.2.5 Justiça Eleitoral	173
4.2.6 Justiça Militar	175
4.2.7 Justiça do Distrito Federal e Territórios	176
4.3 FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA	178
4.3.1 Ministério Público da União	178
4.4 PODER EXECUTIVO	179
4.4.1 Saúde	179
4.4.2 Trabalho e Emprego	183
4.4.3 Previdência e Assistência Social	186

4.4.4 Educação	189
4.4.5 Desenvolvimento Agrário	193
4.4.6 Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente e Recursos Hídricos	198
4.4.7 Transportes	210
4.4.8 Energia	213
4.4.9 Comunicação	216
4.4.10 Defesa Nacional, Segurança Pública e Cidadania	218
5 - BALANÇO GERAL DA UNIÃO	227
5.1 A GESTÃO 10.000 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	227
5.1.1 As Demonstrações Contábeis	227
5.1.2 A Entidade Contábil	230
5.1.3 A Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	232
5.1.4 Critérios de Avaliação dos Elementos Patrimoniais	235
5.2 A ADMINISTRAÇÃO DIRETA	238
5.2.1 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do Poder Executivo	238
5.2.3 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do Poder Legislativo	241
5.2.3 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do Poder Judiciário	243
5.2.4 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do MPU	245
5.3 AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS	247
5.3.1 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais das Autarquias	247
5.3.2 Análise dos Demonstrativos Legais das Fundações Públicas	250
5.4 FUNDOS ESPECIAIS	253
5.5 EMPRESA PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	256
5.5.1 Empresas Públicas	256
5.5.2 Sociedades de Economia Mista	264
5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	269

6 - ÁREAS TEMÁTICAS	287
6.1 SEGURANÇA PÚBLICA	291
6.1.1 Um Retrato da Violência no Brasil	292
6.1.2 As Raízes da Violência	310
6.1.3 O Custo da Violência	314
6.1.4 O Governo Federal e a questão da Segurança Pública	318
6.1.5 Prevenção à Violência	343
6.1.6 O Sistema Prisional	348
6.1.7 Sistemas Computacionais	357
6.1.8 A Unificação das Polícias	363
6.1.9 Guardas Municipais	374
6.1.10 Considerações Finais	377
6.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL	385
6.2.1 Financiamento da Seguridade Social	386
6.2.2 Regime Geral da Previdência Social - RGPS	388
6.2.3 Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais Civis - RPPS	400
6.2.4 Previdência Social dos Militares	416
6.2.5 Conclusão	419
6.3 SEGURANÇA ALIMENTAR	437
6.3.1 Visão geral do Fome Zero	437
6.3.2 Estratégia operacional adotada pelo Fome Zero	443
6.3.3 Instrumentalização do Fome Zero no âmbito do Governo Federal	446
6.3.4 Auditorias realizadas pelo TCU relacionadas ao Fome Zero	457
6.3.5 Conclusão	460
7 - RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2002	475

8 - SÍNTESE, CONCLUSÃO E PROJETOS DE PARECER	483
8.1 SÍNTESE DO RELATÓRIO	483
8.2 CONCLUSÃO	514
8.3 VOTO DO MINISTRO RELATOR	519
8.3 PROJETOS DE PARECER PRÉVIO	532
9 – PARECERES PRÉVIOS E VOTOS DOS MINISTROS E AUDITORES	545
9.1 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO	545
9.2 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	547
9.3 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SENADO FEDERAL	549
9.4 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	551
9.5 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	553
9.6 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA FEDERAL	555
9.7 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA TRABALHISTA	557
9.8 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA ELEITORAL	559
9.9 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA MILITAR	561
9.10 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	563
9.11 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	565
9.12 DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO ADYLSON MOTTA	567
9.13 DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO WALTON ALENCAR RODRIGUES	571
9.14 DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO UBIRATAN AGUIAR	575
9.14 DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO BENJAMIN ZYMLER	577
9.15 DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO-SUBSTITUTO LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA	579
9.16 DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI	583
9.17 DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO-SUBSTITUTO LINCOLN MARCOS BEMQUERER COSTA	585

9.18 PALAVRAS PROFERIDAS PELO PROCURADOR-GERAL	587
9.19 PALAVRAS PROFERIDAS PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	589

INTRODUÇÃO

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, pela 69ª vez, desempenha uma de suas mais importantes atribuições, qual seja, a de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, deve anualmente prestar ao Congresso Nacional.

Por força do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, apreciam-se também, nesta ocasião, as Contas dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e dos demais Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Chefe do Ministério Público Federal, relativas ao mesmo período.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, no dia 19 de abril de 2004, as presentes Contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2003, primeiro ano de gestão do Governo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, estando nelas compreendidas o Balanço Geral da União, o Relatório do Controle Interno e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação específica.

Côncio da responsabilidade e da complexidade das tarefas que me foram conferidas, submeti aos ilustres Pares, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 30/7/2003, um conjunto de diretrizes que entendi necessárias para a apreciação destas Contas.

Pela significativa relevância social, dentre as diretrizes fixadas, foi aprovada pelo Plenário, nos termos do Acórdão nº 1.030/2003, a realização de auditorias específicas sobre os temas segurança pública, previdência social e segurança alimentar, com o propósito de avaliar o desenvolvimento das políticas, estados financeiros e resultados da gestão no exercício em exame.

Ademais, foi determinado, mediante a Decisão nº 408/2002-TCU-Plenário, que passasse a ser incluída no relatório anual das Contas do Governo análise setorial do desempenho das universidades federais, quanto a um conjunto de indicadores de gestão.

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, passo a apresentá-lo. No início, consta uma breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2003, sendo indicados alguns dos principais dados macroeconômicos que delimitam o contexto em que o Governo precisou atuar.

Em seguida, é realizada uma análise das receitas e das despesas, tanto estimadas e fixadas, quanto realizadas no exercício de 2003, no âmbito do Plano Plurianual, e dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais, destacando-se os temas: Previsão e Arrecadação das Receitas; Dívida Ativa; Fixação e Realização das Despesas Públicas, com ênfase ao exame das Despesas de Pessoal, Investimento, Outras Despesas Correntes e Restos a Pagar; Gestão Fiscal; Transferências de Recursos; Orçamento de Investimento das empresas estatais e Dívida Pública.

É apresentada, na seqüência, uma análise circunstanciada da ação setorial do Governo para os seguintes órgãos: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, Justiça Militar, Justiça do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público da União. Constam também,

no mesmo capítulo, considerações sobre os temas: Saúde, Trabalho e Emprego, Previdência e Assistência Social, Educação, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Regional, Meio-ambiente e Recursos Hídricos, Transporte, Energia, Comunicação, Defesa Nacional, Segurança Pública e Cidadania.

Passando ao exame do Balanço Geral da União, procedeu-se aos registros pertinentes às demonstrações contábeis contidas no documento, dividindo-se a análise nos seguintes grupos: Administração Direta, incluindo todos os órgãos relacionados no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal; autarquias e fundações; fundos especiais e estatais dependentes.

O capítulo subsequente trata dos temas em destaque, já referidos anteriormente, merecendo salientar, para o de segurança pública, os resultados da implementação do Plano Nacional de Segurança Pública; para o tema Previdência Social, os problemas estruturais e a situação financeira do Regime Geral da Previdência Social - RGPS e do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, subdividido este em regime do servidor público civil e regime próprio dos militares; e, para o tema Segurança Alimentar, a implementação no exercício de 2003 do Programa Fome Zero.

Com o objetivo de assegurar a observância dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública, ao final deste Relatório são sugeridas recomendações aos dirigentes de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. No tocante às recomendações exaradas nas Contas referentes ao exercício de 2002, é apresentada uma síntese das providências adotadas pelo Governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício.

Ao final, submeto a este Colegiado os Projetos de Parecer Prévios sobre as Contas de cada um dos Poderes e do Ministério Público da União.

Não poderia encerrar estas breves palavras sem expressar a minha sincera convicção do dever cumprido, rogando, no entanto, aos eminentes Pares a compreensão para eventuais imperfeições que podem surgir em trabalhos dessa magnitude.

2 – DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

2 - DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

2.1 PANORAMA ECONÔMICO DE 2003

O nível de atividade da economia brasileira em 2003 foi particularmente influenciado pela alta da taxa de juros empreendida pelo Banco Central para conter a elevação dos índices de inflação. O resultado desta política restritiva conduzida pela autoridade monetária foi um baixo nível de atividade durante um longo período do ano. No segundo semestre, com os níveis de inflação controlados, tornou-se possível a flexibilização da política de juros, trazendo, conseqüentemente, uma ligeira melhora na atividade econômica, auxiliada pelo crescimento da economia mundial. Ao mesmo tempo, aumentaram os investimentos externos no país, contribuindo para manutenção da tranqüilidade nos diversos mercados, o que possibilitou a queda da taxa de câmbio e a redução do chamado Risco Brasil.

Sem um quadro de limitações externas severas, diferentemente do que ocorreu em 2002, o Brasil iniciou o ano de 2003 na expectativa da definição da política econômica a ser empreendida pelo novo governo. Nesse cenário interno de incertezas, houve um agravamento da pressão inflacionária, causada pelo rescaldo de um câmbio ainda desvalorizado sobre os preços de insumos importados, o que demandou uma política monetária mais austera. O resultado dessa política monetária foi a queda real de 0,2% no PIB em relação ao ano de 2002.

A despeito da retração da economia, 2003 apresentou surpresas positivas, especialmente no âmbito do setor financeiro. Entre essas surpresas, destacam-se a desvalorização do dólar, a diminuição do risco-país, a alta do Índice Bovespa, o fortalecimento do mercado financeiro e a elevação do superávit comercial.

A seguir, serão apresentadas as circunstâncias que determinaram a conjuntura econômica internacional e sua conseqüente influência no contexto econômico brasileiro em 2003.

2.1.1 Conjuntura Internacional

Após um início em que a iminência da guerra no Iraque e o surgimento da Síndrome Respiratória Aguda (SARS) causaram sobressaltos nos mercados internacionais, o ano de 2003 apresentou uma retomada da economia mundial no segundo semestre, o que levou ao crescimento do Produto Bruto Mundial em cerca de 2,5%, de acordo com o relatório econômico das Nações Unidas para o ano de 2003. É de se notar que a aceleração da economia no segundo semestre foi mais acentuada nos países desenvolvidos do que nos em desenvolvimento. Essa recuperação global, entretanto, é tênue para compensar o fraco desempenho acumulado da economia mundial nos dois anos anteriores.

O crescimento em 2003 foi capitaneado, primariamente, pela política de juros baixos e algumas medidas fiscais implementadas pelos Estados Unidos. A despeito de o crescimento global não ter se concentrado unicamente na América do Norte, tendo havido notável recuperação também na Ásia, Europa e Oceania, permaneceu a incerteza sobre a sustentabilidade desse cenário. A dúvida reside no fato de que boa parte do crescimento alcançado pelos outros continentes é sustentada pelo alto déficit externo dos Estados Unidos. O fôlego da economia norte-americana nesse quesito ficou para ser testado em 2004.

A inflação, liderada pelo aumento de preços de energia e alimentação, recrudescceu em vários países da América do Norte, Europa e Ásia. Entretanto, essa alta de preços pontual não afetou a tendência deflacionária mundial de longo prazo.

Completando o quadro positivo de 2003, o fluxo de capitais na direção dos países em desenvolvimento aumentou. Esse fato foi refletido na tendência de queda do risco-país da maioria dos países em desenvolvimento.

Contrastando-se ao quadro relativamente tranqüilo da economia mundial em 2003, aparece a questão do desemprego. A maioria dos países, desenvolvidos ou não, têm experimentado um aumento na suas taxas de desemprego e subemprego nos últimos anos. O ano de 2003 não fugiu a essa regra.

Ao fim de 2003, mais um escândalo de fraudes contábeis surgiu. A multinacional italiana Parmalat pediu concordata, e as estimativas eram de que suas dívidas seriam de, aproximadamente, US\$ 10 bilhões de dólares. A crise financeira já assolava a empresa há vários anos, mas ficou encoberta graças a artifícios contábeis empregados nos processos de elaboração de seus balanços dos últimos anos. Os reflexos dessa concordata só seriam sentidos no Brasil em 2004.

2.1.2 Conjuntura Nacional

A economia brasileira iniciou o ano de 2003 sob a sombra da incerteza quanto aos rumos da política econômica que seria adotada pelo novo governo. Entretanto, contrariando as expectativas de boa parte dos agentes econômicos, o governo seguiu as metas econômicas traçadas pelo FMI e conseguiu chegar ao final do ano com a inflação sob controle.

O ano de 2003 também foi marcado pelo fato de que a bolsa de valores apresentou seu melhor resultado dos últimos três anos. Em termos reais, foi a segunda bolsa que mais subiu no mundo, 114%, segundo informações colhidas na Sinopse Econômica do BNDES de março de 2004. Ainda na área financeira, houve a valorização do real em relação ao dólar, com uma redução de 18% na taxa de câmbio. É importante destacar que tanto a valorização do real quanto a da bolsa foram fortemente impulsionadas pelo aumento do fluxo de capitais para os países em desenvolvimento.

Outra consequência desse afluxo de capitais para o Brasil foi a queda do risco-país de um patamar de 2400 pontos ao final de 2002 para 598 pontos ao fim de 2003, segundo informações obtidas na Sinopse Econômica do BNDES de março de 2004. Há que se considerar, entretanto, que a posição relativa internacional do Brasil, no que tange ao risco-país, permanece praticamente inalterada devido ao fato de que todos os países emergentes se beneficiaram do referido afluxo de capitais.

As reformas previdenciária e tributária também geraram expectativas no mercado brasileiro. A primeira foi recebida positivamente, apesar de ainda ter sido considerada tímida. A segunda foi tida como frustrante pelo mercado, pois que, na sua visão, a proposta aprovada em primeiro turno no Senado não elimina a complexidade do sistema atual e tem um viés fiscalista e arrecadador.

É importante ressaltar que o recuo da taxa de câmbio não afetou o equilíbrio externo do país, tendo a balança comercial ampliado seu superávit em US\$ 10 bilhões em relação ao ano de 2002. As exportações explicam, em sua maior parte, esse resultado, tendo em vista que registraram um aumento de 22% em relação ao ano de 2002, conforme apurado no relatório econômico da Confederação Nacional da Indústria. O crescimento das exportações, por seu turno, refletiu a competitividade internacional do setor agroindustrial brasileiro.

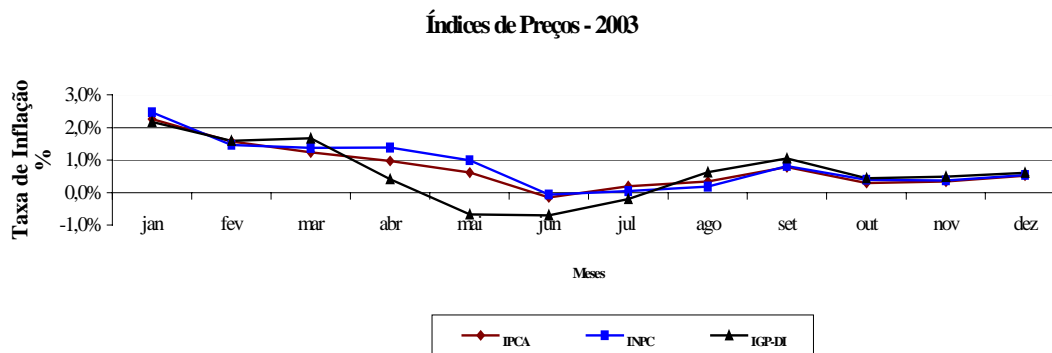
2.2 ATIVIDADE ECONÔMICA

2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação

A taxa de inflação no exercício de 2003 medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -

IBGE, alcançou o montante de 9,30% a.a., sendo inferior à taxa de 12,53% a.a. observada no exercício de 2002, mas superior àquelas registradas nos anos compreendidos no período de 1997 a 2001.

A variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas - FGV, por sua vez, foi de 7,67% a.a., abaixo da observada em 2002, que alcançou 26,41% a.a., enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, do IBGE, registrou 10,38% a.a., percentual também inferior à variação do ano passado, que atingiu 14,74% a.a..



O comportamento mensal dos índices IPCA, INPC e IGP-DI ao longo do exercício demonstra uma queda acentuada da inflação, observando-se uma variação acumulada ao redor de 4,5% a 7,8% a.a. no primeiro semestre e entre 2,4% e 3,0% a.a. no segundo semestre, conforme apresentado no gráfico acima.

Apesar da diminuição da taxa de câmbio no início do exercício de 2003, no primeiro semestre do ano a expectativa de inflação manteve-se alta, o que levou o Poder Executivo a adotar medidas no campo da política fiscal visando atender ao regime de metas inflacionárias acordado com o Fundo Monetário Internacional - FMI, como a ampliação do superávit primário para o exercício de 2003 fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio de sucessivos contingenciamentos na execução dos Orçamentos da União.

O Banco Central do Brasil - BACEN adotou uma política monetária austera, calibrada na taxa de juros SELIC, cuja variação permaneceu entre 25,5% e 26,5% a.a. entre janeiro e junho de 2003, somada ao aumento da alíquota de recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista dos Bancos Comerciais. Essas medidas, segundo aquela autoridade monetária, foram necessárias tendo em vista que os referidos índices de preços ainda refletiam a inércia inflacionária ocorrida no final de 2002 e que se estendeu até os primeiros meses do exercício de 2003.

Tal fato foi atribuído, sobretudo, às incertezas relativas à condução da política econômica pelo novo governo, as quais levaram à depreciação cambial, ao refluxo do capital externo e à manutenção da taxa SELIC em 26,5% a.a.. Segundo a imprensa especializada, a permanência da taxa SELIC nesse patamar contribuiu para que as taxas de inflação fossem relativamente baixas no final do 1º semestre do exercício de 2003, registrando-se até deflação, no período de maio a junho.

No segundo semestre do exercício de 2003, os índices de preços mantiveram-se estáveis, variando de forma acumulada entre 2,4% e 3,0% a.a. Apesar da expectativa de recuperação da atividade econômica no período, a pressão por aumento de preços continuou a se manifestar, principalmente entre os meses de setembro e novembro, quando se verificaram aumentos dos preços dos produtos agrícolas, dos derivados de carne bovina e das aves, em decorrência da entrada da entressafra, e altas localizadas nas despesas com vestuário, gastos pessoais e habitação, bem como nos preços de produtos monitorados pelo Governo.

A expectativa de melhoria dos indicadores macroeconômicos reduziu as incertezas na economia, propiciando a redução das taxas de juros - de 26,6% a.a. (junho) para 16,5% a.a. (dezembro) - e do recolhimento dos depósitos compulsórios dos bancos, bem assim o aumento dos limites orçamentários ao final do exercício. Merece ser destacado que as pressões inflacionárias foram em parte contidas pelo bom desempenho da safra agrícola e pela baixa influência das variações cambiais nos preços ao consumidor, uma vez que o câmbio se estabilizou ao redor de R\$ 2,93/US\$.

Análise de comportamento do IPCA no exercício de 2003

Como dito anteriormente, o desempenho do IPCA, que é a referência adotada pelo Governo para o monitoramento do sistema de metas de inflação, de acordo com o Decreto nº 3.088/99 e a Resolução/Bacen nº 2.615/99, foi inferior ao verificado no ano de 2002, mas ainda assim ficou acima da meta de 4,0% a.a. estabelecida originalmente pelo Conselho Monetário Nacional.

Consoante a tabela abaixo, as variações de preços que mais contribuíram para o resultado do IPCA foram as dos grupos Comunicação, Habitação, Educação, Vestuário e Saúde e Cuidados Pessoais. Destacam-se dentro dos grupos os aumentos de preços dos seguintes itens: tarifas de telefonia fixa, com 19,1%, Combustíveis e Energia (ambas do grupo Habitação), com 15,9%, Cursos, Leitura e Papelaria, com 10,2%, Tecidos e Armarinho, com 15,0%, Produtos Farmacêuticos e Óticos, 11,5%, e Cuidados Pessoais, 12,2%.

Contribuição Setorial - IPCA Exercício de 2003

Grupos	Variação Acumulada %	Contribuição %
Comunicação	18,69	0,66
Habitação	12,32	2,00
Educação	10,25	0,48
Vestuário	10,21	0,52
Saúde e cuidados pessoais	10,03	1,05
Despesas pessoais	9,59	0,86
Alimentação e bebidas	7,48	1,77
Transportes	7,29	1,58
Artigos de residência	6,9	0,39

Fonte: IBGE (www.ibge.gov.br/Indicadores)

Conforme se observa na tabela a seguir, assim como ocorrido em 2002, no exercício de 2003 os preços administrados (13,20%) exerceram uma forte pressão sobre a inflação, maior que a dos preços livres (7,79%), cujo peso de ponderação é maior nesse índice. Os itens dos preços administrados que mais pressionaram para esse resultado foram as tarifas de ônibus urbanos (20,95%), destacadamente nas Regiões Metropolitanas de Salvador e Rio de Janeiro, de energia elétrica (21,31%), pontualmente em Goiânia, Brasília, Belém, Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre, e de telefonia fixa (19,10%).

IPCA - Comportamento dos Preços Administrados x Preços Livres

Categorias do IPCA	Jan. a Dez-2002	Jan. a Dez-2003	Variação %
IPCA	12,53	9,30	-2,9
Preços Administrados	14,59	13,20	-1,2
Preços Livres	11,63	7,79	-3,4
Tradeables	14,88	8,69	-5,4
Não Tradeables	7,34	6,66	-0,6

Fonte: Bacen/IPEA

Cabe enfatizar, também, que houve queda acentuada dos preços determinados pelo mercado (preços livres), em especial no segundo semestre, o que muito contribuiu para o declínio do IPCA, pois essa categoria de preços é composta por bens que têm elasticidade maior às mudanças da

Política Monetária do que os monitorados. Os produtos *tradeables* (comercializáveis), que têm peso maior na composição dos preços livres, apresentaram uma taxa de variação menor do que aquela acumulada em 2002, em face da apreciação da taxa de câmbio sobre os preços dos alimentos industrializados e dos produtos *in natura*, mas ainda superior àquela praticada no ano de 2001, que atingiu 7,30%.

Conforme se observa na tabela abaixo, diferentemente dos preços livres, os preços administrados, desde o Plano Real, têm apresentado aumentos superiores à variação acumulada do IPCA, em decorrência, principalmente, dos efeitos da variação cambial, incidentes sobre os contratos de concessão pública com reajustes anuais, e da variação dos preços internacionais, os quais geraram impactos, sobretudo, na formação dos preços de linhas de telefone fixo, energia elétrica, derivados de petróleo, gás de cozinha e ônibus urbano.

IPCA e Preços Administrados Destacados

Itens	1995-2003 %
IPCA	119,3
Preços Administrados	271,5
Linhas de Telefone Fixo	626,1
Gás de Cozinha	582,5
Eletricidade	339,5
Ônibus Urbano	283,7
Gasolina	266,2
Preços Livres	92,1

Fonte: Bacen/IBGE Elaboração:SEMAG

A despeito de o peso dos itens relativos aos preços administrados representar parcela menor na composição do IPCA (em torno de 28,7% ao longo do período considerado), tais preços impactaram o resultado final do índice mais do que a variação dos preços livres, o que tem gerado dificuldades para a gestão da política monetária, já que as variações do IPCA são consideradas nas decisões do Comitê de Política Monetária - COPOM sobre a determinação da taxa SELIC.

Considerações Finais

O Presidente do BACEN, na Carta Aberta nº 264/2004, esclareceu ao Ministro da Fazenda que o descumprimento da meta ajustada de inflação deveu-se principalmente aos seguintes fatores macroeconômicos: intensidade da inércia inflacionária herdada ao final de 2002, superior à estimada pelo Banco, por conta dos efeitos da depreciação cambial acentuados, sobretudo, nos preços administrados; forte pressão dos preços sazonais sobre a taxa de inflação, mesmo após a reversão da depreciação cambial verificada em março e abril de 2003, quando a taxa de câmbio saiu do patamar de R\$3,59/US\$, em fevereiro, para valores abaixo de R\$3,00/US\$; elevadas expectativas de inflação ao longo do exercício, ainda que decrescentes, que continuaram a exercer pressão sobre os preços da economia.

Os índices de preços, em especial o IPCA, mostraram novamente que a inflação foi de custos, dado que os aumentos nos preços de produtos administrados por contrato e monitorados são ligados aos setores provedores de insumos básicos à atividade econômica. Isso determina a necessidade de que haja por parte do Governo uma revisão na política de reajuste de preços públicos, visando ao cumprimento da trajetória das metas de inflação de forma continuada e, conseqüentemente, à redução de incertezas e à estabilidade das ações econômicas de curto prazo.

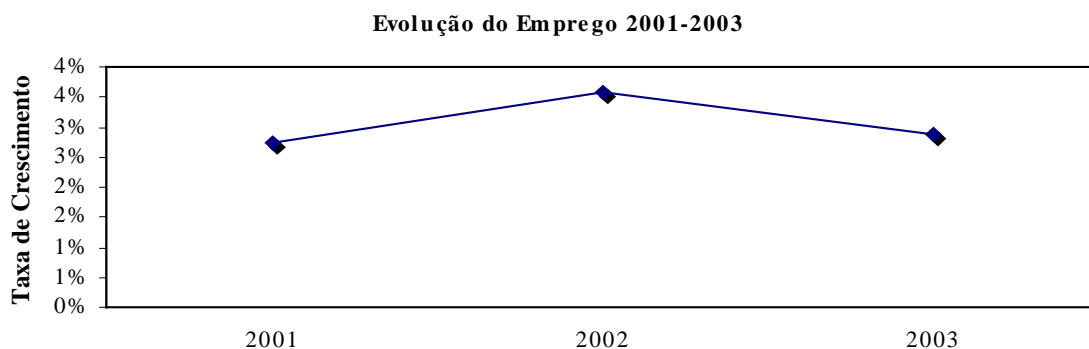
2.2.2 Nível de Emprego, Desemprego e Salários

No exercício de 2003, os indicadores do mercado de trabalho apontaram retração do nível de ocupação de mão-de-obra e redução dos rendimentos médios reais do trabalhador formal, em comparação com o exercício de 2002.

Apesar de o nível de emprego formal na economia ter crescido 2,89% em 2003, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego – CAGED, e, também, de ter ocorrido um aumento médio de 4,5% da população ocupada, item que compõe o cálculo da População Economicamente Ativa - PEA, nos termos da nova Pesquisa Mensal de Emprego - PME da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população desocupada apresentou um crescimento de 13,4% no mesmo período, do que decorre que o número de empregos gerados não foi suficiente para atender à demanda da população já desempregada aliada àquela que anualmente ingressa no mercado de trabalho.

Nível de Emprego

Como dito anteriormente, o nível do emprego formal na economia do País apresentou um crescimento de 2,89%, decorrente da geração de 645.433 novos postos de trabalho, quando observado o saldo entre a quantidade de admissões e desligamentos no CAGED, instituído pela Lei nº 4.923/65. Essa taxa, se comparada àquela registrada no exercício de 2002, de 3,59%, indica uma queda na geração de empregos formais no mercado de trabalho.



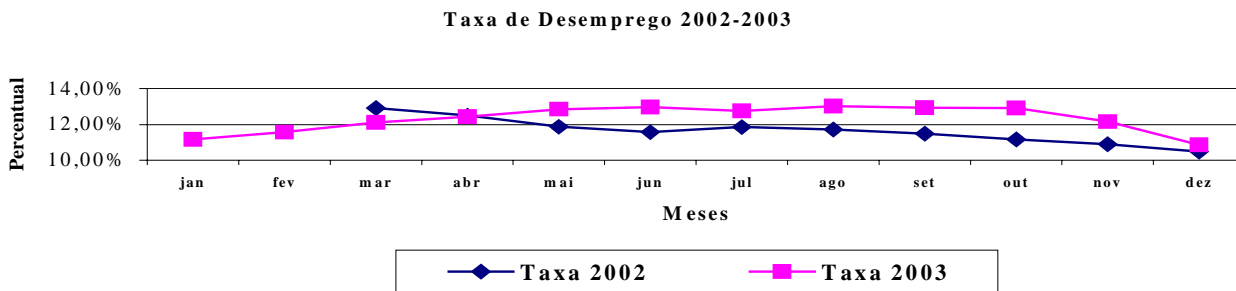
Os dados do CAGED em 2003 demonstram que as áreas metropolitanas que tiveram maior expansão no período foram a de Fortaleza, com 3,41%, e a de Belém, com 3,12%, enquanto que a região com maior variação positiva no saldo de postos de trabalho foi o Centro-Oeste, com 3,83%. Entretanto, a região Sudeste ainda manteve, em termos absolutos, o maior saldo positivo, com a criação de 318.708 postos de trabalho. Destacaram-se entre os estados com as maiores taxas de crescimento no ano passado os seguintes: Mato Grosso, com 5,64%, Amazonas, com 5,33%, e Tocantins, com 5,14%.

Em relação aos setores da economia, a maior variação de crescimento esteve concentrada na agricultura, com 5,07%, no setor de extrativismo mineral, com 4,47%, e no comércio, com 4,76%. O setor da Construção Civil, que é predominantemente intensivo de mão-de-obra, apresentou o pior desempenho no ano, com queda de 4,16% em relação ao exercício de 2002, representando a eliminação de 48.155 postos de trabalhos.

Taxa de Desemprego

A taxa de desemprego, considerada como a relação entre o número de desempregados e a população economicamente ativa, compreendendo esta a população ativa integrada ao mercado de trabalho, o que inclui pessoas que possam estar procurando emprego, de acordo com a nova PME do

IBGE, apurada a partir de março/2002, foi 12,32%, em média, indicando uma elevação do desemprego no exercício de 2003, observada a série mensal desde o exercício de 2002 apresentada abaixo.

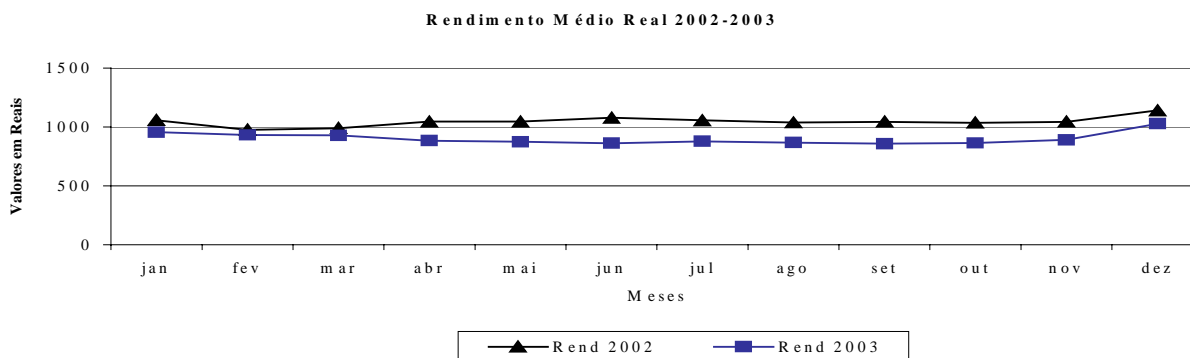


A análise do comportamento da taxa de desemprego, comparando-se as taxas observadas entre os meses de março a dezembro de 2002 e 2003, aponta uma taxa média de 12,5% para o exercício de 2003 e de 11,6% para 2002. Essa elevação do desemprego reflete a queda do nível da atividade econômica em 2003, que foi de - 0,2% do PIB, e o crescimento da PEA, que, em termos médios, apresentou variação de 5,5%, correspondente a mais de 1 milhão de novas pessoas no mercado de trabalho e ao crescimento de 13,4%, em termos médios, da população desocupada no cômputo da PEA.

A PME revela também que cerca de 2,8 milhões de trabalhadores ficaram desempregados nesses meses e que aproximadamente 2,6 milhões de pessoas mantiveram-se nesta situação, em média, durante o ano de 2003. A partir de outubro, entretanto, a trajetória da curva de desemprego declinou de forma mais acentuada, em razão da oferta sazonal de trabalho no final do ano, registrando-se uma taxa equivalente à de novembro de 2002, ou seja, 10,9%.

Rendimentos Médios

No tocante ao desempenho dos rendimentos médios reais, observa-se, à vista do gráfico a seguir, que os salários recebidos ao longo do ano alcançaram o valor médio de R\$ 901,67. Esse patamar é inferior ao do exercício de 2002, no qual os salários se estabilizaram, na média, em R\$ 1.045,80. Importa assinalar que essa situação atinge mais fortemente os trabalhadores não protegidos pela legislação trabalhista, sem carteira de trabalho, cuja remuneração historicamente tem sido menor que a dos trabalhadores com carteira assinada.



Consideração Final

A trajetória dos indicadores do mercado de trabalho do País acompanhou o nível declinante da atividade econômica em 2003. Tal fato é ilustrado pelo aumento verificado na taxa de desemprego e pela queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores, o que requer a adoção de medidas governamentais que assegurem a reversão desse quadro, consoante já sinaliza, aliás, a expectativa positiva de crescimento da economia em 2004.

2.2.3 Produto Interno Bruto

O resultado preliminar do Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado, aferido pelo IBGE a partir das Contas Nacionais trimestrais, alcançou R\$ 1.514.924 milhões no exercício de 2003. A variação real do PIB de 2003, em relação ao exercício de 2002, revelou uma retração de 0,2%, conforme se vê na tabela abaixo, desempenho semelhante ao verificado no exercício de 1992, quando a variação registrou, pela primeira vez, queda de 0,54% em relação ao exercício anterior.

Produto Interno Bruto, PIB per capita, População Residente e Deflator Implícito - 1995/2003

Ano	Produto Interno Bruto			População Residente 1.000 hab (1)	Produto Interno Bruto per capita			Deflator Implícito
	R\$ 1.000.000		Variação Real Anual %		R\$ 1,00		Variação Real Anual %	
	Preços Correntes	Preços do Ano Anterior			Preços Correntes	Preços do Ano Anterior		
1995	646.192	363.954	4,2	159.016	4.064	2.289	2,8	77,5
1996	778.887	663.371	2,7	161.247	4.830	4.114	1,2	17,4
1997	870.743	804.367	3,3	163.471	5.327	4.921	1,9	8,3
1998	914.188	871.892	0,1	165.688	5.518	5.262	-1,2	4,9
1999	973.846	921.369	0,8	167.910	5.800	5.487	-0,5	5,7
2000	1.101.255	1.016.312	4,4	170.143	6.473	5.973	3	8,4
2001	1.198.736	1.115.710	1,3	172.386	6.954	6.472	0	7,4
2002	1.346.028	1.221.834	1,9	174.633	7.708	6.997	0,6	10,2
2003 (1)	1.514.924	1.343.050	-0,2	176.871	8.565	7.593	-1,5	12,8

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

(1) População estimada para 1º/7/2003. Em função dos resultados do Censo Demográfico 2000, a estimativa foi revisada para toda a década de 1990.

O PIB per capita em 2003, a preços correntes, alcançou o valor de R\$ 8.565,00. A sua variação real, em comparação ao exercício de 2002, demonstra um queda de 1,5% na produção econômica por habitante. Já a variação anual do deflator implícito do PIB a preços de mercado, indicador que representa a variação média dos preços do período referente ao valor agregado gerado pelos setores da economia em relação à média dos preços desse agregado no período anterior, alcançou 12,8% em 2003.

As variações percentuais do PIB total (-0,2%) e do PIB per capita (-1,5%) revelam que a atividade econômica teve um desempenho inferior à taxa de expansão demográfica do País, que foi de 1,3% em 2003.

Componentes do PIB 2003

De acordo com a metodologia do IBGE referente às Contas Nacionais Trimestrais, adotada a partir de resultados da Série Encadeada do Índice Trimestral, os desempenhos dos agregados macroeconômicos que compõem o PIB, no 4º trimestre 2003, em comparação ao respectivo trimestre de 2002, são os abaixo assinalados.

Série Encadeada do Índice Trimestral (média de 1990 = 100)

Componentes do PIB	2002 - 4º Trimestre	2003 - 4º Trimestre	Variação %
Agropecuária	128,6	134,8	4,82
Indústria	129,3	127,1	-1,70
Extrativa Mineral	154,1	161,5	4,80
Transformação	129,4	129,9	0,39
Construção Civil	116,0	103,1	-11,12
Ser. Ind. Util. Pública	157,1	157,2	0,06
Serviços	122,9	123,3	0,33
Comércio	129,8	129,5	-0,23
Transporte	133,5	135,4	1,42
Comunicações	397,0	382,7	-3,60

Instituições Financeiras	89,6	89,6	0,00
Outros Serviços	144,4	144,0	-0,28
Aluguel de Imóveis	132,0	134,6	1,97
Adm. Pública	120,0	120,6	0,50
Vapb	133,4	133,3	-0,07
PIB pm	134,7	134,7	0,00
Consumo das Famílias	134,8	134,1	-0,52
Consumo do Governo	123,4	124,2	0,65
Formação Bruta de Capital Fixo	123,0	116,8	-5,04
Exportação	239,3	263,5	10,11
Importação (-)	235,6	259,1	9,97

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais - Contas Nacionais Trimestrais

A análise da tabela acima revela que, pelo lado da oferta, a maior expansão, de 4,82%, ocorreu no Setor Agropecuário, resultado do bom desempenho da safra dos produtos agrícolas, dos quais se destacam o trigo e a cana de açúcar, de acordo com a pesquisa de Levantamento Sistemático da Produção Agrícola do IBGE.

Já a indústria, refletindo a pressão do desempenho negativo da Construção Civil (queda de 11,12%), subsetor que detém um peso de 21% do total do setor industrial, apresentou variação negativa de 1,70%, em que pese os outros setores industriais terem registrado taxas positivas, como se segue: Extrativa Mineral (4,80%), Indústria de Transformação (0,39%) e Serviços Industriais de Utilidade Pública (0,06%).

No setor de Serviços verificou-se taxa positiva de crescimento de 0,33%. Os subsetores Aluguéis, Transporte e Administração Pública registraram incremento, respectivamente, de 1,97%, 1,42% e 0,50%, enquanto os subsetores Comunicações, Comércio (varejista e atacadista) e Outros Serviços evidenciaram taxas negativas respectivas de 3,60%, 0,23% e 0,28%. Quanto ao subsetor Instituições Financeiras, este não apresentou qualquer variação.

A análise dos componentes da demanda no quarto trimestre de 2003 em relação ao mesmo trimestre de 2003 indica que o Consumo das Famílias registrou uma variação negativa de 0,52%. Entre os fatores que podem explicar esse desempenho, ressaltam-se a contenção do crédito em face das elevadas taxas de juros e a queda, em torno de 13,6%, do rendimento médio real das pessoas ocupadas, conforme se pode ver no tópico 2.2.2 deste Parecer.

A Formação Bruta de Capital Fixo, registrou, segundo o IBGE, uma queda 5,04%, influenciada pela variação negativa da Construção Civil, enquanto o Consumo do Governo cresceu em 0,65%.

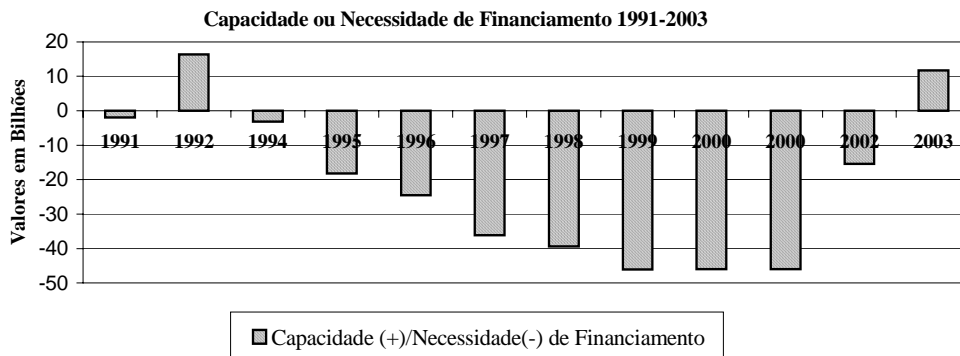
No Setor Externo, as Exportações de Bens e Serviços apresentaram um crescimento de 10,11%, superior ao das Importações, que embora também tenham se expandido, seu patamar atingiu apenas 9,9%.

Do exame de tais dados, conclui-se que as exportações e a agropecuária foram os setores que sustentaram a atividade econômica em 2003.

Capacidade de Financiamento da Economia

A Capacidade/Necessidade de Financiamento das Contas Trimestrais, calculada a partir da Poupança Bruta, deduzindo-se a Formação de Capital e a Transferência de Capital Enviada, e acrescentando-se da Transferência de Capital Recebida do Resto Mundo, indica ou o nível de autofinanciamento da economia com recursos próprios, ou a necessidade de recursos externos. Após uma série de dez anos sucessivos em que a economia apresentou Necessidade de Financiamento, registrou-se no exercício de 2003 uma Capacidade de Financiamento da economia brasileira no valor de R\$ 11,7 bilhões, conforme

gráfico abaixo. Isso significa que o desempenho das exportações e da poupança interna foram importantes para determinar a capacidade do País se financiar. De acordo com o IBGE, essa situação alterou-se, quando comparado ao resultado de 2002, exercício em que houve uma Necessidade de Financiamento de R\$ 15,4 bilhões.



O registro dessa situação deveu-se, sobretudo, ao Saldo Externo de Bens e Serviços, que passou de um superávit de R\$ 27,9 bilhões (2002) para R\$ 56,6 bilhões em 2003. Esse fato confirma que o aumento das exportações e da renda disponível proporcionaram um aumento poupança interna, que é um dos itens fundamentais para determinar a capacidade de financiamento do País.

A despeito de ter havido uma diminuição dos investimentos externos no País, dado que a conjuntura internacional foi desfavorável ao financiamento dos países emergentes, o ajuste externo favoreceu o crescimento das exportações, o que fez com que houvesse acumulação também das reservas internacionais no valor de R\$ 26,4 bilhões.

Consideração Final

Ante a retração da atividade econômica interna do País em 2003, aliada ao crescimento das exportações, mormente no que se refere ao Setor Agrário, pode-se inferir que o País no plano externo expandiu riquezas no resto do mundo, a ponto de alcançar capacidade de financiamento próprio, passando de devedor para credor na economia mundial.

No campo da política monetária, a afirmação do Presidente do Banco Central, em Carta Aberta nº 264/2004, de que a política conduzida em 2003, com aplicação de efeitos contracionistas de curto prazo, levaria a recuperação sustentada da atividade econômica, parece ter sido uma estratégia que, embora tenha reduzido em muito a taxa de inflação, não foi de toda eficiente para evitar a instalação na economia de um processo de recessão no ano que findou.

Por fim, a retração em termos reais de 0,2% do PIB evidencia a necessidade de ajustes das políticas públicas, no sentido da sustentação econômica do País com taxas de juros mais reduzidas, que não institucionalizem a indexação de preços nos mercados.

2.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA

2.3.1 Política Fiscal

Alta carga tributária, restrições ao investimento programado nos orçamentos fiscal e da seguridade social e atendimento prioritário às despesas financeiras da União são três aspectos da política fiscal praticada no governo anterior, mantidas no exercício de 2003.

As receitas e despesas aumentaram, respectivamente, 13,0% e 8,77% em relação ao exercício anterior, contra um aumento do IGP-DI de 7,67% e do IPCA de 9,3%. O contingenciamento dos investimentos do Governo Central, por sua vez, retardaram ou mesmo impediram a viabilização de importantes projetos de infra-estrutura, essenciais para a atividade econômica, enquanto que o descumprimento do limite constitucional mínimo de gastos em saúde, analisado em subtópico específico deste parecer, exemplifica as restrições sofridas pela área social. Quanto ao cumprimento das obrigações financeiras, mantiveram-se os mercados financeiros carregados de ativos de responsabilidade do Tesouro Nacional, ainda que à taxas de juros reais próximas de dois dígitos.

O quadro abaixo, sintetiza a participação relativa de cada um dos grupos de despesa, nos gastos do Governo Federal no último biênio, além de mostrar sua evolução entre os dois exercícios.

Evolução da Execução da Despesa por Grupo de Despesa entre 2003 e 2002

		R\$ 1,00				
Grupo de Despesa		Execução da Despesa em 2002	Comp % em 2002	Execução da Despesa em 2003	Comp % em 2003	Cresc % 2003/2002
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	75.029.037.155,50	11,12%	78.974.749.646,26	9,01%	5,26
2	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	55.260.683.321,77	8,19%	65.706.834.037,86	7,50%	18,90
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	208.783.008.487,62	30,93%	239.237.605.358,45	27,30%	14,59
4	INVESTIMENTOS	10.126.830.834,09	1,50%	6.452.131.384,70	0,74%	-36,29
5	INVERSOES FINANCEIRAS	20.936.187.952,08	3,10%	23.440.686.592,49	2,67%	11,96
6	AMORTIZ/REFINANC DA DIVIDA	304.792.342.096,67	45,16%	462.644.645.289,16	52,79%	51,79
TOTAL		674.928.089.847,73	100,00%	876.456.652.308,92	100,00%	29,86

Fonte: SIAFI

Cabe ressaltar que os gastos com amortização e refinanciamento da dívida dificultam a apreciação das despesas, vez que, dependendo do volume refinanciado da dívida, aumenta-se o total gasto de forma significativa. Por este motivo é apresentado o quadro seguinte, que exclui o grupo de despesa 6.

Evolução da Execução da Despesa por Grupo de Despesa entre 2003 e 2002 (Exclusive Amortização/Refinanciamento da Dívida)

		R\$ 1,00				
Grupo de Despesa		Execução da Despesa em 2002	Comp % em 2002	Execução da Despesa em 2003	Comp % em 2003	Cresc % 2003/2002
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	75.029.037.155,50	20,27%	78.974.749.646,26	19,08%	5,26
2	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	55.260.683.321,77	14,93%	65.706.834.037,86	15,88%	18,90
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	208.783.008.487,62	56,41%	239.237.605.358,45	57,81%	14,59
4	INVESTIMENTOS	10.126.830.834,09	2,74%	6.452.131.384,70	1,56%	-36,29
5	INVERSOES FINANCEIRAS	20.936.187.952,08	5,66%	23.440.686.592,49	5,66%	11,96
TOTAL		370.135.747.751,06	100,00%	413.812.007.019,76	100,00%	11,80

Fonte: SIAFI

No que trata do orçamento de investimento, conforme pg. 8, vol IV, do Balanço Geral da União - BGU, “as empresas estatais federais executaram no ano de 2003, investimentos no valor de R\$ 21,755 bilhões, equivalentes a 84% da dotação final autorizada, representando uma redução de 4,7% em relação ao investimento total realizado pelas estatais em 2002, em valores atualizados mês a mês, para dezembro de 2003, pelo IGP-DI.”

Desempenho Fiscal

O indicador dos resultados macroeconômicos da política fiscal em nível federal é a necessidade de financiamento do Governo Central. Ele tem como objetivo avaliar o impacto do gasto público sobre a demanda agregada da economia e pode ser medido pela diferença entre receitas e despesas ou pela identificação do valor financiado. Esses dois critérios são denominados, respectivamente, “acima da linha” e “abaixo da linha”, sendo o primeiro calculado pela Coordenação-Geral de Estudos Econômicos Financeiros – CESEF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e o segundo pelo Banco Central, ambos do Ministério da Fazenda. Também diferencia esses dois cálculos o regime de apropriação das receitas e despesas.

A vantagem da apuração “acima da linha” é a abertura dos itens de receita e despesa, enquanto sua desvantagem reside na pluralidade de formas de apuração e na demora do processamento dos cálculos. O critério “abaixo da linha”, por sua vez, é a forma mais rápida e precisa de mensuração, mas tem a desvantagem de não identificar os fatores causais do déficit. No Brasil, o cálculo oficial do déficit público é o efetuado “abaixo da linha”, pelo Banco Central, que coleta informações diárias sobre a situação dos passivos do setor público junto ao sistema financeiro.

O indicador internacional mais utilizado para medição das necessidades de financiamento do setor público (NFSP) é o resultado nominal, que inclui as receitas e despesas financeiras. No Brasil adota-se o resultado primário, que mensura a diferença entre as receitas e despesas não financeiras.

Em vista da diferença negativa entre receitas e despesas financeiras - de acordo com o BGU, p. B-10, o “*déficit nominal do setor público calculado pelo método acima da linha foi de cerca de 3,68% do PIB em 2003*” - e da inviabilidade política e social de um ajuste fiscal mais severo, o critério de desempenho definido na lei de diretrizes orçamentárias e acertado com o Fundo Monetário Internacional é o resultado primário. Ele tem se apresentado consistentemente positivo nos últimos cinco anos demonstrando a persistência do Governo Federal no cumprimento das metas acertadas no acordo com o FMI.

Déficit Público (Necessidades de Financiamento do Setor Público)

A queda de 0,2% do Produto Interno Bruto não impediu que o desempenho fiscal do Governo Central superasse as projeções estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2003. O Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, e alterações posteriores estabeleceram uma meta de superávit primário para o Governo Central de 2,45% do Produto Interno Bruto, aí incluídos os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% para o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais. Os resultados alcançados foram respectivamente, de 2,53% e 0,89% do PIB, maiores, portanto, que o previsto na LDO.

Analisando a discriminação do Resultado Primário do Governo Central, espelhado na Tabela A1, da publicação da STN Resultado do Tesouro Nacional, Dezembro/2003, Vol. 9, Nº 12, verifica-se que o aumento da receita total foi de 11,20%, enquanto a despesa total cresceu 10,54%, para uma variação do IGP-DI e do PIB de, respectivamente 7,67 % e de -0,2 % ao ano, o que indica que não houve propriamente diminuição de gasto ou da carga tributária. No mesmo período, os subsídios e subvenções econômicas cresceram 42,5% em relação ao exercício anterior.

Por outro lado, o contingenciamento da despesa, determinado por subseqüentes decretos, juntamente com o nível atual de vinculação de receitas orçamentárias, diminuíram a capacidade de execução da despesa, contribuindo para um superávit primário do Tesouro Nacional de R\$ 66,2 bilhões. Como exemplo, de um total de R\$ 13,9 bilhões de despesas previstas com investimento foram gastos apenas R\$ 6,5 bilhões, ou seja, 46,8% do programado.

Importa ressaltar, como assinalado no Relatório integrante do Acórdão 1919/2003-TCU-Plenário (TC-010.683/2003-4), que “*estudos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão indicam que apenas 61% do superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social pode ser utilizado diretamente para o pagamento de juros e amortizações da dívida, devido ao excesso de vinculações de receita. Assim, parte dos recursos resultantes do resultado primário acaba servindo apenas para aumentar a disponibilidade de caixa do Tesouro e, indiretamente, reduzir a dívida líquida da União*”.

Nestas circunstâncias, os contínuos superávites primários não impediram um aumento substancial da dívida que, de acordo com o BGU, e tendo em conta o conceito de Dívida Líquida do Governo Central – DLGC, cresceu 1,53% do PIB, passando de 35,32% para 36,85% do PIB. No conceito

mais ampliado, o de Dívida Líquida do Setor Público, o aumento foi ainda maior, 2,65% do PIB. De acordo com o Banco Central, “os juros nominais, o reconhecimento de dívidas, a variação de paridade da cesta de moedas que compõem a dívida externa líquida e o crescimento do PIB nominal” foram responsáveis pelos aumentos de 9,25%, 0,04%, 1,06% e 0,61% da razão DLSP/PIB, respectivamente, anulando os superávits primários e o ajuste cambial provocado pela valorização da moeda nacional frente à moeda americana, responsáveis por diminuições de 4,21% e 4,1% da razão DLSP/PIB, respectivamente.

Execução de Caixa do Tesouro Nacional

Dados do Ministério da Fazenda informam que, em 2003, a execução financeira do Tesouro Nacional, incluindo o pagamento de juros, apresentou superávit nominal de R\$ 3,2 bilhões, resultante do ingresso de receitas no montante de R\$ 370,9 bilhões e de desembolsos de R\$ 367,7 bilhões. Esses valores não incluem emissões e resgates de títulos da dívida mobiliária federal junto ao mercado, receitas decorrentes da renegociação da dívida externa, gastos com a amortização das dívidas contratuais interna e externa, despesas com aquisição de garantias referentes ao refinanciamento dos débitos externos, assim como despesas provenientes do relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, cujo resultado foi superávitaro em R\$ 35,0 bilhões.

Importa ressaltar que os dados de 2002, abaixo reproduzidos, são diferentes dos números apresentados no BGU referente àquele exercício. Na página B-121 do BGU 2002 foi informado um superávit nominal de R\$ 31,2 bilhões, contra os números agora apresentados que indicam um déficit nominal de R\$ 9,7 bilhões.

EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOIRO NACIONAL

	R\$ milhões		
DISCRIMINAÇÃO	JAN – DEZ/2002	JAN - DEZ/2003	VAR %
FLUXO FISCAL			
I. RECEITAS	328.255,30	370.915,90	13,00
I.1 – Recolhimento Bruto	236.652,70	267.376,30	12,98
I.2 - (-) Incentivos Fiscais	-249,3	-190	-23,79
I.3 – Outras Operações Oficiais de Crédito	11.175,80	13.403,30	19,93
I.4 – Receita das Operações de Crédito	2.283,10	1.408,40	-38,31
I.5 – Receita do Salário Educação	1.716,80	1.934,90	12,70
I.6 – Arrecadação Líquida da Previdência Social	76.625,20	86.860,90	13,36
I.7 – Remuneração de Disponibilidades – BB	51	116,1	127,65
I.8 – Doações para Combate à Fome	-	6,2	
II. DESPESAS	338.009,50	367.665,00	8,77
II.1 – Liberações Vinculadas	65.606,70	72.611,60	10,68
II.1.1 – Transferências a Fundos Constitucionais	47.421,80	49.229,30	3,81
II.1.2 – Demais transferências a Estados e Municípios	4.284,80	6.124,10	42,93
II.1.3 – Transferência da Lei Complementar 87	3.952,60	3.900,00	-1,33
II.1.4 – Outras Vinculações	9.947,40	13.358,10	34,29
II.2 – Liberações Ordinárias	272.402,90	295.053,40	8,32
II.2.1 – Pessoal e Encargos Sociais	72.875,10	78.196,70	7,30
II.2.2 – Encargos da Dívida Contratual	19.655,20	29.177,10	48,44
i) Dívida Contratual Interna	2.242,30	3.872,20	72,69
ii) Dívida Contratual Externa	17.412,90	25.304,90	45,32
II.2.3 – Encargos da DPMF – Mercado	27.006,90	23.740,40	-12,10
II.2.4 – Benefícios Previdenciários	90.696,50	107.945,60	19,02
II.2.5 – Custeio e Investimento	58.376,20	51.316,90	-12,09
II.2.6 – Operações Oficiais de Crédito	3.793,10	4.676,70	23,29
III. RESULTADO FINANCEIRO DO TESOIRO (I - II)	-9.754,20	3.250,90	33,33
FLUXO DE FINANCIAMENTO			

IV. RECEITAS	210.803,00	352.879,10	67,40
IV.1 – Emissão de Títulos - Mercado	199.014,90	336.555,50	69,11
IV.2 – Outras Operações de Crédito	11.788,10	16.323,60	38,48
V. DESPESAS	213.002,80	278.725,60	30,86
V.1 – Resgate de Títulos - Mercado	196.138,70	240.095,50	22,41
V.2 – Amortização da Dívida Contratual	16.864,00	38.630,00	129,07
V.2.1 – Dívida Interna	2.345,50	2.954,40	25,96
V.2.2 – Dívida Externa	14.518,50	35.675,60	145,73
VI. ENDIVIDAMENTO MOBIL INT LÍQ (IV.1 – V.1)	2.876,20	96.459,90	3.253,73
VII. RESULTADO RELAC TESOURO/BACEN	13.197,70	-42.368,50	-421,03
VIII. FLUXO DE CAIXA TOTAL (III + IV - V + VII)	1.243,70	35.035,90	2.717,07

Fonte: MF/STN

Carga Tributária Nacional

A carga tributária de um país representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente dos indivíduos e empresas, como forma principal de financiar o conjunto das atividades do governo. O conceito econômico de carga tributária é o quociente entre a receita tributária total e o valor do Produto Interno Bruto – PIB do país, em determinado exercício fiscal.

Adotou-se neste parecer o critério de carga tributária bruta, que considera as receitas tributárias sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como os subsídios, benefícios da seguridade social e os saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

As receitas que integram o cálculo da carga tributária são: os impostos, as taxas e contribuições de melhoria, dos âmbitos federal, estadual, municipal e do distrito federal; as contribuições sociais e econômicas; as contribuições aos órgãos fiscalizadores de profissões regulamentadas; as contribuições aos serviços sociais autônomos; as contribuições sindicais urbanas e rurais e os depósitos efetuados ao FGTS.

Ressaltam-se as limitações acerca do referido cálculo, face a dificuldade de obter-se informações sobre a arrecadação, especialmente aquelas referentes às receitas municipais, que foram estimadas tomando-se por base a série da arrecadação efetiva do período de 1999-2002 e a tendência da variação do PIB.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas em 2003 e a comparação com o exercício de 2002, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional.

Arrecadação das Receitas Federais, Estaduais, Municipais e Estimativa do Coeficiente Tributário

Tributos	2002	Part. %	% PIB	2003	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part.PIB
							R\$1,00	
Tributos Federais	326.826.929.142	69,17	24,28	368.769.247.520	68,65	24,34	12,83	0,25
Impostos, Taxas e Contrib. (*)	298.022.586.201	63,07	22,14	337.097.004.922	62,75	22,25	13,11	0,50
Dívida Ativa (**)	1.266.409.116	0,27	0,09	754.251.482	0,14	0,05	-40,44	-47,08
Contribuições Parafiscais	5.115.937.125	1,08	0,38	5.961.638.874	1,11	0,39	16,53	3,54
Sistema "S"	4.113.392.365	0,87	0,31	4.692.386.845	0,87	0,31	14,08	1,36
Outras Contr. Sindicais	547.258.174	0,12	0,04	589.239.051	0,11	0,04	7,67	-4,33
Órgãos fisc.profiss.	455.286.586	0,10	0,03	680.012.978	0,13	0,04	49,36	32,71
Depósitos do FGTS	22.421.996.700	4,75	1,67	24.956.352.242	4,65	1,65	11,30	-1,11
Tributos Estaduais	123.366.786.168	26,11	9,17	141.467.165.689	26,34	9,34	14,67	1,89
Tributos Municipais	22.323.159.934	4,72	1,66	26.932.712.587	5,01	1,78	20,65	7,20
Total dos Tributos	472.516.875.245	100,00	35,10	537.169.125.796	100,00	35,46	13,68	1,01
PIB	1.346.028.000.000		100,00	1.514.924.000.000		100,00	Evol.% PIB	12,55
Coeficiente Tributário			35,10			35,46		1,01

Fonte: SIAFI, STN, COTEPE/CONFAZ/MF, CEF e Entidades (Sistema "S" e Conselhos Federais de Profissões).

(*) Excluídos nas contribuições os montantes de R\$ 3.441.856.658 e de R\$ 4.156.929.533 em 2002 e 2003, respectivamente, referentes ao PASEP – Pessoa Jurídica Pública e Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade do Servidor, que não entram no cálculo da carga tributária.

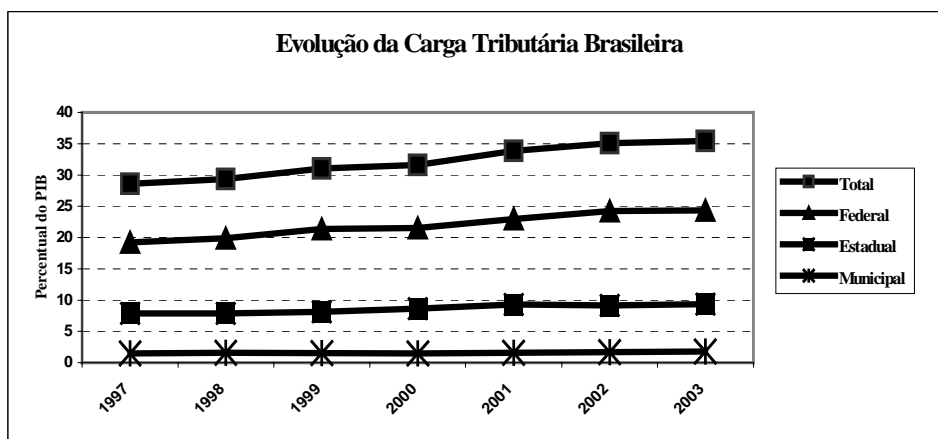
(**) Refere-se à Dívida Ativa de Impostos, Taxas e Contribuições administrados pela SRF e INSS, não incluindo o REFIS/PAES, Parcelamento Convencional, Multas e Juros.

Verifica-se que, em 2003, a arrecadação das receitas incluídas no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 13,68%, em relação ao exercício de 2002, enquanto no mesmo período, o crescimento nominal do PIB foi de 12,55%.

Entretanto, tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória, fornecida pelo IBGE por meio do Ofício nº 127/PR, de 8 de abril de 2004, foi de 12,80%, observa-se que a arrecadação apresentou crescimento real de 0,78% e o PIB registrou decréscimo real de 0,20%.

Assim, mesmo com o decréscimo real do PIB, a carga tributária nacional passou de 35,10% em 2002 para 35,46% em 2003, o que representou variação de 1,01%. Essa variação foi influenciada pela arrecadação das receitas federais em razão do elevado peso relativo desse componente tributário. Todavia, é de se destacar a influência do conjunto das receitas estaduais e municipais que perfizeram mais de 31% do total das receitas computadas na carga tributária e registraram crescimentos superiores ao das receitas federais.

Relativamente ao comportamento dos coeficientes tributários considerando-se uma série mais longa, nota-se ligeira estabilidade na passagem de 2002 para 2003, conforme registrado no gráfico a seguir.



2.3.2 Política Monetária e Creditícia

No ano de 2003, a economia brasileira caracterizou-se por dois períodos distintos: a retração da atividade econômica ocorrida no primeiro semestre e a reativação da economia, iniciada no segundo semestre. Diante desse contexto, a política monetária foi conduzida de forma a limitar os efeitos que a depreciação cambial ocorrida em 2002 pudesse produzir sobre os preços relativos, objetivando conter as pressões inflacionárias e reverter o quadro de deterioração das expectativas. Entre as medidas desta política monetária, duas sobressaem: i) a elevação, em fevereiro, da taxa de juros básica de 25% para 26,5% (mantida até junho) e ii) a elevação de 45% para 60% do recolhimento compulsório sobre depósitos à vista.

O quadro em questão exigia uma atuação firme da autoridade monetária, já que a aceleração inflacionária que se enfrentava não era resultado de fatores externos, mas sim um fenômeno diretamente relacionado à deterioração das expectativas dos agentes privados, sendo o combate à inflação crucial para a minimização do sacrifício de produto necessário para a estabilização. Ademais, um fracasso na ação antiinflacionária colocaria em risco os ganhos que a perspectiva de estabilidade proporcionaria sobre o crescimento econômico e ameaçaria promover o retorno de um mecanismo institucionalizado de retroalimentação inflacionária: a indexação.

Os primeiros resultados da ação da política monetária associados à austeridade da política fiscal começaram a aparecer já no primeiro semestre de 2003. Seguindo as decisões de aumento da taxa de juros, a taxa de câmbio entrou em forte declínio nos meses de março e abril, partindo de R\$ 3,59 em fevereiro para valores abaixo de R\$ 3,00 dois meses depois. A política monetária, no entanto, somente pôde ser flexibilizada quando se iniciaram os processos de convergência das expectativas para as metas previstas e de redução significativa das incertezas da economia. Como resultado da reversão das expectativas dos agentes privados, do controle da demanda agregada e da apreciação (o câmbio ficou mais favorável ao real) cambial, a partir de meados de 2003 passou a vigorar um quadro bastante diferente, marcado pela recuperação da confiança nas perspectivas da economia e pela volta à normalidade macroeconômica.

Entre junho e dezembro, a autoridade monetária diminuiu a taxa Selic em 10 pontos percentuais, encerrando o ano de 2003 no patamar de 16,5% ao ano. Além disso, implementou também um decréscimo de 15 pontos na alíquota do recolhimento compulsório incidente sobre recursos à vista. Na verdade, a política seguida em 2003, embora com efeitos contracionistas no curto prazo, atuou favoravelmente a um cenário de recuperação sustentada da atividade econômica ao reduzir as incertezas e reconduzir a inflação a uma trajetória compatível com as metas para ela fixadas.

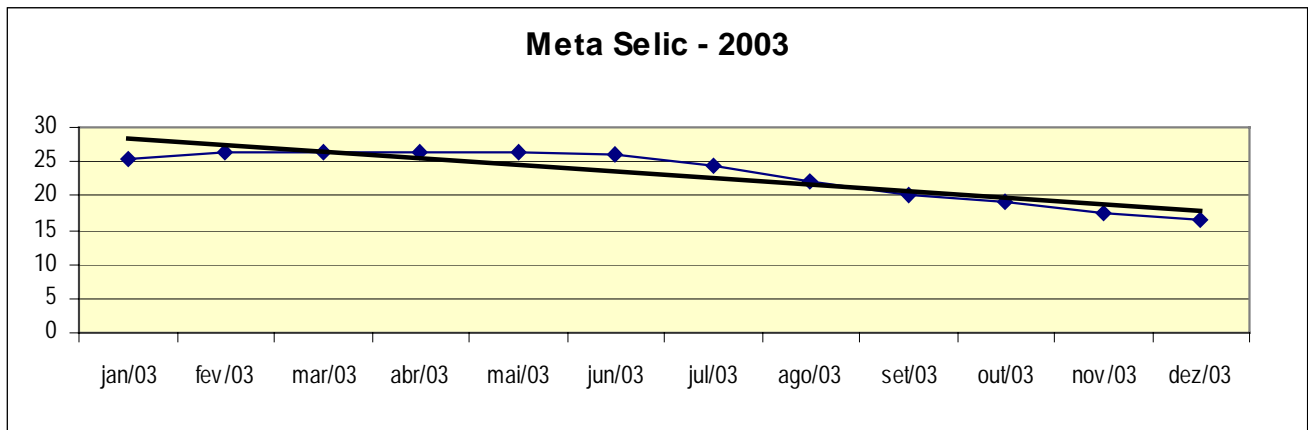
Evidentemente que todas essas medidas influenciaram o custo das operações de crédito e o spread bancário. Assim, durante o ano, o comportamento das operações de crédito refletiu as decisões da política monetária, e alcançaram, em dezembro de 2003, uma expansão nominal de 8,3% em relação a dezembro de 2002. Os recursos de livre direcionamento, que representavam 55% do volume de crédito, mantiveram-se praticamente estáveis durante o primeiro semestre, recuperando-se no segundo semestre com o início da recuperação da produção industrial e do consumo.

A expansão do consumo e da produção levou à ampliação da concessão de crédito, tanto para pessoa física quanto para pessoa jurídica. O setor agrícola exportador, aproveitando a recuperação da economia mundial no segundo semestre de 2003, foi o principal demandante por crédito, seguido pelo comércio varejista que, impulsionado pelo incremento do consumo, provocou o aumento da concessão de crédito na modalidade de títulos descontados.

Além da flexibilização da política monetária, foram tomadas, ainda, medidas visando à ampliação do acesso da população ao crédito bancário por meio do incentivo às operações de microcrédito, lastreadas em recursos de depósitos à vista e por meio da criação de cooperativas com livre admissão de associados. Para a redução do custo das operações bancárias, via redução do risco das operações de crédito, ressalta-se o esforço para a aprovação do projeto da nova lei de falências e a regulamentação, via edição da Medida Provisória nº 130/2003, de empréstimos consignados em folhas de pagamento para os trabalhadores da iniciativa privada.

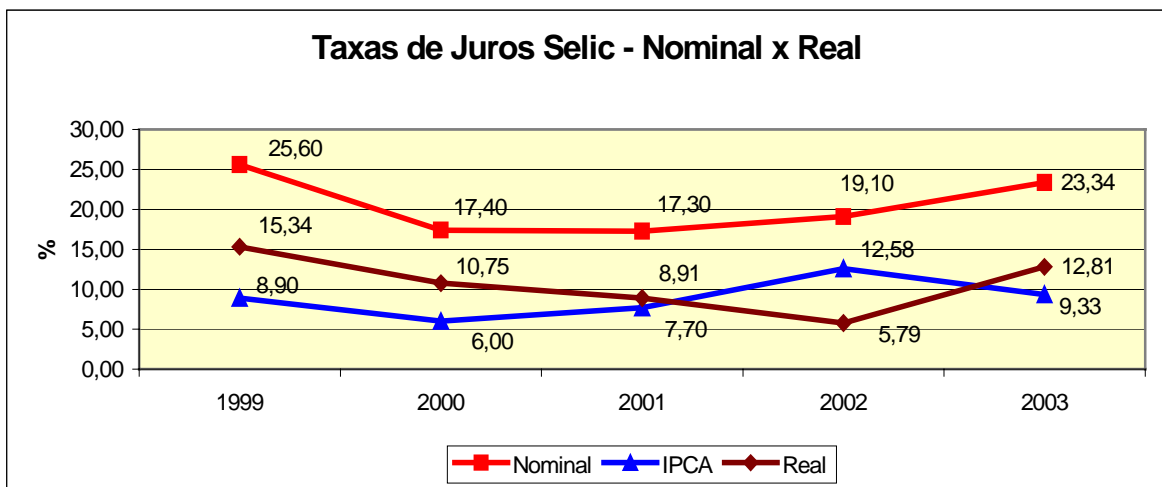
Taxas de Juros Nominais e Reais

A conjuntura econômica de 2003 levou a que a autoridade monetária utilizasse a Taxa Básica de Juros (Selic) como instrumento de contenção de pressões inflacionárias e mecanismo para convergência da inflação com suas metas. Para tanto, o valor dessa taxa foi fixada em 25,5% ao ano em janeiro, tendo sido aumentada em 1 p.p. em fevereiro e assim sendo mantida até junho, quando, diante de resultados mais consistentes no controle da inflação, foi possível promover uma flexibilização da política monetária, conforme demonstra o gráfico a seguir.



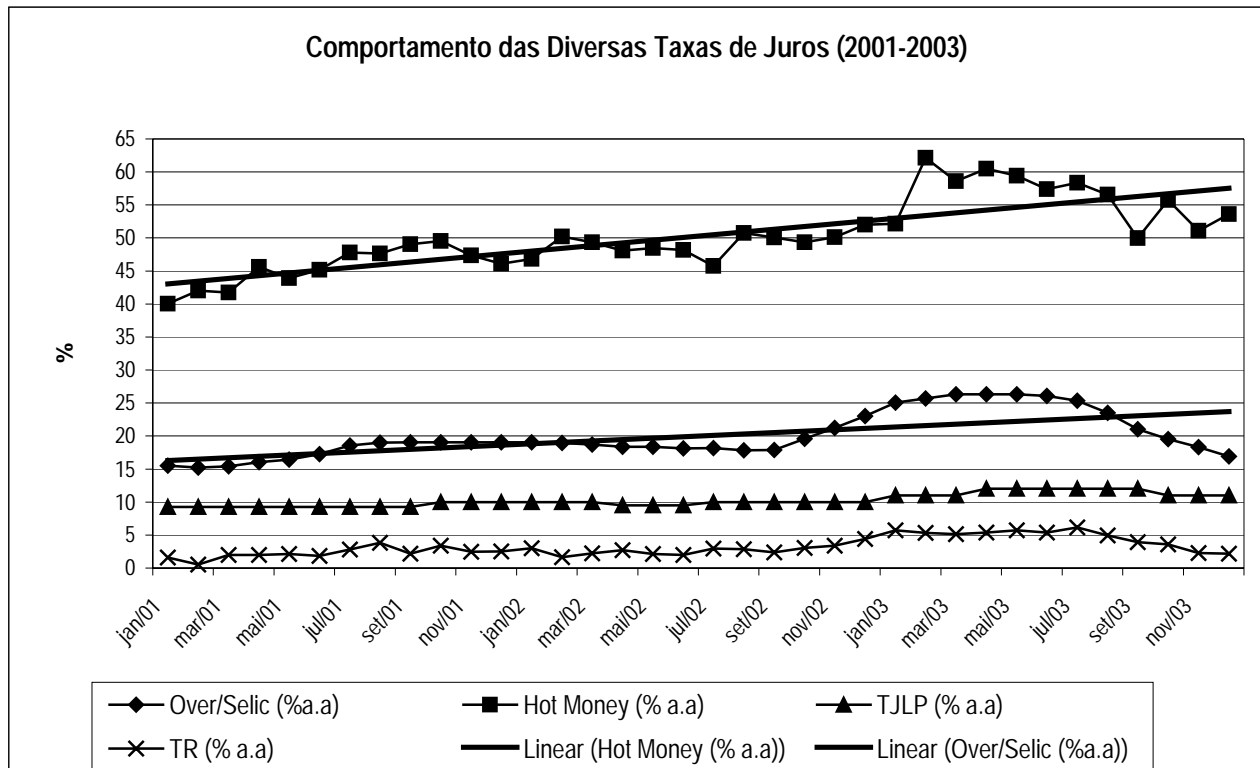
Fonte: Banco Central (<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>)

Uma análise depurada sobre a evolução da taxa Selic real e nominal permite verificar que, diante de um IPCA mais elevado, a taxa de juros real tende a diminuir e, dado o cenário de contenção do IPCA, associado a uma política de manutenção de juros nominais altos, a tendência é de se apurar um juro real maior. O gráfico seguinte apresenta a evolução da taxa Selic mensal para o período de janeiro de 2001 a dezembro de 2003. Nele fica ressaltado o período de turbulência ocorrida no final de 2002 e seus reflexos sobre os primeiros meses de 2003.



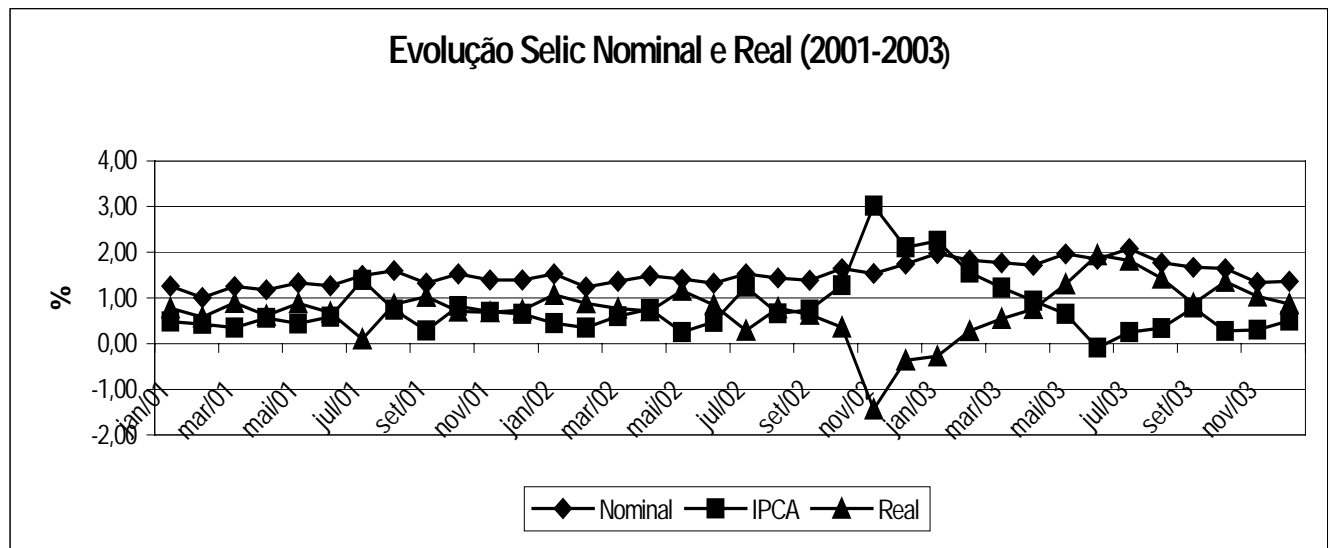
Fonte: Banco Central (Selic Anualizada a 252 dias) e IBGE (IPCA).

O próximo gráfico ilustra a trajetória das várias taxas de juros ao longo triênio 2001-2003. Nele fica evidenciado um comportamento mais estável das taxas administradas (TJLP e TR) quando em comparação com as taxas de mercado (*Hot Money* e *Over/Selic*). A TJLP é utilizada principalmente pelo BNDES. Seu objetivo é possibilitar o alongamento de prazos no mercado financeiro. Em seu cálculo é considerada a taxa de juros dos títulos da dívida externa (25%) e da dívida interna federal (75%), sendo corrigida a cada três meses. Já a TR é calculada pela média das taxas de juros dos CDB (Certificados de Depósito Bancário) dos 30 maiores bancos. Essas taxas são coletadas diariamente e a TR de um dia corresponde à média do dia, do dia anterior e do dia seguinte. Os recursos de *Hot Money* são utilizados pelas empresas para financiamentos de curtíssimo prazo.



Fonte: Banco Central (Selic Anualizada a 252 dias) e IBGE (IPCA).

Uma relativa volatilidade, certa tendência ao crescimento e alto *spread* são características visíveis das taxas *Hot Money*. Por outro lado, observou-se que a TR acompanhou levemente a flutuação da taxa Selic, a despeito de ser mais estável.



Fontes:

(1) Hot Money. Banco Central. Séries temporais (3939). Taxa Média Mensal (prefixada) das operações de crédito com recurso livres – Hot Money.

(2) Over/Selic. Banco Central. Séries temporais (4189). Taxa de Juros – Selic acumulada no mês anualizada.

(3) Taxa Referencial (TR). Banco Central. Séries temporais (7812). Taxa de Juros – Taxa Referencial (TR) – Primeiro dia do mês anualizada.

(4) Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Banco Central. Séries temporais (256). Taxa de Juros – TJLP.

Base Monetária, Meios de Pagamento e Agregados Monetários

Se o comportamento dos agregados monetários em 2002 foi condicionado pelas incertezas reinantes nos cenários econômicos interno e externo, a evolução dos agregados monetários em 2003 refletiu a conjuntura de reversão das incertezas registradas no segundo semestre do ano anterior, bem

como a normalização do fluxo externo de recursos e ainda a queda da taxa básica de juros e a estabilização da taxa de câmbio.

Neste contexto, torna-se inevitável analisar os impactos que os meios de pagamento tiveram sobre a economia. A média dos saldos diários dos meios de pagamento, em seu conceito restrito (M1, que inclui papel-moeda em poder do público + depósitos à vista), atingiu R\$ 104,9 bilhões em dezembro, correspondendo a um crescimento de 2,5% no ano, tendo o saldo do papel-moeda em poder do público se elevado em 3,1% e saldo de depósitos à vista, em 2,2%.

A discreta variação do agregado deveu-se fundamentalmente aos desembolsos provenientes das liberações extraordinárias do FGTS, à migração de recursos dos fundos de renda fixa para os depósitos à vista e ao volume de recursos movimentado para custeio do processo eleitoral.

Destaque especial para a expansão ocorrida no último trimestre, já que, ao longo do ano (a partir de março, principalmente), tanto a demanda por depósitos à vista, quanto a base monetária vinham se reduzindo continuamente, acumulando, em termos de média dos saldos diários, retração de 15,8% até setembro. Assim, o ano se encerrou com crescimento de 1,3%, atingindo R\$ 70,8 bilhões. A variação percentual em 12 meses deveu-se, principalmente, ao incremento de 4,8% no saldo médio do papel-moeda emitido, uma vez que a posição das reservas bancárias reduziu 6,3%.

Meio Circulante - 2002/2003

Discriminação	2002		2003		[(B)/(A)] %
	Quantidade (em milhares)	Valor (A)	Quantidade (em milhares)	Valor (B)	
Cédulas em papel	2.652.154,8	46.803.542,0	2.601.123,	48.427.758,4	103,4703
Cédulas em polímeros	206.755,6	2.067.555,7	171.624,6	1.716.246,9	83,0085
Moedas comemorativas	84,3	534,9	93,9	600,7	112,3014
Moedas inox	5.829.044,7	785.715,8	5.779.295,7	741.525,6	94,3758
Outras moedas	2.178.301,4	273.717,2	3.166.776,4	477.730,9	174,5345
TOTAL	10.866.340,8	49.931.065,6	11.718.913,60	51.363.862,6	102,8696

Fonte: Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/>)

Analisando as fontes de emissão primária de moeda, duas se apresentaram destacadamente contracionistas: i) os ajustes nas operações com derivativos mediante *swap* cambial - mecanismo de oferta de proteção cambial ao mercado - fator mais relevante de contração da base monetária com impacto de R\$15,6 bilhões no ano e ii) o segmento de outras contas com contração em R\$1,9 bilhão, valor determinado, em grande parte, pelas amortizações de dívidas de instituições financeiras em processo de liquidação extrajudicial. Atenuaram o resultado, por outro lado, as liberações relativas à exigibilidade adicional compulsória sobre depósitos e as devoluções referentes ao recolhimento compulsório sobre os depósitos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que juntas geraram expansão de R\$7,3 bilhões.

Já o comportamento dos meios de pagamento ampliados em 2003 refletiu, sobretudo, a evolução nas cotas dos fundos de investimento resultante do aporte de recursos oriundos da caderneta de poupança, dos depósitos a prazo e do ingresso de capital externo. Relativamente aos agregados monetários amplos (M2, M3 e M4), a base monetária ampliada, composta pelos passivos monetário e mobiliário interno federal, expandiu-se 12,5% no ano, alcançando R\$ 886,9 bilhões ao final de dezembro, tendo como principal determinante a apropriação de encargos, segundo regime de competência, da dívida mobiliária federal em poder do mercado. No entanto, este impacto expansionista foi parcialmente atenuado pela atualização da dívida mobiliária federal indexada à taxa de câmbio e pelos ajustes nas operações com derivativos.

O conceito M2 (i.e. M1 + mais os depósitos de poupança e os títulos emitidos pelas instituições financeiras), expandiu 3,7%, no ano, abaixo da capitalização de seus componentes. Esse

comportamento está relacionado com as captações líquidas negativas da caderneta de poupança e dos depósitos a prazo. Já o M3 (M2 + cotas de fundos de renda fixa e títulos públicos federais que dão lastro à posição líquida de financiamento em operações compromissadas, realizadas entre o setor não-financeiro e o sistema financeiro), registrou elevação de 21,7%, no ano. Destaca-se, nesse íterim, a expressiva captação líquida dos fundos de investimento em 2003, de R\$ 65,1 bilhões, com reflexo sobre as cotas dos fundos que registraram crescimento de 45,9% no ano, ante 26,2% em 2002. O conceito M4 (M3 + títulos públicos de detentores não-financeiros), elevou-se 18,1% no ano anterior, registrando R\$ 953,7 bilhões ao final de 2003.

Consistente com o atual regime de política monetária, baseado em metas para a inflação e nos comportamentos esperados para a renda nacional, taxas de juros, operações de crédito e demais indicadores relacionados, as metas estabelecidas pela programação monetária para os principais agregados monetários foram estritamente cumpridas, exceto no terceiro trimestre quando, em função da redução na alíquota de recolhimento compulsório sobre recursos à vista em 15 pontos percentuais, a base monetária restrita transpôs o limite inferior estabelecido. Dessa forma, conforme preconiza o parágrafo 2º do art. 4º da Lei nº 9.069/95, o Conselho Monetário Nacional (CMN), em reunião de 25/9/2003, autorizou o ajuste na programação monetária do agregado para o referido trimestre.

Principais Agregados Monetários

Discriminação	Trimestres de 2003 ⁽¹⁾			
	1º	2º	3º	4º ⁽⁴⁾
<i>Metas</i>				
M1 ⁽²⁾	83,9 – 113,5	81,4 – 110,2	84,4 – 99,0	85,4 – 115,5
Base Restrita ⁽²⁾	56,4 – 76,3	62,3 – 84,3	60,6 – 82,0	60,1 – 81,3
Base Ampliada ⁽³⁾	697,3 – 943,4	716,4 – 969,2	724,3 – 979,9	750,7 – 1015,6
M4 ⁽³⁾	719,5 – 973,5	749,7 – 1014,3	756,4 – 1023,5	796,7 – 1077,9
<i>Resultados</i>				
M1 ⁽²⁾	89,4	85,4	86,1	90,1
Base Restrita ⁽²⁾	69,3	65,7	58,9	61,0
Base Ampliada ⁽³⁾	810,2	804,5	847,3	871,3
M4 ⁽³⁾	827,5	846,8	893,9	924,6

Fonte: Banco Central do Brasil (<http://www.bacen.gov.br/mPag.asp?perfil=4&cod=307&codP=769&idioma=P>)

Notas:

- (1) Refere-se ao último mês do trimestre.
- (2) Média dos saldos nos dias úteis do mês do período.
- (3) Saldos em final de período.
- (4) Apenas outubro e novembro.

À semelhança do ano anterior, com o objetivo de reduzir a liquidez, o Banco Central promoveu duas alterações na exigibilidade do recolhimento compulsório e do encaixe obrigatório sobre os recursos à vista. Assim, por intermédio da Circular 3.177, de 19/2/2003, a alíquota incidente sobre a média aritmética dos valores sujeitos a recolhimento (VSR) passou de 45% para 60%. Posteriormente, após a estabilização das taxas de câmbio e de as taxas de inflação estarem convergindo para as metas estabelecidas, o Banco Central, por meio da Circular 3.199, de 8/8/2003, restabeleceu a alíquota sobre esses depósitos bancários em 45%. No entanto, observou-se uma certa estabilidade no nível de recolhimentos compulsórios quando comparado ao ano anterior.

Recolhimentos Compulsórios/ Encaixes Obrigatórios – Total

	R\$ bilhões		
	2001	2002	2003
Depósitos à vista	20,6	30,2	29,8
Poupança	19,0	30,0	30,1
Depósitos a prazo	12,8	23,5	23,4
Depósitos judiciais	10,6	12,7	14,9
Exigibilidade adicional	0,2	26,5	27,0
TOTAL	63,2	123,1	125,2

Fonte: Banco Central. Indicadores Econômicos (II.13 – Recolhimentos/encaixes obrigatórios de instituições financeiras).

Empréstimos do Setor Financeiro

A concessão de empréstimos pelo sistema financeiro esteve condicionada à alta de taxa de juros efetuada pelo governo federal, à entrada de capitais externos e à orientação do governo federal para que os bancos públicos, principalmente o Banco do Brasil, fornecessem estímulos ao crescimento da economia. A evolução da taxa de juros em 2003 provocou uma elevação do *spread* bancário médio da ordem de 3,12%, segundo dados do Banco do Central. A consequência dessa elevação foi a diminuição da taxa de crescimento das operações de crédito do setor financeiro, com um crescimento de 8,33%, em 2003, contra 13,82%, em 2002.

Interessante notar que, da mesma maneira que em 2002, os bancos públicos, proporcionalmente, foram os principais responsáveis pelo aumento da carteira de crédito do sistema financeiro. Em 2002, o crescimento das operações de crédito do setor público havia sido três vezes maior que o incremento das operações de crédito do setor privado. Em 2003, o diferencial de crescimento entre as carteiras dos setores público e privado saltou para quatro vezes, confirmando a política governamental de utilização de suas agências financeiras para fomentar a economia.

Chama a atenção, dentro desse quadro de retração, o fato de a classificação de risco das operações de crédito do setor público, determinada pela aplicação da Resolução CMN nº 2.682/99, apontar para uma melhoria na qualidade da carteira, apesar de seu incremento ter sido, proporcionalmente, bastante superior ao crescimento das operações de crédito do setor privado. A ampliação de carteiras de crédito obedece a uma lógica de risco e retorno, em que o crescimento agressivo, em um ambiente de fraca atividade econômica, leva, inexoravelmente, a um afastamento das boas práticas de concessão de crédito, podendo ser um indicativo de que a carteira de empréstimos do setor esteja superavaliada.

Operações de Crédito em 2003 e 2002 por setor e nível de risco

	2003		2002	
	Público	Privado	Público	Privado
Montante	166.756	243.069	144.381	233.926
Nível de Risco AA a C (1)	84,05%	90,67%	81,28%	90,62%
Nível de Risco D a G	10,76%	6,02%	14,84%	6,25%
Nível de Risco H	5,19%	3,31%	3,88%	3,13%

Fonte: Banco Central do Brasil

(1) Níveis de risco de acordo com a Res. CMN nº 2.682/99.

Dentre os bancos públicos, o Banco do Brasil foi o mais agressivo na política de concessão de créditos. O crescimento da sua carteira respondeu por, aproximadamente, 63% do incremento das operações de crédito do setor público. Destaque-se que as modalidades de financiamentos rurais e agroindustriais, com crescimento de R\$ 10 bilhões, e de empréstimos e títulos descontados, com aumento de R\$ 5 bilhões, foram as responsáveis pela expansão da carteira de crédito do Banco do Brasil.

A mencionada ampliação das aplicações em financiamentos rurais e agroindustriais do Banco do Brasil foi um atendimento à demanda do setor, que cresceu 22% e apresentou uma variação no seu PIB de 5% no ano de 2003, conforme informações contidas na sinopse econômica nº 133 do BNDES. O fato de o setor agrícola ter tido um desempenho dinâmico em 2003 atenua os indícios de que a carteira de empréstimos do setor público esteja superavaliada, tendo em vista que os créditos agrícolas representaram quase 50% do incremento de empréstimos públicos em 2003.

O crescimento das operações de crédito do BNDES e da Caixa Econômica Federal, por seu turno, foi mais modesto e alinhado com o incremento apresentado pelas operações dos bancos privados, refletindo, assim, a baixa atividade econômica do país em 2003.

Assim, em 2003, o incremento da concessão de créditos públicos para os diversos setores econômicos foi prejudicado, inicialmente, pela necessidade de contenção da inflação, com elevação das taxas de juros, e, a seguir, pela lenta recuperação da atividade econômica no segundo semestre, mesmo após a flexibilização da política monetária. O setor agroindustrial, voltado primordialmente para as exportações e com alta competitividade internacional, foi a principal exceção à regra e concentrou a maior fatia do incremento do crédito das instituições do setor público.

2.4 RELAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS COM O EXTERIOR

2.4.1 Dívida Externa e Vulnerabilidade Externa

Em dezembro de 2003, foi registrada uma dívida externa total de US\$ 214.898,47 milhões, revelando um aumento de US\$ 4.187,15 milhões em relação ao estoque de dezembro de 2002. A tabela abaixo revela um crescimento da dívida externa de 1990 a 1998. Em grande parte deste período, observou-se alta liquidez do mercado de capitais internacional associado a um período de relativa estabilidade cambial a partir do Plano Real. Tal conjuntura favoreceu o endividamento externo.

Dívida Externa Bruta			
Registrada e não Registrada / Pública e Privada			
Ano	US\$ milhões	Ano	US\$ milhões
1990	123.438,50	1997	199.997,50
1991	123.910,40	1998	241.643,63
1992	135.948,80	1999	241.468,84
1993	145.725,90	2000	236.156,61
1994	148.295,20	2001	209.934,26
1995	159.256,00	2002	210.711,32
1996	179.934,00	2003	214.898,47

Fonte: BACEN

Com a mudança do regime cambial em 1999 e, portanto, com um maior risco para os tomadores de empréstimos externos, pôde-se observar uma redução do estoque da dívida até 2002. Em 2003, entretanto, constatou-se um incremento de 1,02% em relação ao ano anterior. Em parte, pode-se explicar tal mudança em função dos elevados saldos comerciais ao longo do ano e a redução da volatilidade cambial. Dessa forma, foram criadas condições para uma recuperação mais rápida das condições de financiamento externo da economia brasileira. O risco país declinou continuamente durante o ano, caindo do patamar de 2.400 pontos em outubro de 2002 para menos de 600 pontos em dezembro de 2003 e, simultaneamente, os títulos da dívida externa brasileira valorizaram-se em média 28% em relação ao ano de 2002. Dessa forma, percebe-se uma redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Esses fatores, em conjunto com a ampliação da liquidez internacional, permitiram recuperar a captação externa. Dessa forma, a taxa de rolagem da dívida externa do setor privado, relação entre as captações e amortizações, passou de 42% na média do ano de 2002 para 115% na média de 2003. Também o fluxo de investimento externo retornou — com mais vigor a partir do segundo semestre — possibilitando que o investimento direto líquido alcançasse US\$ 9,9 bilhões ficando, ainda assim, 30% abaixo do volume de 2002.

2.4.2 Balanço de Pagamentos e Investimentos Externos

O Balanço de Pagamentos apresentou em 2003 um superávit em transações correntes de US\$ 4 bilhões, fato que não se verificava desde 1992.

No mesmo período, o país apresentou uma taxa de crescimento negativa de 0,2% em valores reais, fato que também não se verificava desde 1992, ocasião em que a taxa de crescimento do PIB teve uma queda real de 0,54%.

Ressalte-se que o país já vinha apresentando taxas de crescimento reais do PIB muito baixas em 2001 e 2002, 1,3% e 1,9% respectivamente, o que indica que o superávit anual em transações correntes não tem levado ao crescimento da economia como um todo.

O saldo positivo das transações correntes foi determinado pelo vigoroso superávit de US\$ 24,8 bilhões na balança comercial, reflexo de um aumento de 21% nas exportações frente a uma expansão de apenas 2% nas importações. Entre as causas para tal incremento das exportações estão a baixa absorção doméstica e o aumento dos preços das commodities no mercado internacional, as quais contribuem para a geração de excedentes exportáveis expressivos.

A elevação no valor das exportações pode ser explicada, principalmente, pela expansão de 15,7% no volume exportado, destacando, por classes de produtos, o acréscimo de 20,2% das exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados, que possuem maior valor agregado. Além do crescimento das vendas para mercados tradicionais, o comércio brasileiro foi favorecido pela expansão da economia americana e a recuperação da economia argentina. Destaque-se também a ampliação das exportações para novos mercados, dentre os quais destacam-se as vendas para a China, que apresentaram aumento de 80%.

EVOLUÇÃO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS – US\$ MILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	VAR. %
Balança Comercial	13.121	24.825	89,2
Exportação	60.362	73.084	21,1
Importação	47.241	48.260	2,2
Serviços e Rendas	-23.229	-23.640	-
Transferências Unilaterais	2.390	2.867	20
Conta Corrente	-7.718	4.051	-
Conta Capital e Financeira	8.856	5.543	-37,4
Investimento Direto Líquido	14.108	9.894	-29,9
Outros	-5.252	-4.351	-
Erros e Omissões	- 836	-1 099	-
Resultado Global	302	8.496	2.713,20

Fonte: Banco Central do Brasil.

No que diz respeito às importações, o crescimento de 2,2% deveu-se à elevação de 6% nos preços, uma vez que em volume houve uma redução de 3,7%. A retração no nível de atividade econômica, aliado a uma taxa de câmbio desvalorizada, pode explicar a redução na quantidade importada.

Com relação aos investimentos brasileiros diretos no exterior, observou-se um montante de saídas líquidas no valor de US\$ 249 milhões, que representaram um décimo daquelas registradas no ano anterior. Do total remetido em 2003, US\$ 62 milhões referiram-se a aumento de participações. Os empréstimos de empresas brasileiras a coligadas no exterior representaram saídas líquidas de US\$ 187 milhões, comparadas a US\$ 81 milhões em 2002. Os ativos de brasileiros no exterior sofreram redução de 35,3%, situando-se em US\$ 2 bilhões. Houve, também, uma retração de 38,9% dos investimentos estrangeiros diretos líquidos no País. Em 2002, tais investimentos somaram US\$ 16,6 bilhões contra US\$ 10,1 bilhões em 2003.

2.4.3 Política Cambial e Reservas Internacionais

Durante o processo eleitoral verificou-se uma forte instabilidade cambial em função das incertezas dos agentes econômicos quanto à condução da política econômica do novo governo.

Entretanto, a percepção do investidor estrangeiro em relação aos rumos da política macroeconômica do país, ao longo do primeiro semestre de 2003, foi mudando gradualmente à medida em que o novo governo colocava em prática as ações voltadas para a estabilidade fiscal e monetária e o controle da inflação.

Em abril, a agência classificadora de risco Fitch revisou a perspectiva dos títulos brasileiros de negativa para estável. Em dezembro, a agência de classificação Standard & Poor's melhorou a avaliação do Brasil. Essa reversão das expectativas em relação ao país, associada aos baixos rendimentos nos mercados dos países desenvolvidos, abriu a oportunidade de novas emissões de títulos soberanos que somaram US\$ 5,8 bilhões no ano, incluindo a operação de troca de títulos, e de papéis dos setores públicos financeiro e não-financeiro, que totalizaram US\$ 6,3 bilhões. No ano, o risco-Brasil reduziu-se de um patamar de 2.400 pontos no final de 2002 para 598 ao final de 2003. O efeito desse quadro se fez sentir nas taxas de câmbio. Em 31/12/2003, a taxa de câmbio alcançou R\$ 2,8892, equivalente à valorização nominal de 18,22% em relação ao ano anterior.

Ressalte-se também a maior tranquilidade no mercado de câmbio referente aos termos do novo acordo firmado com o FMI. Pelo acordo vigente até setembro de 2003, haveria desembolso de US\$ 8,1 bilhões no final do ano. No novo acordo negociado, essa parcela foi substituída por um empréstimo de US\$ 14 bilhões que somente deverá ser liberado em circunstâncias adversas, servindo como seguro contra eventuais turbulências no mercado financeiro internacional. Ademais, os vencimentos previstos para 2005, 2006 e 2007 foram reescalados, para diminuir, em US\$ 6 bilhões, a concentração de pagamentos em 2005.

Em linhas gerais, no exercício de 2003, a política cambial caracterizou-se pela gradual recuperação da margem de manobra perdida no ano anterior em relação aos instrumentos cambiais, com a redução significativa da dívida pública vinculada ao dólar e com a recomposição do nível de reservas internacionais, iniciativa essa assumida pelo Tesouro Nacional, que começou a atuar mais efetivamente, em julho, no mercado de câmbio, onde realizou mais de 90% de suas compras. Essa política de aquisição de divisas pelo Tesouro Nacional teve por objetivo poupar o uso das reservas internacionais do país, tendo sido liquidado, no ano, com os recursos adquiridos no mercado, vencimentos de US\$ 5,7 bilhões referentes a juros e principal de bônus e Clube de Paris. Além disso, ao longo de 2003, foram contratados cerca de US\$ 5,5 bilhões, destinados à liquidação de vencimentos da dívida externa pública entre janeiro e junho de 2004.

Em 2003, as reservas internacionais totalizaram US\$ 49,3 bilhões, com crescimento de US\$ 11,5 bilhões sobre o ano anterior. As intervenções do Banco Central no mercado doméstico de câmbio totalizaram compras líquidas de US\$ 1,6 bilhão, as quais ocorreram somente de janeiro a maio de 2003, além de terem se concentrado, de março em diante, na recompra de linhas ofertadas anteriormente.

2.4.4 Comércio Exterior e Negociações Multilaterais

Podem-se destacar em 2003 várias medidas de fomento às exportações: a simplificação dos procedimentos administrativos, a promoção comercial, a desoneração tributária, e o financiamento e a garantia das exportações.

Quanto à simplificação dos procedimentos administrativos, foi implementado em junho de 2003 o acesso aos módulos de Exportação do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) via Internet. Uma das vantagens do novo sistema é que o representante legal da empresa não mais precisará se apresentar a uma unidade de fiscalização aduaneira da Secretaria da Receita Federal (SRF) da sua região, podendo renovar sua habilitação pelo próprio sistema. Ainda em setembro de 2003, foi anunciado o processo de desburocratização das exportações, que destaca um conjunto de medidas voltadas para a simplificação do processo de exportação. A mais abrangente, implementada pela Portaria MDIC 405, de 3/9/2003, revogou 29 portarias desse Ministério relacionadas aos procedimentos de exportação.

Destaque-se a mudança na área tributária implementada pela Medida Provisória 135, de 31/10/2003, convertida na Lei 10.833, de 29/12/2003, que estabeleceu nova forma de cobrança não-cumulativa da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), eliminando a incidência em cascata dessa contribuição.

Quanto às importações, foi publicada a Portaria Secex 17, de 2/12/2003, que consolidou vários documentos administrativos da própria Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e do Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex). Essa nova Portaria já contempla os procedimentos acordados no âmbito da OMC.

A agenda de negociações comerciais brasileira mostrou-se bastante complexa em razão do aprofundamento do processo negociador nos diversos foros em que o país participa, dos interesses envolvidos e dos impactos que a conclusão dessas negociações podem provocar na economia. Um exemplo pôde ser observado na reunião Ministerial da OMC em Cancún, quando o Brasil liderou a formação de coalizão de países em desenvolvimento na área agrícola em oposição aos interesses dos países desenvolvidos na matéria.

Ressalte-se, no âmbito do Mercosul, a iniciativa dos dois principais sócios de retomar a agenda de negociação do bloco. Destaque-se, ainda, dois acordos firmados pelo Mercosul com o Peru, no marco da Aladi, e com os países membros da Comunidade Andina (CAN) - Colômbia, Venezuela e Equador. O Acordo Mercosul-CAN, assinado ao final da presidência *pro tempore* uruguaia, em dezembro, tratou de cronogramas para a liberalização comercial, regime de salvaguardas, normas técnicas, medidas fitossanitárias e sanitárias, regime de origem, medidas *antidumping* e compensatórias, medidas especiais e regime de solução de controvérsias.

Dentro da estratégia de relacionamento externo, outra iniciativa implementada pelo Mercosul foi a aprovação, pela Decisão CMC 9, de 17/6/2003, do Acordo Quadro Mercosul-Índia, constituindo-se na primeira etapa de uma aproximação comercial que poderá evoluir para a conformação de uma área de livre comércio.

As negociações entre o Mercosul e a União Européia pouco evoluíram ao longo de 2003. Essas negociações ficaram condicionadas à evolução do processo negociador da OMC, que praticamente ficou estagnada em face do impasse em Cancún. O sucesso das negociações entre os dois blocos está relacionado ao desbloqueio das negociações do tema agrícola.

Na Reunião Ministerial de Cancún da OMC, observaram-se divergências entre os países envolvidos nas negociações da Rodada de Doha. Os Estados Unidos e a União Européia defenderam uma proposta minimalista na área agrícola, medida que teve como reação da parte dos países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, a formação de uma coalização denominada G-20. Outra fonte de divergência foi a insistência dos países desenvolvidos de incluir na agenda das negociações temas como investimentos, concorrência, compras governamentais e liberalização do comércio, fato que gerou o impasse final da Reunião Ministerial de Cancún.

Ao final da 8ª Reunião Ministerial (Alca), em novembro de 2003, foi consagrada a adoção de uma metodologia flexível de negociação, conforme preconizou a Declaração de Miami. Os princípios dessa declaração apoiaram-se no tripé abrangência, equilíbrio e flexibilidade. Na arquitetura da Alca, foram definidos dois pilares para o acordo. O primeiro, composto de um conjunto de direitos e obrigações, é aplicável a todos os membros. O segundo pilar seria aplicado somente aos países que desejassem aprofundar o escopo da liberalização, incluindo obrigações e benefícios adicionais. Essa solução evitou impasse no processo negociador do bloco. De fato, a Reunião Ministerial de Miami adiou os impasses referentes ao primeiro pilar para a próxima reunião do Comitê de Negociações Comerciais.

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

**3 – ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS
DO EXERCÍCIO DE 2003**

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

3 - ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS DO EXERCÍCIO DE 2003

O processo orçamentário federal relativo ao exercício financeiro de 2003 foi disciplinado pelos seguintes dispositivos legais: artigos 70 a 72, 165 a 169, 195 e 212 da Constituição Federal; artigos 34 a 42, 60 e 72, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Lei nº 9.989, de 21/7/2000 (PPA/2000-2003) – alterada pelas Leis nºs 10.178, de 12/1/2001; 10.265, de 19/7/2001; 10.297, de 26/10/2001; 10.547, de 12/11/2002; e 10.598, de 11/12/2002 – Lei nº 10.524, de 25/7/2002 (LDO/2003); Lei nº 10.640, de 14/1/2003 (LOA/2003); e por disposições operacionais contidas na Lei nº 4.320, de 17.3.1964, no Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967, na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, e na Resolução nº 1, de 4/10/2001, do Congresso Nacional.

Registre-se que não foi ainda editada a Lei Complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal, que deverá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, matérias essas disciplinadas, até o presente, por disposições da Lei nº 4.320/1964 e por outras, que se vão estabelecendo nas leis de diretrizes orçamentárias e, a partir do exercício de 2000, por disposições da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3.1 PLANO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS – PPA

O Plano Plurianual é composto por programas, que se estruturam em ações, na forma de projetos, atividades e operações especiais, relacionados diretamente ao objetivo expresso do programa. O novo modelo orçamentário assenta-se sob o compromisso com resultados, buscando propiciar maior integração dos instrumentos principais de planejamento e orçamento: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

A exclusão, alteração ou inclusão de programas no PPA somente poderá ocorrer por meio de projeto de lei específico, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, permitindo-se, assim, a modificação do PPA durante o período de sua vigência, de acordo com o previsto no art. 5º da Lei nº 9.989/2000. Entretanto, conforme o disposto no art. 7º deste normativo legal, a inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas respectivas metas nos programas constantes do PPA, quando envolverem recursos dos orçamentos da União, somente poderá ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais.

A partir do exercício de 2000, o PPA 2000-2003 sofreu diversas alterações, tendo sido modificado pelas Leis nºs 10.178, 10.265 e 10.297, todas de 2001, bem como pelas Leis Orçamentárias de 2000 e 2001, e respectivos créditos adicionais. O Decreto nº 4.322, de 5/8/2002, por sua vez, publicou o Plano Plurianual vigente. O plano plurianual originalmente projetado para o quadriênio sob análise compreendia 365 programas, que aumentaram para 387, por ocasião da aprovação da Lei nº 9.989/2000. A partir do exercício de 2002 o PPA passou a conter 380 programas. As modificações realizadas nesse período compreenderam: novos programas, com suas respectivas ações; novas ações, em programas já existentes; alteração de ações (denominação, valores) e objetivo de programas; exclusão de programas; exclusão de ações.

3.1.1 A Alocação de Recursos no PPA no Período 2000-2003

O quadro a seguir apresenta os dispêndios globais previstos no Plano Plurianual 2000-2003, segundo a Mensagem Presidencial nº 839, de 1999 – CN (1.265, na origem), que encaminhou o respectivo projeto de lei ao Congresso Nacional, comparados com as dotações iniciais e despesas executadas nos orçamentos dos exercícios de 2000 a 2003.

**Dispêndios Globais Previstos no PPA 2000-2003
Previsão e Execução dos Orçamentos - Exercícios de 2000 a 2003**

	R\$ milhões				
ANO	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Valor Original Previsto PPA (1)	248.886	274.719	289.452	300.266	1.113.323
Dotação Inicial LOA (2)	173.817	215.882	241.280	279.475	910.454
Despesa Executada (3)	181.795	208.875	240.002	262.364	893.036

Fonte: Mensagem 839, de 1999 – CN e SIAFI.

(1) Gastos Globais, incluindo: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, Fundos, Empresas Estatais, Parcerias Público-Privadas, Agências Oficiais de Crédito e Renúncia Fiscal.

(2) e (3) Dispêndios do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excluídos os gastos com a Função 28 - Encargos Especiais e do Orçamento de Investimento das Estatais.

Como visto no quadro acima, as leis orçamentárias têm observado, em termos globais, os dispêndios anuais previstos no PPA em voga. Contudo, quando se detalham as dotações iniciais por Função de Governo, há que se notar a existência de acentuadas discrepâncias entre o planejamento constante no Plano e a programação orçamentária, como pode-se verificar no quadro a seguir:

**Dispêndios em Programas Finalísticos por Função de Governo Previstos no PPA x Dotação Inicial
Exercícios de 2000 a 2003**

	R\$ milhões						
DISCRIMINAÇÃO	PPA 2000/2003	Dotação Inicial 2000 (A) ¹	Dotação Inicial 2001 (B) ¹	Dotação Inicial 2002 (C) ¹	Dotação Inicial 2003 (D) ¹	(E) = A+B+C+D	(F) = E / PPA 2000/2003
Segurança Pública	1.044	1.555	2.514	1.836	2.631	8.536	818%
Relações Exteriores/Defesa Nacional	8.319	9.774	10.731	12.834	13.715	47.054	566%
Desporto e Lazer	249	187	362	378	358	1.285	516%
Outras	25.335	14.926	22.313	27.770	42.360	107.369	424%
Direitos da Cidadania	787	420	614	507	621	2.162	275%
Gestão Ambiental	3.353	1.638	2.424	2.790	2.326	9.178	274%
Educação	36.172	9.879	13.223	14.242	14.462	51.806	143%
Assistência Social	17.927	4.173	5.196	6.420	8.717	24.506	137%
Organização Agrária	4.501	1.328	1.543	1.566	1.599	6.036	134%
Saúde	78.007	18.078	23.640	25.885	27.783	95.386	122%
Previdência Social	372.172	86.509	102.016	114.727	131.841	435.093	117%
Comunicações	6.313	498	1.755	1.806	1.008	5.067	80%
Agricultura	42.346	6.142	7.791	8.809	8.998	31.740	75%
Trabalho	47.659	6.459	7.469	7.857	8.216	30.001	63%
Transporte	36.856	5.155	5.063	5.767	5.278	21.263	58%
Cultura	2.208	257	303	359	349	1.268	57%
Ciência e Tecnologia	15.537	1.261	2.067	2.018	2.093	7.439	48%
Habituação e Urbanismo	21.480	2.157	2.094	1.020	1.209	6.480	30%
Saneamento	6.852	319	436	249	224	1.228	18%
Comércio e Serviços	67.750	2.037	2.742	2.682	2.983	10.444	15%
Indústria	24.742	345	454	475	564	1.838	7%
Energia	165.317	720	1.132	1.283	2.139	5.274	3%
T O T A L	984.926	173.817	215.882	241.280	279.475	910.454	92%

Fonte: Mensagem 839, de 1999 – CN e SIAFI.

(¹) Total dos dispêndios por função, excluídos os Encargos Especiais e o Orçamento de Investimento das Estatais.

A Mensagem nº 839/1999-CN, que encaminhou o Projeto de Lei do PPA 2000-2003 ao Congresso Nacional, agrupou as funções acima em diversas áreas de atuação governamental, cuja comparação entre gastos planejados e programados para o período, com base no quadro acima, permite efetuar as inferências que se seguem.

No que tange à área “Desenvolvimento Social”, que engloba as funções “Saúde”, “Desporto e Lazer”, “Educação”, “Previdência Social”, “Assistência Social”, “Habituação”, “Urbanismo”,

“Saneamento”, “Trabalho” e “Organização Agrária”, observa-se percentual acumulado de 111%, referente à programação orçamentária no quadriênio 2000-2003, comparativamente aos dispêndios originalmente previstos no PPA. No entanto, há que se observar o baixo valor das despesas propostas nas áreas de “Saneamento”, “Habitação e Urbanismo” e “Trabalho”, a saber, 18%, 30% e 63%, em comparação com as despesas propostas para “Desporto e Lazer”, com percentual de 516%.

A área de “Infra-estrutura Econômica”, consolidando as funções “Transporte”, “Energia” e “Comunicações”, apresenta percentual somado de apenas 15% de recursos programados em relação ao planejado para o quadriênio. É de salientar, em particular, que os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social relativos aos exercícios de 2000 a 2003, no que se refere à função “Energia”, contemplaram tão-somente 3% dos gastos projetados no referido Plano Plurianual, uma vez que a maior parte desses dispêndios encontram-se programados no Orçamento de Investimento das Estatais.

Pela mesma razão apontada para a “Energia”, a área correspondente ao “Setor Produtivo”, compreendendo as funções “Agricultura”, “Comércio e Serviços” e “Indústria”, atingiu percentual total de dispêndios programados equivalente a 33% dos previstos no Plano, enquanto que a área de “Informação e Conhecimento”, contemplando a função “Ciência e Tecnologia”, atingiu o resultado acumulado de 34% dos dispêndios previstos no PPA.

Os gastos propostos por conta das funções “Relações Exteriores” e “Defesa Nacional” ultrapassaram a previsão originalmente estabelecida no Plano em 466%, o que retrata, por conta de se ter a realização de parte desses gastos em outras moedas, a necessidade de novo planejamento de dispêndios, em face dos resultados advindos da desvalorização da nossa moeda ocorrida desde o exercício de 1999, época de elaboração do PPA vigente.

Acrescente-se também a área de “Justiça e Cidadania”, que envolve dispêndios referentes a “Direitos e Cidadania”, “Segurança Pública” e “Cultura”, perfazendo um total de 296% de recursos orçados frente aos planejados, ressaltando-se a expressividade das despesas previstas nos orçamentos dos anos de 2000 a 2003, relativas à função “Segurança Pública”, quando comparadas ao total constante no PPA 2000-2003, a saber, 818%.

Por fim, a função “Gestão Ambiental” propôs, nos anos de 2000 a 2003, 274% dos dispêndios projetados na área de “Meio Ambiente”.

Há que se notar também a discrepância existente entre o planejamento quadrienal constante do PPA e a execução orçamentária constatada nos exercícios de vigência do plano, uma vez que os orçamentos previstos têm caráter eminentemente autorizativo. A comparação entre as despesas previstas no PPA e a sua respectiva realização, por função, nos anos de 2000 a 2003, está demonstrada a seguir:

**Dispêndios em Programas Finalísticos por Função previstos no PPA x Despesa Executada
Exercícios de 2000 a 2003**

DISCRIMINAÇÃO	PPA 2000/2003	Despesa Executada 2000 (A) ¹	Despesa Executada 2001 (B) ¹	Despesa Executada 2002 (C) ¹	Despesa Executada 2003 (D) ¹	R\$ milhões	
						E = A+B+C+D	(F) = (E) / PPA 2000/2003
Segurança Pública	1.044	2.189	2.604	2.202	2.405	9.400	900%
Relações Exteriores/Defesa Nacional	8.319	11.382	12.817	13.945	12.734	50.879	612%
Desporto e Lazer	249	174	298	265	160	896	360%
Outras	25.335	15.502	16.950	19.934	20.153	72.540	286%
Direitos da Cidadania	787	407	584	411	394	1.797	228%
Gestão Ambiental	3.353	1.139	1.899	1.265	948	5.251	157%
Assistência Social	17.927	4.442	5.298	6.513	8.416	24.669	138%
Educação	36.172	10.616	11.637	13.223	14.224	49.701	137%
Previdência Social	372.172	93.408	107.544	123.218	145.478	469.647	126%
Saúde	78.007	20.270	23.634	25.435	27.172	96.510	124%

Organização Agrária	4.501	1.093	1.330	1.381	1.430	5.233	116%
Trabalho	47.659	6.246	7.441	8.478	9.495	31.660	66%
Agricultura	42.346	5.082	5.482	5.500	6.506	22.570	53%
Cultura	2.208	238	278	240	231	987	45%
Transporte	36.856	3.289	3.962	5.142	3.048	15.441	42%
Ciência e Tecnologia	15.537	1.245	1.592	1.507	1.993	6.337	41%
Comunicações	6.313	404	456	566	641	2.068	33%
Habitação e Urbanismo	21.480	1.797	849	614	465	3.725	17%
Comércio e Serviços	67.750	1.864	2.782	1.831	2.067	8.543	13%
Saneamento	6.852	161	233	97	59	550	8%
Energia	165.317	524	726	7.819	3.905	12.975	8%
Indústria	24.742	323	477	418	439	1.656	7%
T O T A L	984.926	181.795	208.875	240.002	262.364	893.036	91%

Fonte: Mensagem 839, de 1999 – CN e SIAFL.

(*) Total dos dispêndios por função, excluídos os Encargos Especiais e o Orçamento de Investimento das Estatais.

Considerando o agrupamento das funções acima dispostas pelas áreas de atuação governamental anteriormente referidas, e comparando as relações do planejamento do PPA com a programação e execução orçamentária, observa-se melhoria apenas nas áreas de “Desenvolvimento Social”, “Justiça e Cidadania” e “Relações Exteriores e Defesa Nacional”, com a execução de dispêndios em montante equivalente a respectivos 117%, 302% e 612% daqueles constantes do Plano.

Em que pese essa alta realização, pode-se evidenciar, por um lado, que funções como “Saneamento” e “Habitação e Urbanismo” tiveram execução de apenas 17% e 8%, respectivamente, do planejado, enquanto, que, por outro lado, a execução de dispêndios na função “Segurança” atingiu 900% do montante estabelecido no Plano, revelando um grande desvio entre planejamento e execução.

A área de “Infra-estrutura Econômica” apresentou o índice de 15% quando comparada sua execução orçamentária frente ao Plano, idêntico ao apresentado pela dotação *versus* PPA, enquanto que todas as demais áreas de atuação apresentaram redução na relação entre a realização de dispêndios e o seu planejamento, comparada com a relação entre as dotações iniciais e o estabelecido no PPA. Destaque para as áreas “Setor Produtivo” e “Informação e Conhecimento”, que apresentaram índices de 24% e 41% na relação entre os recursos executados e planejados.

De forma geral, a relação execução orçamentária/planejamento, por função, referente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, nos anos de 2000 a 2003, expressou redução nominal de apenas 1% se comparada com a programação orçamentária/planejamento. No entanto, o baixo grau de alocação de recursos, particularmente nas funções associadas à “Infra-estrutura Econômica”, comprometeu o intentado compromisso com resultados, inerente ao PPA 2000-2003.

3.1.2 Avaliação da Execução do PPA no Exercício de 2003

A Lei nº 9.989 (PPA 2000/2003), de 21/7/2000, estabeleceu o planejamento governamental federal a partir de diretrizes estratégicas e macroobjetivos, que proporcionaram a definição seletiva do gasto público federal, objetivando, fundamentalmente, a promoção do crescimento econômico e a redução das desigualdades inter-regionais, da pobreza e das desigualdades sociais, bem como o desenvolvimento das áreas referentes ao desenvolvimento social, à infra-estrutura e ao setor produtivo, já discriminados no Relatório sobre as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2000.

Os indicadores de avaliação dos programas constantes do PPA 2000/2003, relacionados no *site* do Ministério do Planejamento, demonstram que persiste, no exercício de 2003, uma série de restrições operacionais e gerenciais, que limitam o processo de gestão por programas, sob o enfoque dos resultados, prejudicando, por sua vez, a sua execução, destacando-se os seguintes motivos para tanto:

- descompasso existente entre os recursos previstos no PPA e na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os efetivamente disponibilizados, em razão da significativa limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) promovida pelo Governo, no exercício de 2003;
- existência de indicadores de desempenho dos objetivos dos programas pouco representativos;
- necessidade de reformulação de programas e remanejamento de ações orçamentárias;
- mudanças contínuas na gerência de programas;
- inadequação de recursos humanos para a implementação dos programas;
- necessidade de adequação da estrutura organizacional à gestão por programas;
- assimilação incompleta dos conceitos referentes à nova sistemática de trabalho proposta no PPA;
- necessidade de aperfeiçoamento da ferramenta de informações, para que essas apresentem alto grau de confiabilidade.

O Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003, relativo ao exercício de 2003, elaborado pelo Ministério do Planejamento em atenção ao que determina o art. 6º da Lei nº 9.989/2000, vem corroborar as verificações acima, constatando-se que, em 429 dos 663 indicadores de desempenho dos programas estabelecidos, representando cerca de 65% do total, não foi apurado o índice de realização em 2003, conforme informações obtidas a partir da base de dados desse relatório, fornecida pelo Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPLAN.

Além disso, dos 4.998 produtos estabelecidos para as ações constantes do PPA, 955, representando cerca de 19% do total, não foram quantificados ainda na fase de planejamento, segundo as informações do mesmo SIGPLAN, o que restringe a verificação do nível de alcance das metas físicas do PPA aos 4.043 restantes.

Ressalvadas as deficiências acima, a partir dos dados constantes do SIGPLAN, agregando as fontes de financiamento dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimentos das Estatais, bem como as fontes de recursos extra-orçamentários previstas no PPA, chega-se, em valores nominais, aos montantes totais de R\$ 1.533.526 milhões previstos, e R\$ 1.168.520 milhões realizados, no decorrer dos 4 exercícios de vigência deste.

Os dois quadros que se seguem, baseados no SIGPLAN, evidenciam os 25 desempenhos mais e os 25 desempenhos menos satisfatórios, respectivamente, obtidos pelos programas constantes do Plano, demonstrados a partir das execuções financeiras prevista e realizada acumuladas, bem como ordenados pelas médias de realização física dos respectivos produtos.

Demonstrativo da Execução Física e Financeira dos Programas do PPA - Desempenhos satisfatórios Exercícios de 2000 a 2003

PROGRAMA	Total Previsto (A)	Total Realizado (B)	R\$ milhões	
			(B)/(A) %	Exec. Física %
BRASIL EM AÇÃO	1	1	100	100
CENSO 2000	512	512	100	100
MONUMENTA: PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO	141	48	34	100
VIGILÂNCIA SANITÁRIA EM PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS	33	33	100	100
PREVENÇÃO E CONTROLE DA MALÁRIA	168	168	100	100
TURISMO NO CORAÇÃO DO BRASIL	2	2	100	100
ASSISTÊNCIA A CIDADÃOS BRASILEIROS NO EXTERIOR	3	3	100	100

TURISMO CULTURAL	6	6	100	100
SAÚDE SUPLEMENTAR	103	88	86	100
BRASIL 500 ANOS (ENCERRADO)	39	39	100	100
ARRECAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	5	5	100	100
EDUC. E PROFISSIONAL. DO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA VISUAL	7	7	100	100
TURISMO NO SUDESTE	6	6	100	100
SERVIÇO DE SAÚDE DO EXÉRCITO	403	403	100	100
PREVENÇÃO E CONTROLE DA DENGUE	140	140	100	100
EDUC. E PROFISSIONAL. DO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA AUDITIVA	9	9	100	100
ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA	180	180	100	100
ESPORTE DIREITO DE TODOS	65	65	100	100
PBQP – PROGRAMA BRASILEIRO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE	7	7	100	100
INFRA-ESTRUTURA EM TRANSPORTES	209	194	93	100
SERVIÇO DE SAÚDE DA AERONÁUTICA	90	90	100	100
CONTROLE DE ARMAMENTOS, MUNIÇÕES E EXPLOSIVOS	8	7	89	100
SERVIÇO DE SAÚDE DA MARINHA	78	78	100	100
ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO DO EXÉRCITO À SOCIEDADE CIVIL	126	105	84	100
PROFISSIONALIZAÇÃO DA ENFERMAGEM	755	512	68	97

Fonte: SIGPLAN – Todas as Fontes de Recursos do PPA

Demonstrativo da Execução Física e Financeira dos Programas do PPA - Desempenhos Insatisfatórios Exercícios de 2000 a 2003

PROGRAMA	Total Previsto (A)	Total Realizado (B)	R\$ milhões	
			(B)/(A) %	Exec. Física %
EDUCAÇÃO FISCAL	6	-	0	0
ENSINO PROFISSIONAL DIPLOMÁTICO	4	4	100	0
SERV. INFORMÁTICA EM PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA	18	18	100	4
DES. INTEG. SUST. MESORREG. METADE SUL RIO GRANDE DO SUL	18	3	18	6
NOSSO BAIRRO	3.928	788	20	7
GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	813	800	98	9
CORREDOR FRONTEIRA NORTE	901	550	61	9
NOSSOS RIOS: ARAGUAIA-TOCANTINS	34	3	8	12
CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA O SETOR AERONÁUTICO	241	93	39	13
DES. INTEG. SUST. MESORREG. ZONA MATA CANAV. NORDESTINA	7	2	27	14
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA SUCROALCOOLEIRA	1.005	981	98	14
DES. INTEG. SUST. MESORREGIÃO DO XINGÓ	6	1	26	15
PRODUTIVIDADE DA CAPRINOCULTURA E DA OVINOCULTURA	26	6	24	16
CONTR. TRÁFEGO INTERN. PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS	36	30	84	17
DES. INTEG. SUST. MESORREGIÃO DE ÁGUAS EMENDADAS	6	2	33	17
SAÚDE DO JOVEM	47	25	52	18
DES. INTEG. SUST. MESORREG. VALE RIBEIRA E GUARAQUEÇABA	7	2	26	19
DES. INTEG. SUST. MESORREG. VALE JEQUITINHONHA E MUCURI	11	7	66	19
COMÉRCIO ELETRÔNICO	2	0	7	19
DES. INTEG. SUST. MESORREGIÃO DO ALTO SOLIMÕES	4	2	41	19
DES. INTEG. SUST. MESORREGIÃO DA CHAPADA DO ARARIPE	4	2	38	19
DES. INTEG. SUST. MESORREGIÃO DA BACIA DO ITABAPOANA	5	2	36	20
CESTA DE ALIMENTOS	489	130	27	20
DES. INTEG. SUST. MESORREGIÃO DO VALE DO RIO ACRE	4	1	30	21
CORREDOR OESTE-NORTE	1.509	658	44	21

Fonte: SIGPLAN – Todas as Fontes de Recursos do PPA

Consolidando as informações de todos os programas do PPA, agrupadas pelos órgãos por eles responsáveis, obtém-se o quadro a seguir, que demonstra, de modo análogo aos anteriores, as execuções física e financeira acumuladas no período 2000 a 2003.

Demonstrativo da Execução Física e Financeira dos Programas do PPA - Por Órgão Responsável
Exercícios de 2000 a 2003

Órgão Responsável	R\$ milhões			
	Total Previsto (A)	Total Realizado (B)	(B)/(A) %	Exec, Física %
Governo (*)	100.070	96.630	97	86
Advocacia-Geral da União	473	471	100	83
Superior Tribunal de Justiça	1.035	997	96	74
Ministério da Educação	58.257	48.957	84	72
Ministério da Cultura	2.819	1.270	45	72
Ministério do Esporte	1.218	1.06	87	72
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.577	1.518	96	71
Presidência da República	3.195	2.902	91	71
Ministério da Previdência Social	462.956	454.707	98	71
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	8.928	7.225	81	69
Ministério Público da União	3.327	3.264	98	69
Ministério da Saúde	101.598	92.462	91	65
Ministério da Defesa	20.838	14.566	70	64
Ministério da Fazenda	28.934	21.622	75	64
Ministério da Assistência Social	16.646	15.942	96	63
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	429	327	76	63
Gab. Min. Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	2.968	2.901	98	63
Ministério da Ciência e Tecnologia	17.164	9.358	55	63
Justiça do Trabalho	16.354	13.351	82	61
Supremo Tribunal Federal	579	478	83	60
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	125.964	66.568	53	59
Ministério do Trabalho e Emprego	64.547	41.943	65	58
Justiça Eleitoral	5.264	4.598	87	58
Justiça Militar da União	271	270	100	58
Senado Federal	4.007	3.415	85	58
Ministério do Desenvolvimento Agrário	23.684	13.476	57	57
Ministério da Integração Nacional	28.179	17.094	61	56
Ministério de Minas e Energia	192.548	100.278	52	55
Ministério da Justiça	8.359	7.460	89	55
Ministério do Meio Ambiente	4.278	2.676	63	55
Ministério das Relações Exteriores	2.382	2.327	98	55
Ministério das Comunicações	85.759	48.866	57	53
Tribunal de Contas da União	1.196	1.177	98	51
Ministério do Turismo	1.218	694	57	50
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	42.593	23.882	56	50
Justiça Federal	8.386	7.888	94	47
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	48	24	50	40
Ministério dos Transportes	37.726	15.392	41	38
Controladoria Geral da União	68	53	78	36
Ministério das Cidades	41.895	15.518	37	33
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	277	51	18	32
Câmara dos Deputados	5.511	4.862	88	25
Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR	-	-	-	-
TOTAL	1.533.526	1.168.520	76	58

Fonte: SIGPLAN – Todas as Fontes de Recursos do PPA

(*) Órgão Governo: entes da administração pública federal existentes até o exercício de 2002 que foram extintos, desmembrados ou incorporados em 2003.

No demonstrativo acima, fica prejudicada a avaliação dos programas realizados por órgãos de Governo afetados pela reestruturação promovida pela nova Administração no exercício de 2003, cuja execução foi englobada no “órgão Governo”, como indicado na nota explicativa que encerra a tabela.

Além disso, o quadro evidencia um baixo percentual de realização física no período de 2000 a 2003 para a média dos programas do PPA. Merece destaque que a defasagem apresentada de 18 pontos percentuais entre a média das execuções físicas e o total das execuções financeiras deve-se em grande parte à utilização de valores nominais no somatório da execução financeira, pois os mesmos valores deflacionados à época de elaboração do Plano tendem a ser significativamente inferiores aos apresentados, haja vista a inflação acumulada em 32,43% nesse período (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado - IPCA/IBGE).

3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Conforme dispõe o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2003

Em cumprimento a esse mandamento constitucional, a LDO/2003 estabeleceu as diretrizes para a elaboração do projeto de lei orçamentária de 2003, especificando, em anexo, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício. Ademais, essa lei dispôs em seu art. 2º que os programas e as ações prioritários constantes no seu anexo teriam precedência na alocação de recursos, não se constituindo em limite à programação de despesas.

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional continha originalmente 61 programas prioritários relacionados no seu Anexo de Metas e Prioridades, cada qual com suas ações (projetos/atividades/operações especiais) discriminadas, contemplando assim os objetivos, produtos e metas considerados prioritários no exercício. Como resultado do processo legislativo, a LDO aprovada para o exercício de 2003 acabou por enumerar um total de 116 programas prioritários no Anexo de Metas e Prioridades, com suas respectivas ações.

A Lei Orçamentária Anual incluiu os programas priorizados na LDO entre as dotações autorizadas para o exercício. Não obstante, o Poder Executivo, ao editar o Decreto nº 4.591, em 10/2/2003, dispôs que:

“Art. 15. Os dirigentes dos órgãos setoriais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento e de Administração Financeira e os ordenadores de despesa deverão observar:

I - a precedência para a execução de Programas e Ações com Gerenciamento Intensivo e para a execução de ações governamentais de natureza contínua e permanente”.

No Anexo XVI do supracitado Decreto foram relacionados, como sujeitos a "gerenciamento intensivo", 48 programas constantes da LOA/2003. Em alguns desses programas foram selecionadas ações específicas, enquanto em outros foi atribuída a condição de "gerenciamento intensivo" a todo o programa e, por consequência, à totalidade de suas ações.

Posteriormente, o Decreto nº 4.841, de 17/9/2003, modificou a redação dada ao art. 15, inciso I, do Decreto nº 4.591/2003, retirando a precedência na execução atribuída aos programas e ações com *gerenciamento intensivo*, mantendo, no entanto, o seu Anexo XVI.

Destaque-se que, ao contrário do observado nos pareceres das Contas do Governo, relativas aos exercícios de 2001 e 2002, todos os programas e ações relacionados no Anexo XVI compõem um subconjunto dos programas e ações identificados no Anexo de Metas e Prioridades da

LDO/2003, não se observando, portanto, a existência de programas e ações identificados como de "gerenciamento intensivo" não discriminados como prioritários pela LDO/2003.

O quadro a seguir apresenta as dotações autorizadas e a execução da despesa, no exercício de 2003, do conjunto de programas prioritários relacionados no Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003, dividindo-o em dois subconjuntos, contendo, o primeiro, os programas relacionados no Anexo XVI do Decreto nº 4.591/2003 - "Gerenciamento Intensivo" -, e, o segundo, os programas não relacionados nesse normativo infralegal, considerando as despesas assinaladas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal-SIAFI como contingenciáveis, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

**Dotação e Execução das Despesas Contingenciáveis dos Programas Prioritários
Exercício de 2003**

DISCRIMINAÇÃO	DOTAÇÃO AUTORIZADA (A)	DESPESA EXECUTADA (B)	R\$ milhões
			(B)/(A)
TOTAL DE 48 PROGRAMAS COM GERENCIAMENTO INTENSIVO	19.861	14.067	70,83%
TOTAL DE 62 PROGRAMAS SEM GERENCIAMENTO INTENSIVO	9.543	6.450	67,59%
TOTAL DE 110 PROGRAMAS PRIORITÁRIOS *	29.404	20.517	69,78%

Fonte: SIAFI

(*) Apesar de constantes no Anexo de Metas e Prioridades da LDO, os seguintes programas não foram indicados no SIAFI como contingenciáveis: 0286 - OFERTA DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL; 0291 - ENERGIA NO EIXO ARCO NORTE; 0294 - ENERGIA NOS EIXOS DO NORDESTE; 0296 - ENERGIA NA REDE SUDESTE; 0298 - INTEGRAÇÃO ELÉTRICA NORTE-SUL; 0551 - ATUAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL.

Constata-se no quadro acima que não houve variação significativa na execução da despesa dos programas prioritários com gerenciamento intensivo comparativamente àqueles sem essa indicação.

O quadro abaixo, a seu tempo, evidencia os programas prioritários sem gerenciamento intensivo, relacionados no Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003, que tiveram a execução orçamentária de suas despesas inferior a 30% do montante autorizado no exercício de 2003.

**Programas Prioritários Contingenciáveis
Dotação Autorizada x Despesas Executada - Exercício de 2003**

PROG.	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA	DOTAÇÃO AUTORIZADA (A)	DESPESA EXECUTADA (B)	R\$ milhares
				(B)/(A) %
0297	ENERGIA NO EIXO MADEIRA-AMAZONAS	5.400	-	0,00
0498	PANTANAL	20.800	551	2,65
0500	TURISMO VERDE	20.325	878	4,32
0516	BRASIL JOGA LIMPO	42.234	2.237	5,30
8009	ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES-PRONAGER	49.316	6.470	13,12
0668	PAZ NAS ESCOLAS	14.553	2.146	14,75
0502	AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL	88.780	14.158	15,95
0153	DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	26.370	4.875	18,49
0156	COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	21.436	4.018	18,74
8018	DESPOLUIÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	85.705	18.724	21,85
8007	GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	10.558	2.497	23,65
0233	CORREDOR MERCOSUL	254.376	61.710	24,26
0805	INFRA-ESTRUTURA URBANA	780.749	213.658	27,37
0120	DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA FAIXA DE FRONTEIRA	66.335	19.617	29,57

Fonte: SIAFI

Confrontando a execução das despesas indicadas no Sistema SIAFI como contingenciáveis, relativas aos programas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003,

com a execução dos programas não prioritários, chega-se aos valores e percentuais apresentados no demonstrativo abaixo.

**Dotação e Execução das Despesas Contingenciáveis
Exercício de 2003**

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões		
	DOTAÇÃO AUTORIZADA (A)	DESPESA EXECUTADA (B)	(B)/(A) %
PROGRAMAS PRIORITÁRIOS (Anexo de Metas e Prioridades da LDO)	29.404	20.517	69,78%
PROGRAMAS NÃO PRIORITÁRIOS (226 Programas)	34.026	30.581	89,87%
PROGRAMAS CONTINGENCIÁVEIS (336 programas)	63.430	51.098	80,56%

Fonte: SIAFI

Dessa forma, verifica-se que a execução dos programas não prioritários foi aproximadamente 20% superior àquela observada nos programas constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003. O quadro abaixo apresenta os programas não prioritários que tiveram execução orçamentária em 2003 superior a 95% de sua dotação autorizada.

**Execução das Despesas Contingenciáveis dos Programas não Prioritários
Exercício de 2003**

PROG.	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA	R\$ milhares		
		DOTAÇÃO AUTORIZ. (A)	DESPESA EXECUT. (B)	(B)/(A) %
0639	SEGURANÇA E PROTEÇÃO AO TRAFEGO AQUAVIARIO	6.113	6.146	100,54
0092	DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DO XI	380	380	100,00
0366	DESENVOLVIMENTO DOS CERRADOS - PRODECER	6.000	6.000	100,00
0028	PREVENÇÃO E CONTROLE DAS INFECÇÕES HOSPITALARES	1.154	1.154	100,00
0023	ATENDIMENTO AMBULATORIAL, EMERGENCIAL E HOSPITALAR	13.764.870	13.747.094	99,87
0008	ALIMENTAÇÃO SAUDAVEL	366.709	366.154	99,85
0080	DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTAVEL DA MESORREGIAO DA CH	380	380	99,84
0362	DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES PRODUTORAS DE CACAU	8.705	8.677	99,67
0083	PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA	969.316	964.061	99,46
0311	GESTÃO URBANA E METROPOLITANA	593	590	99,34
0024	VIGILÂNCIA SANITÁRIA EM PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS	11.100	11.019	99,27
0010	VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PRODUTOS E SERVIÇOS	154.924	153.668	99,19
0796	INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS E GEOGRÁFICAS	26.246	26.001	99,07
0644	CONTROLE DE ARMAMENTOS, MUNIÇÕES E EXPLOSIVOS	2.439	2.413	98,95
0006	PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS IMUNOPREVENÍVEIS	341.920	338.303	98,94
0011	PREVENÇÃO E CONTROLE DO CANCER E ASSISTÊNCIA ONCOLÓGICA	167.149	164.740	98,56
0005	ASSISTÊNCIA FARMACEUTICA	975.866	961.782	98,56
0369	PRODUTIVIDADE DE OLERICOLAS	5.790	5.698	98,41
0460	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA PESQUISA	468.909	460.914	98,29
0016	GESTÃO DA POLITICA DE SAÚDE	83.355	81.894	98,25
0373	PRODUTIVIDADE DA CITRICULTURA	990	973	98,25

Fonte: SIAFI

Ante o exposto, apesar de não haver incompatibilidade entre os Decretos de programação financeira e o Anexo de Metas e Prioridades da LDO/2003, não se constata a priorização de ações estabelecida por essa lei na execução orçamentária da União do exercício de 2003, à semelhança dos dois exercícios anteriores.

3.2.2 Cumprimento das Metas Fiscais

A meta de superávit primário para o setor público não financeiro consolidado foi de 4,25% do PIB em 2003, sendo 2,45% para o governo central, 0,7% para as empresas estatais e 1,1% para os governos estaduais e municipais. O resultado observado em 2003, 4,32% do PIB, superou a meta fixada

em 0,07%. Percebe-se, com base na tabela de Superávit Primário por Esfera de Governo, abaixo, que este excesso pode ser atribuído, basicamente, às empresas estatais, que obtiveram um superávit de 0,89% do PIB, isto é, superaram a meta em 0,19%, ou seja, pouco mais de 27%. Mais adiante veremos que o resultado do Tesouro também foi apreciável, pelo que se deve reconhecer que o Governo brasileiro praticou uma política fiscal prudente e rigorosa, necessária para não permitir uma evolução da relação dívida/PIB muito acentuada.

Superávit Primário por Esfera de Governo

Esferas	2002 %PIB	2002 Part. %	2003 %PIB	2003 Part. %
Governo Central	2,37	60,93	2,53	58,55
Governos Regionais	0,79	20,30	0,90	20,89
Empresas Estatais	0,73	18,78	0,89	20,56
Setor Público	3,89	100,00	4,32	100,00

Fonte: BCB Elaboração: MF/SPE

De 1998 até 2003, a política fiscal vem se caracterizando pela obtenção de sucessivos e crescentes superávites primários consolidados como proporção do PIB, sendo que em 1998 essa relação foi de 0,0%, em 1999 de 3,2%, em 2000 de 3,5%; 3,6% em 2001, 3,9% em 2002 e de 4,32% no ano de 2003. O Governo vem adotando essa política, uma vez que maiores superávites possibilitarão um melhor controle sobre o tamanho da dívida, sinalizando o propósito de garantir a solvabilidade da dívida pública e, assim, reduzir as pressões sobre as taxas de juros e sobre o risco País.

A tabela apresentada a seguir evidencia, de forma mais detalhada, a composição do superávit primário consolidado. Percebe-se que o resultado primário do Governo Central elevou-se de 2,37% do PIB em 2002 para cerca de 2,53% do PIB estimado pelo Banco Central em 2003, um incremento real de 6,75%. Entretanto, este incremento deve-se ao forte ajuste do Tesouro, que apresentou um superávit de 4,26% do PIB, em 2003, contra 3,63%, em 2002. Este incremento foi compensado negativamente por um incremento do déficit do INSS, de -1,26% do PIB, em 2002, para -1,73%, em 2003. O que se percebe é que o déficit na previdência é a principal fonte de desajuste das contas do Governo Central, levando à necessidade de ajuste nas contas do Tesouro com tanta intensidade quanto a do déficit do INSS.

RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO

<i>Setor Público</i>	(% PIB)	
	2002	2003
Governo Central	2,37	2,53
Tesouro ⁽¹⁾	3,63	4,26
INSS	-1,26	-1,73
Estados e Municípios	0,79	0,90
Estados	0,64	0,78
Municípios	0,15	0,12
Empresas Estatais	0,73	0,89
Federais	0,47	0,63
Estaduais	0,26	0,25
Municipais	0,00	0,01
Total	3,89	4,32

Fonte: Banco Central do Brasil

(1) Inclui o resultado do Banco Central do Brasil e a discrepância estatística registrada entre os dados do BACEN e do Tesouro.

(-) = Déficit.

No caso dos Estados e Municípios, os resultados observados em 2002 e 2003 confirmam um esforço de ajuste orçamentário e os benefícios da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressalte-se que tais ajustes foram feitos em um contexto macroeconômico adverso em função do baixo nível de atividade econômica no período, o que pode explicar o fraco desempenho do ano de 2003,

quando obtiveram um superávit de 0,90% contra uma meta de 1,1%, isto é, uma quebra de expectativa da ordem de 18%.

Quanto às empresas estatais, percebe-se que as estaduais e municipais apresentaram conjuntamente uma performance estável no período analisado. Enquanto as estaduais municipais geraram superávites praticamente nulos, as estaduais apresentaram superávites inferiores a 50% do alcançado pelas federais. Dessa forma, a maior parte do ajuste foi gerado pelas estatais federais. Este é um ponto preocupante, pois se o desempenho das estatais estaduais e municipais for mantido em 2004, haverá a necessidade de as federais continuarem a manter ou aumentar este forte ajuste fiscal, o que, além de ser mais difícil a cada ano, pode significar a redução de investimentos e de produtividade e, no limite, pode acarretar o sucateamento de tais empresas.

Com base no critério “abaixo da linha”, divulgado pelo Banco Central, o resultado fiscal do Setor Público Consolidado em 2003 apresentou um superávit primário de R\$ 66,17 bilhões. O esforço fiscal empreendido ao longo dos últimos exercícios gerou reflexos positivos sobre as necessidades de financiamento do Setor Público, o que pode ser atestado pela mudança do perfil dessa dívida ao longo do ano.

Destaque-se que, em janeiro de 2003, cerca de 40,2% da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi – estava com o vencimento programado para os próximos doze meses. Já em dezembro desse mesmo ano, a parcela da DPMFi, com o mesmo prazo de maturação, reduziu-se para 33,4%. O percentual de títulos prefixados elevou-se de 1,91% da DPMFi, em janeiro de 2003, para cerca de 12,5%, no mês de dezembro, e o percentual de títulos indexados à taxa de câmbio reduziu-se de 21,2% da DPMFi, em janeiro, para cerca de 10,8%, em dezembro.

3.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 165, § 5º, que a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas em que a União detém a maioria do capital social com direito a voto.

A elaboração dessa lei deve orientar-se pelas disposições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias aprovada para o exercício e conformar-se com os objetivos e metas constantes do plano plurianual vigente no período.

3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2003

A Lei Orçamentária Anual - LOA - para o exercício de 2003 foi sancionada e promulgada sob o n.º 10.640, em 14/01/2003. São apresentados, a seguir, os valores da Receita Prevista e da Despesa Fixada relativamente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constantes da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2003, bem como as alterações ocorridas nesses orçamentos decorrentes dos créditos adicionais, e ainda os limites para empenho e movimentação financeira fixados pelos decretos de contingenciamento.

Previsão da Receita e Fixação da Despesa na LOA/2003

A LOA/2003 estabeleceu, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o montante total de R\$ 1.036.056 milhões a título de Receita Estimada e Despesa Fixada, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Receita Estimada e Despesa Fixada – Recursos do Tesouro e Outras Fontes
Exercício de 2003

Discriminação	R\$ milhões		
	Recursos do Tesouro	Recursos de Outras Fontes	Recursos de Todas as Fontes
Orçamento Fiscal	829.114	7.307	836.421
(-) Parcela Destinada ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal	522.154	-	522.154
Valor Líquido	306.960	7.307	314.267
Orçamento da Seguridade Social	198.550	1.087	199.637
Refinanciamento da Dívida Pública Federal	522.154	-	522.154
TOTAL	1.027.664	8.394	1.036.058

Fonte: LOA – exercício de 2003

A receita estimada para o exercício de 2003, segundo as suas origens, é apresentada no quadro seguinte:

Receita Orçamentária - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Exercício de 2003

Receita Estimada	R\$ milhões
	Valor
I - RECEITAS DO TESOURO	505.510
RECEITAS CORRENTES	366.527
Receita Tributária	110.014
Receita de Contribuições	223.408
Receita Patrimonial	9.396
Receita Agropecuária	1
Receita Industrial	133
Receita de Serviços	14.073
Transferências Correntes	138
Outras Receitas Correntes	9.364
RECEITAS DE CAPITAL	138.983
Operações de Crédito Interna	82.658
Operações de Crédito Externas	25.111
Alienação de Bens	2.336
Amortização de Empréstimos	10.867
Transferências de Capital	38
Outras Receitas de Capital	17.973
REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL	522.154
Operações de Crédito Internas	493.538
Operações de Crédito Externas	28.616
II – RECEITAS DE OUTRAS FONTES DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	8.394
RECEITAS CORRENTES	5.094
RECEITAS DE CAPITAL	3.300
TOTAL	1.036.058

Fonte: LOA – exercício de 2003

A despesa fixada, por sua vez, segundo as suas origens, orçamentos e categorias econômicas, acha-se discriminada a seguir:

Despesa Orçamentária - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Exercício de 2003

Despesa Fixada	R\$ milhões
	Valor
PROGRAMAÇÃO À CONTA DE RECURSOS DO TESOURO	1.027.664
ORÇAMENTO FISCAL	829.114

Despesas Correntes	209.662
Despesas de Capital	609.073
Reserva de Contingência	10.378
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	198.550
Despesas Correntes	181.251
Despesas de Capital	7.591
Reserva de Contingência	9.708
PROGRAMAÇÃO À CONTA DE RECURSOS DE OUTRAS FONTES	8.394
ORÇAMENTO FISCAL	7.307
Despesas Correntes	2.703
Despesas de Capital	4.169
Reserva de Contingência	435
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	1.087
Despesas Correntes	1.047
Despesas de Capital	40
Reserva de Contingência	-
TOTAL	1.036.058

Fonte: LOA – exercício de 2003

Alterações dos Orçamentos

Para a obtenção do montante de recursos necessários à execução orçamentária do exercício de 2003, foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R\$ 63.912 milhões, conforme apresentado a seguir.

Créditos Adicionais - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Exercício 2003

	R\$ milhões
(+)Créditos suplementares	62.388
(+/-)cancelamentos/remanejamentos	(2.447)
(+)= Valor líquido dos créditos suplementares	59.941
(+)Créditos especiais	1.362
(+)Créditos extraordinários	2.609
Total Líquido dos Créditos Adicionais	63.912

Fonte: Balanço Geral da União – exercício de 2003 e SIAFI.

As aberturas ou reaberturas dos créditos adicionais foram autorizadas com a publicação de 74 leis ordinárias e 5 medidas provisórias durante o ano de 2003, sendo que 37 leis foram editadas durante os meses de novembro e dezembro, a apontar a necessidade de aperfeiçoamentos no planejamento ou execução orçamentária, conforme aliás vem recomendando este Tribunal em seus relatórios sobre as contas governamentais dos últimos exercícios.

Limites para movimentação e empenho - contingenciamento

A Constituição Federal remete à lei complementar dispor sobre finanças públicas, assim como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101/2000 instituiu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, contemplando, em seu art. 9º, a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público, nos seguintes termos:

"Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias".

O § 1º do referido artigo determina que, no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

O art. 4º da LRF prescreveu que caberia à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dispor sobre os critérios e a forma de empenho, tendo a Lei nº 10.524/2002 (LDO/2003) fixado, no art. 67, as regras a serem aplicáveis aos Poderes e ao Ministério Público no exercício de 2003, dispondo o parágrafo 3º desse artigo que o Poder Executivo informará aos demais Poderes e ao Ministério Público da União, até o 23º (vigésimo terceiro) dia do mês subsequente ao final do bimestre, acompanhado dos parâmetros adotados e das estimativas de receitas e despesas, o montante que caberá a cada um na limitação do empenho e movimentação financeira.

A limitação à programação orçamentária e financeira durante o exercício, conforme os três estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), denominada contingenciamento orçamentário, é operacionalizada por intermédio de decretos editados ao longo do ano. Tais decretos estabelecem limites globais para o conjunto de projetos, atividades e operações especiais a cargo de cada órgão (ministério) ou unidade orçamentária (no caso da Presidência da República e das Transferências), competindo aos ministros definir os programas e ações que serão afetados no âmbito dos seus respectivos ministérios.

O Projeto de Lei Orçamentária (LOA) para 2003, como dito, foi aprovado e promulgado pela Lei nº 10.640, de 14/01/2003. Em 10 de fevereiro de 2003, foi editado o Decreto nº 4.591, antecipando-se ao prazo previsto na LRF de um bimestre, dispondo sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa e sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2003. Do decreto inicial de programação orçamentária e financeira até o último decreto em vigor, foram publicados sete decretos, com acréscimos e supressões aos limites estabelecidos.

O Decreto nº 4.591/2003, composto por dezesseis anexos, reduziu em R\$ 14,75 bilhões a movimentação e o empenho de órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo constantes da LOA 2003, autorizando R\$ 47,25 bilhões, de R\$ 62 bilhões referentes a despesas discricionárias. Foram excluídas do contingenciamento, entre outras, as despesas referentes às transferências constitucionais e legais a Estados e Municípios por repartição da receita, as despesas relativas aos grupos de despesa de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida.

Posteriormente, foi comunicado, pelo Poder Executivo, o montante da limitação do empenho e da movimentação financeira concernente aos demais Poderes e Ministério Público, sendo contingenciado o valor de R\$ 277,5 milhões, em conformidade com o § 3º do art. 67 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Decorrido o segundo bimestre, em razão de arrecadações extraordinárias não previstas no início do exercício, foram realizadas reestimativas de receitas que apontaram a possibilidade de aumento de gastos públicos, inclusive permitindo uma recomposição parcial das dotações contingenciadas pelo Decreto nº 4.591/2003. O Decreto nº 4.708, de 28 de maio de 2003, recompôs as despesas discricionárias do Poder Executivo (sujeitas aos limites de movimentação e empenho e financeiro) em R\$ 1.049 milhões. Os limites de empenho e movimentação dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, por sua vez, foram aumentados no montante equivalente a R\$ 34,0 milhões.

Passado o quarto bimestre, verificou-se que o comportamento da economia no primeiro semestre não correspondeu ao cenário que serviu de base para a elaboração do Decreto 4.708/2003. Assim, procedeu-se à revisão dos parâmetros macroeconômicos e, conseqüentemente, à alteração das projeções de receitas e despesas obrigatórias para o exercício.

Para garantir o cumprimento da meta de superávit primário, fez-se necessária a ampliação do contingenciamento dos limites estabelecidos (Decretos nº 4.841, de 17/9/2003, e nº 4.847, de 25/9/2003), em R\$ 319,3 milhões, dos quais R\$ 293 milhões no âmbito do Poder Executivo. Considerando-se as limitações já efetuadas pelos Poderes e MPU até então, coube aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao MPU um aumento do contingenciamento de R\$ 5,3 milhões, R\$ 19,3 milhões e R\$ 1,7 milhão, respectivamente.

Em novembro de 2003, foi comunicada pelo Poder Executivo a este Tribunal a possibilidade de recomposição dos valores contingenciados pelo Decreto n.º 4.847/2003, em face das alterações observadas nos parâmetros macroeconômicos e, por conseguinte, nas projeções de receitas, considerando ainda as alterações na estimativa de algumas despesas obrigatórias. Por conseguinte, foi editado o Decreto n.º 4.894, de 25/11/2003, promovendo a ampliação dos limites no valor total de R\$ 353,1 milhões, sendo R\$ 324,0 milhões no âmbito Poder Executivo e de R\$ 29,1 milhões nos demais Poderes e Ministério Público da União, cabendo ao TCU o valor de R\$ 1,8 milhão.

Decorrido o mês de novembro, foram observadas arrecadações extras nas receitas administradas em relação às projetadas no Decreto nº 4.894/2003, ampliando-se o limite total estabelecido pelo Decreto nº 4.708/2003 em R\$ 657,8 milhões, sendo R\$ 603,6 milhões para o Poder Executivo e R\$ 54,1 milhões para os demais Poderes e Ministério Público da União (Decreto nº 4.913, de 11/12/2003).

Ainda no mês de dezembro foram editados dois decretos, ampliando a margem para limitação e empenho no âmbito do Poder Executivo, quais sejam o Decreto nº 4.926, de 22/12/2003, e Decreto nº 4.938, de 29/12/2003, nos valores totais de R\$ 367 milhões e R\$ 285 milhões, respectivamente.

No que se refere à metodologia apresentada pelo Poder Executivo para cálculo dos limites de movimentação e empenho, verifica-se que o mesmo tem estabelecido restrições orçamentárias significativamente mais representativas para o conjunto de projetos, que concentram os investimentos, do que para o conjunto de atividades e operações especiais, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Percentual de Restrição de Empenho de cada um dos Poderes e do MPU – Março/Maio/Setembro/2003

DISCRIMINAÇÃO	% Março			% Maio			% Setembro		
	Ativ.+OE	Projeto	Total	Ativ.+OE	Projeto	Total	Ativ.+OE	Projeto	Total
Poder Executivo	17,17%	62,50%	37,27%	17,17%	54,22%	33,59%	16,68%	60,75%	36,21%
Demais Poderes e MPU	17,18%	62,51%	52,23%	17,17%	54,21%	46,81%	16,68%	60,76%	51,96%
Poder Legislativo	17,16%	62,50%	42,53%	17,31%	54,13%	40,63%	16,70%	60,73%	44,59%
Câmara dos Deputados	17,16%	62,37%	30,93%	17,20%	54,12%	30,54%	16,62%	60,82%	32,59%
Senado Federal	17,50%	62,47%	54,93%	-	54,16%	54,16%	-	60,71%	60,71%
Tribunal de Contas da União	17,57%	62,65%	45,93%	17,57%	54,09%	40,74%	16,89%	60,70%	44,69%
Poder Judiciário	17,09%	62,51%	56,38%	17,09%	54,24%	49,22%	16,67%	60,74%	54,78%
Ministério Público da União	16,67%	62,41%	53,45%	16,67%	54,14%	46,69%	16,67%	60,90%	52,11%
TOTAL	17,17%	62,50%	37,54%	17,17%	54,22%	33,82%	16,68%	60,75%	36,49%

Fonte: TC n.º 019.136/2003-8.

(*)Percentual de Limitação de Empenho de cada um dos Poderes e do MPU em relação às respectivas bases de cálculo divulgadas em cada "Relatório aos Demais Poderes e ao Ministério Público da União" correspondente.

O percentual de contingenciamento no conjunto de atividades e operações especiais em maio teve a mesma magnitude de março, 17,17%, entretanto, houve redução no percentual de contingenciamento no grupo de projetos de 62,50% para 54,22%, favorecendo a todos os Poderes e ao Ministério Público da União.

Em setembro, no âmbito do Decreto n.º 4.847/2003, o percentual de contingenciamento no conjunto de atividades e operações especiais apresentou-se ligeiramente inferior ao de março e maio, correspondendo a 16,68% dos recursos constantes da base de cálculo. Em compensação, o percentual de

contingenciamento no grupo de projetos foi elevado para 60,75%, representando um percentual superior ao de maio, mas ainda inferior ao observado em março.

Em novembro, por sua vez, por força do Decreto n.º 4.894/2003, o percentual total de restrição estabelecido para o conjunto de atividades e operações especiais e projetos correspondeu a 33,70% dos recursos constantes da base de cálculo, apresentando-se inferior ao observado em março, maio e setembro, 37,54%, 33,82% e 36,49% respectivamente. O contingenciamento de 17,17% verificado para atividades e operações especiais permaneceu próximo aos percentuais observados para os meses anteriores. O grupo de projetos apresentou restrição de 53,97%, menor que os valores verificados em março e setembro, mas próximo dos 54,22% verificados em maio. Os percentuais totais de contingenciamento para o Poder Legislativo, Poder Judiciário e MPU – 40,21%, 48,61% e 46,19%, respectivamente - foram expressivamente maiores que o percentual de 33,48% estabelecido para o Poder Executivo. Os decretos posteriores, editados em dezembro, pouco modificaram tais percentuais.

Não obstante a restrição de movimentação e empenho ter atingido a média de 21,20% no Decreto n.º 4.894, de 25/11/2003, tal percentual é significativamente mais expressivo em alguns ministérios. Da mesma forma que nos decretos anteriores, verificou-se que, no Decreto n.º 4.894/2003, os Ministérios da Integração Nacional, do Esporte e das Cidades apresentaram uma limitação significativa de suas despesas discricionárias, respectivamente, 89,34%, 83,13% e 81,66%, sendo também representativas as limitações efetuadas nos Ministérios do Turismo e dos Transportes, as quais atingiram 77,83% e 57,46%, respectivamente. São registrados, a seguir, os percentuais contingenciados nos ministérios, excluindo os demais órgãos ou unidades orçamentárias:

Restrição de Movimentação e Empenho nos Ministérios – 2003

MINISTÉRIOS	% CONTINGENCIADA POR DECRETO						
	4.591/2003	4.708/2003	4.847/2003	4.894/2003	4.913/2003	4.926/2003	4.938/2003
MIN. DA AGRIC., PEC. E	41,97%	41,97%	31,23%	28,14%	26,25%	26,25%	26,25%
MIN. DA CIÊNCIA E	2,26%	2,26%	2,26%	2,95%	2,95%	2,95%	2,95%
MIN. DA FAZENDA	14,63%	2,36%	6,22%	4,35%	4,35%	4,35%	4,35%
MIN. DA EDUCAÇÃO	4,69%	4,69%	5,00%	7,75%	7,75%	7,75%	7,75%
MIN. DESENV., IND. COM.	30,70%	27,42%	32,21%	17,72%	16,64%	16,64%	13,40%
MIN. DA JUSTIÇA	20,93%	20,93%	20,53%	19,10%	19,10%	19,04%	19,04%
MIN. DE MINAS E ENERGIA	49,84%	48,45%	54,23%	54,23%	54,23%	54,23%	54,23%
MIN. DA PREVIDÊNCIA	16,77%	16,77%	20,74%	17,83%	17,83%	17,83%	1,86%
MIN. DAS RELAÇÕES	10,55%	5,25%	5,22%	21,10%	12,44%	12,44%	12,44%
MIN. DA SAÚDE	6,57%	6,57%	6,25%	5,43%	4,86%	4,86%	4,86%
MIN. DO TRABALHO E	33,36%	33,36%	43,44%	39,33%	39,33%	39,33%	39,33%
MIN. DOS TRANSPORTES	64,48%	56,86%	59,77%	57,46%	55,64%	53,41%	53,12%
MIN. DAS COMUNICAÇÕES	30,56%	30,56%	49,53%	48,96%	42,67%	42,67%	42,67%
MIN. DA CULTURA	51,11%	51,11%	55,64%	49,22%	49,22%	49,22%	49,17%
MIN. DO MEIO AMBIENTE	56,71%	55,56%	55,56%	55,56%	55,56%	55,56%	55,10%
MIN. DO PLANEJ., ORÇ. E	20,28%	13,46%	17,43%	21,11%	21,11%	21,11%	21,11%
MIN. DO DESENV. AGRÁRIO	36,47%	36,47%	40,83%	34,77%	34,77%	34,77%	34,77%
MIN. DO ESPORTE	88,33%	85,58%	83,14%	83,13%	83,13%	83,13%	83,13%
MIN. DA DEFESA	31,65%	29,61%	27,66%	23,80%	23,74%	23,13%	23,13%
MIN. DA INTEGRAÇÃO	90,78%	88,34%	90,31%	89,34%	88,16%	82,35%	81,63%
MIN. DO TURISMO	64,75%	64,87%	77,91%	77,83%	76,67%	76,67%	76,57%
MIN. DA ASSISTÊNCIA	20,31%	20,31%	20,31%	20,46%	20,46%	20,46%	20,46%
MIN. DAS CIDADES	85,19%	82,14%	83,10%	81,66%	79,63%	73,56%	73,53%

Fontes : TC n.º 005.532/2003-9, TC n.º 019.136/2003-8 e Anexos I, II e III do Decreto n.º 4.894/2003.

No que tange à programação financeira, foram impostos limites de pagamento, consolidados no quadro abaixo:

Limites de Pagamento – 2003

Anexos	Em R\$ mil				
	Dec n° 4.591/2003	Dec n° 4.708/2003	Dec n° 4.847/2003	Dec n° 4.894/2003	Dec n° 4.913/2003
ANEXO IV	33.629.543	35.040.231	35.314.622	35.865.152	415.000
ANEXO V	2.490.848	2.447.977	2.519.328	2.442.650	-
ANEXO VI	6.281.203	6.012.480	5.661.823	5.767.476	21.000
ANEXO VII	4.851.464	4.522.370	4.353.491	4.403.491	-
TOTAL	47.253.058	48.023.058	47.849.264	48.478.769	48.914.769

Fonte: TC n.º 005.532/2003-9, TC n.º 019.136/2003-8, Decreto n.º 4.894/2003 e Decreto n.º 4.913/2003.

Inicialmente, o Decreto n.º 4.591/2003 estabeleceu o montante máximo de pagamento em R\$ 47,25 bilhões, posteriormente o Decreto n.º 4.708/2003 fixou o limite de pagamento em R\$ 48,02 bilhões, o que representou um incremento de R\$ 770 milhões. No Decreto n.º 4.847/2003, o limite de pagamento foi fixado em R\$ 47,8 bilhões, tendo havido uma redução de R\$ 173,8 milhões em relação ao decreto anterior. No Decreto n.º 4.894/2003, o limite de pagamento estabelecido foi R\$ 48,4 bilhões, representando uma ampliação de R\$ 629,5 milhões em relação ao Decreto n.º 4.847/2003. Por fim, o Decreto n.º 4.913/2003 ampliou o limite para R\$ 48,9 bilhões. Tais montantes, entretanto, não se prestam apenas para o pagamento das despesas do exercício de 2003, mas também para pagamento de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, quando estes representam despesas discricionárias.

No exercício de 2003, foi inscrito em restos a pagar o montante de R\$ 18 bilhões, mas apenas R\$ 8,9 bilhões foram pagos durante o mesmo período. Para fins de análise dos aspectos envolvidos no contingenciamento, no que se refere aos limites de movimentação e empenho para 2003, o significativo montante inscrito em restos a pagar não produz qualquer consequência. Isso porque os valores inscritos em restos a pagar só impactam o resultado primário quando efetivamente pagos, ou seja no exercício seguinte ao de sua competência, desde que não cancelados ou oficialmente prorrogados para outros exercícios.

3.3.2 Receita

Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2003 - LOA/2003 estimou em R\$ 1,036 trilhão a arrecadação total da receita líquida orçamentária (receita bruta menos deduções, representadas pelas restituições e incentivos fiscais). Ajustando-se essa estimativa inicial com os acréscimos e deduções correspondentes aos créditos adicionais aprovados pelo Congresso Nacional, alcança-se o montante final de R\$ 1,034 trilhão para a previsão da arrecadação de receitas orçamentárias no exercício de 2003, conforme tabela a seguir:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias – 2003

Discriminação da Receita	Receita Prevista			Receita Realizada (D)	% D/A	%D/C
	Previsão LOA (A)	Previsão Adicional (B)	Total (C=A+B)			
I - RECEITA TOTAL	1.036.058	-1.891	1.034.163	918.530	88,66	88,82
I.1- Receitas Correntes	371.621	-1.857	369.761	384.447	103,45	103,97
Receita Tributária	110.014	-172	109.842	115.191	104,71	104,87
Receita de Contribuições	223.408	-1.339	222.068	226.063	101,19	101,80
Receita Patrimonial	10.370	-61	10.309	12.507	120,61	121,32
Receita Agropecuária	24	0	24	20	83,33	83,33
Receita Industrial	369	-7	362	346	93,77	95,58
Receita de Serviços	16.637	-231	16.405	19.829	119,19	120,87

Transferências correntes	214	-3	210	245	114,49	116,67
Outras receitas correntes (1)	10.585	-44	10.541	10.246	96,80	97,20
I.2- Receitas de Capital	664.437	-34	664.402	534.083	80,38	80,39
I.2.1- Rec. de Cap. (exceto Refin. da Div.)	142.283	-47	142.235	143.805	101,07	101,10
Operações de Crédito Internas	84.189	-2.596	81.593	76.469	90,83	93,72
Operações de Crédito Externas	25.119	249	25.367	4.143	16,49	16,33
Alienação de bens	3.770	-45	3.725	2.116	56,13	56,81
Amortização de Empréstimos	11.166	-127	11.039	13.012	116,53	117,87
Transferências de Capital	66	-	66	41	62,12	62,12
Outras Receitas de Capital	17.973	2.472	20.445	48.024	267,20	234,89
I.2.2-Refin. da Div. Públ. Federal	522.154	13	522.167	390.278	74,74	74,74
Operações de Crédito Internas	493.538	13	493.551	376.891	76,37	76,36
Operações de Crédito Externas	28.616	-	28.616	13.387	46,78	46,78

Fonte: Balanço Geral da União 2003 – páginas 174/84.

(1) Incluem multas, juros e dívida ativa de impostos, taxas e contribuições.

Como assinalado na tabela acima, R\$ 522.167 milhões correspondem à previsão final do refinanciamento da dívida pública federal, cujo tema é tratado em subtópico específico deste Relatório.

Deduzindo-se esse valor do total final previsto para a arrecadação no exercício de 2003, que alcançou o valor de R\$ 1.034.163 milhões, a estimativa correspondente ao montante da arrecadação orçamentária efetiva registrou a cifra de R\$ 511.996 milhões. Comparando-se essa receita orçamentária estimada com a correspondente receita efetivamente arrecadada no exercício, que atingiu o montante R\$ 528.252 milhões, verifica-se que a arrecadação totalizou 103,17% da previsão total da arrecadação de receitas orçamentárias inscritas na LOA/2003.

Em relação às Receitas Correntes, cuja arrecadação efetiva alcançou R\$ 384.447 milhões, representando um diferencial positivo de 3,97% em comparação à estimativa final de arrecadação, destacam-se as receitas decorrentes da Receita Patrimonial e da Receita de Serviços, com arrecadações de 121,32% e 120,87% em relação à previsão, respectivamente, e a Receita Agropecuária que alcançou 83,33% da previsão final de arrecadação.

Esses dados reforçam as constatações apresentadas nos últimos trabalhos realizados pelo TCU a respeito das previsões de receitas incluídas nos projetos de Lei Orçamentária Anual da União para os exercícios de 2003 e 2004 (processos TC 014.858/2002-2 e 012.983/2003-0, respectivamente), de que os modelos de estimação das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal - SRF, bem assim pelo INSS, compostas pelas tributárias e de contribuições, apresentam maior consistência técnica que as demais receitas correntes, como as patrimoniais, de serviços, agropecuárias e outras. Esse fato ocorre em razão de as suas estimações estarem a cargo de diferentes órgãos da administração pública direta e indireta que ainda não alcançaram o grau de qualidade técnica dos trabalhos desenvolvidos pela SRF e INSS.

No que concerne às Receitas de Capital, a receita realizada global (exceto refinanciamento da dívida) somou R\$ 143.805 milhões, significando um acréscimo de 1,1% em relação à estimativa final para o exercício de 2003. Ressalta-se que alguns grupos da Receita de Capital apresentaram diferenças significativas entre os valores efetivamente arrecadados e as respectivas previsões finais de arrecadação, como as "Operações de Crédito Externas", que atingiram 16,33% do valor previsto, e as "Outras Receitas de Capital", que chegaram ao montante de 234,89% do valor estimado. Destacam-se nesse último grupo os itens "Resultado do Banco Central do Brasil" com acréscimo de 292,20% em relação ao previsto e a "Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional" que cresceu 68,90% ao valor inicial previsto.

Não obstante as maiores dificuldades inerentes à previsão das Receitas de Capital, já que são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro, as diferenças assinaladas demonstram que os métodos de previsões dessas receitas ainda necessitam de aprimoramento, o que também já havia sido oportunamente observado nos supramencionados trabalhos realizados pelo Tribunal.

Critério Gerencial

Consoante dispõe o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), se verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os Poderes da República e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

No Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2003, Lei n.º 10.524, de 25/7/2002, estabeleceu-se como meta de resultado primário do Governo Federal para esse exercício o percentual de 2,8% do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,25% decorrente dos orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,55% do orçamento das empresas estatais não financeiras. Não obstante, as limitações de empenho e movimentações financeiras realizadas tiveram por base não somente a revisão das estimativas do total das receitas não-financeiras e das despesas obrigatórias, mas também a elevação da meta de superávit primário para 2,45%, para os orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como para 0,70% do PIB, para o orçamento das empresas estatais não-financeiras. Essa nova meta de superávit primário ficou evidenciada no âmbito do Decreto nº 4.591, de 10/2/2003, pelo qual o Poder Executivo, antecipando-se ao prazo bimestral previsto na LRF, promoveu a primeira limitação de empenho e movimentação financeira nos seus órgãos.

No quadro "Reprogramações de Receitas - 2003" apresentado a seguir, examinam-se as sucessivas reprogramações de receitas decorrentes dos decretos de limitação de empenho e movimentação financeira nºs 4.591, de 10/2/2003, 4.708, de 28/5/2003, 4.847, de 28/9/2003, 4.894, de 25/11/2003, e 4.913, de 11/12/2003.

As variações das estimativas de receitas contidas no Decreto nº 4.591/2003 em relação às previstas na LOA foram justificadas pelo Governo Federal pela utilização de parâmetros econômicos (PIB, índice de inflação, taxa de câmbio, juros e massa salarial) mais atualizados, bem como pela adoção de novo índice de preços composto pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (55%) e pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna - IGP-DI (45%), denominado Índice de Estimativa de Receitas - IER, diferente daquele até então utilizado que se restringia ao IGP - DI.

As projeções contidas tanto no Decreto nº 4.591/2003, quanto no Decreto nº 4.708/2003, por sua vez, indicavam um crescimento das receitas administradas pela SRF, causado, essencialmente, pelo aumento da estimativa do Imposto de Renda - IR (mais de R\$ 9,5 bilhões em relação à Lei Orçamentária, somando-se os dois decretos), notadamente do IR retido na fonte sobre rendimentos de capital, por conta da elevação da taxa de juros acima do previsto no primeiro quadrimestre do exercício.

Quanto às Receitas não Administradas pela SRF, apesar do pequeno decréscimo (R\$ 264 milhões) estimado no Decreto nº 4.591/2003, as projeções contidas no Decreto nº 4.708/2003 apontavam para um crescimento da ordem de R\$ 2.546 milhões, por conta, em grande parte, da receita decorrente da Cota-Parte de Compensações Financeiras, advinda, principalmente, da alta do preço do barril do petróleo no mercado internacional associada à depreciação cambial.

Não obstante essa expectativa inicial de crescimento, em função da frustração da arrecadação observada no segundo trimestre do exercício, bem como de estimativas menos favoráveis para o último quadrimestre do ano, o Governo editou o Decreto nº 4.847/2003, estimando um decréscimo de R\$ 1.901 milhões no Imposto sobre Produção Industrial - IPI, e de R\$ 1.758 milhões na estimativa da Contribuição de Financiamento da Seguridade Social - COFINS, o que reduziu a estimativa de arrecadação da receita administrada pela SRF em R\$ 3.638 milhões.

Reprogramações de Receitas – 2003

R\$ milhões

RECEITAS	Previsão LOA (A)	Decreto nº 4.591 DOU de 11/02/03		Decreto nº 4.708 DOU de 29/05/03		Decreto nº 4.847 DOU de 29/09/03		Decreto nº 4.894 DOU de 26/11/03		Decreto nº 4.913 DOU de 12/12/03			Receita Realizada 2003 (G)	G-F
		Reprog. (B)	B-A	Reprog. (C)	C-B	Reprog. (D)	D-C	Reprog. (E)	E-D	Reprog. (F)	F-E	F-A		
I – RECEITA TOTAL	273.419	274.628	1.209	280.328	5.700	276.344	(3.984)	276.735	391	277.571	836	4.152	277.351	(220)
I.1 – Rec. Administrada	242.706	244.179	1.473	247.333	3.154	243.695	(3.638)	245.176	1.481	246.433	1.257	3.727	247.185	752
I.1.1 Imp. Importação	9.523	9.052	(471)	9.005	(47)	8.503	(502)	8.107	(396)	8.129	22	(1.394)	8.135	6
I.1.2 IPI	24.573	21.184	(3.389)	20.410	(774)	18.509	(1.901)	17.888	(621)	17.673	(215)	(6.900)	17.875	202
I.1.3 Imposto Renda	70.436	77.022	6.586	79.970	2.948	79.443	(527)	83.130	3.687	83.961	831	13.525	83.625	(336)
I.1.4 IOF	4.837	4.873	36	4.657	(216)	4.472	(185)	4.435	(37)	4.434	(1)	(403)	4.450	16
I.1.5 COFINS	61.613	61.665	52	61.789	124	60.031	(1.758)	59.310	(721)	59.353	43	(2.260)	59.405	52
I.1.6 PIS/PASEP	16.070	15.418	(652)	16.242	824	16.750	508	16.611	(139)	16.916	305	846	17.058	142
I.1.7 CSLL	13.048	13.037	(11)	14.459	1.422	15.247	788	15.165	(82)	15.600	435	2.552	16.155	555
I.1.8 CPMF	23.752	24.247	495	24.153	(94)	23.323	(830)	23.110	(213)	23.083	(27)	(669)	23.045	(38)
I.1.9 CIDE – combust.	10.776	8.370	(2.406)	7.338	(1.032)	7.487	149	7.529	42	7.324	(205)	(3.452)	7.496	172
I.1.10 Cont.do RPPS.	4.536	4.595	59	4.468	(127)	4.412	(56)	4.375	(37)	4.404	29	(132)	4.314	(90)
I.1.11 Outras Rec. Adm.	3.542	3.178	(364)	3.213	35	3.031	(182)	3.048	17	3.060	12	(482)	3.177	117
I.1.12 REFIS/PAES (1)	-	1.538	-	1.629	91	2.487	858	2.468	(19)	2.496	28	-	2.450	(46)
I.2 Receitas Não Adm..	30.713	30.449	(264)	32.995	2.546	32.649	(346)	31.559	(1.090)	31.138	(421)	425	30.166	(972)
I.2.1 Concessões	1.116	277	(839)	341	64	395	54	396	1	395	(1)	(721)	402	7
I.2.2 Dividendos	4.415	3.561	(854)	3.830	269	4.496	666	4.034	(462)	3.880	(154)	(535)	3.828	(52)
I.2.3 Cota-Parte de Com.Fin.	8.556	10.065	1.509	11.971	1.906	11.253	(718)	11.015	(238)	10.920	(95)	2.364	10.888	(32)
I.2.4 Demais Receitas	3.120	3.086	(34)	3.325	239	2.788	(537)	2.785	(3)	2.774	(11)	(346)	2.641	(133)
I.2.5 Receita Própria	9.797	9.447	(350)	9.447	0	9.694	247	9.374	(320)	9.186	(188)	(611)	8.421	(765)
I.2.6 Salário Educação	3.709	4.013	304	4.081	68	4.023	(58)	3.955	(68)	3.983	28	274	3.986	3
II – TRANSF. EST. MUN.	54.325	56.100	1.775	58.124	2.024	56.377	(1.747)	56.962	585	57.266	304	2.941	58.976	1.710
III - RECEITA LÍQUIDA (I – II)	219.094	218.528	(566)	222.204	3.676	219.967	(2.237)	219.773	(194)	220.305	532	1.211	218.375	(1.930)

Fonte: Ofícios Interministeriais MP/MF nºs 156, de 21/03/03; 309, de 23/05/03; 657, de 25/09/03; 791, de 21/11/03 e 849, de 16/12/03 e Ofício STN/COFIN nº 1.529, de 30/03/04.

Na coluna Previsão LOA, o REFIS não está somado ao total, pois já está contido em cada imposto.

(2) Os valores divergentes entre a Receita Realizada deste quadro e os constantes da tabela Desempenho das Receitas Correntes – 2002/2003 foram objeto de exame pela STN, que, por meio do Ofício nº 2.056, de 27/04/2004, esclareceu que tais divergências decorrem de:

diversidade, comum a todos os tributos, de critério de agregação de valores deste quadro em relação aos do Balanço Geral da União - BGU, relativamente às parcelas componentes de cada receita, ou seja, principal, multas, juros, dívida ativa e REFIS, os quais têm contas destacadas, exceto o REFIS;

diferenças de compensação de tributos contabilizadas no BGU em duplicidade, no período correspondente ao 3º decêndio de novembro até o 3º decêndio de dezembro de 2003, relativamente ao IPI, Imposto sobre a Renda, IOF, COFINS, PIS/PASEP, CSLL E CPMF;

diversidade de fonte de informação para agregação da arrecadação referente à CIDE – Combustíveis;

diversidade de critério de agregação de determinados grupos de receitas, a exemplo de Outras Receitas Administradas e de Demais Receitas.

Quanto às Receitas não Administradas pela SRF, as mesmas também sofreram redução de estimativas pelo Decreto nº 4.847/2003, notadamente na previsão da Cota-Parte de Compensações Financeiras, com o decréscimo de R\$ 718 milhões, pelos mesmos motivos alegados pelo Governo Federal para a queda das receitas administradas.

Com a edição do Decreto nº 4.894/2003, o Governo reestimou as receitas administradas pela SRF com o acréscimo de R\$ 1.481 milhões, em função, em grande parte, de expectativas de ganhos de arrecadação não computados em reavaliações anteriores, especialmente a título de Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ, apesar dos efeitos desfavoráveis das novas projeções do PIB e da taxa de câmbio.

Para as Receitas não Administradas, projetou-se uma nova redução de R\$ 1.090 milhões, por conta, segundo o Governo, da aplicação de novas projeções dos parâmetros macroeconômicos, entre eles a menor expectativa de apreciação da moeda norte-americana.

Finalmente, diante do acréscimo de arrecadação verificado de novembro, justificado pelo maior crescimento do nível de atividade econômica do último trimestre do exercício, o Poder Executivo editou o Decreto nº 4.913/2003, pelo qual elevou-se a projeção anual das Receitas Administradas pela SRF em R\$1.257 milhões.

No que concerne às Receitas não Administradas, esse Decreto projetou uma queda de R\$ 421 milhões em relação às estimativas realizadas no 5º bimestre, explicada, principalmente, pelo decréscimo da receita de Dividendos no montante de R\$ 154 milhões, em razão da expectativa de não-recebimento de pagamentos da Caixa Econômica Federal, bem como pela redução na previsão das Receitas Próprias no valor de R\$ 188 milhões, motivada pela frustração da arrecadação observada no mês de novembro.

Considerando os valores efetivamente arrecadados no exercício de 2003, cabe concluir que as reprogramações de receitas promovidas pelo Poder Executivo, por meio dos referidos decretos de limitação de empenho e movimentação financeira, refletiram, de modo geral, as mudanças nos parâmetros macroeconômicos, bem como a tendência com base na arrecadação efetiva do exercício.

Desempenho da Arrecadação Federal

Receitas Correntes

Órgãos Arrecadadores

Dentre os principais órgãos arrecadadores de receitas correntes, destacam-se no Ministério da Fazenda a Secretaria da Receita Federal – SRF, responsável pela arrecadação de todos os impostos federais, algumas taxas, bem como diversas contribuições sociais e econômicas, e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, encarregada da arrecadação da Dívida Ativa Tributária da União.

No âmbito do Ministério da Previdência Social, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS arrecada as contribuições sociais referentes ao Regime Geral de Previdência Social, cabendo à Procuradoria junto a esse órgão o encargo de arrecadação da Dívida Ativa das contribuições previdenciárias.

Outros órgãos, dentre os quais as agências reguladoras, arrecadam as demais receitas correntes, tais como as receitas patrimonial, industrial e de serviços.

Os montantes arrecadados a título de Receitas Correntes no exercício de 2003, pelo conceito de arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzidas as retificações, os incentivos fiscais e as restituições), estão evidenciados na tabela a seguir:

Principais Órgãos Arrecadores

Natureza	R\$ milhões						
	MF (SRF e PGFN)	Part. %	MPS (INSS)	Part. %	Outros Órgãos	Part. %	Total
Impostos	113.120	100,00	0	0	0	0	113.120
Taxas	2.008	96,96	0	0	63	3,04	2.071
Contribuições Sociais	120.285	58,71	78.929	38,53	5.651	2,76	204.865
Contribuições Econômicas	21.191	99,97	0	0	7	0,03	21.198
Multas e Juros de Trib. e Contrib.	3.985	85,41	681	14,59	0	0	4.666
Dívida Ativa de Tribut. e Contrib.	351	46,55	403	53,45	0	0	754
Subtotal	260.940	75,27	80.013	23,08	5.721	1,65	346.674
Demais Receitas Correntes	21.945	58,10	848	2,24	14.980	39,66	37.773
Total Receitas Correntes	282.885	73,58	80.861	21,03	20.701	5,38	384.447
Receitas de Capital	531.934	99,60	4	0,00	2.145	0,40	534.083
Total Global	814.819	88,71	80.865	8,80	22.846	2,49	918.530

Fonte: Balanço Geral da União 2003 – páginas 174/84.

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

Conforme apresentado no quadro abaixo, a arrecadação líquida das Receitas Correntes no exercício de 2003 alcançou o montante de R\$ 384.447 milhões, com crescimento nominal de 12,06% em relação ao arrecadado em 2002.

Desempenho das Receitas Correntes – 2002/2003

Receita	R\$ milhões							
	2002		2003		Nom. (B/A)	Variações %		
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total		Reais		
					IGP-DI	IPCA	INPC	
Tributária	107.897	31,45	115.191	29,96	6,76	-0,85	-2,32	-3,28
Impostos	106.159	30,94	113.120	29,42	6,56	-1,03	-2,51	-3,46
Sobre Comércio Exterior	7.954	2,32	8.128	2,11	2,19	-5,09	-6,51	-7,42
Sobre Propr. Territorial Rural	189	0,06	228	0,06	20,63	12,04	10,37	9,29
Sobre a Renda e Prov.Qq.Nat.	75.552	22,02	82.422	21,44	9,09	1,32	-0,19	-1,17
Pessoa Física	4.044	1,18	4.718	1,23	16,67	8,36	6,74	5,70
Pessoa Jurídica	22.039	6,42	30.951	8,05	40,44	30,43	28,49	27,23
Retido nas Fontes	49.469	14,42	46.753	12,16	-5,49	-12,22	-13,53	-14,38
S/ Produtos Industrializados	18.471	5,38	17.924	4,66	-2,96	-9,87	-11,22	-12,09
Fumo	1.923	0,56	1.993	0,52	3,64	-3,74	-5,18	-6,11
Bebidas	1.795	0,52	1.899	0,49	5,79	-1,74	-3,21	-4,15
Automóveis	2.664	0,78	2.314	0,60	-13,14	-19,33	-20,53	-21,31
Vinculado à Importação	4.825	1,41	4.542	1,18	-5,87	-12,57	-13,87	-14,72
Outros	7.264	2,12	7.176	1,87	-1,21	-8,25	-9,62	-10,50
Sobre Operações Financeiras	3.993	1,16	4.418	1,15	10,64	2,76	1,23	0,24
Taxas	1.738	0,51	2.071	0,54	19,16	10,67	9,02	7,95
Contribuições	193.567	56,42	226.063	58,80	16,79	8,47	6,85	5,81
Contribuições Sociais	177.046	51,61	204.865	53,29	15,71	7,47	5,87	4,83
COFINS	50.856	14,82	57.522	14,96	13,11	5,05	3,48	2,47
CPMF	20.267	5,91	22.984	5,98	13,41	5,33	3,76	2,74
CPSSS	4.369	1,27	4.314	1,12	-1,26	-8,29	-9,66	-10,54
Contrib. Reg. Geral de Prev.	68.838	20,07	78.929	20,53	14,66	6,49	4,90	3,88
PIS/Pasep	12.472	3,64	16.507	4,29	32,35	22,92	21,09	19,91
CSLL	12.374	3,61	15.661	4,07	26,56	17,55	15,79	14,66
Demais contribuições sociais	7.870	2,29	8.948	2,33	13,70	5,60	4,02	3,01
Contribuições Econômicas	16.521	4,82	21.198	5,51	28,31	19,17	17,39	16,24
Compensações Financeiras	6.537	1,91	10.379	2,70	58,77	47,46	45,26	43,84
CIDE Combustíveis	7.583	2,21	8.406	2,19	10,85	2,96	1,42	0,43
Demais contrib. Econ.	2.401	0,70	2.413	0,63	0,50	-6,66	-8,05	-8,95
Receita Patrimonial	9.800	2,86	12.507	3,25	27,62	18,53	16,76	15,62
Receita Agropecuária	30	0,01	20	0,01	-33,33	-38,08	-39,01	-39,60
Receita Industrial	343	0,10	346	0,09	0,87	-6,31	-7,71	-8,61

Receita de Serviços	17.161	5,00	19.829	5,16	15,55	7,32	5,72	4,68
Transferências Correntes	188	0,05	245	0,06	30,32	21,04	19,23	18,06
Outras Receitas Correntes (1)	14.089	4,11	10.246	2,67	-27,28	-32,46	-33,46	-34,12
TOTAL DAS REC. CORRENTES	343.075	100,00	384.447	100,00	12,06	4,08	2,52	1,52

Fonte: Balanço Geral da União 2003 – páginas 174/84.

(1) Incluem multas, juros e dívida ativa de impostos, taxas e contribuições.

Esse resultado é atribuído, em grande parte, ao desempenho da arrecadação das Receitas de Contribuições, que apresentou crescimento nominal de 16,79% em relação à arrecadação de 2002 e registrou elevação da participação no montante das Receitas Correntes, de 56,42% em 2002 para 58,80% em 2003. Já a arrecadação da Receita Tributária (conjunto de imposto mais taxas) obteve acréscimo nominal de 6,76% e queda da participação nas Receitas Correntes de 31,45% para 29,96%.

Receita Tributária

Os impostos sobre o comércio exterior apresentaram crescimento nominal de arrecadação de 2,19%, em função da conjugação do aumento de 2,28% no volume em dólar das importações tributadas com a variação de 5,37% na taxa média de câmbio, combinada com a redução de 6,90% na alíquota média efetiva do Imposto sobre a Importação.

A arrecadação a título de Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ foi fortemente influenciada por valores atípicos ou extraordinários, que correspondem a recolhimentos previstos ou não pela legislação, mas que não se repetirão em outro exercício, como, por exemplo, a tributação dos fundos de pensão, depósitos administrativos e judiciais e outros, que somaram R\$ 12,6 bilhões em 2002 e R\$ 4,2 bilhões em 2003. Não obstante essas arrecadações atípicas, cabe observar que parte significativa do crescimento nominal de 40,44% desse imposto decorreu de inconsistência na classificação contábil ocorrida no exercício de 2002 no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, de cerca de R\$ 8,6 bilhões referentes a esse imposto, mas que foram indevidamente classificados como decorrentes do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF, que, por sua vez, apresentou no exercício de 2003 queda nominal de 5,49%.

O Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI apresentou decréscimo nominal de 2,96%, com redução de participação nas Receitas Correntes de 5,38% em 2002, para 4,66% em 2003, decorrentes substancialmente dos comportamentos adversos da arrecadação do IPI-Automóveis e Vinculado à Importação, que registraram decréscimos nominais de 13,14% e 5,87%, respectivamente. O primeiro, em razão da combinação da redução de 1,70% nas vendas de automóveis no mercado interno com a política de redução das alíquotas do imposto sobre os veículos médios e populares. O último, em decorrência da redução de 24,38% na alíquota média do imposto. Outro fator que determinou o desempenho do IPI foi a queda de 1,21% na arrecadação do imposto incidente sobre produtos da indústria da transformação – IPI - Outros, em função da redução de alíquotas sobre produtos químicos e metalurgia básica e de decisões judiciais favoráveis aos contribuintes.

Receita de Contribuições

No âmbito das contribuições sociais, destaca-se a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS cuja arrecadação obteve acréscimo nominal de 13,11%, explicado em parte, pela elevação da alíquota de 3% para 4% para as entidades financeiras, com efeito a partir de outubro de 2003.

O crescimento nominal de 14,66% verificado na arrecadação da Contribuição para o RGPS proveio, basicamente, dos desempenhos das parcelas da contribuição sobre a Produção Rural e da quitação de débitos e parcelamentos dos Municípios, que cresceram 20,85% e 23,08%, respectivamente. Os componentes mais expressivos dessa contribuição, a Contribuição das Empresas em Geral e a Contribuição dos Segurados Assalariados, que correspondem a cerca de 60% do total arrecadado, registraram quedas nominais de 5,83% e de 10,58%, respectivamente. Como justificativa para esses

resultados o documento Informe de Previdência Social – janeiro de 2004 assinalou: “*essa queda está diretamente relacionada ao fraco desempenho do mercado de trabalho no período (...) as restrições à arrecadação parecem advir, antes, da variação negativa do rendimento médio real dos potenciais contribuintes previdenciários entre 2002 e 2003...*”

À exceção da Contribuição para o Plano de Seguridade Social dos Servidores – CPSS, que obteve queda nominal de 1,26% em relação ao exercício de 2002, outras contribuições sociais obtiveram crescimento de arrecadação em relação ao exercício anterior, quais sejam: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, Contribuições para os Programas PIS/PASEP e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas – CSLL, com aumentos de 13,41%, 32,35% e 26,56%, respectivamente, esta última, por influência da ampliação da base de cálculo de 12% para 32% para as empresas prestadoras de serviços, com efeitos a partir de outubro de 2003.

Dentre as contribuições econômicas, sobressai o acréscimo nominal de 58,77% na arrecadação das Compensações Financeiras (royalties relativos ao petróleo), como reflexo do comportamento favorável do preço do barril de petróleo no mercado internacional, bem como da maior depreciação cambial observada em 2003.

A arrecadação da Contribuição relativa à atividade de comercialização de petróleo e seus derivados – CIDE Combustíveis obteve crescimento nominal de 10,85%, proveniente, em parte, de terem sido incorporados no exercício de 2002 onze meses de arrecadação, contra doze em 2003.

As Receitas Patrimoniais, por sua vez, cresceram 27,62% em termos nominais em função do crescimento de 40% verificado na arrecadação a título de Dividendos das entidades estatais.

Quanto às Receitas de Serviços, observou-se um crescimento nominal de 15,55%, em decorrência da elevação de 25,85% ocorrida na receita Juros de Empréstimos, que registrou aumento de participação nesse grupo de receitas de 65,67% no exercício de 2002, para 71,53% em 2003.

Receitas de Capital

As Receitas de Capital totalizaram R\$ 534.083 milhões no exercício. Excetuando-se os valores referentes ao refinanciamento da dívida pública federal, que são examinados em subtópico específico deste Parecer, a Receita de Capital representou 27,2% da Receita Total, ou seja, R\$ 143.805 milhões, conforme discrimina a tabela a seguir, que apresenta os montantes das Receitas de Capital realizadas em 2003 em comparação com os valores de 2002, em termos nominais e reais, distribuídos entre seus respectivos grupos.

Desempenho das Receitas de Capital – 2002/2003

Receitas de Capital	2002		2003		R\$ milhões			
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)	Variações %		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	138.437	36,54	143.805	26,93	3,88	-3,52	-4,96	-5,89
Operações de Crédito Internas	38.062	10,05	76.469	14,32	100,91	86,59	83,81	82,01
Operações de Crédito Externas	7.106	1,88	4.143	0,78	-41,69	-45,85	-46,66	-47,18
Alienação de bens	3.468	0,92	2.116	0,40	-38,98	-43,33	-44,17	-44,72
Amortização de Empréstimos	11.643	3,07	13.012	2,44	11,75	3,79	2,24	1,24
Transferências de Capital	31	0,01	41	0,01	32,12	22,71	20,88	19,69
Outras Receitas de Capital	78.126	20,62	48.024	8,99	-38,53	-42,91	-43,76	-44,31
Resultado do Banco Central	5.506	1,45	25.289	4,73	359,31	326,59	320,23	316,12
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	41.455	10,94	22.602	4,23	-45,48	-49,36	-50,12	-50,61
Saldos de Exercícios Anteriores	30.904	8,16	6	0,00	-99,98	-99,98	-99,98	-99,98
Demais Receitas	262	0,07	127	0,02	-51,47	-54,92	-55,59	-56,03
II. Refinanciamento da Dívida Pública	240.412	63,46	390.278	73,07	62,34	50,77	48,52	47,07

Operações de Crédito Internas	231.183	61,02	376.891	70,57	63,03	51,41	49,16	47,70
Operações de Crédito Externas	9.229	2,44	13.387	2,51	45,06	34,72	32,71	31,41
TOTAL I + II	378.848	100,00	534.083	100,00	40,98	30,93	28,98	27,72

Fonte: Balanço Geral da União 2003 – páginas 183/4.

Em cotejo com o exercício anterior, o valor das Receitas de Capital, excetuado o Refinanciamento da Dívida Pública Federal, corresponde a um crescimento nominal de 3,88%, bem como a um decréscimo real de 3,52%, 4,96% e 5,89%, aplicando-se, respectivamente, os seguintes indicadores de preços: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC.

Entre as principais variações positivas, em termos nominais, destacam-se as Operações de Crédito Internas com 100,91% e o Resultado do Banco Central com 359,31%, este último integrante do grupo Outras Receitas de Capital.

Segundo informado pela Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício nº 1.529 STN/COFIN, de 30/3/2004, o desempenho das Operações de Crédito Internas decorreu da necessidade de financiamento do Governo Federal, que, no período 2002/2003, praticamente dobrou, forçando a realização de operações de créditos em proporção semelhante, de forma a suportar o pagamento da dívida vencida em 2003.

O crescimento dos valores referentes ao Resultado do Banco Central, por sua vez, decorreu, principalmente, do processo de estabilização macroeconômica, que resultou na redução do denominado RISCO BRASIL, com impactos positivos na carteira de títulos do BACEN e na apreciação cambial.

Por outro lado, destaca-se a queda nominal na realização de receita dos itens Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional, com -45,48%, e Saldos de Exercícios Anteriores, com -99,98%, ambas do âmbito do grupo "Outras Receitas de Capital".

O decréscimo da Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional explica-se pela queda das taxas de juros de remuneração (taxa aritmética ponderada da rentabilidade dos títulos da Dívida Pública Federal interna de emissão do Tesouro Nacional em poder do Banco Central) em relação a 2002, tendo em vista a diminuição dos juros básicos (taxa SELIC), bem como a valorização do Real frente à moeda norte-americana.

Em relação aos Saldos de Exercícios Anteriores, de acordo com as informações contidas no retrocitado Ofício de nº 1.529, a expressiva queda se deve ao fato de a STN haver deixado de considerar, a partir do exercício de 2003, os referidos saldos como receita arrecadada, os quais passaram a figurar na descrição dos totalizadores do Balanço Orçamentário, com vistas a eliminar a dupla contagem. A STN esclareceu, ainda, que, não obstante registrados indevidamente, remanescem saldos residuais no exercício de 2003, que, supõe-se, certamente serão objeto de posterior correção.

Dívida Ativa

A conta Dívida Ativa, do grupo Realizável a Longo Prazo, retrata os créditos inscritos da União, tornados exigíveis, por transcurso dos prazos de pagamento, e apurados como líquidos e certos, nos termos do art. 39 da Lei nº 4.320/64.

Na tabela a seguir, encontram-se discriminados, por Órgão Superior e por gestão de recursos, os saldos da conta Dívida Ativa, referentes aos 2 (dois) últimos exercícios, de acordo com o Balanço Geral da União - BGU.

Demonstrativo dos saldos da conta Dívida Ativa por Órgão Superior – todas as gestões de recursos

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo - em R\$ mil		Var. %
			2002	2003	
Ministério da Fazenda – MF	25000	-	174.191.379	207.279.790	19
Ministério da Fazenda –MF	25000	00001	174.175.288	207.256.402	19
Comissão de Valores Mobiliários – CMV	25203	17202	7.546	8.778	16
Superintendência de Seguros Privados – SUSEP	25208	17203	8.545	14.610	71
Ministério da Previdência Social – MPAS	33000	-	71.823.211	125.504.157	75
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS	37202	57202	71.823.211	125.504.157	75
Superior Tribunal de Justiça - STJ	11000	-	9	9	0
Superior Tribunal de Justiça – STJ	11000	00001	9	9	0
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG	20113	-	894	465	-48
Fund. Inst. Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE	25205	11301	894	465	-48
Ministério da Educação – MEC	26000	-	1.766	2.238	27
Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos – CEFET	26205	15205	2	2	0
Universidade Federal de Goiás – UFG	26235	15226	630	636	1
Universidade Federal Fluminense – UFF	26236	15227	0	99	-
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS	26244	15235	846	1.122	33
Fund. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS	26283	15269	288	379	31
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC	28000	-	15.231	184.819	1.100
Inst. Nac. de Metrologia, Normal. e Qual. Ind. – INMETRO	30203	18205	15.231	182.740	1.100
Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA	20603	19205	0	2.079	-
Ministério do Meio Ambiente – MMA	44000	-	233.688	273.894	17
Inst. Bras. Do Meio Amb.e dos Rec. Nat. Renov. – IBAMA	20701	19211	233.688	273.894	17
Ministério de Minas e Energia – MME	32000	-	4.204	8.614	105
Agência Nacional do Petróleo – ANP	32205	32205	4.204	8.614	105
Ministério da Saúde – MS	36000	-	0	1.632	-
Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	36213	36213	0	1.632	-
Ministério das Comunicações – MC	41000	-	0	745	-
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	41231	41231	0	745	-
Total da conta 1.2.2.1.1.00.00 – Dívida Ativa	-	-	246.270.382	333.256.363	35

O saldo da conta de Dívida Ativa em 31/12/2003 deveria expressar o montante de créditos resultante do saldo apurado em 31/12/2002 acrescido da movimentação de todo o exercício de 2003. Entretanto, consoante informação da Secretaria Federal de Controle - SFC, os saldos refletem a movimentação do período de 11 meses encerrado em novembro de 2003. Tal procedimento - que foi fixado pela Norma de Encerramento do Exercício de 2003, para os casos em que as Unidades Setoriais de Contabilidade não tivessem recebido das Procuradorias regionais da Fazenda Nacional e do INSS, em tempo hábil, os demonstrativos próprios - parece ter sido adotado de forma generalizada, pois a própria SFC afirma em nota encaminhada a esse Tribunal que “os registros contábeis, no SIAFI, guardam fidedignidade quanto às informações constantes do Relatório da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional até o mês de novembro, embora se constate critérios diferenciados quanto ao somatório das colunas em relação ao saldo consolidado e registrado no sistema”.

Utilizando-se o SIAFI para apurar o saldo até 31 de dezembro de 2003, verificou-se que o montante de R\$ 4.102.955.780,00, referente à movimentação líquida da Conta Dívida Ativa em dezembro, no âmbito do Ministério da Fazenda, foi contabilizado junto ao saldo de janeiro de 2004. Logo, acrescido a esta movimentação o valor de R\$ 207.256.401.864,95, conclui-se que o valor acumulado para o exercício de 2003 foi de R\$ 211.359.357.644,96. Cabe observar que a movimentação da Conta Dívida Ativa referente ao exercício de 2002 reflete a posição dos 12 meses a ele correspondentes, não tendo sido identificadas no SIAFI quaisquer movimentações, no mês de janeiro de 2003, relacionadas com o exercício anterior.

Reforçam esse entendimento o ofício nº 592/PGFN-PGA/CDA e a Nota Técnica nº 501/2004/CCONT/STN, respectivamente, do Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional e da Procuradora-Geral Adjunta da Fazenda Nacional.

Foram desconsiderados, portanto, princípios contábeis atinentes à avaliação patrimonial, bem como o disposto na Lei nº 4.320/64 que, no artigo 34, faz coincidir com o ano civil o exercício financeiro, e, no artigo 101, diz que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais, estabelecendo, pois, 31 de dezembro, como data de todos os citados demonstrativos.

É recomendável, pois, que os setores com responsabilidade sobre a contabilização e controle da dívida ativa sejam orientados a alcançarem a tempestividade nos registros da conta, bem como a realizarem as devidas conciliações entre as posições contábeis e os controles gerenciais.

Cumprе assinalar que o procedimento adotado na incorporação da conta ao BGU deveria acarretar a apresentação de conciliações entre os valores no Balanço Patrimonial e os valores constantes dos controles extra-contábeis, assim como de análise conclusiva sobre os reflexos da defasagem na apuração do patrimônio líquido.

Neste contexto, ausentes a conciliação e a análise referida, os elementos fornecidos pelos sistemas empregados para o controle gerencial da dívida apenas acentuam a precariedade do controle existente sobre os direitos controlados pela conta de Dívida Ativa, pois, a par de apresentarem divergências já tradicionais, se referem a um prazo diverso daquele considerado na incorporação da conta Dívida Ativa.

Assim, recomenda-se que a Secretaria do Tesouro Nacional adote medidas no sentido de que seja eliminada a defasagem na incorporação do movimento da conta 1.2.2.1.1.00.00 relativa ao mês de dezembro de cada exercício, bem como seja realizada tempestivamente a conciliação dos valores entre as posições contábeis e os controles gerenciais, de forma a atender aos dispositivos da Lei nº 4.320/64.

O quadro a seguir demonstra a evolução da parte da dívida ativa a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com a ressalva de que os valores de 2003, extraídos do SIAFI, não incluem as movimentações do mês de dezembro.

**Demonstrativo da Dívida Ativa – PGFN
Evolução – 1993/2003**

R\$ mil					
Ano	Valores Correntes	Valores Constantes (Base – 2003)	Variação %	Taxa de Inflação (IPCA)	Inflator
1993	687.334	15.320.969	-	2.477,15	22,2904
1994	9.496.751	20.825.870	35,93	916,46	2,1929
1995	20.217.641	36.219.436	73,92	22,41	1,7915
1996	40.231.382	65.784.584	81,63	9,56	1,6352
1997	105.131.829	163.378.574	148,35	5,22	1,5540
1998	111.885.622	171.051.852	4,70	1,65	1,5288
1999	125.286.782	175.821.258	2,79	8,94	1,4034
2000	125.680.348	166.437.264	-5,34	5,97	1,3243
2001	150.828.135	185.511.502	11,46	7,67	1,2300
2002	174.175.297	190.373.600	2,62	12,53	1,0930
2003	207.256.411	207.256.411	8,87	9,30	1,0000

Fonte: Balanço Geral da União – 1993/2003

Observa-se que, em 2003, houve um crescimento real de 8,87%, considerando-se a variação inflacionária medida pelo IPCA, o que fecha uma seqüência de taxas positivas desde o ano de 1993, com a exceção de 2000, quando houve decréscimo real de 5,34% no estoque da Dívida Ativa sob responsabilidade da PGFN. No período de 10 anos, a dívida ativa, em termos reais, cresceu mais de 12 vezes.

Quanto à Dívida Ativa sob a responsabilidade do INSS, há grande diferença entre o total apresentado na contabilidade e o valor constante do Sistema Dívida gerido pela DATAPREV. Aqui, diferentemente do que acontece com a Dívida Ativa da Fazenda, a posição extra-contábil apresenta um valor de estoque da dívida (na ordem de R\$ 106,8 bilhões) inferior ao valor contábil (na ordem de R\$ 125,5 bilhões). Pode ser notado no “*Demonstrativo dos saldos da conta Dívida Ativa por Órgão Superior – todas as gestões de recursos*”, apresentado anteriormente que, em termos contábeis, ocorreu expansão dessa Dívida, na ordem de 75%.

Em atendimento à diligência do Tribunal, o INSS informou que a diferença no valor de R\$ 18.680.095.027,00, entre o valor do SIAFI de R\$ 125.504.157.226,38 e o registro extra-contábil do INSS de R\$ 106.824.062.199,87, deve-se a divergência na conceituação contida no relatório do Sistema INFORMAR em relação aos créditos incluídos em acordo de parcelamento, consignada nos seguintes termos: “*os créditos previdenciários são acrescidos de juros mensalmente pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC que incide sobre o principal atualizado. No entanto, quando os créditos passam a ser objeto de parcelamento, ficam consolidados para a data de sua concessão, não sofrendo nenhuma alteração enquanto perdurar o acordo, e segundo o parágrafo 6º do art. 38 da Lei nº 8.212/91, sobre o valor de cada prestação mensal decorrente de parcelamento serão acrescidos, por ocasião do pagamento, juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, a que se refere o art. 13 da Lei nº 9.065, de 20 de junho de 1995, para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do 1º dia do mês da concessão do parcelamento até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento relativamente ao mês do pagamento*”.

Assim, recomenda-se ao Presidente do INSS que adote medidas no sentido de que seja promovida tempestivamente a devida conciliação entre as posições contábeis no SIAFI e os controles gerenciais da autarquia, visando evitar divergências na incorporação do movimento da conta 1.2.2.1.1.00.00 quando do encerramento do exercício, contabilizando somente os valores certificados na Dívida Ativa do INSS.

Segundo o BGU, Volume I, pág. A-50, a arrecadação da Dívida Ativa da União no âmbito do Ministério da Fazenda em 2003 atingiu o valor de R\$ 1,9 bilhão, incluída a arrecadação do Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, a partir do ano de 2000, do Parcelamento Especial - PAES, a partir de julho de 2003, e do parcelamento convencional. Não obstante o crescimento real do montante da Dívida Ativa, percebe-se que a arrecadação teve uma variação negativa real de 8,81% nesse exercício se comparada ao crescimento de 4,69% em 2002, conforme se observa na tabela abaixo.

Arrecadação da Dívida Ativa da União – Ministério da Fazenda

Ano	Valores Correntes - R\$ 1,00	Valores Constantes (2003) - R\$ 1,00	Variação %	IPCA	Inflator
2000	1.804.824.713	2.390.111.838		5,97	1,3243
2001	1.640.907.616	2.018.239.081	-15,56	7,67	1,2300
2002	1.933.046.310	2.112.819.617	4,69	12,53	1,0930
2003	1.926.576.872	1.926.576.872	-8,81	9,30	1,0000

Fonte: Balanço Geral da União - 2003 - Volume I - A-50

Os números apresentados acima evidenciam que os valores arrecadados são decrescentes, podendo-se verificar que a arrecadação da Dívida Ativa da União no âmbito do Ministério da Fazenda, incluídos os parcelamentos, representou 1,11%, em 2002 e 0,93%, em 2003, do montante em estoque, observando-se um decréscimo real da arrecadação da ordem de 8,81%. Considerada uma série de recebimentos uniformes, iguais aos valores constantes da coluna “Valores arrecadados”, e nenhuma outra movimentação, o saldo da conta existente em 2003 somente seria extinto em 107 anos.

Recuperação de Créditos

Em consonância com o disposto no art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se destacar as principais informações prestadas pelos órgãos responsáveis pela arrecadação federal, acerca das ações corretivas e preventivas implementadas no combate à evasão de impostos, taxas e contribuições federais e à recuperação dos créditos tributários em cobrança administrativa e judicial.

No âmbito da Secretaria da Receita Federal, foram efetivadas 16.513 fiscalizações, englobando pessoas físicas e jurídicas, o que resultou em um lançamento de ofício de R\$ 36,3 bilhões, bem como foram realizados 757 procedimentos de fiscalização junto a beneficiários de incentivos fiscais, totalizando um crédito tributário de R\$ 2,5 bilhões.

No âmbito da PGFN, destacam-se as ações de:

- priorização da cobrança dos grandes devedores, cujas dívidas ultrapassam R\$ 10.000.000,00; intensificação de tratamento especial quanto aos devedores falidos, em concordata ou liquidação extrajudicial;
- incremento significativo no ajuizamento de Ações Cautelares Fiscais (Lei nº 8.397/92); desenvolvimento de sistemas informatizados para cruzamento de dados das dívidas em estoque, de modo a possibilitar a atuação estratégica sobre segmentos de devedores e de dívidas;
- presença do órgão, por meio de seus representantes, no Supremo Tribunal Federal, no Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e na primeira instância da Justiça Federal, resultando, no caso da Cide-Combustíveis, a cassação/suspensão de todas as liminares e sentenças concedidas.

No âmbito do INSS, destacam-se as ações de:

- cobrança das Divergências Apuradas pelo Batimento GFIP x GPS, com obtenção do resultado de R\$ 3,9 bilhões, com a fiscalização de 6.700 empresas;
- monitoramento das 350 maiores entidades beneficentes de Assistência Social (8% do total), que respondem pela renúncia fiscal de R\$ 1,4 bilhão (70% do total), cujo resultado obtido foi de R\$ 558 milhões, em 73 fiscalizações;
- promoção do Incremento dos Valores Retidos a Título de Obrigação Previdenciária Corrente nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, gerando como resultado uma arrecadação de R\$ 3,3 bilhões;
- promoção de Ações Fiscais Coordenadas em Empresas de Grande Porte, Grupos Econômicos ou Consórcios, originando uma arrecadação de R\$ 599 milhões;
- promoção de Auditorias Fiscais de Refiscalização, proporcionando o alcance do resultado de R\$ 513 milhões, com a realização de 165 ações fiscais;
- outras Ações Fiscais de Combate à Sonegação, em número de 77.999, com desfecho de uma arrecadação de R\$ 13.387.845.128,77.

Perfil da Dívida Ativa - PGFN

No âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, considerando-se que pode haver um processo com uma ou mais inscrições, cerca de 3,4% do quantitativo de inscrições têm valores

acima de R\$ 100.000,00 e representam 84,7% do valor inscrito em ações ajuizadas e não ajuizadas, conforme se observa na tabela abaixo.

Inscrição Ajuizadas e Não Ajuizadas

FAIXA DE VALOR	R\$ milhões											
	INSCRIÇÕES AJUIZADAS				INSCRIÇÕES NÃO AJUIZADAS				TOTAL			
	QUANT.	%	VALOR	%	QUANT.	%	VALOR	%	QUANT.	%	VALOR	%
00,01 - 2.500,00	668.791	24,7	703,96	0,4	2.150.508	92,69	1.923,93	10,5	2.819.299	56,1	2.627,90	1,2
2.500,01 - 5.000,00	623.844	23,1	2.265,17	1,2	56.716	2,44	199,83	1,1	680.560	13,5	2.465,00	1,2
5.000,01 - 10.000,00	512.858	19,0	3.624,09	1,9	39.536	1,70	278,28	1,5	552.394	11,0	3.902,37	1,9
10.000,01 - 25.000,00	439.552	16,3	6.911,49	3,6	32.335	1,39	506,61	2,8	471.887	9,4	7.418,10	3,5
25.000,01 - 50.000,00	195.616	7,2	6.852,80	3,6	13.541	0,58	472,39	2,6	209.157	4,2	7.325,18	3,5
50.000,01 - 100.000,00	111.627	4,1	7.797,02	4,0	11.515	0,50	809,77	4,4	123.142	2,5	8.606,78	4,1
> 100.000,01	152.541	5,6	164.797,26	85,4	15.893	0,69	14.216,76	77,2	168.434	3,4	179.014,02	84,7
TOTAL GERAL	2.704.829	100,0	192.951,79	100,0	2.320.044	100,00	18.407,57	100,0	5.024.873	100,0	211.359,36	100,0

Fonte de Consulta: Apuração Especial L.K08895.ZL emitida pelo SERPRO em 12/01/2004

O contingente de inscrições ajuizadas e não ajuizadas das faixas de valor inicial representam 56,11% do total de inscrições no montante de R\$ 2,6 bilhões, isto é, apenas 1,24% do valor total de R\$ 211,3 bilhões.

Ressalte-se, ainda, o expressivo valor de R\$ 14,2 bilhões relativos a inscrições não ajuizadas pela Procuradoria, no exercício de 2003, na faixa acima de R\$ 100.000,00, equivalente a 77,2% do total global de R\$ 18,4 bilhões, atinentes a inscrições não ajuizadas, os quais correspondem a 8,7% do montante da dívida ativa em 2003, de R\$ 211,3 bilhões.

Perfil dos Créditos em Parcelamento – PGFN

O quadro a seguir demonstra que o montante de créditos parcelados na PGFN atingiu, no exercício de 2003, R\$ 47,4 bilhões, sendo que a arrecadação no mesmo período foi de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão.

Créditos Parcelados – PGFN

R\$ milhões											
REFIS			PAES			CONVENCIONAL			TOTAL		
Estoque		Arrec	Estoque		Arrec	Estoque		Arrec	Estoque		Arrec
Quant	Valor		Quant	Valor		Quant	Valor		Quant	Valor	
118.478	19.550,20	464,2	670.396	27.314,1	552,3	109.617	559,0	456,3	898.491	47.423,5	1.472,70

Fonte: Estoque – Apuração Especial emitida pelo SERPRO em 12/01/2004 - L.K08895.NP e Arrecadação - REFIS e PAES dados fornecidos pela SRF, e Mapa Gerencial-Arrec-L.&04714.39 e Ofício nº 243/PGFN/PG/2004

A arrecadação do REFIS de R\$ 464,2 milhões, no âmbito da PGFN, representou 31,5% do valor total arrecadado de créditos parcelados em 2003, enquanto o PAES arrecadou R\$ 552,3 milhões, ou seja, 37,5% do montante total desta modalidade. Já a recuperação do valor do parcelamento convencional ficou em 30,9% do total parcelado.

Perfil dos Créditos Parcelados em Cobrança Administrativa - INSS

Quanto à cobrança administrativa a cargo do INSS, pode-se depreender da tabela a seguir que cerca de 26,75% do montante dos processos situam-se nas faixas acima de R\$ 100.000,00 e correspondem a 97,84% dessa modalidade no valor total da cobrança administrativa.

Créditos Parcelados - INSS

Órgão	Contencioso Administrativo				Parcelamento Administrativo				Total Cobrança Administrativa			
	Nº de processos		Valor dos processos		Nº de processos		Valor dos processos		Nº de processos		Valor dos processos	
Faixas de Valor	Qtd.	%	Valor R\$ milhões	%	Qtd.	%	Valor R\$ milhões	%	Qtd.	%	Valor R\$ milhões	%
Até R\$ 10.000,00	18.495	35,80	83,25	0,29	48.844	48,67	159,14	0,28	67.339	44,29	242,39	0,28
de R\$ 10.000,01 a R\$ 50.000,00	11.879	22,99	300,06	1,04	20.258	20,18	474,80	0,82	32.137	21,14	774,86	0,90
de R\$ 50.000,01 a R\$ 100.000,00	5.087	9,85	366,49	1,27	6.799	6,77	484,95	0,84	11.886	7,82	851,44	0,98
de R\$ 100.000,01 a R\$ 500.000,00	9.774	18,92	2.310,81	8,02	12.968	12,92	3.093,91	5,36	22.742	14,96	5.404,72	6,24
de R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00	2.632	5,09	1.854,98	6,44	4.009	3,99	2.842,97	4,92	6.641	4,37	4.697,95	5,43
> R\$ 1.000.000,01	3.794	7,34	23.882,16	82,93	7.487	7,46	50.701,29	87,78	11.281	7,42	74.583,45	86,17
Total	51.661	100,00	28.797,75	100,00	100.365	100,00	57.757,06	100,00	152.026	100,00	86.554,81	100,00

Fonte: Ofício nº 191/INSS/DCGAB/2004.

Os créditos em parcelamento administrativo totalizaram R\$ 57.757,06 milhões, no exercício de 2003, que correspondem a 100.365 processos.

Perfil dos Créditos Tributários em Cobrança Administrativa - SRF

A Secretaria da Receita Federal informou por meio do Ofício nº 439/2004, com posição de fevereiro de 2004, que os créditos tributários de Pessoa Física, existentes no Sistema Conta-Corrente da Pessoa Física - Contacorpf, correspondem a 1.831.289 lançamentos, totalizando um saldo de R\$ 2.049.951.776,79.

Quanto à Pessoa Jurídica, os créditos existentes no Sistema Conta-Corrente da Pessoa Jurídica - Contacorpj referem-se a 12.515.008 lançamentos, correspondentes a 1.803.583 contribuintes, cujo saldo atingiu o valor de R\$ 4.785.440.774.

Além disso, existe um acervo de 91.326 processos em cobrança final, constantes do Sistema de Controle de Processos Fiscais - PROFISC, sobre os quais há uma expectativa de recuperação de R\$ 7.615.482.865,00.

Na tabela a seguir, encontram-se discriminados os créditos parcelados por faixas de valores e quantidade de inscrições existentes no Sistema de Parcelamento de Débito - SIPADE. Como se pode observar, os créditos acima de R\$ 1.000.000,00, nada obstante corresponderem a apenas 0,29% das inscrições, totalizam R\$ 1,2 bilhão, representando, 54,92% do valor total dos créditos parcelados. Verifica-se, por outro lado, que, para 54,70% dos créditos parcelados, tem-se apenas 1,66% do valor total do parcelamento de R\$ 2,3 bilhões.

Créditos Parcelados – SRF

Faixas de Valor	Quantidade	Valor - R\$	Quantidade (%)	Valor (%)
Até R\$ 2.500,00	57.937	39.141.147	54,70	1,66
de R\$ 2.500,01 a R\$ 10.000,00	27.581	107.269.496	26,04	4,54
de R\$ 10.000,01 e R\$ 50.000,00	14.591	237.546.876	13,78	10,05
de R\$ 50.000,01 e R\$ 100.000,00	2.734	145.426.388	2,58	6,15
de R\$ 100.000,01 e R\$ 200.000,00	1.500	158.530.962	1,42	6,71
de R\$ 200.000,01 e R\$ 500.000,00	990	229.463.481	0,93	9,71
de R\$ 500.000,01 e R\$ 1.000.000,00	285	147.831.687	0,27	6,26
> R\$ 1.000.000,00	305	1.297.560.403	0,29	54,92
Total	105.923	2.362.770.440,00	100,00	100,00

Fonte: Ofício SRF nº 439/2004.

Renúncia de Receitas

A Constituição Federal, em seu artigo 165, § 6º, estabelece que o “*projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia*”. Esse normativo constitucional representa uma das vertentes da aplicação do princípio da transparência das contas governamentais, possibilitando a identificação e o acompanhamento das concessões desses “*gastos*”, que não estão expressos na execução orçamentária da União, com exceção dos benefícios financeiros explícitos.

Decorre do texto constitucional, conforme acentuam renomados autores como Celso Ribeiro Bastos e Pinto Ferreira, que esse dispositivo possui natureza exemplificativa, sendo o conjunto dos instrumentos de favores legais definidos em três espécies: benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Os benefícios tributários são desonerações que incorrem em renúncia de receita a partir de instrumentos legais como anistia, remissão, crédito presumido, isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições.

Os benefícios ou subsídios financeiros, por sua vez, são desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do Orçamento da União, motivo pelo qual definem-se como subsídios explícitos ou diretos.

Esses subsídios financeiros também são chamados, por vezes, de subvenções econômicas em legislações infraconstitucionais. A própria Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos, define o conceito de subvenção econômica, entre outras, como dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais, bem como dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Os benefícios ou subsídios creditícios são considerados gastos oriundos de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimo do que os recursos oferecidos no mercado financeiro. Esses recursos são destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas para o desenvolvimento regional ou para apoio a determinados setores da economia a taxa de juros preferenciais.

Esses subsídios são também denominados pela Secretaria de Política Econômica-SPE do Ministério da Fazenda como subsídios implícitos ou indiretos, pois, além de não constarem dos Orçamentos da União, os recursos alocados pelo Tesouro têm taxa de retorno inferior ao seu custo de captação, representado, atualmente, pela variação da taxa média ajustada dos financiamentos diários, apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC.

Feitas essas considerações preliminares, ressalta-se que o total da renúncia de receitas é estimada, vez que os valores efetivamente realizados não estão disponíveis, segundo a Secretaria da Receita Federal e o INSS, pois há uma defasagem de cerca de um ano na coleta das informações.

Assim, o conjunto dos benefícios tributários, financeiros e creditícios correspondeu em 2003 a uma estimativa de R\$ 58,6 bilhões. Esse valor representou o equivalente a 22,65% dos gastos diretos realizados por intermédio dos Orçamentos da União no exercício de 2003.

Comparando-se o montante desses benefícios com algumas funções de governo, pode-se afirmar que o total acima estimado é superior aos gastos com as funções de Defesa Nacional, Educação e Saúde, que, juntas, somam R\$ 52,96 bilhões.

Benefícios Tributários a cargo da SRF

A renúncia de receitas oriunda das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal foi prevista em R\$ 23,9 bilhões para o ano de 2003, representando 1,7 % de um PIB de R\$ 1,51 trilhão de reais, conforme dispõe a tabela a seguir.

PREVISÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS REGIONALIZADOS E POR RECEITA-ANO 2003

Receita de Tributos	R\$ milhões											
	Valor	%	NO	%	NE	%	CO	%	SE	%	SUL	%
Imp Importação	2.126	8,9	891	17,5	24	0,8	24	2,1	701	6,0	486	15,8
Imp de Renda Pessoa Física	9.165	38,3	228	4,5	963	31,9	802	70,9	5.808	50,0	1.364	44,2
Imp de Renda da Pessoa Jurídica	3.769	15,7	1.037	20,3	1.348	44,6	85	7,5	1.051	9,0	248	8,0
Imp de Renda Retido na Fonte	22	0,1	-	-	0	0,0	0	0,0	19	0,2	3	0,1
Imp Prod. Indust. Oper. Internas	4.232	17,7	2.233	43,8	317	10,5	29	2,5	1.360	11,7	293	9,5
Imp Prod. Ind. Vinc. à Impo	1.112	4,6	574	11,2	22	0,7	11	1,0	431	3,7	73	2,4
Imp Operações Financeiras	209	0,9	9	0,2	29	1,0	15	1,3	126	1,1	30	1,0
Imp Propriedade Territorial Rural	18	0,1	1	0,0	2	0,1	3	0,3	7	0,1	4	0,1
Cont Social para o PIS-PASEP	498	2,1	8	0,2	44	1,5	24	2,2	333	2,9	89	2,9
Cont Social s/ Lucro Líquido	602	2,5	14	0,3	60	2,0	39	3,5	353	3,0	136	4,4
Cont Financ da Seg. Social	2.086	8,7	31	0,6	181	6,0	98	8,7	1.418	12,2	357	11,6
Adic. Frete Ren. Mar. Mercante	119	0,5	74	1,5	32	1,1	-	-	11	0,1	2	0,1
TOTAIS	23.958	100,0	5.100	100,0	3.022	100,0	1.130	100,0	11.620	100,0	3.085	100,0

Fonte: Coordenação-Geral do Sistema de Arrecadação e Cobrança/SRF

Os tributos que mais contribuem para os benefícios ora tratados são os Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados, que são, também, os mais utilizados nas políticas públicas de incentivos fiscais, representando 76,38% dos benefícios tributários. Esses tributos alcançam uma renúncia de R\$ 18,27 bilhões.

Em termos regionais, o Sudeste retém 48,50% de participação no total dos incentivos, em razão do peso, principalmente, do Imposto de Renda com R\$ 6,9 bilhões e participação de 59,20% dessa região. A região Norte vem em segundo lugar, perfazendo R\$ 5,09 bilhões com 21,28% do total renunciado. O peso principal para esta situação decorre da participação dos benefícios da Zona Franca de Manaus, que correspondem a 55,03% desse valor. O Nordeste, em terceiro lugar, tem como peso maior as deduções e reduções do Imposto de Renda Pessoa Jurídica com 44,66% do total da renúncia própria.

De acordo com a tabela a seguir, as modalidades de benefícios tributários que mais concentram recursos renunciados são os oriundos dos rendimentos isentos do Imposto de Renda Pessoa Física e das deduções dos rendimentos tributáveis do Imposto de Renda Pessoa Física, no montante de R\$ 9,12 bilhões, representando 38,1% de todas as modalidades de benefícios.

Benefícios Tributários – Ano 2003

Modalidade	R\$ milhões	
	Valor	%
Rendimentos Isentos do IRPF	6.036	25,2
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	3.643	15,2
Deduções dos Rendimentos Tributáveis do IRPF	3.085	12,9
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	2.956	12,3
Desenvolvimento Regional	2.303	9,6
Informática	1.530	6,4
Medicamentos	848	3,5
Bagagem	800	3,3
Setor Automobilístico	753	3,1
Cultura e Audiovisual	357	1,5
Aeronaves e Embarcações	218	0,9
Máquinas e Equipamentos	199	0,8

Horário Eleitoral Gratuito	174	0,7
Petroquímica	159	0,7
Benefícios do Trabalhador	159	0,7
Lojas Francas	151	0,6
Operações Créditos Habitacionais	137	0,6
PDTI/PDPA	100	0,4
Demais	349	1,5
Totais	23.957	100,0

Fonte: COPAT/SRF

Os valores da renúncia fiscal estão apresentados na tabela a seguir por classificação da função de governo, constando ainda a estimativa do gasto previsto por área da ação governamental, permitindo sinalizar aos órgãos formuladores das políticas públicas a dimensão mais precisa da atuação estatal.

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS POR FUNÇÃO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhões				
Função Orçamentária	Benefício Tributário	Valor Estimado	Total	%
Assistência Social	Doações a Entidades Civis sem fins lucrativos	75,49	75,49	0,32
Saúde	Despesas Médicas do IRPF	1.265,57	2.113,46	8,82
	Medicamentos	847,89		
Trabalho	Programa de Alimentação do Trabalhador	158,81	158,81	0,66
Educação	Despesas com Instrução do IRPF	625,63	633,91	2,65
	Doações a instituições de Ensino e Pesquisa	8,27		
Cultura	Programa Nacional de Apoio à Cultura	291,33	357,13	1,49
	Atividade Audiovisual	65,80		
Direitos da Cidadania	Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente	49,83	223,94	0,93
	Horário Eleitoral Gratuito	174,11		
Habitação	Operações de crédito c/ fins habitacionais	136,94	136,94	0,57
Ciência e Tecnologia	Máquinas e Equipamentos – CNPq	160,16	260,26	1,09
	PDTI/PDPA	100,10		
Agricultura	Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	274,03	684,53	2,86
	ADA	147,05		
	ADENE	154,39		
	FINOR	69,97		
	FINAM	37,66		
	FUNRES	1,43		
Organização Agrária	Imóvel Rural	18,00	18,00	0,08
Indústria	Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	1.220,40	6.363,35	26,56
	Máquinas e Equipamentos – Papel Jornal	39,33		
	Componentes de Aeronaves e Embarcações	217,83		
	Setor Automobilístico	753,18		
	ADA	654,90		
	ADENE	687,55		
	FINOR	311,62		
	FINAM	167,71		
	FUNRES	6,37		
	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	591,20		
	Informática	1.530,00		
	Papel Destinado à Impressão	18,09		
	Termoeletricidade	6,06		
	Petroquímica	159,11		
Comércio e Serviço	Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	2.129,57	4.706,58	19,65
	Áreas de Livre Comércio	9,56		
	Lojas Francas	151,08		
	Material Promocional	1,26		
	Empreendimentos Turísticos	50,32		
	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	2.364,79		
Transporte	TAXI	36,48	155,81	0,65
	AFRMM	119,32		
Benefícios Não Classificados	Bagagem	799,91	8.069,49	33,68
	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF	6.035,81		
	Dependentes do IRPF	1.193,30		
	Operações de Crédito - Fundos Constitucionais	40,47		
Totais		23.957,72		100,00

Fonte: COPAT/SRF

Os valores estimados dos benefícios tributários distribuídos por função de governo revelam que os setores da Indústria e de Comércio e Serviço representam 46,21% do total de benefícios, cabendo salientar, de outra parte, que deixou de ser classificado 1/3 dos valores apresentados no demonstrativo tributário da Secretaria da Receita Federal.

Benefícios Tributários Previdenciários

As renúncias de receitas previdenciárias foram previstas para o exercício de 2003 em R\$ 8,81 bilhões, conforme tabela a seguir.

Benefícios Tributários Previdenciários- Exercício 2003

	R\$ milhões											
	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Sul	%	Centro Oeste	%	Totais	%
Ent. Filantrópicas	44	22,1	206	27,3	1.739	35,2	617	27,0	155	24,2	2.761	31,3
Exp. Rural	54	26,8	173	22,8	663	13,4	666	29,1	222	34,7	1.778	20,2
CPMF	8	4,2	34	4,4	123	2,5	48	2,1	17	2,7	230	2,6
SIMPLES	94	46,9	344	45,5	2.409	48,8	954	41,8	245	38,4	4.046	45,9
Totais	200	100,0	757	100,0	4.935	100,0	2.285	100,0	638	100,0	8.815	100,0

Fonte: SPS/MPS

Cabe destacar que os contribuintes do SIMPLES - Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e das Entidades Filantrópicas representaram, respectivamente, 45,9% e 31,3% da estimativa da renúncia previdenciária total.

Em termos regionais, pode-se verificar que a região Sudeste seria a região mais beneficiada, com 56% do total da renúncia de receitas previdenciárias.

Benefícios Financeiros e Creditícios

Consoante se observa da tabela a seguir, podem ser destacados, entre os benefícios financeiros e creditícios de maiores dispêndios, o Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS com 51% do total, o Fundo de Amparo ao Trabalhador com 13,83% e os Fundos Constitucionais de Financiamento: Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO; Fundo Constitucional do Norte - FNO e Fundo Constitucional do Nordeste - FNE, com 10,45%. Esses três benefícios representam 75,28% do total das concessões previstas ao longo do ano de 2003, cujo valor total alcançaria R\$ 25,84 bilhões.

BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS REGIONALIZADOS-PREVISÃO 2003

	R\$ milhões											
DISCRIMINAÇÃO	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Sul	%	Centro Oeste	%	Total	%
Subsídios Explícitos	792	46	3.008	58	5.804	60	2.990	67	3.110	71	15.704	63
AGF e Estoq. Estratégicos	5	0	4	0	3	0	68	2	84	2	165	1
Custeio Agropecuário	3	0	9	0	39	0	110	3	67	2	227	1
PRONAF	4	0	167	3	28	0	288	7	5	0	493	2
Investimento	4	0	27	1	55	1	57	1	48	1	191	1
PROEX (equalização)	-	-	24	1	1.038	11	159	4	-	-	1.221	5
PESA (equalização 2%)	5	0	15	0	52	1	33	1	18	0	124	1
Sec. Agrícola (FAT)	5	0	7	0	70	1	13	0	3	0	97	0
FCVS	766	45	2.752	53	4.519	47	2.261	51	2.884	66	13.181	51
Subsídios Implícitos*	914	54	2.194	42	3.809	40	1.443	33	1.250	29	9.610	37
FRD	-	-	7	0	6	0	-	-	3	0	16	0
FMM	-	-	-	-	403	4	61	1	-	-	464	2
FND	-	-	-	-	-	-	10	0	-	-	10	0
Banco da Terra	2	0	15	0	21	0	48	1	12	0	97	0
FAT	180	11	260	5	2.568	27	473	11	94	2	3.575	14
Fundos Regionais	608	36	1.562	30	-	-	-	-	531	12	2.700	10
FIES	6	0	28	1	142	2	63	1	21	1	261	1
PROEX (financiamento)	-	-	51	1	64	1	31	1	-	-	146	1
FUNCAFÉ	-	-	1	0	125	1	32	1	0	0	157	1

Securitização Agrícola	118	7	265	5	387	4	727	16	589	14	2.086	8
Outros	0	0	8	0	93	1	3	0	0	0	633	2
Total	1.706	100	5.202	100	9.613	100	4.433	100	4.360	100	25.844	100

Fonte: Coordenação-Geral de Política Fiscal/SPE

Notas: * Não constam da execução orçamentária anual-2003

Outros: 1-subsídio explícito- EGF, garantia e sustentação preços, subsídio habitacional, equalização Cacau, estocagem do álcool

2-subsídio implícito- PROER, PRODECER, Cacau, RECOOP

3-nem todos os dados regionalizados estão disponíveis

A região Sudeste é a que tende a receber mais recursos de subsídios, perfazendo R\$ 9,6 bilhões, principalmente em vista do benefício do FCVS com R\$ 4,5 bilhões. Em segundo lugar, o FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador com R\$ 2,5 bilhões, ante a concentração industrial nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. A região Nordeste é a segunda em participação com R\$ 5,2 bilhões, sendo que o FCVS representa 52,90% e os Fundos Regionais 30% desse valor.

O Fundo de Compensação de Variações Salariais

O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS foi criado pela Resolução nº 25, de 16/6/67, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação – BNH.

As finalidades desse fundo são, entre outras: i) garantir o limite de prazo para a amortização das dívidas contraídas pelos adquirentes de unidades habitacionais, no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação-SFH, respondendo pela cobertura dos saldos devedores residuais aos agentes financeiros quando do término dos contratos habitacionais em relação aos quais tenha havido, quando devida, contribuição ao FCVS; ii) responder pelo ressarcimento dos descontos concedidos pelos agentes financeiros do SFH aos mutuários finais, cujos financiamentos tenham cobertura do FCVS; iii) garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional-SH, do Sistema Financeiro Nacional, em todo o território nacional e permanentemente; e, iv) liquidar as operações remanescentes do extinto Seguro de Crédito.

A gestão do fundo compete ao Ministério da Fazenda, por intermédio do Conselho Curador do FCVS, estando sua administração a cargo da Caixa Econômica Federal-CAIXA.

A STN informa ainda que, mesmo após a homologação dos saldos dos contratos encerrados e apresentados pelos agentes financeiros à CAIXA, e a realização dos respectivos cálculos atuariais, os agentes financeiros, diante de algumas incertezas, sentem-se desestimulados para celebrar as novações contratuais. Tais incertezas decorrem do julgamento do Superior Tribunal de Justiça favorável à manutenção do IPC para efeito de correção monetária de contratos imobiliários, bem como da apuração de irregularidades nas informações prestadas pelos agentes credores do FCVS.

De qualquer maneira, no ano de 2003, de acordo com os dados contidos no Relatório de Gestão do FCVS, foram assinados contratos de novação de dívida entre a União e os agentes financeiros no montante líquido de R\$ 375.692.703,36, referente a 7.063 contratos. Para as situações previstas no art. 15 da Lei nº 10.150/2000 e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45/2001, foram celebrados 16.654 contratos de novação de dívida, no montante líquido de R\$ 163.351.594,44.

Ainda segundo o mencionado Relatório, a entrada de recursos, em 2003, correspondente à arrecadação de contribuições ao FCVS e repasses do Seguro Habitacional, foi de R\$ 52.590.594,16, perfazendo decréscimo, em termos nominais, de 60,59% em relação ao exercício de 2002.

O passivo remanescente do FCVS é da ordem de R\$ 80,0 bilhões, a preços de 31/12/2003. Considerando que os recursos disponíveis do Fundo em 2003 são de apenas R\$ 5,5 bilhões, o passivo a descoberto, na mesma data, perfaz o montante R\$ 74,5 bilhões.

Fundos Constitucionais de Financiamento

Os fundos constitucionais de financiamento são constituídos pelo Fundo Constitucional do Centro-Oeste-FCO, Fundo Constitucional do Nordeste-FNE e Fundo Constitucional do Norte-FNO, os quais são direcionados, respectivamente, para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Como se pode ver na tabela dos benefícios financeiros e creditícios anteriormente exposta, os fundos regionais de financiamento são, entre os subsídios de maior peso, o terceiro em participação percentual. O valor da previsão para 2003 é de R\$ 2,7 bilhões, correspondendo a 10,45% do total renunciado.

Na tabela a seguir, referente às contratações realizadas em 2003 pelos órgãos responsáveis, pode-se constatar, em linhas gerais, que o FCO obteve um desempenho considerável, caso se tome como base a relação entre a quantidade de operações e a soma dos valores liberados para as pequenas, mini e microempresas. Já a liberação do FNE para as empresas de grande porte corresponde a 57,21% do total desse fundo, apesar de a quantidade de operações representar apenas 1,30%.

Contratações nos Fundos Constitucionais de Financiamento - Exercício 2003

PORTE	FCO				FNE				FNO				Totais			
	Qtde	%	Valor	%	Qtde	%	Valor	%	Qtde	%	Valor	%	Qtde	%	Valor	%
Grande	857	3,2	434	47,2	323	1,3	583	57,2	796	3,4	469	43,7	1.976	2,6	1.487	49,3
Médio	2.759	10,5	291	31,6	415	1,7	155	15,2	1.770	7,5	284	26,4	4.944	6,6	730	24,2
Pequeno/Mini/Micro	22.772	86,3	195	21,1	24.161	97,0	281	27,6	21.021	89,1	322	29,9	67.954	90,8	797	26,5
Totais	26.388	100,0	920	100,0	24.899	100,0	1.019	100,0	23.587	100,0	1.075	100,0	74.874	100,0	3.014	100,0

Fonte: Banco Brasil, Banco Nordeste, Banco Amazônia

No conjunto das operações dos fundos constitucionais tem-se que 90,8% das operações contratadas são realizadas com as pequenas, mini e microempresas com liberação de R\$ 797 milhões, ou 26,5% dos recursos, contrastando com as liberações no montante de R\$ 1.487 milhões às empresas de grande porte, tendo apenas 2,6% das contratações realizadas.

Quanto à inadimplência das operações dos fundos, que significa a soma das operações em atraso (vencidas), acrescidas das parcelas a vencer (vincendas) dos contratos, pode-se constatar, consoante tabela a seguir, que o FNE é o que possui o pior desempenho, apresentando um valor de R\$ 4,8 bilhões nas operações vencidas, ou seja, 81,5% do valor total dos fundos nesta modalidade. As dívidas vincendas, parte da dívida inadimplente que está a vencer, correspondem a 66,5% do total da carteira de R\$ 17,65 bilhões dos fundos.

Os valores demonstrados, em termos absolutos, são considerados elevados, implicando necessidade de revisão dos critérios de seleção dos setores da economia, de procedimentos e de assistência técnica aplicados pelos bancos responsáveis pela implementação dos programas no âmbito dos fundos constitucionais, que detêm parcela significativa dos recursos renunciados do Governo Federal.

Não seria demais lembrar que o Tribunal tem sistematicamente realizado trabalhos de fiscalização nos fundos constitucionais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos que lhes são destinados, como se evidencia, exemplificadamente, das auditorias a que se referem a Decisão 99/2001 e os Acórdãos 284/2002, 60/2003 e 1.743/2003, todos do Plenário do TCU.

Inadimplência nos Fundos Constitucionais Acumulado – 2003

Operações	R\$milhões							
	FCO	%	FNE	%	FNO	%	Totais	%
Vencidas	90	2,1	4.825	56,5	1.005	21,3	5.920	33,5
Vincendas	4.302	97,9	3.718	43,5	3.712	78,7	11.732	66,5
Totais	4.392	100,0	8.543	100,0	4.717	100,0	17.652	100,0

Fonte: Banco Brasil, Banco Nordeste, Banco Amazônia

Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT - Recursos BNDES

O FAT foi criado em 1990 por intermédio da Lei nº 7.998/99. É um fundo contábil de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e operado pelo BNDES. A instituição desse fundo se deu com base no art. 239 da Constituição Federal, o qual estabeleceu que pelo menos 40% dos recursos do PIS-Programa de Integração Social e do PASEP-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público passariam, a partir de sua promulgação, a ser destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES.

Além desses valores financeiros (chamados de recursos ordinários), deve-se ressaltar que o fundo também aplica recursos por meio dos chamados Depósitos Especiais em outras instituições públicas, como o Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal, FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, bem como o próprio BNDES.

A política de remuneração dos recursos do FAT é diferente para esses Depósitos Especiais, sendo a taxa SELIC utilizada para os recursos não aplicados pelo BNDES, e a Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, normalmente, taxa inferior à SELIC, para os recursos liberados aos tomadores dos recursos.

Ao longo do tempo, os recursos provenientes do FAT acabaram por se tornar uma das principais fontes de capitalização do BNDES, atingindo, em dezembro de 2002, o montante de R\$ 50,2 bilhões, para recursos ordinários, e R\$ 10,5 bilhões para os depósitos especiais.

Consoante a sua grande capacidade de geração de recursos, o FAT, além de cumprir com as suas obrigações constitucionais de pagar o auxílio desemprego e o abono salarial, ainda faz parte do *fundings* de numerosos programas de indução do desenvolvimento, a seguir elencados: Proger Urbano, Proger Rural, Pronaf, Proemprego I, II e III, Protrabalho, FINEP, PCPP, FAT Habitação, FAT Empreendedor Popular, FAT Exportação.

Cada um desses programas apresenta encargos financeiros para os mutuários estipulados pelo Conselho Deliberativo do FAT, o qual também estipula os prazos máximos para o financiamento e o teto financiável. Normalmente, os encargos a serem cobrados são baseados na TJLP, acrescida de um *spread*, de acordo com o programa.

O motivo da inclusão do FAT na relação de subsídios implícitos deve-se ao fato de se considerar o custo de oportunidade desses recursos alocados. Se os mesmos estivessem aplicados à taxa SELIC, por exemplo, seu rendimento seria superior àquele que está sendo obtido nas aplicações atuais.

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda elabora o cálculo do subsídio implícito, adotando, como valor do subsídio, a diferença entre o valor do patrimônio total estimado do fundo, atualizado pela taxa SELIC, e o seu patrimônio total, observados em determinado momento.

Quanto à distribuição dos valores regionalizados aplicados, pode-se observar que as regiões Sudeste e o Sul reteriam 83,6% do total dos valores de origem do FAT, conforme tabela a seguir.

Financiamento pelo BNDES-Recursos do FAT – 2003

Região	R\$ milhões					
	Recursos Ordinários	%	Depósitos Especiais	%	Total	%
Centro-Oeste	874,4	7,2	377,9	14,4	1.252,3	8,5
Nordeste	506,4	4,2	328,0	12,5	834,4	5,6
Norte	255,3	2,1	82,2	3,1	337,5	2,3
Sudeste	8.727,1	71,8	801,8	30,7	9.528,9	64,6
Sul	1.789,2	14,7	1.025,6	39,2	2.814,8	19,0
Totais	12.152,4	100,0	2.615,5	100,0	14.767,9	100,0

Fonte: BNDES

A maior inadimplência do BNDES está justamente nos recursos originários do FAT, perfazendo 62% da carteira de inadimplência, consoante tabela abaixo. Os valores em fase judicial com recursos do FAT participam com 55,9%, ou seja, R\$ 8,4 bilhões e, em fase de negociação, participam com 68,6%, ou seja, R\$ 9,5 bilhões, em relação a um total de inadimplência de R\$ 28,9 bilhões.

Inadimplência no Sistema BNDES por Fonte de Recursos

Fonte	R\$ milhões									
	Quantidade				Valores					
	Judicial	Negociação	Total	%	Judicial	%	Negociação	%	Total	%
BNDES/FAT	289	291	580	51,3	8.418,7	55,9	9.497,8	68,6	17.916,5	62,0
BNDESPAR	49	61	110	9,7	1.515,0	10,1	2.505,9	18,1	4.020,9	13,9
CPRM	-	3	3	0,3	-	-	2,2	0,0	2,2	0,0
REC. EXTERNOS	17	32	49	4,3	39,8	0,3	208,5	1,5	248,3	0,9
FINAME	137	143	280	24,8	2.228,0	14,8	293,8	2,1	2.521,8	8,7
FMM	16	26	42	3,7	3,5	0,0	706,2	5,1	709,7	2,4
PIS/PASEP	29	21	50	4,4	2.862,6	19,0	410,3	3,0	3.272,9	11,3
PND	-	17	17	1,5	-	-	216,6	1,6	216,6	0,7
Totais	537	594	1.131	100,0	15.067,6	100,0	13.841,3	100,0	28.908,9	100,0

Fonte: Setor Jurídico/BNDES

Notas:

1-valores levantados em 30/09/03;

2-valores vincendos e vencidos

3.3.3 Despesas

As despesas realizadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social totalizaram no exercício de 2003 o montante de R\$ 876.457 milhões, cerca de 30%, em termos nominais, superior à despesa realizada no ano anterior (R\$ 674.928 milhões), desdobrando-se nos itens a seguir:

Despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social Exercícios 2002 e 2003

Descrição	R\$ 1,00				
	2002		2003		2002/2003
	Despesas	%	Despesas	%	%
1. Total Despesas Orçamentárias	674.928.089.848	-	876.456.652.333	-	30
2. Transferências Intergovernamentais	81.915.668.095	-	83.372.859.213	-	2
Transferências Estados e Distrito Federal	42.575.928.240	-	41.613.380.506	-	-2
Transferências Municípios	39.339.739.855	-	41.759.478.707	-	6
3. Despesa Governo Federal = 1 - 2	593.012.421.753	100	793.083.793.120	100	34
4. Despesas Financeiras	361.025.040.944	61	529.390.037.304	67	47
Juros e Encargos Dívida Interna e Externa	55.260.683.322	10	65.706.834.038	8	19
Amortização/ Ref. da Dívida Interna e Externa	304.792.342.097	51	462.644.645.289	59	52
Despesas do Bacen	972.014.525	0	1.038.557.977	0	0
5. Despesas Não Financeiras = 3 - 4	231.987.380.809	39	263.693.755.816	33	14

Fonte: SIAFI

Excluindo-se as transferências realizadas a Estados, Municípios e ao Distrito Federal, os dispêndios com pagamento de juros e encargos e refinanciamento da dívida pública e as despesas financeiras do Bacen, resta que a despesa efetiva realizada em 2003 foi da ordem de R\$ 263.693 milhões, cerca de 14% nominal superior à de 2002.

A análise dos dispêndios efetuados pelo Governo Federal pode ser visualizada sob diversos aspectos. No presente subtópico, importa analisar as despesas realizadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, visto que os dispêndios referentes ao orçamento das empresas estatais constituem subtópico específico deste Relatório.

Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social possibilitam a visualização da despesa orçamentária sob diversas classificações, cujos desdobramentos permitem a evidenciação de diversas informações, tais como: área governamental em que a despesa será realizada, programas implementados,

órgãos responsáveis pela programação, bem como o efeito econômico da realização da despesa, as quais são explicitadas nos subtópicos a seguir.

Despesas por Função/Subfunção

Segundo o Manual Técnico de Orçamento para 2003 — aprovado pela Portaria SOF n.º 7 de 5/7/2002, a classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, servindo como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. As despesas realizadas no exercício de 2003, em relação ao ano anterior sem atualização, estão dispostas abaixo, segundo as principais áreas de atuação:

Despesas por Função/Subfunção Exercícios de 2002 e 2003

						R\$ 1,00
Função	Subfunção	Execução 2002	% Total	Execução 2003	% Total	2002/2003
Legislativa	Ação Legislativa	1.631.739.671	0,24	2.538.428.583	0,29	55,57
	Controle Externo	286.050.990	0,04	336.875.912	0,04	17,77
	Outros	556.563.780	0,08	199.713.698	0,02	-64,12
	Subtotal	2.474.354.441	0,37	3.075.018.192	0,35	24,28
Judiciária	Ação Judiciária	6.888.809.947	1,02	7.835.500.085	0,89	13,74
	Outros	1.298.125.125	0,19	524.312.860	0,06	-59,61
	Subtotal	8.186.935.072	1,21	8.359.812.944	0,95	2,11
Essencial à Justiça	Def. do Int. Público no Proc. Judiciário	0	0,00	39.153.102	0,00	0,00
	Defesa da Ordem Jurídica	741.907.877	0,11	1.074.603.554	0,12	44,84
	Representação Judicial e Extrajudicial	0	0,00	172.538.655	0,02	0,00
	Outros	301.793.293	0,04	69.764.325	0,01	-76,88
	Subtotal	1.043.701.170	0,15	1.356.059.636	0,15	29,93
Administração	Planejamento e Orçamento	155.298.518	0,02	296.865.136	0,03	91,16
	Administração Geral	5.125.768.989	0,76	1.875.624.851	0,21	-63,41
	Administração Financeira	684.147.986	0,10	2.622.053.556	0,30	283,26
	Controle Interno	8.814.614	0,00	12.624.506	0,00	43,22
	Normatização e Fiscalização	367.419.675	0,05	353.387.468	0,04	-3,82
	Tecnologia da Informação	819.496.968	0,12	1.065.772.150	0,12	30,05
	Ordenamento Territorial	547.343	0,00	603.242	0,00	10,21
	Formação de Recursos Humanos	38.317.117	0,01	34.023.493	0,00	-11,21
	Administração de Receitas	161.704.920	0,02	164.510.448	0,02	1,73
	Comunicação Social	54.451.068	0,01	32.436.472	0,00	-40,43
	Outros	812.769.712	0,12	904.605.779	0,10	11,30
	Subtotal	8.228.736.910	1,22	7.362.507.102	0,84	-10,53
Defesa Nacional	Defesa Aérea	1.385.238.434	0,21	3.361.410.961	0,38	142,66
	Defesa Naval	335.763.136	0,05	2.466.226.081	0,28	634,51
	Defesa Terrestre	538.566.127	0,08	4.186.063.697	0,48	677,26
	Outros	10.356.952.644	1,53	1.556.436.573	0,18	-84,97
	Subtotal	12.616.520.342	1,87	11.570.137.312	1,32	-8,29
Segurança Pública	Policciamento	575.331.636	0,09	2.113.677.865	0,24	267,38
	Defesa Civil	545.406.338	0,08	146.925.213	0,02	-73,06
	Informação e Inteligência	3.938.921	0,00	64.742.798	0,01	1543,67
	Outros	1.077.771.164	0,16	79.777.250	0,01	-92,60
Subtotal	2.202.448.059	0,33	2.405.123.126	0,27	9,20	
Relações Exteriores	Relações Diplomáticas	314.940.286	0,05	903.400.354	0,10	186,85
	Cooperação Internacional	167.161.566	0,02	147.519.033	0,02	-11,75
	Outros	845.990.889	0,13	113.155.013	0,01	-86,62
	Subtotal	1.328.092.741	0,20	1.164.074.400	0,13	-12,35
Assistência Social	Assistência ao Idoso	1.949.817.913	0,29	2.488.359.087	0,28	27,62
	Assistência ao Portador de Deficiência	3.449.231.183	0,51	4.136.717.706	0,47	19,93
	Assistência à Criança e ao Adolescente	866.119.688	0,13	808.482.830	0,09	-6,65
	Assistência Comunitária	112.842.773	0,02	949.177.108	0,11	741,15
	Outros	135.139.563	0,02	33.616.369	0,00	-75,12
Subtotal	6.513.151.120	0,97	8.416.353.101	0,96	29,22	
Previdência Social	Previdência Básica	86.419.798.903	12,80	108.983.085.835	12,43	26,11

	Previdência do Regime Estatutário	33.117.887.204	4,91	35.123.372.090	4,01	6,06
	Previdência Complementar	1.763.132	0,00	798.666	0,00	-54,70
	Previdência Especial	723.231.798	0,11	706.527.722	0,08	-2,31
	Outros	2.955.409.650	0,44	663.764.571	0,08	-77,54
	Subtotal	123.218.090.688	18,26	145.477.548.884	16,60	18,07
Saúde	Atenção Básica	3.474.722.659	0,51	3.879.856.394	0,44	11,66
	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	14.225.209.530	2,11	15.146.175.809	1,73	6,47
	Suporte Profilático e Terapêutico	1.934.774.428	0,29	2.478.461.425	0,28	28,10
	Vigilância Sanitária	163.324.591	0,02	165.760.033	0,02	1,49
	Vigilância Epidemiológica	886.789.085	0,13	975.995.142	0,11	10,06
	Alimentação e Nutrição	348.807.914	0,05	464.821.762	0,05	33,26
	Outros	4.401.011.357	0,65	4.060.777.483	0,46	-7,73
	Subtotal	25.434.639.564	3,77	27.171.848.048	3,10	6,83
Trabalho	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	7.161.556.421	1,06	8.529.313.384	0,97	19,10
	Relações de Trabalho	111.040.336	0,02	107.069.267	0,01	-3,58
	Empregabilidade	211.309.621	0,03	95.792.388	0,01	-54,67
	Fomento ao Trabalho	1.640.768	0,00	23.749	0,00	-98,55
	Outros	992.223.480	0,15	762.636.507	0,09	-23,14
	Subtotal	8.477.770.625	1,26	9.494.835.293	1,08	12,00
Educação	Ensino Fundamental	1.260.815.729	0,19	1.935.136.657	0,22	53,48
	Ensino Médio	599.640.595	0,09	135.211.348	0,02	-77,45
	Ensino Profissional	657.166.597	0,10	720.328.026	0,08	9,61
	Ensino Superior	6.908.216.986	1,02	7.424.079.103	0,85	7,47
	Educação Infantil	32.798.334	0,00	29.104.562	0,00	-11,26
	Educação de Jovens e Adultos	432.543.731	0,06	474.766.192	0,05	9,76
	Educação Especial	35.695.511	0,01	39.906.032	0,00	11,80
	Outros	3.295.870.614	0,49	3.465.737.654	0,40	5,15
	Subtotal	13.222.748.096	1,96	14.224.269.574	1,62	7,57
Cultura	Patrim. Hist., Artístico e Arqueológico	38.383.077	0,01	93.768.154	0,01	144,30
	Difusão Cultural	80.653.035	0,01	63.347.186	0,01	-21,46
	Outros	120.491.115	0,02	74.227.452	0,01	-38,40
	Subtotal	239.527.228	0,04	231.342.791	0,03	-3,42
Direitos da Cidadania	Custódia e Reintegração Social	130.594.557	0,02	121.577.098	0,01	-6,90
	Dir. Individuais, Coletivos e Difusos	47.744.381	0,01	50.366.037	0,01	5,49
	Assistência aos Povos Indígenas	59.448.328	0,01	152.799.198	0,02	157,03
	Outros	173.477.762	0,03	69.702.649	0,01	-59,82
	Subtotal	411.265.028	0,06	394.444.982	0,05	-4,09
Urbanismo	Infra-Estrutura Urbana	480.579.333	0,07	339.959.425	0,04	-29,26
	Serviços Urbanos	5.012.409	0,00	2.359.101	0,00	-52,93
	Transportes Coletivos Urbanos	957.971	0,00	534.020	0,00	-44,26
	Subtotal	486.549.713	0,07	342.852.546	0,04	-29,53
Habitação	Habitação Urbana	127.168.630	0,02	83.502.398	0,01	-34,34
	Outros	0	0,00	38.752.852	0,00	0,00
	Subtotal	127.168.630	0,02	122.255.251	0,01	-3,86
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	96.657.068	0,01	58.683.470	0,01	-39,29
	Outros	485.712	0,00	0	0,00	-100,00
	Subtotal	97.142.780	0,01	58.683.470	0,01	-39,59
Gestão Ambiental	Preservação e Conservação Ambiental	239.057.778	0,04	416.401.893	0,05	74,18
	Controle Ambiental	156.409.072	0,02	113.573.446	0,01	-27,39
	Recuperação de Áreas Degradadas	613.476	0,00	501.983	0,00	-18,17
	Recursos Hídricos	448.637.061	0,07	241.025.315	0,03	-46,28
	Outros	420.163.566	0,06	176.246.781	0,02	-58,05
	Subtotal	1.264.880.952	0,19	947.749.417	0,11	-25,07
Ciência e Tecnologia	Desenvolvimento Científico	490.529.107	0,07	575.335.935	0,07	17,29
	Desenvolvimento Tecn. e Engenharia	530.323.238	0,08	855.217.131	0,10	61,26
	Dif. do Conhec. Cient. e Tecnológico	13.783.300	0,00	16.403.462	0,00	19,01
	Outros	472.074.668	0,07	546.239.878	0,06	15,71
	Subtotal	1.506.710.314	0,22	1.993.196.406	0,23	32,29
Agricultua	Promoção da Produção Vegetal	790.263.678	0,12	472.223.667	0,05	-40,24
	Promoção da Produção Animal	21.555.466	0,00	13.199.898	0,00	-38,76
	Defesa Sanitária Vegetal	22.924.067	0,00	18.724.349	0,00	-18,32
	Defesa Sanitária Animal	54.914.252	0,01	53.111.462	0,01	-3,28
	Abastecimento	517.480.750	0,08	879.840.248	0,10	70,02

	Extensão Rural	258.729.908	0,04	149.972.342	0,02	-42,04
	Irrigação	145.057.520	0,02	103.602.607	0,01	-28,58
	Outros	3.689.480.203	0,55	4.815.036.008	0,55	30,51
	Subtotal	5.500.405.843	0,81	6.505.710.581	0,74	18,28
Organização Agrária	Reforma Agraria	1.078.088.604	0,16	1.342.784.490	0,15	24,55
	Outros	302.518.703	0,04	86.732.771	0,01	-71,33
	Subtotal	1.380.607.307	0,20	1.429.517.261	0,16	3,54
Indústria	Promoção Industrial	49.142.556	0,01	54.230.634	0,01	10,35
	Produção Industrial	7.426.271	0,00	20.649.717	0,00	178,06
	Mineração	28.652.850	0,00	23.812.924	0,00	-16,89
	Propriedade Industrial	8.803.873	0,00	58.333.771	0,01	562,59
	Normalização e Qualidade	122.131.823	0,02	196.475.724	0,02	60,87
	Outros	323.482.801	0,05	85.828.245	0,01	-73,47
	Subtotal	417.508.350	0,06	439.331.015	0,05	5,23
Comércio e Serviços	Promoção Comercial	9.776.275	0,00	29.448.403	0,00	201,22
	Comercio Exterior	4.152.501	0,00	2.053.619	0,00	-50,55
	Turismo	214.343.313	0,03	124.939.560	0,01	-41,71
	Outros	1.602.254.934	0,24	1.910.099.988	0,22	19,21
	Subtotal	1.830.527.023	0,27	2.066.541.571	0,24	12,89
Comunicações	Telecomunicações	247.552.297	0,04	466.300.576	0,05	88,36
	Outros	318.828.051	0,05	175.194.290	0,02	-45,05
	Subtotal	566.380.348	0,08	641.494.866	0,07	13,26
Energia	Energia Elétrica	7.110.279.846	1,05	156.544.521	0,02	-97,80
	Petróleo	154.880.080	0,02	991.648.142	0,11	540,27
	Outros Encargos Especiais	0	0,00	2.300.000.000	0,26	0,00
	Outros	554.063.803	0,08	457.300.193	0,05	-17,46
	Subtotal	7.819.223.729	1,16	3.905.492.856	0,45	-50,05
Transporte	Transporte Rodoviário	3.606.135.767	0,53	1.519.548.273	0,17	-57,86
	Transporte Ferroviário	405.882.304	0,06	252.085.670	0,03	-37,89
	Transporte Hidroviario	509.925.017	0,08	752.835.997	0,09	47,64
	Outros	620.527.529	0,09	523.626.971	0,06	-15,62
	Subtotal	5.142.470.616	0,76	3.048.096.911	0,35	-40,73
Desporto e Lazer	Desporto de Rendimento	33.472.353	0,00	7.332.198	0,00	-78,09
	Desporto Comunitário	217.081.310	0,03	141.140.371	0,02	-34,98
	Outros	14.123.051	0,00	11.378.924	0,00	-19,43
	Subtotal	264.676.714	0,04	159.851.493	0,02	-39,61%
Encargos Especiais	Cooperação Internacional	241.006.947	0,04	354.139.340	0,04	46,94
	Refinanciamento da Divida Interna	226.825.875.309	33,61	366.597.317.222	41,83	61,62
	Refinanciamento da Divida Externa	5.149.883.331	0,76	7.807.816.196	0,89	51,61
	Serviço da Divida Interna	95.360.020.120	14,13	107.579.936.672	12,27	12,81
	Serviço da Divida Externa	28.042.609.860	4,15	33.599.796.641	3,83	19,82
	Transferencias	58.974.269.443	8,74	65.175.629.179	7,44	10,52
	Outros Encargos Especiais	20.332.191.434	3,01	32.977.868.052	3,76	62,20
	Subtotal	434.925.856.444	64,44	614.092.503.302	70,07	41,19
	Total (Exceto Encargos)	240.002.233.404	35,56	262.364.149.031	29,93	29,86
Total (Exc. Encargos e Previdência)	116.784.142.716	17,30	116.886.600.147	13,34	0,00	
Total Geral	674.928.089.848	100	876.456.652.333	100	30,00	

Fonte: SIAFI

Conforme já observado, as despesas realizadas tiveram um incremento de 30% nominal entre os exercícios de 2002 e 2003. Entretanto, excluindo-se os dispêndios efetuados à conta de "Encargos Especiais", verifica-se que o incremento de despesas cai para 9% no mesmo período. Tal exclusão mostra-se importante para a análise, pois que tais encargos não estão associados a bens ou serviços, e sim ao pagamento de dívidas, transferências de recursos e refinanciamento da dívida pública federal.

No exercício de 2003, em particular, os gastos com "Encargos Especiais" representaram cerca de 70% do total das despesas. Adicionadas as despesas com previdência social, esse índice sobe para 87%. Nesse caso, o aumento efetivo de despesas no biênio não chegaria a 1%, enquanto as despesas em 2003, exceto "Encargos Especiais" e Previdência Social, somariam 13% dos gastos totais, cerca de R\$ 116.886 milhões, assim representadas:

**Dispêndios por Funções
Exercício de 2003**

Funções (exceto Encargos Especiais e Previdência Social)	%
Saúde	23%
Educação	12%
Defesa Nacional	10%
Trabalho	8%
Assistência Social, Judiciária	7%
Administração, Agricultura	6%
Legislativa, Energia e Transporte	3%
Segurança Pública, Comércio e Serviços e Ciência e Tecnologia	2%
Essencial à Justiça, Relações Exteriores, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Organização Agrária, Indústria, Comunicações, Desporto e Lazer	1% ou menos

Fonte: SIAFI

No que tange à distribuição dos percentuais entre as áreas de atuação governamental, observa-se que existem funções com incrementos nominais iguais ou superiores a 30% no biênio 2002/2003, tais como: "Essencial a Justiça" (30%), "Ciência e Tecnologia" (32%) e "Encargos Especiais", (41%), enquanto que, no âmbito das subfunções, verificaram-se índices ainda superiores, tais como "Petróleo" (540%), "Propriedade Industrial" (563%), "Defesa Naval" (635%), "Defesa Terrestre" (677%), "Assistência Comunitária" (741%) e "Informação e Inteligência" (1.544%).

Em outras funções, contudo, houve decréscimo nominal de despesas no período sob análise, como "Urbanismo" (-29%), "Saneamento" (-40%), "Desporto e Lazer" (-40%), "Transporte" (-41%) e "Energia" (-50%). Destacam-se ainda alguns índices das subfunções associadas, tais como "Infra-estrutura urbana" (-29%), "Saneamento Básico Urbano" (-39%), "Transporte Rodoviário" (-58%) e "Desporto de Rendimento" (-78%) e "Energia Elétrica" (-98%).

A adoção de um conceito funcional para os gastos traz, por um lado, o inconveniente de não se isolar completamente a área de atuação governamental, vez que dispêndios tipicamente administrativos em subfunções que contemplem despesas com formação de recursos humanos e benefícios a trabalhadores encontram-se distribuídos em diversas funções. Mais ainda, despesas com educação, saúde e saneamento não são alocados exclusivamente nas respectivas funções, dificuldade esta que se encontra presente principalmente na delimitação dos gastos sociais. Por outro lado, destaca-se a ação intersetorial do governo mediante a articulação de diversas áreas para a realização do gasto, onde as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas que estão relacionadas.

Despesas por Programa

A classificação programática demonstra a finalidade das despesas, discriminadas segundo programas finalísticos, de serviços ao Estado, de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo.

A execução das despesas por programas demonstra a real priorização da atuação do Governo Federal, uma vez que a eleição de prioridades no âmbito das leis de diretrizes orçamentárias não assegura a execução integral das dotações consignadas, apenas precedência na programação e alocação de recursos. Por outro lado, tal análise evidencia a eventual distorção existente entre a programação originalmente prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA e a respectiva execução (A relação das despesas previstas e executadas, relativas ao exercício de 2003, consta no Anexo XXX).

O conjunto dos programas alusivos à previdência, operações especiais e atividades de apoio administrativo da União vem representar, no ano de 2003, 89% das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme demonstrado:

**Execução por programas - Previdência, Apoio Administrativo e Operações Especiais
Exercícios de 2002 e 2003**

		R\$ 1,00				
	Programa	Execução 2002	% Total	Execução 2003	% Total	2002/2003
0083	Previdência Social Básica	87.101.992.628	13%	107.476.991.918	12%	23%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	33.160.854.930	5%	35.192.689.971	4%	6%
0750	Apoio Administrativo	24.909.790.334	4%	22.148.212.104	3%	-11%
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	2.488.726.247	0%	3.475.480.446	0%	40%
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	7.045.584.427	1%	8.334.254.881	1%	18%
0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais	57.312.463.927	8%	63.386.158.397	7%	11%
0904	Operações Especiais: Outras Transferências	1.529.755.787	0%	1.655.411.989	0%	8%
0905	Operações Especiais: Serviço Dívida Interna (Juros e Amortizações)	95.600.015.069	14%	107.667.995.541	12%	13%
0906	Operações Especiais: Serviço Dívida Externa (Juros e Amortizações)	28.042.609.860	4%	33.599.796.641	4%	20%
0907	Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna	226.825.875.309	34%	366.597.317.246	42%	62%
0908	Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Externa	5.149.883.331	1%	7.807.816.196	1%	52%
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	10.273.092.165	2%	20.860.327.856	2%	103%
	Subtotal (A)	579.440.644.014	86%	778.202.453.162	89%	34%
	Outros Programas (B)	95.487.445.834	14%	98.254.199.147	11%	3%
	Total Despesas Orçamentárias (A) + (B)	674.928.089.848	100%	876.456.652.333	100%	30%

Fonte: SIAFI

Consoante pode ser observado no quadro acima, as despesas com operações especiais, previdência social e apoio administrativo, em conjunto, aumentaram 34%, em termos nominais, enquanto as demais despesas cresceram 3% nominal no mesmo período.

Tais despesas, que montam cerca de R\$ 98.254 milhões no exercício de 2003, encontram-se pulverizadas em programas governamentais diversos, discriminando-se abaixo aqueles que representam cerca de 51% das despesas desse grupo, com destaque para os programas "Produção e Abastecimento Alimentar" e "Assistência ao Trabalhador", que apresentaram um incremento nominal de 71% e 36%, respectivamente, e para o programa "Abastecimento de Energia Elétrica", que teve uma redução nominal de 67% no período.

**Despesas por programa
Exercícios de 2002 e 2003**

		R\$ 1,00				
	Programa	Execução 2002	% Total	Execução 2003	% Total	2002/2003
0023	Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	13.054.600.968	14%	14.200.231.636	14%	9%
0099	Novo Emprego e Seguro-Desemprego	6.035.860.969	6%	6.808.201.658	7%	13%
0041	Desenvolvimento do Ensino de Graduação	6.301.645.913	7%	6.788.775.953	7%	8%
0040	Toda Criança na Escola	3.732.253.262	4%	4.464.617.759	5%	20%
0065	Atenção a Pessoa Portadora de Deficiência	3.505.067.644	4%	4.142.767.102	4%	18%
0001	Saúde da Família	3.189.275.128	3%	3.588.178.041	4%	13%
0066	Valorização e Saúde do Idoso	2.047.197.583	2%	2.571.533.206	3%	26%
0352	Produção e Abastecimento Alimentar	1.413.078.803	1%	2.413.705.866	2%	71%
0274	Abastecimento de Energia Elétrica	7.028.974.343	7%	2.310.792.037	2%	-67%
0100	Assistência ao Trabalhador	1.335.656.480	1%	1.810.046.224	2%	36%
0351	Agricultura Familiar - Pronaf	1.251.103.433	1%	1.538.900.863	2%	23%
	Subtotal	48.894.714.526	51%	50.637.750.345	52%	4%
	Outros	46.592.731.308	49%	47.616.448.802	48%	2%
	Total Programas	95.487.445.834	100%	98.254.199.147	100%	3%

Fonte: SIAFI

Despesas por Órgão/Unidade Orçamentária

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela execução orçamentária, quais sejam, os órgãos e respectivas unidades orçamentárias na administração federal. A exceção encontra-se em unidades orçamentárias que foram criadas a fim de se evidenciar certas operações de crédito, transferências constitucionais a Estados e ao Distrito Federal, refinanciamento da dívida pública e a reserva de contingência, que são contabilizadas a parte.

Podem ser destacadas, ainda, as modificações realizadas entre exercícios financeiros, decorrentes de alterações na estrutura da administração pública federal, em virtude da criação ou extinção

de órgãos e/ou unidades orçamentárias. A evolução nominal das despesas por órgão e respectivas unidades orçamentárias entre os anos de 2002 e 2003 está demonstrada a seguir:

Despesas por Órgão/UO Exercícios de 2002 e 2003

R\$ 1,00

Cod	Órgão/Unidade Orçamentária	Execução 2002	%Total	Execução 2003	%Total	2002/2003
Total Poder Legislativo		3.547.123.373	0,53%	4.260.036.203	0,49%	20,10%
01000	Subtotal Câmara dos Deputados	1.729.694.619	0,26%	2.017.095.242	0,23%	16,62%
01101	Câmara dos Deputados	1.728.653.530	0,26%	2.016.010.332	0,23%	16,62%
01901	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	1.041.090	0,00%	1.084.910	0,00%	4,21%
02000	Subtotal Senado Federal	1.238.116.508	0,18%	1.631.295.684	0,19%	31,76%
02101	Senado Federal	1.083.212.036	0,16%	1.444.847.454	0,16%	33,39%
02103	Sec. Esp. de Informática do Senado Federal	125.329.144	0,02%	157.100.028	0,02%	25,35%
02104	Secretaria Espec. de Editoração e Publicação	25.460.196	0,00%	25.130.473	0,00%	-1,30%
02901	Fundo Especial do Senado Federal	95	0,00%	0	0,00%	-100,00%
02903	Fundo de Infor. e Proc.de Dados do Sen.Federal	41.683	0,00%	534.660	0,00%	1182,67%
02904	Fundo da Sec.Espec. de Editor. e Publicação	4.073.353	0,00%	3.683.069	0,00%	-9,58%
03000	Subtotal Tribunal de Contas da União	579.312.246	0,09%	611.645.277	0,07%	5,58%
03101	Tribunal De Contas da União	579.312.246	0,09%	611.645.277	0,07%	5,58%
Total Poder Judiciário		11.726.071.726	1,74%	14.090.599.904	1,61%	20,16%
10000	Subtotal Supremo Tribunal Federal	158.633.549	0,02%	199.023.905	0,02%	25,46%
10101	Supremo Tribunal Federal	158.633.549	0,02%	199.023.905	0,02%	25,46%
11000	Subtotal Superior Tribunal de Justiça	384.306.562	0,06%	403.735.936	0,05%	5,06%
11101	Superior Tribunal de Justiça	384.306.562	0,06%	403.735.936	0,05%	5,06%
12000	Subtotal Justiça Federal	3.685.356.559	0,55%	5.548.133.713	0,63%	50,55%
12101	Justiça Federal de Primeiro Grau	1.921.545.406	0,28%	1.974.251.454	0,23%	2,74%
	Tribunais Regionais Federais	1.762.691.557	0,26%	1.881.407.675	0,21%	6,73%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes (precatórios)	1.119.596	0,00%	1.692.474.584	0,19%	154990,31%
13000	Subtotal Justiça Militar	146.953.139	0,02%	163.403.814	0,02%	11,19%
13101	Justiça Militar	146.844.141	0,02%	163.305.145	0,02%	11,21%
34102	Ministério Público Militar	108.997	0,00%	98.670	0,00%	-9,48%
14000	Subtotal Justiça Eleitoral	1.880.540.652	0,28%	1.622.335.336	0,19%	-13,73%
14101	Tribunal Superior Eleitoral	534.406.943	0,08%	153.424.829	0,02%	-71,29%
	Tribunais Regionais Eleitorais	1.255.069.914	0,19%	1.346.365.129	0,15%	7,27%
14901	Fundo Partidário	91.063.795	0,01%	122.545.379	0,01%	34,57%
15000	Subtotal Justiça do Trabalho	4.956.363.032	0,73%	5.511.708.099	0,63%	11,20%
15101	Tribunal Superior do Trabalho	278.599.410	0,04%	305.661.245	0,03%	9,71%
	Tribunais Regionais do Trabalho	4.677.763.622	0,69%	5.020.815.727	0,57%	7,33%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes (precatórios)	0	0,00%	185.231.127	0,02%	0,00%
16000	Subtotal Justiça do DF e Territórios	513.918.233	0,08%	642.259.101	0,07%	24,97%
16101	Tribunal de Justiça do Distrito Federal	511.758.529	0,08%	640.474.505	0,07%	25,15%
16103	Justiça da Infância e da Juventude	1.256.262	0,00%	1.530.865	0,00%	21,86%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes (precatórios)	903.443	0,00%	253.731	0,00%	-71,92%
Total Poder Executivo		659.654.894.749	97,74%	858.106.016.202	97,91%	30,08%
20101	Subtotal Gab. da Presidência da República	1.643.604.498	0,24%	1.539.892.018	0,18%	-6,31%
20101	Gabinete da Presidência da Republica	145.547.394	0,02%	245.374.577	0,03%	68,59%
20102	Gabinete da vice-presidência da Republica	388.656	0,00%	25.887	0,00%	-93,34%
20114	Advocacia-Geral da União	163.392	0,00%	79.180	0,00%	-51,54%
20118	Agencia Brasileira de Inteligência – ABIN	910.784.343	0,13%	113.747.725	0,01%	-87,51%
20120	Arquivo Nacional	122.742.697	0,02%	18.026.016	0,00%	-85,31%
20121	Secretaria Especial de Direitos Humanos	86.168.762	0,01%	27.279.856	0,00%	-68,34%
20122	Secretaria Especial de Políticas P/Mulheres	29.924.055	0,00%	3.939.588	0,00%	-86,83%
20123	Gabinete de Seg. Alimentar de Combate a Fome	0	0,00%	768.310.045	0,09%	0,00%
20124	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	0	0,00%	5.973.302	0,00%	0,00%
20204	Inst.Nac. de Tecnologia da Informação-ITI	7.507.731	0,00%	5.446.536	0,00%	-27,45%

Despesas por Órgão/OU
Exercícios de 2002 e 2003

20401	Empresa Brasileira de Comunicação S/A	72.455.639	0,01%	84.643.712	0,01%	16,82%
20926	Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD	4.371.989	0,00%	3.969.759	0,00%	-9,20%
20927	Fundo de Imprensa Nacional	63.225.876	0,01%	137.063.638	0,02%	116,78%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	200.323.965	0,03%	126.012.197	0,01%	-37,10%
20102	Subtotal Gab Vice-Presidência da Republica	4.146.624	0,00%	3.748.733	0,00%	-9,60%
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	3.802.536	0,00%	3.748.733	0,00%	-1,41%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	344.089	0,00%	0	0,00%	-100,00%
47000	Subtotal Min. Planej., Orçamento e Gestão	1.577.156.251	0,23%	1.655.844.297	0,19%	4,99%
47101	Ministério do Orçamento e Gestão	840.110.553	0,12%	907.313.755	0,10%	8,00%
47204	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	104.066.503	0,02%	107.557.572	0,01%	3,35%
47205	Fundação Inst.Bras.de Geografia e Estatística	597.311.656	0,09%	609.548.203	0,07%	2,05%
47210	Escola Nacional Administração Pública – ENAP	12.554.616	0,00%	11.740.041	0,00%	-6,49%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	23.112.922	0,00%	19.684.726	0,00%	-14,83%
20114	Subtotal Advocacia-Geral da União	146.248.724	0,02%	218.135.317	0,02%	49,15%
20114	Advocacia-Geral da União	145.729.092	0,02%	216.034.574	0,02%	48,24%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	519.632	0,00%	2.100.743	0,00%	304,28%
22000	Subtotal Min. Agricul., Pecu. Abastecimento	3.902.175.249	0,58%	4.366.552.906	0,50%	11,90%
22101	Ministério da Agric., do Abas. e da Ref. Agrária	1.514.642.157	0,22%	1.349.391.176	0,15%	-10,91%
22202	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	693.257.191	0,10%	778.680.484	0,09%	12,32%
22211	Companhia Nacional de Abastecimento	981.303.532	0,15%	1.661.290.156	0,19%	69,29%
22906	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	695.359.262	0,10%	428.016.962	0,05%	-38,45%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	17.613.107	0,00%	149.174.129	0,02%	746,95%
24000	Subtotal Ministério da Ciência e Tecnologia	2.099.806.034	0,31%	2.688.638.665	0,31%	28,04%
24101	Ministério da Ciência e Tecnologia	588.530.911	0,09%	745.863.804	0,09%	26,73%
24201	Conselho Nac.de Desenv.Cientif. e Tecnológico	606.848.688	0,09%	678.825.420	0,08%	11,86%
24204	Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN	263.711.849	0,04%	272.927.429	0,03%	3,49%
24205	Agencia Espacial Brasileira - AEB	12.161.913	0,00%	12.570.673	0,00%	3,36%
24206	Industrias Nucleares do Brasil S/A - INB	214.493.511	0,03%	249.194.197	0,03%	16,18%
24207	Nuclebras Equipamentos Pesados S/A - NUCLEP	41.197.610	0,01%	42.448.630	0,00%	3,04%
24901	Fundo Nacional de Desenv.Cient. e Tecnológico	295.456.496	0,04%	597.319.681	0,07%	102,17%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	77.405.056	0,01%	83.608.880	0,01%	8,01%
25000	Subtotal Ministério da Fazenda	428.444.796.490	63,48%	602.053.383.265	68,69%	40,52%
25101	Ministério da Fazenda	5.089.256.454	0,75%	5.324.864.121	0,61%	4,63%
25201	Banco Central do Brasil	972.014.525	0,14%	972.357.235	0,11%	0,04%
25203	Comissão de Valores Mobiliários	59.232.405	0,01%	54.668.745	0,01%	-7,70%
25207	Serviço Federal de Processamento de Dados	791.437.606	0,12%	770.052.143	0,09%	-2,70%
25208	Superintendência de Seguros Privados	53.591.672	0,01%	56.156.679	0,01%	4,79%
25902	Fundo Esp. de Des. e Aperf. das Atividades de Fiscalização	834.412.606	0,12%	759.775.563	0,09%	-8,94%
25903	Fundo de Compensação e Variações Salariais	1.177.246.545	0,17%	813.731.630	0,09%	-30,88%
25904	Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	25.600.000	0,00%	21.252.384	0,00%	-16,98%
25913	Fundo Especial de Treinam. e Desenvolvimento	17.493.770	0,00%	15.887.735	0,00%	-9,18%
25914	Fundo de Garantia a Exportação - FGE	58.827.201	0,01%	24.896.293	0,00%	-57,68%
71101	Recursos sob Supervisão do MF- EFU	126.884.624.397	18,80%	149.266.053.488	17,03%	17,64%
73101	Recursos sob Supervisão do MF - Trf. MF	5.676.072.772	0,84%	5.638.676.970	0,64%	-0,66%
73105	Governo do DF-Rec.S/Sup.do MF-Trf.Gdf/MF	2.984.666.152	0,44%	3.356.000.800	0,38%	12,44%
73108	Transf.Constitucionais-Rec.Sob Sup. M.Fazenda	44.607.544.672	6,61%	47.429.448.080	5,41%	6,33%
74101	Recursos sob Supervisão do MF - OOC/MF	7.229.521.060	1,07%	13.069.393.651	1,49%	80,78%
75101	Recursos sob Supervisão do Minist. Da Fazenda	231.975.758.640	34,37%	374.405.133.418	42,72%	61,40%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	7.496.012	0,00%	75.034.329	0,01%	900,99%
26000	Subtotal Ministério da Educação	19.744.602.414	2,93%	21.305.700.905	2,43%	7,91%
26101	Ministério da Educação e do Desporto	3.043.538.332	0,45%	2.753.039.754	0,31%	-9,54%
	Escolas Técnicas, Universidades, etc	12.923.096.768	1,91%	14.385.415.290	1,64%	11,32%
26907	Fundo de Financ. ao Estudante do Ens. Superior	607.149.423	0,09%	709.844.142	0,08%	16,91%
73107	Recursos sob Supervisão do MEC	2.405.117.019	0,36%	2.636.706.430	0,30%	9,63%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	765.700.872	0,11%	820.695.289	0,09%	7,18%

Despesas por Órgão/OU
Exercícios de 2002 e 2003

28000	Subtotal Min. do Desenv., Ind. e Comércio	945.771.368	0,14%	874.077.054	0,10%	-7,58%
28101	Minist. do Desenvolvimento, Indust. e Comercio	98.020.956	0,01%	88.281.133	0,01%	-9,94%
28202	Inst. Nac. de Metr., Normal e Qualidade Industrial	207.305.036	0,03%	212.748.920	0,02%	2,63%
28203	Instituto Nacional da Propriedade Industrial	78.892.244	0,01%	74.556.650	0,01%	-5,50%
28233	Superintendência da Zona Franca de Manaus	109.752.805	0,02%	117.896.821	0,01%	7,42%
28903	Fundo Nacional de Desenvolvimento	393.701.522	0,06%	330.028.146	0,04%	-16,17%
28904	Fundo de Gar.P/Promoc.da Competitividade-FGPC	34.386.353	0,01%	30.920.770	0,00%	-10,08%
71101	Recursos sob Supervisão do MF- EFU	19.848.685	0,00%	17.998.838	0,00%	-9,32%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	3.863.767	0,00%	1.645.775	0,00%	-57,40%
30000	Subtotal Ministério da Justiça	3.707.365.381	0,55%	3.749.892.268	0,43%	1,15%
30101	Ministério da Justiça	227.633.389	0,03%	177.225.593	0,02%	-22,14%
30107	Departamento de Polícia Rodoviária Federal	1.012.825.423	0,15%	1.060.201.419	0,12%	4,68%
30108	Departamento de Polícia Federal	1.535.403.731	0,23%	1.700.973.497	0,19%	10,78%
30202	Fundação Nacional do Índio	191.592.520	0,03%	202.244.279	0,02%	5,56%
30211	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	7.865.155	0,00%	8.502.492	0,00%	8,10%
30905	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	1.691.551	0,00%	3.467.490	0,00%	104,99%
30907	Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	132.174.675	0,02%	120.337.701	0,01%	-8,96%
30908	Fundo Nac. p/a Criança e o Adolescente - FNCA	4.073.066	0,00%	0	0,00%	-100,00%
30909	Fundo p/Apar. e Operac. Ativ.-Fim Pol.Federal	210.024.049	0,03%	160.302.434	0,02%	-23,67%
30910	Fundo Nac. de Segurança e Educação do Transito	41.542.282	0,01%	0	0,00%	-100,00%
30911	Fundo Nacional de Segurança Publica - FNSP	328.860.067	0,05%	300.854.050	0,03%	-8,52%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	13.679.472	0,00%	15.783.313	0,00%	15,38%
32000	Subtotal Ministério de Minas e Energia	7.114.961.166	1,05%	8.986.845.295	1,03%	26,31%
32101	Ministério de Minas e Energia	1.187.411.030	0,18%	927.093.589	0,11%	-21,92%
32202	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	115.494.837	0,02%	108.650.473	0,01%	-5,93%
32263	Departamento Nacional de Produção Mineral	60.585.163	0,01%	59.283.007	0,01%	-2,15%
32265	Agencia Nacional do Petróleo - ANP	203.196.974	0,03%	208.632.705	0,02%	2,68%
32266	Agencia Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	150.274.017	0,02%	102.674.555	0,01%	-31,68%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	6.953.673	0,00%	3.163.261	0,00%	-54,51%
71101	Recursos sob Supervisão do MF- EFU	659.767.051	0,10%	0	0,00%	-100,00%
73104	Recursos sob Supervisão do MME-Tr.Est.Df Mun.	4.731.278.421	0,70%	7.577.347.705	0,86%	60,15%
33000	Subtotal Ministério da Previdência Social	99.679.080.816	14,77%	119.434.159.815	13,63%	19,82%
33101	Ministério da Previdência Social	162.903.844	0,02%	159.009.346	0,02%	-2,39%
33201	Instituto Nacional do Seguro Social	6.364.442.756	0,94%	6.098.856.860	0,70%	-4,17%
33903	Fundo Nacional de Assistência Social	4.765.385.013	0,71%	0	0,00%	-100,00%
33904	Fundo do Regime Geral de Previdência Social	88.271.124.827	13,08%	108.635.602.406	12,39%	23,07%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	115.224.376	0,02%	4.540.691.203	0,52%	3840,74%
34000	Subtotal Ministério Público da União	1.123.486.783	0,17%	1.452.205.141	0,17%	29,26%
34101	Ministério Público Federal	634.230.761	0,09%	814.608.567	0,09%	28,44%
34102	Ministério Público Militar	56.810.384	0,01%	75.241.634	0,01%	32,44%
34103	Ministério Púb. do Dist. Federal e Dos Territ.	145.090.904	0,02%	188.596.317	0,02%	29,98%
34104	Ministério Público do Trabalho	284.385.027	0,04%	370.643.071	0,04%	30,33%
34105	Escola Superior do Minist. Público da União	2.815.328	0,00%	3.115.552	0,00%	10,66%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	154.379	0,00%	0	0,00%	-100,00%
35000	Subtotal Ministério das Relações Exteriores	1.439.286.544	0,21%	1.293.144.224	0,15%	-10,15%
35101	Ministério das Relações Exteriores	1.422.488.080	0,21%	1.274.239.977	0,15%	-10,42%
35201	Fundação Alexandre Gusmão	2.391.324	0,00%	2.512.252	0,00%	5,06%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	14.407.140	0,00%	16.391.996	0,00%	13,78%
36000	Subtotal Ministério da Saúde	27.544.158.803	4,08%	29.382.077.917	3,35%	6,67%
36201	Fundação Osvaldo Cruz	389.753.227	0,06%	453.802.908	0,05%	16,43%
36208	Hospital Cristo Redentor S/A	0	0,00%	64.561.162	0,01%	0,00%
36209	Hospital Femina S/A	0	0,00%	30.803.650	0,00%	0,00%
36210	Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	0	0,00%	234.655.272	0,03%	0,00%
36211	Fundação Nacional de Saúde	3.179.556.702	0,47%	2.727.924.560	0,31%	-14,20%
36212	Agencia Nacional de Vigilância Sanitária	187.214.759	0,03%	205.566.695	0,02%	9,80%

Despesas por Órgão/OU
Exercícios de 2002 e 2003

36213	Agencia Nacional de Saúde Suplementar	60.990.829	0,01%	83.739.995	0,01%	37,30%
36901	Fundo Nacional de Saúde – FNS	23.696.852.563	3,51%	25.534.631.914	2,91%	7,76%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	29.790.722	0,00%	46.391.761	0,01%	55,73%
38000	Subtotal Ministério do Trabalho	15.050.172.883	2,23%	17.086.153.387	1,95%	13,53%
38101	Ministério do Trabalho	2.955.640.056	0,44%	2.802.045.421	0,32%	-5,20%
38201	Fund.Jorge Duprat Fig. de Seg.e Med. do Trab.	56.595.557	0,01%	37.439.472	0,00%	-33,85%
38901	Fundo de Amparo ao Trabalhador	12.030.378.871	1,78%	14.245.811.326	1,63%	18,42%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	7.558.399	0,00%	857.169	0,00%	-88,66%
39000	Subtotal Ministério dos Transportes	7.535.980.408	1,12%	4.601.046.510	0,52%	-38,95%
39101	Ministério dos Transportes	1.568.184.746	0,23%	1.533.495.660	0,17%	-2,21%
39201	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem	10.000.000	0,00%	0	0,00%	-100,00%
39202	Companhia de Navegação do São Francisco	2.993.091	0,00%	3.364.453	0,00%	12,41%
39205	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A	95.624.688	0,01%	0	0,00%	-100,00%
39207	Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S/A	41.028.245	0,01%	47.927.075	0,01%	16,81%
39208	Companhia Brasileira de Trens Urbanos	840.409.866	0,12%	0	0,00%	-100,00%
39250	Agência Nac. de Transportes Terrestres - ANTT	44.934.362	0,01%	57.447.385	0,01%	27,85%
39251	Agência Nac. de Transportes Aquaviarios - ANTAQ	12.089.289	0,00%	21.838.212	0,00%	80,64%
39252	Depto. Nac. de Infra Estrut. De Transportes - DNIT	4.345.538.324	0,64%	2.023.998.987	0,23%	-53,42%
39901	Fundo da Marinha Mercante	471.970.522	0,07%	813.007.161	0,09%	72,26%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	103.207.274	0,02%	99.967.577	0,01%	-3,14%
41000	Subtotal Ministério das Comunicações	973.827.718	0,14%	1.013.838.003	0,12%	4,11%
41101	Ministério das Comunicações	609.283.814	0,09%	634.396.301	0,07%	4,12%
41231	Agência Nacional de Telecomunicações	258.223.590	0,04%	230.801.827	0,03%	-10,62%
41903	Fundo p/o Desenv. Tecnol. das Telecom.- Funttel	106.320.314	0,02%	148.639.876	0,02%	39,80%
42000	Subtotal Ministério da Cultura	276.362.777	0,04%	291.790.259	0,03%	5,58%
42101	Ministério da Cultura	75.612.978	0,01%	61.487.588	0,01%	-18,68%
42201	Fundação Casa Rui Barbosa	12.385.060	0,00%	12.568.452	0,00%	1,48%
42202	Biblioteca Nacional	29.784.837	0,00%	28.469.461	0,00%	-4,42%
42203	Fundação Cultural Palmares	7.808.838	0,00%	7.869.862	0,00%	0,78%
42204	Instituto do Patrimônio Hist. e Art. Nacional	76.699.583	0,01%	84.577.048	0,01%	10,27%
42205	Fundação Nacional de Artes	29.181.551	0,00%	28.950.602	0,00%	-0,79%
42902	Fundo Nacional de Cultura	42.985.124	0,01%	46.028.919	0,01%	7,08%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	1.904.805	0,00%	21.838.327	0,00%	1046,49%
44000	Subtotal Ministério do Meio Ambiente	963.550.205	0,14%	851.261.663	0,10%	-11,65%
44101	Ministério do Meio Ambiente	248.446.862	0,04%	151.671.838	0,02%	-38,95%
44201	Inst.Bras.do Meio Amb. e Rec.Nat.Renovaveis	573.865.914	0,09%	582.325.938	0,07%	1,47%
44202	Companhia de Desenvolvimento de Barcarena	674.145	0,00%	745.733	0,00%	10,62%
44205	Agência Nacional de Águas – ANA	91.025.880	0,01%	80.799.461	0,01%	-11,23%
44206	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do RJ	0	0,00%	15.630.130	0,00%	0,00%
44901	Fundo Nacional do Meio Ambiente	29.807.197	0,00%	14.030.545	0,00%	-52,93%
73101	Recursos sob Supervisão do MF- Trf . MF	3.000.000	0,00%	3.553.775	0,00%	18,46%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	16.730.208	0,00%	6.058.019	0,00%	-63,79%
49000	Subtotal Ministério do Desenv. Agrário	1.956.179.257	0,29%	1.949.453.951	0,22%	-0,34%
49101	Ministério do Desenvolvimento Agrário	265.002.356	0,04%	219.124.938	0,03%	-17,31%
49201	Instituto Nac. de Colonização e Ref. Agrária	1.247.681.834	0,18%	1.239.422.108	0,14%	-0,66%
49901	Fundo de Terras e da Ref. Agrária - Banco da Terra	312.074.000	0,05%	333.163.268	0,04%	6,76%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	131.421.067	0,02%	157.743.636	0,02%	20,03%
51000	Subtotal Ministério do Esporte	545.740.252	0,08%	229.827.387	0,03%	-57,89%
51101	Ministério do Esporte e Turismo	308.613.296	0,05%	177.306.998	0,02%	-42,55%
51201	Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo	205.077.226	0,03%	0	0,00%	-100,00%
54201	Instituto Brasileiro de Turismo	0	0,00%	190.000	0,00%	0,00%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	32.049.729	0,00%	52.330.389	0,01%	63,28%
52000	Subtotal Ministério da Defesa	28.316.283.640	4,20%	25.936.512.636	2,96%	-8,40%
52101	Ministério da Defesa	814.948.413	0,12%	615.992.395	0,07%	-24,41%
52111	Comando da Aeronáutica	6.334.100.096	0,94%	5.783.269.478	0,66%	-8,70%

Despesas por Órgão/OU
Exercícios de 2002 e 2003

52121	Comando do Exército	12.728.382.019	1,89%	11.798.388.512	1,35%	-7,31%
52131	Comando da Marinha	6.759.957.901	1,00%	6.235.162.274	0,71%	-7,76%
52132	Tribunal Marítimo	1.260.306	0,00%	0	0,00%	-100,00%
52133	Secret.da Comissão Intermin. p/os Rec.do Mar	2.833.230	0,00%	3.066.201	0,00%	8,22%
52211	Caixa de Financ. Imobiliário da Aeronáutica	6.416.488	0,00%	3.417.711	0,00%	-46,74%
52222	Fundação Osório	3.999.588	0,00%	4.472.276	0,00%	11,82%
52901	Fundo do Ministério da Defesa	1.738.834	0,00%	5.937.573	0,00%	241,47%
52902	Fundo de Adm. Do Hospital das Forças Armadas	61.428.824	0,01%	52.462.127	0,01%	-14,60%
52903	Fundo do Serviço Militar	5.020.279	0,00%	4.843.431	0,00%	-3,52%
52911	Fundo Aeronáutico	787.325.363	0,12%	686.329.498	0,08%	-12,83%
52912	Fundo Aeroviário	46.141.688	0,01%	51.021.621	0,01%	10,58%
52921	Fundo do Exército	347.625.575	0,05%	322.714.803	0,04%	-7,17%
52931	Fundo Naval	289.067.129	0,04%	226.186.629	0,03%	-21,75%
52932	Fundo de Desenv. do Ens. Profissional Marítimo	22.195.440	0,00%	23.628.640	0,00%	6,46%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	103.842.468	0,02%	119.619.468	0,01%	15,19%
53000	Subtotal Ministério da Integração Nacional	4.920.150.466	0,73%	4.291.299.602	0,49%	-12,78%
53101	Ministério da Integração Nacional	1.266.571.408	0,19%	637.204.089	0,07%	-49,69%
53201	Companhia de Desenv. do Vale do São Francisco	327.875.921	0,05%	246.232.956	0,03%	-24,90%
53204	Departamento Nac. de Obras Contra as Secas	478.207.416	0,07%	355.878.358	0,04%	-25,58%
53205	Agencia de Desenvolvimento da Amazônia	10.005.159	0,00%	14.539.200	0,00%	45,32%
53206	Agencia de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE	9.127.808	0,00%	4.894.461	0,00%	-46,38%
53901	Fundo Const. de Financiamento do Norte - FNO	565.672.549	0,08%	596.712.514	0,07%	5,49%
53902	Fundo Const. de Financiam.do Centro-Oeste - FCO	565.672.549	0,08%	596.712.514	0,07%	5,49%
53903	Fundo Const. de Financiamento do Nordeste - FNE	1.697.017.656	0,25%	1.790.137.538	0,20%	5,49%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	0	0,00%	48.987.972	0,01%	0,00%
54000	Subtotal Ministério do Turismo	0	0,00%	146.917.891	0,02%	0,00%
54101	Ministério do Turismo	0	0,00%	21.116.717	0,00%	0,00%
54201	Instituto Brasileiro de Turismo	0	0,00%	125.801.174	0,01%	0,00%
55000	Subtotal Min. da Assist. e Promoção Social	0	0,00%	1.060.497.069	0,12%	0,00%
55101	Ministério da Assistência e Promoção Social	0	0,00%	5.484.438	0,00%	0,00%
55901	Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	0	0,00%	1.008.973.309	0,12%	0,00%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	0	0,00%	46.039.322	0,01%	0,00%
56000	Subtotal Ministério das Cidades	0	0,00%	1.643.120.022	0,19%	0,00%
56101	Ministério das Cidades	0	0,00%	613.850.471	0,07%	0,00%
56201	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A	0	0,00%	99.000.270	0,01%	0,00%
56202	Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU	0	0,00%	663.173.755	0,08%	0,00%
56901	Fundo Nacional de Seg. e Educação do Transito	0	0,00%	31.739.705	0,00%	0,00%
	Outras Unidades Orçamentárias de órgãos diferentes	0	0,00%	235.355.821	0,03%	0,00%
	Total	674.928.089.848	100%	876.456.652.333	100%	29,86%

Fonte: SIAFI

Há que se destacar o desmembramento do Ministério do Esporte e Turismo e do Ministério da Previdência e Assistência Social em quatro órgãos distintos, quais sejam: Esporte, Turismo, Previdência Social e Assistência e Promoção Social, e, também, a criação do Ministério das Cidades. Ademais, ocorreu a criação das unidades orçamentárias Gabinete de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria de Aquicultura e Pesca, ambas no âmbito do Gabinete da Presidência da República.

Ressalte-se que, por força do art. 26, § 1º, da LDO/2003 (Lei nº 10.524/2002), houve incremento nominal expressivo das despesas no âmbito da Justiça Federal, visto que as unidades orçamentárias do Poder Judiciário, a partir do exercício de 2003, passaram a receber as dotações orçamentárias sob a forma de repasses para efetuar o pagamento de precatórios dos órgãos da Administração Direta.

Cabe salientar, também, o montante significativo de despesas contabilizadas no órgão Ministério da Fazenda, cerca de R\$ 602 bilhões em 2003, haja vista os dispêndios referentes à realização de operações de crédito, pagamento de serviço da dívida pública interna e externa e refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, à conta das unidades orçamentárias 71.101, 74.101 e 75.101 (Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda), respectivamente.

Há de se observar ademais que existem despesas com operações de crédito contabilizadas no âmbito de vários ministérios em virtude da realização de empréstimos ou da assunção de outras obrigações para a realização de programas finalísticos do órgão. Outros encargos financeiros advêm de despesas com pagamento do serviço da dívida, oriundo da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a fim de atender programas específicos. Além disso, as despesas totais contabilizadas por unidade orçamentária compreendem também os dispêndios com pessoal, investimentos e manutenção da atividade administrativa, das unidades administrativas a ela vinculadas.

Excluindo-se os dispêndios relacionados aos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social em 2003, órgãos que responderam por 82% das despesas totais, os Ministérios da Saúde, Defesa, Educação e Trabalho somam 68% das despesas restantes, com percentuais de 21%, 19%, 16% e 12%, respectivamente.

Existem, também, algumas particularidades, como as despesas de diversos Fundos, que representam a maior parte dos gastos de alguns órgãos no exercício de 2003, principalmente nos Ministérios da Assistência e Promoção Social (FNAS - 95%), Integração Nacional (Fundos Regionais - 70%), Trabalho (FAT - 83%) e Saúde (FNS - 87%). No âmbito do Ministério da Educação, por sua vez, 68% das despesas estão distribuídas em escolas técnicas, universidades e fundações nas unidades da federação.

Despesas por Grupo de Despesa

As despesas realizadas no biênio 2002/2003 relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo os respectivos grupos de despesa, estão apresentadas a seguir:

Classificação das despesas por grupo Exercícios de 2002 e 2003

Cod	Grupo De Despesa	R\$ 1,00				
		2002	% Total	2003	% Total	2002/2003
1	Pessoal e Encargos Sociais	75.029.037.156	11%	78.974.749.649	9%	5%
2	Juros e Encargos da Dívida	55.260.683.322	8%	65.706.834.039	7%	19%
3	Outras Despesas Correntes	208.783.008.488	31%	239.237.605.377	27%	15%
4	Investimentos	10.126.830.834	2%	6.452.131.387	1%	-36%
5	Inversões Financeiras	20.936.187.952	3%	23.440.686.592	3%	12%
6	Amortização/Refinanciamento da Dívida	304.792.342.097	45%	462.644.645.289	53%	52%
	Total	674.928.089.848	100%	876.456.652.333	100%	30%

Fonte: SIAFI

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas realizadas nos grupos de despesa "Pessoal e Encargos Sociais", "Outras Despesas Correntes" e "Investimentos", visto que os demais itens estão inseridos no âmbito da análise da Dívida Pública, realizada em subtópico específico deste Relatório.

Despesas de Pessoal

As despesas de pessoal e encargos sociais tiveram um incremento nominal de 5% entre os exercícios de 2002 e 2003 e, em comparação às despesas totais dos orçamentos fiscal e da seguridade social, passaram de 11% para 9% no mesmo período. A discriminação dos gastos por elemento de despesa encontra-se demonstrada abaixo:

**Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por elemento de despesa
Exercícios de 2002 e 2003**

Despesas de Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 1,00				
	2002	% Total	2003	% Total	02/03
01 - Aposentadorias e Reformas	20.040.828.957	27%	22.270.661.533	28%	11%
03 - Pensões	10.376.543.764	14%	11.281.369.639	14%	9%
04 - Contratação por Tempo Determinado	190.195.729	0%	231.059.268	0%	21%
07 - Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	149.555.694	0%	166.681.602	0%	11%
08 - Outros Benefícios Assistenciais	70.369.804	0%	74.634.690	0%	6%
09 - Salário-Família	8.034.244	0%	6.377.202	0%	-21%
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	22.820.890.163	30%	25.990.258.636	33%	14%
12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	6.635.721.971	9%	7.081.838.063	9%	7%
13 - Obrigações Patronais	2.770.880.747	4%	3.054.215.450	4%	10%
16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	271.949.864	0%	382.951.047	0%	41%
17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	660.102.921	1%	662.608.488	1%	0%
34 - Outras Desp. Pessoal / Contratos Terceirização	95.617.699	0%	60.640.438	0%	-37%
41 - Contribuições	3.454.119.624	5%	484.158.444	1%	-86%
67 - Depósitos Compulsórios	4.678.631	0%	5.890.580	0%	26%
91 - Sentenças Judiciais	3.294.234.268	4%	3.353.840.891	4%	2%
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	3.984.352.370	5%	3.719.790.138	5%	-7%
94 - Indenizações Trabalhistas	101.377.319	0%	10.694.669	0%	-89%
96 - Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado	99.583.386	0%	137.078.870	0%	38%
Total Pessoal e Encargos Sociais	75.029.037.156	11,12%	78.974.749.649	9,01%	5%
Despesas Totais Orç. Fiscal e Seguridade Social	674.928.089.848	100%	876.456.652.333	100%	30%

Fonte: SIAFI

Como se pode verificar no quadro acima, a maior parte dos dispêndios com pessoal no exercício de 2003 refere-se ao pagamento de ativos, inativos e pensionistas, nos percentuais de 42%, 28% e 14%, respectivamente.

Cabe destacar que, não obstante as mudanças decorrentes de eventual aprovação da denominada Reforma da Previdência, o incremento nominal com pagamento de despesas de aposentadorias, reformas e pensões foi, em média, de 10% no período, enquanto que o aumento nominal dos dispêndios com vencimentos de pessoal civil foi de 14%.

Ademais, também aumentaram os percentuais por conta das contratações por tempo determinado e do ressarcimento de pessoal requisitado, 21% e 31%, respectivamente, em termos nominais. Tais peculiaridades ilustram a necessidade de admissão de pessoal mediante concurso público, muito embora, é de se salientar, os gastos com contratos decorrentes de terceirização tenham diminuído 37% nominal.

A reduzida contratação de servidores públicos mediante concurso público pode ser evidenciada comparando-se o crescimento da contratação temporária na administração pública federal no biênio 2002/2003, cerca de 30%, enquanto o ingresso de novos servidores civis ficou em 1%, conforme se verifica na discriminação do quantitativo de pessoal da União constante do quadro a seguir:

**Demonstrativo do Quantitativo Físico do Pessoal da União
Exercícios de 2002 e 2003**

Quantitativo Físico	Ano 2002	% Total	Ano 2003	% Total	2002/2003
CIVIS	1.199.992	67%	1.213.141	66%	1%
Estatutários	523.218	29%	523.292	28%	0%
CLT	35.838	2%	35.863	2%	0%
Contratação Temporária	15.588	1%	20.323	1%	30%
Inativos	395.125	22%	401.184	22%	2%
Instituidor de Pensão	230.223	13%	232.479	13%	1%
MILITARES	583.077	33%	629.381	34%	8%
Estatutários	279.313	16%	321.844	17%	15%
Inativos	129.801	7%	130.394	7%	0%

Instituidor de Pensão	173.963	10%	177.143	10%	2%
TOTAL	1.783.069	100%	1.842.522	100%	3%

Fonte: CONED/STN

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os órgãos da administração pública federal no biênio 2002/2003 apresenta-se a seguir:

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais por órgão Exercícios 2002 e 2003

		R\$ 1,00				
Cod	Órgão	Execução 2002	% Total	Execução 2003	% Total	2002/2003
Poder Legislativo		2.919.782.639	4%	3.487.455.596	4%	19%
01000	Câmara dos Deputados	1.385.850.834	2%	1.591.199.174	2%	15%
02000	Senado Federal	1.017.241.468	1%	1.355.675.528	2%	33%
03000	Tribunal de Contas da União	516.690.337	1%	540.580.894	1%	5%
Poder Judiciário		9.217.586.194	12%	10.225.315.537	13%	11%
10000	Supremo Tribunal Federal	112.408.385	0%	139.182.565	0%	24%
11000	Superior Tribunal de Justiça	317.399.702	0%	332.224.434	0%	5%
12000	Justiça Federal	2.454.476.013	3%	2.813.298.942	4%	15%
13000	Justiça Militar	131.493.421	0%	145.137.189	0%	10%
14000	Justiça Eleitoral	1.235.807.276	2%	1.220.723.052	2%	-1%
15000	Justiça do Trabalho	4.526.936.419	6%	5.026.248.515	6%	11%
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	439.064.978	1%	548.500.840	1%	25%
Poder Executivo		62.891.668.321	84%	65.261.978.514	83%	4%
20101	Gabinete da Presidência da Republica	310.066.845	0%	328.465.303	0%	6%
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	2.394.756	0%	1.801.139	0%	-25%
20113	Ministério do Planejamento,Orçamento e Gestão	1.023.836.237	1%	1.065.728.455	1%	4%
20114	Advocacia-Geral da União	98.367.293	0%	159.036.398	0%	62%
22000	Minist. da Agricul., Pecuaria e Abastecimento	1.671.336.129	2%	1.704.158.326	2%	2%
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	597.758.108	1%	619.451.956	1%	4%
25000	Ministério da Fazenda	9.929.558.209	13%	10.838.716.385	14%	9%
26000	Ministério da Educação	8.649.111.275	12%	9.189.338.064	12%	6%
28000	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comercio	157.874.863	0%	156.229.922	0%	-1%
30000	Ministério da Justiça	2.478.624.050	3%	2.529.775.235	3%	2%
32000	Ministério de Minas e Energia	226.327.776	0%	242.837.764	0%	7%
33000	Ministério da Previdência Social	4.781.069.625	6%	4.785.744.883	6%	0%
34000	Ministério Público da União	955.447.483	1%	1.257.655.708	2%	32%
35000	Ministério das Relações Exteriores	638.110.793	1%	562.023.660	1%	-12%
36000	Ministério da Saúde	5.467.010.673	7%	5.914.031.781	7%	8%
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1.004.626.276	1%	1.075.609.472	1%	7%
39000	Ministério dos Transportes	1.701.472.439	2%	1.534.052.980	2%	-10%
41000	Ministério das Comunicações	601.273.463	1%	662.928.112	1%	10%
42000	Ministério da Cultura	123.630.953	0%	131.938.773	0%	7%
44000	Ministério do Meio Ambiente	382.037.860	1%	424.774.304	1%	11%
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	381.127.184	1%	382.025.098	0%	0%
51000	Ministério do Esporte	24.301.287	0%	8.629.836	0%	-64%
52000	Ministério da Defesa	21.333.950.324	28%	21.112.297.693	27%	-1%
53000	Ministério da Integração Nacional	352.354.420	0%	351.013.019	0%	0%
54000	Ministério do Turismo	0	0%	19.926.658	0%	0%
55000	Ministério da Assistência Social	0	0%	2.071.484	0%	0%
56000	Ministério das Cidades	0	0%	201.716.107	0%	0%
	Total	75.029.037.156	100%	78.974.749.649	100%	5%

Fonte: SIAFI

Não obstante a grande maioria das despesas com pessoal e encargos encontrar-se no âmbito do Poder Executivo, o aumento das despesas entre os exercícios de 2002 e 2003 foi superior no Poder Legislativo, seguido pelo Poder Judiciário, com percentuais nominais de 19% e 11%, respectivamente.

Destacam-se, individualmente, os percentuais nominais verificados na Advocacia-Geral da União, Senado Federal e Ministério Público da União, 62%, 33% e 32%, respectivamente. Cabe salientar, também, a diminuição das despesas no âmbito da Justiça Eleitoral, Gabinete da Vice-Presidência da República, Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, das Relações Exteriores, dos Transportes e da Defesa. Excepciona-se o Ministério dos Esportes, haja vista o desmembramento do Ministério do Turismo no ano de 2002.

O demonstrativo da evolução do quantitativo físico do quadro de pessoal da União por órgão superior pode ser visualizado a seguir:

Demonstrativo de Acompanhamento da Despesa com Pessoal
Total de Servidores da União
Exercício 2003

Poder /Órgão Superior	Ano 2002	% Total	Ano 2003	% Total	2002/2003
Legislativo	30.847	1,57%	33.747	1,67%	9,40%
Câmara dos Deputados	19.481	0,99%	20.407	1,01%	4,75%
Senado Federal	7.673	0,39%	9.603	0,47%	25,15%
Tribunal de Contas da União	3.693	0,19%	3.737	0,18%	1,19%
Judiciário	102.809	5,24%	103.850	5,14%	1,01%
Justiça do Trabalho	46.133	2,35%	46.849	2,32%	1,55%
Justiça Federal	23.770	1,21%	24.013	1,19%	1,02%
Justiça Eleitoral	21.887	1,11%	21.889	1,08%	0,01%
Just. DF e dos Territórios	5.377	0,27%	5.411	0,27%	0,63%
Superior Tribunal de Justiça	2.965	0,15%	3.017	0,15%	1,75%
Justiça Militar	1.419	0,07%	1.402	0,07%	-1,20%
Supremo Trib. Federal	1.258	0,06%	1.269	0,06%	0,87%
Executivo	1.649.413	83,99%	1.704.925	84,31%	3,37%
Ministério da Defesa (*)	687.560	35,01%	733.386	36,26%	6,67%
Ministério da Educação	263.360	13,41%	264.167	13,06%	0,31%
Ministério da Saúde	192.656	9,81%	197.047	9,74%	2,28%
Min. da Previdência Social	92.850	4,73%	96.901	4,79%	4,36%
Min. dos Transportes	87.455	4,45%	82.387	4,07%	-5,79%
Ministério da Fazenda	85.557	4,36%	86.071	4,26%	0,60%
Min. da Agric., Pecuária e Abastecimento	47.942	2,44%	46.507	2,30%	-2,99%
Min. das Comunicações	39.926	2,03%	39.133	1,94%	-1,99%
Min. do Planej., Orçamento e Gestão	28.477	1,45%	28.912	1,43%	1,53%
Ministério da Justiça	19.969	1,02%	20.381	1,01%	2,06%
Ministério do Trabalho e Emprego	19.426	0,99%	19.145	0,95%	-1,45%
Min. da Integração Nacional	15.632	0,80%	15.517	0,77%	-0,74%
Min. do Meio Ambiente	10.663	0,54%	11.323	0,56%	6,19%
Presidência da República (**)	9.280	0,47%	10.854	0,54%	16,96%
Min. da Ciência e Tecnologia	11.956	0,61%	9.818	0,49%	-17,88%
Min. do Desenvolvimento Agrário	11.068	0,56%	11.096	0,55%	0,25%
Min. Público da União	7.391	0,38%	9.796	0,48%	32,54%
Min. de Minas e Energia	5.242	0,27%	5.289	0,26%	0,90%
Min. das Rel. Exteriores	4.837	0,25%	4.905	0,24%	1,41%
Ministério da Cultura	4.074	0,21%	4.101	0,20%	0,66%
Min. do Des. Ind. e Comércio	3.482	0,18%	3.476	0,17%	-0,17%
Min. do Esporte	610	0,03%	239	0,01%	-60,82%
Min. do Turismo (***)	0	0,00%	354	0,02%	0%
Min. das Cidades (***)	0	0,00%	4.120	0,20%	0%
Ex-Territórios e DF	180.808	9,21%	179.805	8,89%	-0,55%
Exclusive Ex-Territórios e DF	1.783.069	90,79%	1.842.522	91,11%	3,33%
Total Global	1.963.877	100,00%	2.022.327	100,00%	2,98%

(*) Os servidores dos Comandos Militares estão no MD.

(**) A AGU e a Vice-Presidência estão na Presidência

(***) Os Ministérios do Turismo e das Cidades foram criados em 2003.

Fonte: CONED/STN

O aumento global do quantitativo de pessoal foi de 3%, ocorrendo os maiores ingressos no âmbito do Ministério Público da União e do Senado Federal, com aumentos de 32% e 25%, respectivamente.

Despesas de Investimentos

As despesas com investimentos têm sido, historicamente, objeto da edição dos denominados "decretos de contingenciamento", vez que a limitação de empenho e movimentação financeira incide sobre as denominadas "Outras Despesas de Custeio e Capital - OCC", que representam dispêndios com custeio e investimento. Essa particularidade pode ser evidenciada verificando-se o distanciamento entre a previsão inicialmente estabelecida na LOA e o valor efetivamente realizado ao fim do exercício financeiro, a título de investimentos, com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, no biênio 2002/2003, como mostra o quadro a seguir:

Despesas com Investimentos – Previsão e Execução Exercícios de 2002 e 2003

	R\$ 1,00		
	Dotação Autorizada (A)	Execução Despesa (B)	B/A
Investimentos 2002	18.183.858.242	10.126.830.834	56%
Investimentos 2003	13.949.637.869	6.452.131.387	46%
2002/2003	-23%	-36%	-18%

Fonte: SIAFI

O percentual de execução das despesas originalmente previstas diminuiu 18% entre os exercícios de 2002 e 2003, em decorrência de o montante da dotação autorizada e o da despesa executada reduzirem-se 23% e 36% nominais, respectivamente.

Essa relação se agrava se for considerado o montante anual de despesas que efetivamente é pago no exercício, uma vez que a inscrição de despesas em restos a pagar tem se tornado uma prática constante nos últimos exercícios pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive com investimentos, criando verdadeiros orçamentos paralelos, o que acaba restringindo a execução do exercício financeiro subsequente.

As despesas com investimentos, em comparação às despesas totais dos orçamentos fiscal e da seguridade social, passaram de 2% para 1% no período 2002/2003, podendo a redução nominal das despesas com investimentos ser visualizada no âmbito dos órgãos da administração pública federal, conforme o quadro abaixo:

Despesas com Investimentos por órgão Exercícios de 2002 e 2003

		R\$ 1,00				
Órgão Superior		Execução 2002	% Total	Execução 2003	% Total	2002/2003
01000	Câmara dos Deputados	23.304.788	0,23%	35.807.574	0,55%	54%
02000	Senado Federal	38.862.890	0,38%	45.025.766	0,70%	16%
03000	Tribunal de Contas da União	12.888.048	0,13%	11.734.650	0,18%	-9%
10000	Supremo Tribunal Federal	7.603.609	0,08%	5.772.605	0,09%	-24%
11000	Superior Tribunal de Justiça	9.701.259	0,10%	7.866.026	0,12%	-19%
12000	Justiça Federal	118.276.778	1,17%	97.303.944	1,51%	-18%
13000	Justiça Militar	2.228.489	0,02%	2.461.176	0,04%	10%
14000	Justiça Eleitoral	131.548.894	1,30%	39.011.265	0,60%	-70%
15000	Justiça do Trabalho	95.563.582	0,94%	102.229.181	1,58%	7%
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	17.712.878	0,17%	13.875.547	0,22%	-22%
20101	Gabinete da Presidência da República	710.147.433	7,01%	57.410.484	0,89%	-92%
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	109.877	0,00%	11.727	0,00%	-89%
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	8.600.749	0,08%	5.935.603	0,09%	-31%
20114	Advocacia-Geral da União	1.475.287	0,01%	6.170.175	0,10%	318%
22000	Minist. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	196.513.138	1,94%	76.189.807	1,18%	-61%
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	73.814.890	0,73%	183.930.552	2,85%	149%
25000	Ministério da Fazenda	165.693.742	1,64%	59.045.030	0,92%	-64%
26000	Ministério da Educação	697.168.676	6,88%	491.959.280	7,62%	-29%
28000	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	50.871.217	0,50%	52.829.549	0,82%	4%
30000	Ministério da Justiça	535.882.852	5,29%	448.408.879	6,95%	-16%
32000	Ministério de Minas e Energia	34.973.446	0,35%	14.043.068	0,22%	-60%

33000	Ministério da Previdência e Assist. Social	105.618.355	1,04%	47.367.156	0,73%	-55%
34000	Ministério Público da União	25.411.957	0,25%	23.961.975	0,37%	-6%
35000	Ministério das Relações Exteriores	16.107.683	0,16%	9.683.324	0,15%	-40%
36000	Ministério da Saúde	1.489.178.121	14,71%	889.865.515	13,79%	-40%
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	35.555.000	0,35%	16.948.319	0,26%	-52%
39000	Ministério dos Transportes	2.115.058.446	20,89%	1.372.185.718	21,27%	-35%
41000	Ministério das Comunicações	38.589.577	0,38%	19.944.351	0,31%	-48%
42000	Ministério da Cultura	30.479.483	0,30%	20.508.981	0,32%	-33%
44000	Ministério do Meio Ambiente	134.585.960	1,33%	28.946.935	0,45%	-78%
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	276.494.371	2,73%	150.207.075	2,33%	-46%
51000	Ministério do Esporte e Turismo	324.911.618	3,21%	111.706.030	1,73%	-66%
52000	Ministério da Defesa	1.728.936.404	17,07%	937.966.638	14,54%	-46%
53000	Ministério da Integração Nacional	872.961.340	8,62%	379.289.591	5,88%	-57%
54000	Ministério do Turismo	0	0,00%	53.287.826	0,83%	0%
55000	Ministério da Assistência Social	0	0,00%	33.373.866	0,52%	0%
56000	Ministério das Cidades	0	0,00%	599.866.200	9,30%	0%
	Total	10.126.830.834	100%	6.452.131.387	100%	-36%

Fonte: SIAFI

Conforme o quadro acima, verifica-se que a grande maioria dos órgãos teve a execução de investimentos reduzida nominalmente entre o biênio 2002/2003, à exceção da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Justiça Militar e do Trabalho, Advocacia-Geral da União e Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e da Ciência e Tecnologia.

Outras Despesas Correntes

As denominadas "Outras Despesas Correntes" constituem os principais dispêndios dos orçamentos fiscal e da seguridade social depois das despesas relacionadas ao serviço da dívida pública federal. São também objeto da aplicação do contingenciamento orçamentário, visto que consistem fundamentalmente em despesas discricionárias, entendidas essas como sendo aquelas em que o governo detém a liberdade de executá-las ou não.

As despesas a título de Outras Despesas Correntes aumentaram 15% nominal no biênio 2002/2003, enquanto a dotação autorizada cresceu 13% nominal, conforme demonstrado abaixo:

Outras Despesas Correntes – Previsão e Execução Exercícios de 2002 e 2003

	R\$ 1,00		
	Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	B/A
Outras Despesas Correntes 2002	216.277.479.368	208.783.008.488	97%
Outras Despesas Correntes 2003	245.452.797.679	239.237.605.377	97%
2002/2003	13%	15%	8%

Fonte: SIAFI

Essas despesas, em comparação às despesas totais dos orçamentos fiscal e da seguridade social no biênio 2002/2003, passaram de 31% para 27% no mesmo período. A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa encontra-se consolidada no quadro a seguir:

Outras Despesas Correntes – Elemento de Despesa Exercícios de 2002 e 2003

R\$ 1,00						
Cod	Elemento de Despesa	Execução 2002	% Total	Execução 2003	% Total	02/03
01	Aposentadorias e reformas	57.475.700.338	27,53%	68.958.160.123	28,82%	20%
03	Pensões	20.661.103.264	9,90%	25.088.192.629	10,49%	21%
04	Contratação por tempo determinado	30.896.043	0,01%	35.560.897	0,01%	15%
05	Outros benefícios previdenciários	9.451.581.427	4,53%	14.431.158.890	6,03%	53%
06	Benef. mensal ao deficiente e ao idoso	3.435.374.938	1,65%	4.505.517.517	1,88%	31%
08	Outros benefícios assistenciais	192.887.476	0,09%	213.687.753	0,09%	11%
10	Outros benefícios de natureza social	7.084.524.855	3,39%	8.448.718.381	3,53%	19%

14	Diárias – pessoal civil	388.670.663	0,19%	318.324.680	0,13%	-18%
15	Diárias – pessoal militar	76.290.591	0,04%	58.743.888	0,02%	-23%
18	Auxílio financeiro a estudantes	2.490.711.454	1,19%	2.631.526.844	1,10%	6%
19	Auxílio-fardamento	0	0,00%	10.521.213	0,00%	0%
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	75.150.741	0,04%	191.403.608	0,08%	155%
27	Enc.p/ avais, garantias, seg. e similares	34.386.353	0,02%	30.920.770	0,01%	-10%
30	Material de consumo	3.681.662.546	1,76%	3.869.877.469	1,62%	5%
31	Premiações culturais, artísticas e outras	863.225	0,00%	1.603.689	0,00%	86%
32	Material de distribuição gratuita	233.860.710	0,11%	689.879.161	0,29%	195%
33	Passagens e despesas com locomoção	511.865.591	0,25%	506.036.617	0,21%	-1%
35	Serviços de consultoria	131.103.937	0,06%	119.015.273	0,05%	-9%
36	Outros serv. de terceiros - pessoa física	741.332.978	0,36%	667.813.592	0,28%	-10%
37	Locação de mão-de-obra	885.726.462	0,42%	1.059.258.842	0,44%	20%
38	Arrendamento mercantil	62.019	0,00%	45.381	0,00%	-27%
39	Outros serv. de terceiros- pessoa jurídica	14.957.466.300	7,16%	13.273.961.122	5,55%	-11%
41	Contribuições	16.258.535.604	7,79%	18.675.003.264	7,81%	15%
43	Subvenções sociais	90.737.311	0,04%	122.303.346	0,05%	35%
45	Equalização de preços	2.124.909.427	1,02%	2.619.825.499	1,10%	23%
46	Auxílio-alimentação	814.918.363	0,39%	991.340.277	0,41%	22%
47	Obrigações tributárias e contributivas	149.599.582	0,07%	176.848.492	0,07%	18%
48	Outros aux. financeiros a pessoa física	911.522.732	0,44%	1.883.741.004	0,79%	107%
49	Auxílio-transporte	318.000.083	0,15%	390.705.543	0,16%	23%
67	Depósitos compulsórios	872.923	0,00%	1.398.443	0,00%	60%
81	Distribuição de receitas	55.847.553.561	26,75%	61.685.569.585	25,78%	10%
91	Sentenças judiciais	1.450.254.727	0,69%	2.072.077.877	0,87%	43%
92	Despesas de exercícios anteriores	2.552.038.832	1,22%	2.189.368.317	0,92%	-14%
93	Indenizações e restituições	5.609.706.913	2,69%	3.156.072.476	1,32%	-44%
95	Indenização p/exec. trabalhos de campo	113.136.520	0%	163.422.899	0,07%	44%
	Total	208.783.008.488	100%	239.237.605.377	100%	15%

Fonte: SIAFI

Há que se destacar no exercício de 2003 os gastos com aposentadorias, reformas e pensões realizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, que são contabilizados nesse grupo de despesa, e que alcançam cerca de 40% do montante das Outras Despesas Correntes. Excluindo-se tais dispêndios, resta aproximadamente 54% de despesas com pagamento de contribuições e distribuição de receitas a outras esferas de governo.

Também merecem destaque por serem os maiores incrementos nominais de gastos em Outras Despesas Correntes no biênio 2002/2003, as despesas referentes à "Material de Distribuição Gratuita", "Auxílio Financeiro a Pesquisadores" e "Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física", com percentuais de 195%, 155% e 107%, respectivamente.

Ressalte-se, ainda, os gastos realizados a título de "Despesas com Serviços de Terceiros", que abrangem em conjunto cerca de 6% dos gastos nesse grupo de despesa, compreendendo:

- Serviços de Consultorias;
- Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física;
- Locação de Mão-de-Obra;
- Arrendamento Mercantil; e
- Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Tais dispêndios somaram R\$ 16.716 milhões e R\$ 15.120 milhões nos anos de 2002 e 2003, respectivamente, representando uma redução nominal, em média, de 8% das despesas com serviços de terceiros. Faz-se necessário destacar, dentre tais dispêndios, as despesas decorrentes de contratos de terceirização no serviço público. As despesas com serviços de terceiros devem ser distinguidas daquelas

afetas à terceirização propriamente dita, vez que a primeira configuraria a forma mais genérica de celebração de ajustes da Administração Pública com o setor privado, enquanto a segunda compreenderia, especificamente, a prestação de serviços públicos e o fornecimento de mão-de-obra.

A terceirização compreende uma forma de reorganização administrativa, por meio da qual a execução de determinadas atividades de uma pessoa jurídica (pública ou privada) é transferida a uma empresa contratada para esse fim. Acrescente-se, ainda, ao conceito a circunstância de serem repassadas atividades acessórias da empresa tomadora do serviço para execução por um contratado. Trata-se de ajuste que tenha por objeto a prestação de um serviço com caráter complementar à atividade-fim do órgão, a exemplo de limpeza, transportes, vigilância, entre outros, definidos em legislação específica. Posto isso, infere-se que nem todos os dispêndios com serviços de terceiros são considerados efetivamente como terceirização.

Tal distinção é relevante visto que a totalidade das despesas com serviços de terceiros não deve obediência aos limites impostos para as despesas de pessoal, mas apenas os dispêndios referentes aos contratos de terceirização, enquanto substituição de mão-de-obra, nos termos definidos pelo art. 64 da LDO/2001 (Lei nº 9.995/2000).

Restos a Pagar

A Lei nº 4.320/64 distinguiu dois tipos de restos a pagar, os processados e os não processados. Os primeiros referem-se a empenhos executados e liquidados, e os não-processados, apenas aos empenhados, *in verbis*:

"Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que correm à conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito."

O acompanhamento e o controle das contas referentes a restos a pagar merecem destaque em virtude de diversos fatores, um deles relacionado ao fato de a supracitada lei permitir a inscrição em restos a pagar de despesas apenas empenhadas. Nesse sentido, tem-se tornado prática constante, principalmente pelo Poder Executivo, a inscrição de restos a pagar no último mês de cada exercício financeiro, em virtude da dificuldade operacional de se executar os três estágios da despesa durante o ano (empenho, liquidação e pagamento).

Outro fator relevante tem sido a excessiva regulamentação em torno da matéria, vez que cerca de nove decretos foram promulgados entre os exercícios de 2002 e 2003, estabelecendo restrições diversas à inscrição e ao cancelamento dos restos a pagar, por diversas vezes prorrogando-se o prazo de validade dos mesmos. Acrescente-se também o fato de a inscrição em restos a pagar vir a concorrer para a execução das despesas relativas ao exercício financeiro seguinte, criando-se verdadeiros orçamentos paralelos, como dito anteriormente.

A inscrição em restos a pagar dos exercícios financeiros de 2002 e 2003, neste subtópico, refere-se à execução de despesas empenhadas nos respectivos exercícios anteriores, quais sejam, até 31 de dezembro de 2001 e 2002. As informações referentes à efetiva inscrição do ano de 2003 serão tratadas por ocasião do subtópico "Gestão Fiscal".

A inscrição em restos a pagar processados cresceu 12% nominal entre os exercícios de 2002 e 2003, enquanto a inscrição em restos a pagar não-processados diminuiu 34% no mesmo período. A totalidade dos restos a pagar apresentou uma redução nominal de 28%, demonstrada a seguir:

**Restos a Pagar - Processados e Não-Processados
Exercícios de 2002 e 2003**

R\$ milhares			
Ano de Inscrição	Processados	Não processados	Total
2002	3.202.420	22.095.760	25.298.180
2003	3.589.250	14.501.257	18.090.507
2002/2003	12%	-34%	-28%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária/MF/STN. Portaria n.º 60, de 29 de janeiro de 2004, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Em dezembro de 2003, existia um valor de R\$ 18.091 milhões de restos a pagar inscritos referentes aos exercícios anteriores, dos quais 50% foram pagos e 8% correspondiam a restos a pagar a pagar. E mais, do total de R\$ 18.091 milhões de restos a pagar inscritos, 80% referiam-se a restos a pagar não-processados e 20% a restos a pagar processados, sendo que 96% no âmbito do Poder Executivo, conforme se depreende do quadro abaixo:

**Total de Restos a Pagar por Poder
Exercício 2003**

Poder	Restos a Pagar Processados (1)				Restos a Pagar Não-Processados (2)				Total			
	Insc	Canc	Pagos	A pagar	Insc	Canc	Pagos	A pagar	Insc	Canc	Pagos	A pagar
Executivo	3.567.787	655.297	2.438.517	473.972	13.808.516	6.888.603	5.924.088	995.824	17.376.303	7.543.900	8.362.605	1.469.796
Legislativo	3.333	97	3.107	129	149.721	18.881	130.833	7	153.054	18.978	133.940	136
Judiciário	17.330	610	16.563	158	515.220	59.279	454.803	1.139	532.550	59.889	471.366	1.297
MPU	800	64	735	1	27.800	2.546	25.019	235	28.600	2.610	25.754	236
Total	3.589.250	656.068	2.458.922	474.260	14.501.257	6.969.309	6.534.743	997.205	18.090.507	7.625.377	8.993.665	1.471.465
%	100%	18%	69%	13%	100%	48%	45%	7%	100%	42%	50%	8%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária/MF/STN. Portaria n.º 60, de 29 de janeiro de 2004, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

(1) Consideram-se restos a pagar processados as obrigações das despesas, com fornecedores de bens e serviços, classificadas como Investimentos, Inversões Financeiras e Outras Despesas Correntes e liquidadas no exercício anterior.

(2) Inclusive valores dos exercícios anteriores.

Cumprir observar que o montante de aproximadamente R\$ 7.636 milhões é referente a cancelamentos de restos a pagar, decorrentes da perda de validade dos mesmos, não obstante permanecer válido o direito do credor de reclamar pelo pagamento destes, os quais ocorrerão à conta de despesas de exercícios anteriores.

A inscrição em restos a pagar pode ser discriminada também segundo os órgãos da administração pública federal, consoante o quadro a seguir.

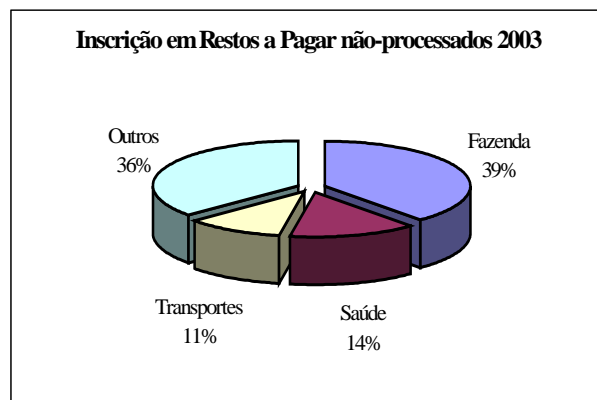
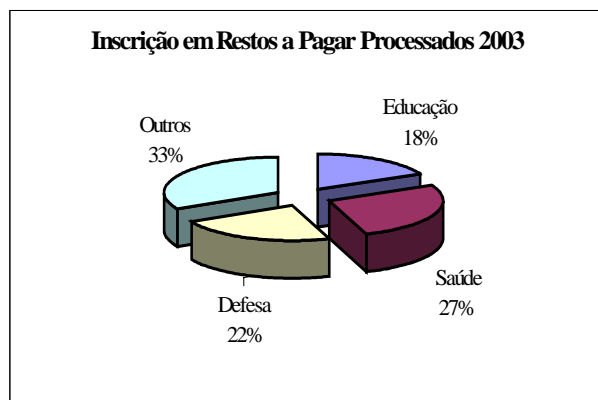
**Restos a Pagar por Poder e Órgão
Exercício de 2003**

PODER / ÓRGÃO	Restos a Pagar Processados				Restos a Pagar Não-Processados			
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
EXECUTIVO	3.567.787	655.297	2.438.517	473.972	13.808.516	6.888.603	5.924.088	995.824
Gabinete da Presidência da República	3.607	108	3.474	25	142.825	24.698	118.123	4
Ministério Planej. Orçamento e Gestão	43.953	1.946	41.856	150	56.942	19.712	37.215	14
Advocacia-Geral da União	1.370	14	1.356	0	2.932	519	2.413	0
Ministério Agricultura e Abastecimento	32.600	892	30.900	808	153.458	96.182	44.114	13.162
Ministério da Ciência e Tecnologia	85.001	9.493	75.307	202	72.063	8.598	62.886	578
Ministério da Fazenda	103.904	435	100.134	3.335	5.331.771	3.896.424	1.435.347	0
Ministério da Educação	635.272	42.567	582.431	10.274	747.389	133.545	568.295	45.549
Ministério Desenv. Indústria e Comércio	27.329	2.812	22.192	2.325	49.506	21.595	27.911	0
Ministério da Justiça	19.266	1.851	17.392	23	328.636	66.870	261.650	116
Ministério de Minas e Energia	12.712	4.709	8.004	0	131.045	75.275	55.770	1
Ministério Previd. e Assistência Social	96.159	19.474	76.685	0	365.004	3.410	183.097	178.496
Ministério das Relações Exteriores	0	0	0	0	6.359	2.599	3.760	0
Ministério da Saúde	964.052	367.713	369.419	226.920	1.951.441	575.868	1.161.348	214.226
Ministério do Trabalho e Emprego	7.018	1.407	5.600	11	345.975	251.316	94.659	0
Ministério dos Transportes	320.979	219	256.353	64.407	1.516.770	290.388	893.978	332.404
Ministério das Comunicações	577	6	571	0	54.841	34.268	20.574	0
Ministério da Cultura	1.246	22	1.220	4	30.661	14.741	15.920	0

Ministério do Meio Ambiente	2.714	133	498	2.083	163.077	84.571	73.258	5.248
Ministério do Desenvolvimento Agrário	190.014	125.777	20.301	43.936	340.086	148.302	185.984	5.800
Ministério do Esporte e Turismo	613	30	463	119	206.119	139.475	43.167	23.477
Ministério da Defesa	800.708	5.586	713.989	81.132	385.601	279.198	106.400	2
Ministério da Integração Nacional	173.339	63.819	71.309	38.211	430.741	175.902	187.043	67.796
Ministério do Turismo	756	534	222	0	65.499	28.931	33.618	2.950
Ministério da Assist. e Promoção Social	0	0	0	0	286.022	118.771	116.327	50.924
Ministério das Cidades	44.598	5.750	38.841	7	643.753	397.445	191.231	55.077
LEGISLATIVO	3.333	97	3.107	129	149.721	18.881	130.833	7
Câmara dos Deputados	1.188	0	1.092	95	53.714	12.405	41.302	7
Senado Federal	2.122	97	1.992	34	37.955	4.538	33.417	0
Tribunal de Contas da União	23	0	23	0	58.052	1.938	56.114	0
JUDICIÁRIO	17.330	610	16.563	158	515.220	59.279	454.803	1.139
Supremo Tribunal Federal	737	0	737	0	11.125	1.385	9.740	0
Superior Tribunal de Justiça	97	0	67	30	14.723	1.054	13.665	3
Justiça Federal	3.328	451	2.853	24	235.257	23.541	211.232	484
Justiça Militar	121	3	80	38	1.648	213	1.426	9
Justiça Eleitoral	3.292	24	3.269	0	98.013	19.584	78.108	322
Justiça do Trabalho	7.260	127	7.067	66	145.837	10.590	134.927	320
Justiça do DF e Territórios	2.495	5	2.490	0	8.617	2.912	5.705	1
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	800	64	735	1	27.800	2.546	25.019	235
TOTAL	3.589.250	656.068	2.458.922	474.260	14.501.257	6.969.309	6.534.743	997.205

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária/MF/STN. Portaria n.º 60, de 29 de janeiro de 2004, da Secretaria do Tesouro Nacional

Segundo a ordem de magnitude de recursos envolvidos, os Ministérios da Saúde, Defesa e Educação foram responsáveis por 67% da inscrição em restos a pagar processados em 2003, enquanto, no mesmo período, os Ministérios da Fazenda, Saúde e Transportes, por 64% dos restos a pagar não-processados, como apresentado nos gráficos a seguir:



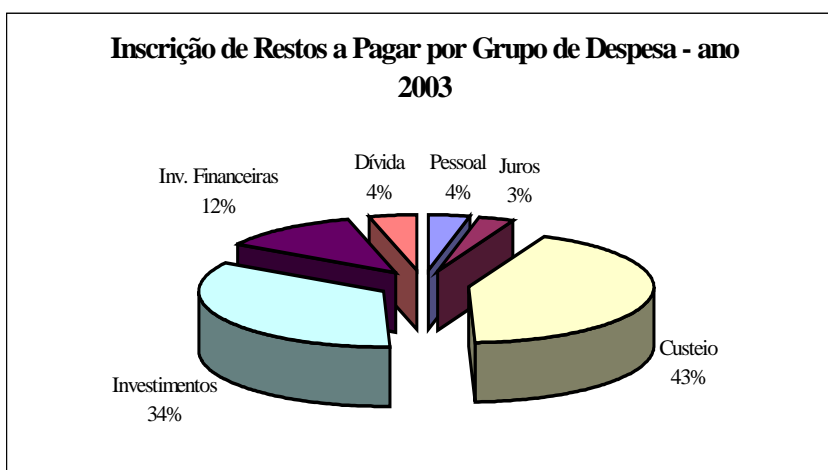
Há que se observar a magnitude de gastos inscritos em restos a pagar (processados e não-processados), a cada exercício financeiro, em custeio e investimento, o que vem a concorrer com a realização das despesas efetivas referentes a tais grupos de despesa oriundos da programação orçamentária anual, ainda que a totalidade das despesas referentes a restos a pagar estejam em trajetória decrescente, conforme se depreende do quadro a seguir:

Inscrição em Restos a Pagar Não-Processados por Grupo de Despesa Exercício de 2003

Grupo de Despesa	RP Processados	RP Não-Processados	Total RP	R\$ Milhares %2003
Pessoal e Encargos Sociais	62.765	591.717	654.481	4%
Juros e Encargos da Dívida	26.874	528.156	555.030	3%
Outras Despesas Correntes	1.382.477	6.336.430	7.718.907	43%
Investimentos	1.932.027	4.255.719	6.187.746	34%
Inversões Financeiras	163.299	2.046.919	2.210.218	12%
Amortização/Refinanciamento da Dívida	21.809	742.316	764.125	4%
Total	3.589.250	14.501.257	18.090.507	100%

Fonte: SIAFI

A relevância de tais dispêndios no exercício de 2003, em particular, está demonstrada no gráfico que segue:



Cumprido lembrar, por fim, que os valores inscritos em restos a pagar estão sujeitos ao contingenciamento orçamentário, o que deverá ser objeto de capítulo específico neste Relatório.

3.3.4 Gestão Fiscal

Receita Corrente Líquida

Nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, apresentam-se abaixo as receitas correntes dos exercícios de 2002/2003 e suas respectivas deduções legais, para apuração da Receita Corrente Líquida.

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida Realizada Exercícios 2002 e 2003 (LC nº 101/2000 – art. 53, I)

Especificação	R\$ milhões				
	Total últimos 12 meses de 2002 (a)	% do total	Total últimos 12 meses de 2003 (b)	% do total	Variação % (b/a -1)* 100
Receita Corrente (I)	343.075	100,00%	384.447	100,00%	12,06%
Receita Tributária	107.897	31,45%	115.191	29,96%	6,76%
Receita de Contribuições	193.567	56,42%	226.063	58,80%	16,79%
Receita Patrimonial	9.800	2,86%	12.507	3,25%	27,62%
Receita Agropecuária	30	0,01%	20	0,01%	-32,53%
Receita Industrial	343	0,10%	346	0,09%	0,86%
Receita de Serviços	17.161	5,00%	19.829	5,16%	15,55%
Transferências Correntes	189	0,05%	245	0,06%	29,95%
Outras Receitas Correntes	14.088	4,11%	10.246	2,67%	-27,27%
Deduções (II)	141.148	100,00%	159.527	100,00%	13,02%
Transf. Constitucionais e Legais	52.308	37,06%	60.454	37,90%	15,57%
Contr. Emp. Trab. p/ Seg. Social	70.515	49,96%	76.855	48,18%	8,99%
Contr. Plano Seg. Soc. do Servidor	4.369	3,10%	4.314	2,70%	-1,26%
- Servidor	2.155	1,53%	2.087	1,31%	-3,15%
- Patronal	2.214	1,57%	2.227	1,40%	0,58%
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	995	0,71%	967	0,61%	-2,83%
Contr. p/ PIS/PASEP	12.961	9,18%	16.937	10,62%	30,68%
- PIS	11.705	8,29%	14.978	9,39%	27,96%
- PASEP	1.256	0,89%	1.960	1,23%	56,03%
Receita Corrente Líquida – RCL (I-II)	201.927	-	224.920	-	11,39%

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – Dez/2002 e Dez/2003

Dos dados acima, constata-se que a Receita Corrente Líquida em 2003 foi superior à de 2002 em R\$ 22,9 bilhões, como também que a arrecadação da Receita Corrente de 2003 foi superior ao valor realizado no exercício de 2002 em R\$ 41,3 bilhões.

Nota-se que a Receita de Contribuições foi a grande responsável pelo acréscimo ocorrido na arrecadação, vez que essa receita aumentou R\$ 32,4 bilhões, alcançando, desta forma, uma participação percentual de 78,4% no aumento verificado no total das Receitas Correntes.

Esse comportamento da receita reafirma o compromisso da União com a responsabilidade fiscal, nada obstante a atividade econômica do país ter interferido negativamente no alcance do resultado exposto, haja vista a variação negativa de 0,2% do Produto Interno Bruto-PIB de 2003 em relação ao ano anterior, segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Limites para o pagamento das despesas com pessoal

A seguir são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2002 e 2003, como também os respectivos percentuais limites de gastos com pessoal previstos na LRF, comparando-se as informações divulgadas nos Relatórios de Gestão Fiscal, com os registros contábeis constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal da União Exercício 2003 (LC n° 101/2000 – art. 20, I)

		R\$ milhões		
DESPESA COM PESSOAL		Despesa Liquidadada 2002 (a)	Despesa Liquidadada 2003 (b)	Variação %
Despesa Líquida com Pessoal (I)		64.468	69.926	8,47
Pessoal Ativo		42.733	44.025	3,02
Pessoal Inativo e Pensionistas		31.811	33.966	6,77
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF)		10.076	8.065	-19,96
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		113	44	-61,06
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		2.897	2.505	-13,53
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		3.866	3.657	-5,41
(-) Inativos com Recursos Vinculados		3.200	1.746	-45,44
(-) Convocação Extraordinária (inciso II, § 6º, art. 57 da CF)		-	113	-
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização (art. 18, § 1º, da LRF) (II)		97	61	-37,11
Total da Despesa Líquida com Pessoal (I + II)		64.565	69.987	8,40
Receita Corrente Líquida - RCL (III)		201.927	224.920	11,39
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (IV) = (I+II) / (III) x 100		31,97%	31,12%	-2,66
Limite Legal (inciso I, art. 20 da LRF)		50,000000%	100.963	112.460
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal		47,500000%	95.915	106.837
Fixação ou Alteração de Remuneração ou Subsídio por Lei Específica e Revisão geral Anual (inciso X, art. 37 da CF)		1.300	1.107	-14,85
% da Fixação ou Alteração de Remuneração ou Subsídio por Lei Específica e Revisão geral Anual sobre a RCL (V)		0,64%	0,49%	-23,44
Total da Despesa Líquida com Pessoal, deduzido o aumento previsto no inciso X, art. 37 da CF = (IV) - (V)		63.264	68.880	8,88
Limite Permitido (art. 71 da LRF)		77.633	79.108	1,90

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal e SIAFI

Verifica-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público Federal, analisados de maneira consolidada, respeitaram corretamente o Limite Permitido pelo art. 71 da LRF, isto é, o total da Despesa Líquida com Pessoal, deduzido o aumento previsto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, ficou abaixo do limite estabelecido pelo mandamento legal.

O total da Despesa Líquida com Pessoal efetuada pela União, segundo os dados contidos nos relatórios de gestão fiscal, registrou redução entre os exercícios de 2000 e 2003, conforme a seguir se demonstra.

R\$ milhões				
Discriminação	2000	2001	2002	2003
Despesa Líquida de Pessoal (A)	56.213	58.577	64.565	69.987
Receita Corrente Líquida (B)	145.111	167.739	201.927	224.920
A/B (%)	38,74%	34,92%	31,97%	31,12%

Importa observar que essa redução na relação entre despesas de pessoal e receita corrente líquida, no período de 2000 a 2003, deve-se ao crescimento da receita corrente líquida e não à redução da despesa com pessoal. De fato, houve um crescimento mais que proporcional daquela em relação a esta, ou seja, a RCL cresceu 55% e a despesa de pessoal, 24,5%.

Sumário das Despesas com Pessoal da União Exercício: 2003

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 224.920 milhões								R\$ milhões	
Poder/Orgão	Despesa Líquida Pessoal (DLP)	DLP - ART. 37/ RCL (A)	Limite Legal (B)	Limite Prudencial (C)	Limite Alerta TCU (D)	Limite Transitório (E)	Realizado / Limite Legal (A/B)	Realizado / Limite Transitório (A/E)	
1 TOTAL DO P. EXECUTIVO	58.646	26,07%	40,90%	38,86%	36,81%	29,84%	63,75%	87,39%	
1.1 Governo Federal	54.749	24,34%	37,90%	36,01%	34,11%	27,70%	64,23%	87,88%	
1.2 Transf. p/AP RR, DF ¹ e MPDFT ³	3.561	1,58%	2,73%	2,59%	2,45%	1,94%	58,10%	81,43%	
1.3 Transf. P/TJDFT ²	336	0,15%	0,28%	0,26%	0,25%	0,19%	54,30%	76,95%	
2 TOTAL DO P. LEGISLATIVO	2.808	1,25%	2,50%	2,38%	2,25%	1,37%	49,94%	90,81%	
2.1 Câmara dos Deputados	1.344	0,60%	1,21%	1,15%	1,09%	0,67%	49,37%	89,47%	
2.2 Senado Federal	1.024	0,46%	0,86%	0,82%	0,77%	0,47%	52,95%	97,41%	
2.3 Tribunal de Contas da União	440	0,20%	0,43%	0,41%	0,39%	0,24%	45,53%	81,69%	
3 TOTAL DO P. JUDICIÁRIO	6.665	2,96%	6,00%	5,70%	5,40%	3,62%	49,41%	81,88%	
3.1 Supremo Tribunal Federal	99	0,04%	0,07%	0,07%	0,07%	0,05%	59,69%	81,61%	
3.2 Superior Tribunal de Justiça	243	0,11%	0,22%	0,21%	0,20%	0,12%	48,04%	86,45%	
3.3 Justiça Federal	1.679	0,75%	1,20%	1,14%	1,08%	0,88%	62,41%	84,80%	
3.4 Justiça Militar	126	0,06%	0,10%	0,10%	0,09%	0,06%	54,95%	93,74%	
3.5 Justiça Eleitoral	914	0,41%	0,93%	0,88%	0,83%	0,56%	43,90%	73,02%	
3.6 Justiça do Trabalho	3.606	1,60%	3,48%	3,30%	3,13%	1,94%	46,12%	82,44%	
4 TOTAL DO MIN. PÚBLICO	761	0,34%	0,60%	0,57%	0,54%	0,34%	56,37%	99,14%	
TOTAL DA UNIÃO	68.880	30,62%	50,00%	47,50%	45,00%	35,17%	61,25%	87,07%	

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

¹ Distrito Federal

² Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

³ Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Dos números apresentados acima, depreende-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos Poderes e órgãos indicados no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos no período de janeiro a dezembro de 2003.

A relação da despesa realizada sobre limite transitório, última coluna da tabela, evidencia que a Administração submeteu-se corretamente à determinação contida no art. 71 da LC nº 101/2000. Em nível analítico, essa coluna demonstra o respeito ao limite transitório pelos Poderes e órgãos relacionados.

A razão entre despesa realizada e limite legal, penúltima coluna da tabela, torna patente que os gastos com pessoal, na esfera federal, não excederam os percentuais previstos no inciso I do art. 20 da LC nº 101/2000. A partir do comportamento desses resultados, pode-se constatar que as ações do Governo Federal, quanto a esse quesito, observaram o princípio da responsabilidade na gestão fiscal.

Além do exame da observância dos limites pelos órgãos da Administração, a despesa de pessoal realizada também foi analisada quanto à consistência dos valores apresentados junto ao SIAFI, visando aferir se houve uniformidade dos critérios utilizados pelos Poderes e órgãos.

Tomou-se por parâmetro a sistemática divulgada, juntamente com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2003, pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que adotou o seguinte critério:

os Gastos com Inativos e Pensionistas são indicados pelos Elementos de Despesas “01 – Aposentadorias e Reformas” e “03 – Pensões” do Grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais;

- os Gastos com Ativos são indicados pelos demais elementos de despesa do Grupo de Despesa 1;
- as Despesas Não Computadas são indicadas pelos Elementos de Despesa 91 – Sentenças Judiciais, 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, 94 - Indenizações Trabalhistas, e os Inativos com Recursos Vinculados pela fonte 56 – Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público dos Elementos de Despesa 01 e 03 do Grupo de Despesa 01.

Baseado na metodologia da STN, foi possível constatar a existência de algumas divergências, as quais foram investigadas junto aos órgãos, apresentando os resultados conforme segue:

- a Justiça Eleitoral apurou as despesas com “Pessoal Ativo” e com “Pessoal Inativo e Pensionistas” a partir dos programas de trabalho, e não dos elementos de despesa;
- o Superior Tribunal Militar incluiu na despesa com “Pessoa Inativo e Pensionistas” os pagamentos nos elementos relativos a Despesas de Exercícios Anteriores, Sentenças Judiciais e Outros Benefícios Assistenciais pagos ao pessoal inativo;
- a Câmara dos Deputados calculou os gastos com “Pessoal Inativo e Pensionistas” com base na separação entre pessoal ativo e inativo existente no plano de contas para os itens: Outros Benefícios Assistenciais, Despesas de Exercícios Anteriores e Restos a Pagar;
- a Justiça do Trabalho excluiu as despesas “Decorrentes de Decisão Judicial” oriundas de outros órgãos da Administração Pública Federal, bem como apurou as despesas com “Pessoal Inativos e Pensionistas” a partir dos programas de trabalho e não dos elementos de despesas;
- o Conselho da Justiça Federal não incluiu as sentenças judiciais de outros órgãos na despesa com Pessoal Ativo, bem como também deixou de excluí-las nos dispêndios com “Decorrentes de Decisão Judicial”;
- o Supremo Tribunal Federal apropriou ao “Pessoal Inativo e Pensionistas” tanto os gastos ocorridos nos elementos de despesa 01 e 03 como os dos elementos 92 e 08;
- o Senado Federal contabilizou os gastos com a “Convocação Extraordinária” na conta 31901644 – Serviços Extraordinários, e as despesas com o “Pessoal Inativo e Pensionista” não foram identificadas somente pelos elementos de despesa 01 e 03, mas também nos elementos 08 e 92;
- o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios realizou o rateio dos elementos de despesa 91 e 92 entre ativos e inativos.

As explicações acima, além de elucidarem as divergências apontadas, evidenciam a ausência de padronização de procedimentos e a multiplicidade de interpretações à LRF existente até o exercício de 2003. Tal fato não configura desrespeito às determinações regulamentares, pois, até então, não existia norma fixando um critério único de apuração, situação que foi corrigida a partir de 2004 com a edição da Portaria STN nº 440.

Contudo, as avaliações evidenciaram que o Ministério Público da União e o Superior Tribunal de Justiça utilizaram os recursos da fonte 69 - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público - como despesa não computada na apuração da Despesa Líquida de Pessoal, sem que houvesse previsão legal para isso, dado que o inciso VI, § 1º, art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 prevê que a dedução deve originar-se da arrecadação de contribuição apenas dos segurados, e não na contribuição do empregador. Tal situação encontra-se ilustrada na tabela abaixo.

Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF)	R\$ milhões	
	Desp. Liquidada do STJ	Desp. Liquidada do MPU
	Jan a Dez de 2003	Jan a Dez de 2003
Inativos com Recursos Vinculados	28	68
(-) fonte 56	14	33
(-) fonte 69	14	35

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Operações de Crédito

O quadro seguinte demonstra os valores relativos às operações de crédito e às antecipações de receitas nos exercícios de 2002 e 2003, com base no disposto na alínea d, inciso I, art. 55 da LRF, comparando-os com as Despesas de Capital, para verificação do atendimento do inciso III do art. 167 da Constituição Federal (CF), c/c o inciso V, § 1º, art. 32 da mesma LC, como também apresenta a relação entre as Operações de Crédito e a Receita Corrente Líquida.

Demonstrativo das Operações de Crédito, inclusive ARO Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Exercício 2003

ESPECIFICAÇÃO	R\$ milhões		
	2002 (a)	2003 (b)	Variação %
Operações de Crédito	285.580	470.891	64,89
Externas	16.334	17.530	7,32
Internas	269.246	453.361	68,38
Antecipação de Receita	0	0	-
Total das Operações de Crédito (A)	285.580	470.891	64,89
Despesas de Capital (Teto inciso III do art. 167, CF)	335.855	492.537	46,65
Receita Corrente Líquida – RCL (B)	201.927	224.920	11,39
Relação das Operações de Crédito Internas e Externas com a RCL (A) / (B)	1,4	2,09	49,29
Limite definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	-	-	-

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal

Dos dados acima, aponte-se que não foram registrados quaisquer valores para antecipações de receita e que as operações de crédito internas foram responsáveis pela quase totalidade dos compromissos financeiros assumidos por intermédio desse procedimento.

Depreende-se também que a regra constante do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, pela qual as Operações de Crédito não podem superar as despesas de capital, foi respeitada. Quanto aos limites e às condições para realização de Operações de Crédito, previstos pelo inciso III, § 1º, art. 32 da LC nº 101/2000, destaca-se que ainda não foram fixados pelo Senado Federal.

Verifica-se que a relação entre as Operações de Crédito realizadas e a Receita Corrente Líquida sofreu elevação, em comparação com exercício anterior, o que indica aumento no nível de endividamento da União em relação a 2002.

Garantias e Contragarantias

Os quadros a seguir registram os valores dos avais e fianças concedidos pela União nos exercícios de 2002 e 2003, em atendimento ao art. 55, inciso I, alínea c, da LC nº 101/2000, com os percentuais em relação à Receita Corrente Líquida e comparados com o limite da proposta do Poder Executivo ao Senado Federal.

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores Exercícios 2002 e 2003

	R\$ milhões		
GARANTIAS	Exercício 2002 (a)	Exercício 2003 (b)	Variação %
AVAIS (I)	0	0	-
FIANÇAS (II)	158.180	142.093	-10,17
Operações de Crédito Externas	110.706	92.198	-16,72
Operações de Crédito Internas	47.474	49.895	5,10
TOTAL DAS GARANTIAS (III) = (I + II)	158.180	142.093	-10,17
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	201.927	224.920	11,39
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL	78,34%	63,17%	-19,36
LIMITE DA PROPOSTA DO POD. EXECUTIVO AO SENADO FED.	60,00%	60,00%	-
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL	-	-	-
CONTRAGARANTIAS	Exercício 2002 (a)	Exercício 2003 (b)	Variação % (b/a-1)*100
AVAIS (IV)	0	0	-
FIANÇAS (V)	97.612	86.994	-10,88
Operações de Crédito Externas	95.085	81.590	-14,19
Operações de Crédito Internas	2.527	5.404	113,85
TOTAL CONTRAGARANTIAS (IV + V)	97.612	86.994	-10,88

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal

Do quadro acima, observa-se que a relação entre as Garantias Concedidas e a Receita Corrente Líquida sofreu redução no período. As contragarantias, no exercício de 2003, também mostraram-se inferiores em comparação com 2002, com preponderância para as fianças concedidas às operações de crédito externas.

Ressalte-se que o inciso VIII do art. 52 da Constituição Federal determina que compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre limites e condições para concessão de garantias da União em operações de crédito externo e interno. Dessa forma, a tabela acima registra, a título elucidativo, o limite proposto pelo Poder Executivo ao Senado Federal para concessão de garantias, ainda que não exista decisão definitiva dessa Casa Legislativa sobre o valor desse limite percentual.

Inscrição em Restos a Pagar

O quadro a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2003, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses valores passivos dos órgãos federais e dos Poderes relacionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Restos a Pagar por Poder e Órgãos - Exercício 2003 (LC 101/2000 – art. 55, III, b)

PODERES/ÓRGÃOS	RESTOS A PAGAR INSCRITOS				Suficiência antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados	Não Inscritos por Insuficiência Financeira
	Exercícios Anteriores (1)	Processados (2)	Não Processados (3)	Restos a Pagar (4)=(1+2+3)		
1. Poder Executivo	2.569	6.922	22.889	32.380	122.941	-
2. Poder Legislativo	-	40	72	112	186	-

2.1 Câmara dos Deputados	-	15	35	50	82	-
2.2 Senado Federal	-	19	18	37	80	-
2.3 Tribunal de Contas da União	-	6	19	25	24	-
3. Poder Judiciário	76	115	777	968	1.016	-
3.1 Supremo Tribunal Federal	-	1	5	6	14	-
3.2 Superior Tribunal de Justiça	-	5	35	40	37	-
3.3 Justiça Federal	10	38	564	612	763	-
3.4 Superior Tribunal Militar	-	1	2	3	9	-
3.5 Justiça Eleitoral	-	13	53	66	55	-
3.6 Justiça Trabalhista	66	53	97	216	114	-
3.7 Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios	-	4	21	25	24	-
4. Ministério Público da União	-	2	19	21	28	-
TOTAL GERAL	2.645	7.079	23.757	33.481	124.171	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Os valores totalizados no quadro acima demonstram que, em nenhum dos Poderes e órgãos indicados no art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, o volume de restos a pagar não processados inscritos no exercício de 2003 foi superior ao das disponibilidades de caixa para igual período.

Dessa forma, verifica-se que os restos a pagar inscritos no exercício estão dentro dos preceitos do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, pois os titulares dos Poderes e órgãos analisados não contraíram obrigações de despesa sem a suficiente disponibilidade de recursos para o seu pagamento.

3.3.5 Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias

Transferências Constitucionais e Legais

As transferências constitucionais e legais aos Estados, Distrito Federal e Municípios constituem parcela das receitas federais arrecadadas pela União e atuam como instrumento para a redução das desigualdades entre os entes da federação brasileira, por intermédio do fortalecimento das finanças públicas das unidades federadas beneficiárias.

Sob o ponto de vista conceitual, uma transferência constitucional distingue-se de uma legal em razão daquelas estarem diretamente normatizadas na Magna Carta, enquanto as legais têm a sua normatização por meio de norma infraconstitucional. Enquanto as primeiras pertencem aos entes federados beneficiários desde a sua origem, as segundas correspondem a obrigações legais da União perante os entes federados beneficiários. Nesse sentido, os recursos provenientes dessas transferências constituem receitas próprias dos Estados e Municípios, sendo a União tão-somente responsável pela arrecadação destes recursos e pelo controle dos repasses financeiros efetuados.

Dentre as principais transferências constitucionais da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destacam-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – IPI/Exportação, todos previstos no art. 159 da Constituição Federal. Como exemplos de transferência legal, destacam-se o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e os valores pagos como compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural - Royalties/Petróleo.

Fundo de Participação dos Municípios - FPM

As transferências relativas ao FPM e ao FPE foram significativamente incrementadas a partir de 1989 com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com a nova Carta Constitucional, os percentuais do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza – IR transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio desses fundos, passaram de 31%, em 1988, para 44% a partir de 1993.

O aumento dos recursos transferidos aos entes subnacionais a título de FPM e FPE veio atender aos anseios da sociedade, ante a necessidade de, a partir daquele momento, haver uma reavaliação das ações executadas pelas esferas governamentais, outorgando-se mais autonomia aos Estados e Municípios para atuarem em suas áreas de responsabilidade.

No exercício de 2003, foram distribuídos a título de FPM, aproximadamente, R\$ 19,3 bilhões contra R\$ 18,6 bilhões no ano de 2002, excluída a parcela de 15% para o FUNDEF, apresentando um crescimento nominal de 4,02%. Essa elevação reflete diretamente o crescimento da arrecadação líquida do IR e do IPI, que constitui a base de cálculo dos fundos de participação, sobre a qual são aplicados os percentuais, previstos na Constituição Federal, de 22,5% para o FPM e 21,5% para o FPE.

Apesar de a sistemática de distribuição de recursos do FPM e do FPE apresentar um aspecto compensatório, em razão do fluxo de recursos provenientes das regiões mais ricas para as mais pobres, o FPE tem um caráter compensatório mais acentuado do que o FPM, que, ainda assim, apresenta alguma capacidade de intervenção na redução das desigualdades inter-regionais existentes.

O caráter compensatório do FPM, em relação às regiões de menor desenvolvimento sócio-econômico, pode ser demonstrado no quadro a seguir, que quantifica de forma regionalizada esses recursos, destacando a renda *per capita* de cada Estado.

Distribuição do FPM por Região/Estados

REGIÃO/ESTADOS	R\$ milhões				Participação %		R\$ 1,00
	2000	2001	2002	2003	2003 (1)	População (2)	Renda <i>per capita</i> 2001 (3)
NORDESTE	4.524,2	5.305,1	6.561,1	6.856,6	35,45%	27,97	-
Bahia BA	1.160,3	1.359,9	1.683,4	1.750,1	9,05%	7,63	3.957
Ceará CE	651,0	764,4	942,9	1.010,1	5,22%	4,38	2.858
Pernambuco PE	660,7	775,0	956,8	983,9	5,09%	4,63	3.962
Maranhão MA	516,7	606,1	749,8	778,5	4,02%	3,32	1.796
Paraíba PB	413,2	484,5	599,6	623,5	3,22%	2,00	2.959
Piauí PI	317,0	371,9	460,3	478,8	2,48%	1,66	1.941
Rio Grande do Norte RN	316,9	371,6	460,0	478,3	2,47%	1,63	3.490
Alagoas AL	303,8	355,1	440,2	458,4	2,37%	1,65	2.649
Sergipe SE	184,6	216,6	268,1	295,0	1,53%	1,06	4.514
SUDESTE	3.981,9	4.666,8	5.768,5	5.999,4	31,02%	42,63	-
São Paulo SP	1.696,6	1.990,6	2.469,4	2.569,5	13,28%	21,86	10.642
Minas Gerais MG	1.667,0	1.954,3	2.417,7	2.517,4	13,01%	10,50	6.261
Rio de Janeiro RJ	387,7	455,2	551,6	570,5	2,95%	8,43	10.160
Espírito Santo ES	230,6	266,7	329,8	342,0	1,77%	1,83	7.148
SUL	2.238,9	2.627,1	3.248,9	3.370,3	17,42%	14,74	-
Paraná PR	871,6	1.020,2	1.259,1	1.308,4	6,76%	5,61	7.511
Rio Grande do Sul RS	867,7	1.017,0	1.258,4	1.307,8	6,76%	5,96	9.129
Santa Catarina SC	499,6	589,9	731,4	754,1	3,90%	3,17	8.541
NORTE	1.121,9	1.313,1	1.645,1	1.704,9	8,81%	7,73	-
Pará PA	464,4	544,6	673,6	698,1	3,61%	3,70	3.435
Tocantins TO	194,8	228,6	282,8	294,2	1,52%	0,69	2.590
Amazonas AM	170,1	201,1	259,7	270,2	1,40%	1,70	7.169
Rondônia RO	115,5	135,6	167,8	174,5	0,90%	0,82	4.321
Acre AC	70,3	82,6	102,2	106,3	0,55%	0,34	3.351
Roraima RR	60,9	63,7	88,7	88,5	0,46%	0,20	3.623
Amapá AP	45,9	56,9	70,3	73,1	0,38%	0,30	4.523
CENTRO-OESTE	949,6	1.111,7	1.371,0	1.411,9	7,30%	6,93	-
Goiás GO	476,0	558,1	694,0	709,2	3,67%	2,98	4.898
Mato Grosso MT	247,8	290,5	354,0	367,4	1,90%	1,49	5.650
Mato Grosso do Sul MS	194,7	228,3	278,2	293,8	1,52%	1,23	6.505
Distrito Federal DF	31,1	34,8	44,8	41,5	0,21%	1,23	15.725
TOTAL	12.816,5	15.023,8	18.594,6	19.343,1	100,00%	100,00	-

Fonte: MF/STN/COFIN

Obs: os valores já estão deduzidos de 15% para o FUNDEF.

(1) Participação no valor total do FPM no exercício de 2003.

(2) População na data base de 01/07/2002, dados do IBGE.

(3) Renda *per capita* de 2001 constante da DN TCU n.º 54/2003.

Apresentando valores de renda *per capita* inferiores aos de outras regiões, o Norte e o Nordeste receberam respectivamente 8,81% e 35,45% dos montantes alocados ao FPM em 2003, percentuais maiores que as correspondentes participações relativas na população nacional, 7,73% e 27,97%. Analogamente, as regiões Sul e Centro-Oeste apresentaram participações no FPM relativamente superiores às suas participações populacionais. À região Sudeste, diferentemente, que apresenta elevada renda *per capita*, coube 31,02% do FPM, parcela inferior à sua participação de 42,63% na população do país. Ressalte-se que foram concedidas a diversas Prefeituras Municipais liminares judiciais para a alteração dos coeficientes populacionais do FPM para o ano de 2003, conforme relação dos processos no âmbito deste Tribunal discriminada abaixo.

Nº TCU	Municípios	ASSUNTO
009.323/2003-7 e 000.696/2004-7	Barra do Corda, Grajaú, Itaipava do Grajaú e Jenipapo dos Vieiras – MA	Alteração dos limites dos Municípios de Barra do Corda, Grajaú, Itaipava do Grajaú e Jenipapo dos Vieiras - MA
002.704/2003-1	Boa Vista – RR	Atribuir coeficiente de 5,0
015.686/2003-9	Novo Airão – AM	Considerar a população estimada em 11.344 e excluir o reductor financeiro
007.122/2003-0	Arenápolis – MT	Falha no censo 2000
005.655/2003-9 e 001.399/2004-7	Colniza – MT	Manter o coeficiente de 1,2 – exercício de 2003 até decisão final da ação
005.652/2003-7 e 001.397/2004-2	Guiratinga – MT	Manter o coeficiente de 1,2 – exercício de 2003 até decisão final da ação
012.105/2003-0	Água Boa – MT	Manter o coeficiente de 1,2 até que se realize novo censo
010.888/2001-5 e 001.297/2004-7	Traipu – AL	Suspender a aplicação do reductor financeiro – Lei Complementar nº 91/1997
002.669/2003-0	Comercinho – MG	Suspender a aplicação do reductor previsto na DN 44/2001
004.887/2002-0, 002.045/2003-6 e 021.719/20037	São Félix do Xingu – PA	Suspender a Resolução nº 07/2001 do IBGE

Fonte: CONJUR/TCU

Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE

Em 2003, a título de FPE, foram distribuídos aproximadamente R\$ 18,5 bilhões contra R\$ 17,7 bilhões em 2002, excluída a parcela de 15% para o FUNDEF, apresentando crescimento nominal de 4,03%.

O caráter compensatório do FPE pode ser verificado na tabela a seguir, em que são relacionadas a distribuição do FPE, a população relativa e a renda *per capita* por Estado. Os Estados de menor renda *per capita*, apontando um menor nível de desenvolvimento sócio-econômico, grosso modo, recebem maiores parcelas do FPE, sem que haja uma proporcionalidade direta com a participação populacional. Essa situação ocorre notadamente nos Estados do Ceará, Maranhão, Paraíba, Tocantins, Piauí e Alagoas, todos apresentando as menores rendas *per capita* do país e, ao mesmo tempo, figurando entre os maiores índices de participação no FPE.

Distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do DF - FPE por Estados

ESTADOS		R\$ milhões				Participação %		R\$ 1,00
		2000	2001	2002	2003	2003 (1)	População (2)	Renda <i>per capita</i> 2001 (3)
1	Bahia BA	1.144,7	1.347,1	1.667,1	1.734,3	9,40	7,63	3.957
2	Ceará CE	893,8	1.051,9	1.301,8	1.354,2	7,34	4,38	2.858
3	Maranhão MA	879,4	1.034,8	1.280,7	1.332,3	7,22	3,32	1.796
4	Pernambuco PE	840,6	989,2	1.224,3	1.273,6	6,90	4,63	3.962
5	Pará PA	744,6	876,2	1.084,4	1.128,1	6,11	3,70	3.435
6	Paraíba PB	583,4	686,6	849,7	883,9	4,79	2,00	2.959
7	Minas Gerais MG	542,7	638,6	790,3	822,2	4,45	10,50	6.261

8	Tocantins	TO	528,7	622,2	770,0	801,1	4,34	0,69	2.590
9	Piauí	PI	526,5	619,5	766,7	797,6	4,32	1,66	1.941
10	Rio Grande do Norte	RN	509,0	599,0	741,3	771,1	4,18	1,63	3.490
11	Alagoas	AL	506,8	596,4	738,1	767,9	4,16	1,65	2.649
12	Sergipe	SE	506,2	595,7	737,3	767,0	4,16	1,06	4.514
13	Acre	AC	416,8	490,5	607,0	631,4	3,42	0,34	3.351
14	Amapá	AP	415,7	489,2	605,4	629,8	3,41	0,30	4.523
15	Paraná	PR	351,2	413,3	511,6	532,2	2,88	5,61	7.511
16	Goiás	GO	346,4	407,6	504,4	524,8	2,84	2,98	4.898
17	Rondônia	RO	343,0	403,7	499,6	519,7	2,82	0,82	4.321
18	Amazonas	AM	339,9	400,0	495,1	515,0	2,79	1,70	7.169
19	Roraima	RR	302,2	355,6	440,1	457,9	2,48	0,20	3.623
20	Rio Grande do Sul	RS	286,9	337,6	417,8	434,6	2,35	5,96	9.129
21	Mato Grosso	MT	281,2	330,9	409,5	426,0	2,31	1,49	5.650
22	Rio de Janeiro	RJ	186,1	219,0	271,1	282,0	1,53	8,43	10.160
23	Espírito Santo	ES	182,7	215,0	266,1	276,9	1,50	1,83	7.148
24	Mato Grosso do Sul	MS	162,3	191,0	236,3	245,9	1,33	1,23	6.505
25	Santa Catarina	SC	155,9	183,5	227,1	236,2	1,28	3,17	8.541
26	São Paulo	SP	121,8	143,4	177,4	184,6	1,00	21,86	10.642
27	Distrito Federal	DF	84,1	99,0	122,5	127,4	0,69	1,23	15.725
TOTAL			12.182,6	14.336,5	17.742,7	18.457,7	100,00	100,00	-

Fonte: MF/STN/COFIN

Obs: os valores estão aproximados em milhões de reais, já deduzidos de 15% para o FUNDEF.

(1) Participação no valor total do FPE no exercício de 2003.

(2) População na data base de 01/07/2002, dados do IBGE.

(3) Renda *per capita* de 2001 constante da DN/TCU n.º 54/2003.

Com população conjunta de 35,70% do total do país, as regiões Norte e Nordeste receberam 77,83% dos valores alocados ao FPE, ou seja a participação nos recursos equivale aproximadamente ao dobro da participação na população nacional. De modo inverso, as regiões Sul e Sudeste, que representam 57,37% da população, receberam 15,00% dos recursos do FPE, equivalendo a menos de um terço do índice populacional.

Destaque-se que o valor da cota do FPE para os Estados da Federação ainda é calculado de acordo com os coeficientes fixados no Anexo da Lei Complementar n.º 62, de 28/12/1989, não tendo ainda sido aprovada pelo Congresso Nacional a lei específica prevista no art. 2º, § 2º, dessa Lei Complementar, que fixaria os critérios definitivos de distribuição do FPE.

Regionalização do FPE e População

ESTADOS	R\$ milhões					
	2000	2001	2002	2003	% 2003 (1)	% População (2)
Nordeste	6.390,3	7.520,2	9.306,9	9.682,0	52,46	27,97
Norte	3.090,9	3.637,4	4.501,6	4.683,0	25,37	7,73
Sudeste	1.033,3	1.216,1	1.505,0	1.565,6	8,48	42,63
Centro-Oeste	873,9	1.028,4	1.272,7	1.324,0	7,17	6,93
Sul	794,0	934,4	1.156,4	1.203,0	6,52	14,74
Brasil	12.182,4	14.336,5	17.742,6	18.457,6	100,00	100,00
% Cresc. ex. anterior	-	17,68%	23,76%	4,03%	-	-

Fonte: MF/STN/COFIN

Obs: os valores estão aproximados em milhões de reais, já deduzidos de 15% para o FUNDEF.

(1) Participação no valor total do FPE no exercício de 2003.

(2) População na data base de 01/07/2002, dados do IBGE.

Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – IPI/Exportação

A participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, relativamente às exportações, foi estabelecida em 10%, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações, limitado a 20% daquele montante arrecadado, conforme inciso II e § 2º do art. 159 da Constituição Federal. Caso a participação de qualquer unidade federada ultrapasse o limite de 20% do montante arrecadado do IPI/Exportação, o excedente deve ser

distribuído entre as demais, na proporção de suas respectivas participações relativas. O único Estado atualmente atingido por essa regra é o de São Paulo, que, conforme quadro abaixo, teve participação nas exportações de aproximadamente 44,02%, tendo sido limitada a 20% sua parcela no montante do IPI/Exportação.

Destarte, o IPI/Exportação que, embora a princípio não estivesse previsto deter tal caráter compensatório, passou a adquirir essa característica, haja vista os critérios definidos, conforme acima explicitado.

Estados com maior participação no IPI/Exportação – 2000/2003

Unidades da Federação		R\$ mil				Participação %		
		2000	2001	2002	2003	2003 (1)	Exportações FOB (2)	PIB (3)
São Paulo	SP	299.907,1	322.662,6	319.280,4	306.658,8	20,00	44,02	33,42
Rio Grande do Sul	RS	255.243,0	270.315,2	264.592,7	248.779,9	16,23	11,35	7,85
Minas Gerais	MG	235.881,2	246.420,5	207.752,0	175.131,7	11,42	7,99	9,47
Paraná	PR	144.806,4	149.444,3	172.304,4	170.746,5	11,14	7,80	6,07
Santa Catarina	SC	148.184,4	156.831,6	150.663,3	156.895,5	10,23	7,16	3,88
<i>Demais</i>		<i>415.513,4</i>	<i>467.639,0</i>	<i>481.809,4</i>	<i>475.033,9</i>	30,98	21,7	39,3
Brasil		1.499.535,5	1.613.313,2	1.596.402,2	1.533.246,3	100,00	100,00	100,00

Fonte: MF/STN/COFIN

Obs: os valores já estão deduzidos de 15% para o FUNDEF.

(1) Participação no valor total do IPI-Exportação no exercício de 2003, calculado com base nos valores da tabela.

(2) Participação nas Exportações FOB (jul/2001 a jun/2002), calculado com base nos dados do TC n.º 015.043/2003-9.

(3) Participação no PIB de 2001 constante das “Contas Regionais do Brasil – 2001”, IBGE, de 11/12/2003.

De forma geral, pode-se verificar que a transferência do IPI-Exportação, pautada pelo critério de participação nas exportações, não guarda relação com o nível de atividade econômica apontado pelo PIB. Destacam-se as participações no IPI/Exportação do Sudeste e do Sul, regiões exportadoras, enquanto o Nordeste e o Centro-Oeste apresentam participações muito inferiores às respectivas parcelas no PIB.

IPI/Exportação por Região – 2000/2003

Regiões	R\$ mil				Participação %		
	2000	2001	2002	2003	2003 (1)	Exportações FOB (2)	PIB (3)
Norte	97.680,2	123.894,7	124.392,7	121.127,0	7,90	5,53	4,76
Nordeste	140.361,4	150.178,8	155.291,2	140.132,5	9,14	6,40	13,13
Centro-Oeste	26.584,5	27.535,7	29.468,4	35.861,6	2,34	1,64	7,21
Sudeste	686.675,7	735.112,9	699.689,6	659.703,2	43,03	60,13	57,12
Sul	548.233,7	576.591,1	587.560,3	576.422,0	37,59	26,31	17,80
Brasil	1.499.535,5	1.613.313,2	1.596.402,2	1.533.246,3	100,00	100,00	100,00

Fonte: MF/STN/COFIN

Obs: os valores já estão deduzidos de 15% para o FUNDEF.

(1) Participação no valor total do IPI-Exportação no exercício de 2003, calculado com base nos valores da tabela.

(2) Participação nas Exportações FOB (jul/2001 a jun/2002), calculado com base nos dados do TC n.º 015.043/2003-9.

(3) Participação no PIB de 2001 constante das “Contas Regionais do Brasil – 2001”, IBGE, de 11/12/2003.

Transferências Voluntárias

Em termos conceituais, Transferências Voluntárias são aquelas realizadas por uma esfera de governo para outra, ou de um ente público para uma entidade privada, com o objetivo de implementar programas de trabalho e projetos/atividades de interesse recíproco, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares. Estas transferências têm, no geral, finalidade vinculada, diferentemente das Transferências Constitucionais e Legais, que, de modo geral, constituem recursos de livre utilização por parte dos entes que os recebem.

Nos termos do art. 25 da Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, define-se por Transferência Voluntária "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde."

No Brasil, a quantificação dos recursos repassados pelo Governo Federal a título de Transferência Voluntária é feita pela Coordenação-Geral de Normas e Avaliação da Execução da Despesa – CONED, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que disponibiliza os valores transferidos desde 1995. No quadro a seguir, demonstra-se a distribuição desses recursos de forma regionalizada, verificando-se que as transferências voluntárias no exercício de 2003 apresentaram crescimento de 7,17% em relação ao ano anterior, cabendo salientar que o aumento mais expressivo ocorreu na região Centro-Oeste.

Distribuição de Transferências Voluntárias por Região – 2002/2003

R\$ milhões				
REGIÕES	2002 (A)	2003 (B)	Diferença (B-A)	% Realizado (2003/2002)
Nordeste	1.803,5	1.805,2	1,7	100,09
Sudeste	1.359,7	1.408,1	48,4	103,56
Norte	727,4	773,0	45,6	106,27
Sul	450,9	530,0	79,1	117,54
Centro-Oeste	328,1	488,0	159,9	148,74
Brasil	4.669,6	5.004,3	334,7	107,17

Fonte: STN/CONED/MF

De uma maneira geral, todas as regiões são beneficiadas com recursos dessas transferências, observando-se um nítido aumento da participação da região Norte no total dos valores repassados de forma voluntária ao longo dos últimos 9 anos. A região Nordeste, por sua vez, foi a região que, durante esse período, teve maior participação nas transferências voluntárias, conforme demonstrado a seguir:

Distribuição de Transferências Voluntárias por Região (%)

	REGIÕES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	Nordeste	32,43	32,28	32,32	39,82	42,85	38,91	37,39	38,62	36,07
2	Sudeste	33,31	30,97	30,93	28,82	27,74	27,99	27,67	29,12	28,14
3	Norte	9,56	11,02	14,52	10,80	10,29	11,91	16,27	15,58	15,45
4	Sul	10,82	12,77	10,10	9,93	10,16	11,53	9,75	9,66	10,59
5	Centro-Oeste	13,89	12,95	12,13	10,63	8,96	9,66	8,91	7,03	9,75
	Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: STN/CONED/MF

Não obstante, quando se faz o rateio *per capita* dessas transferências, a situação se altera um pouco, conforme se verifica no quadro a seguir, onde se constata que, em 2003, cada habitante da região Norte recebeu, em média, três vezes mais recursos de transferências voluntárias que um habitante da região Sudeste.

Transferências Voluntárias *per capita*

R\$ 1,00										
	REGIÕES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	Norte	27,30	33,46	55,11	50,08	33,40	43,04	65,04	56,30	59,83
2	Centro-Oeste	42,58	42,27	49,62	53,18	31,47	38,70	41,67	28,26	42,03
3	Nordeste	23,12	24,77	31,40	47,81	36,47	37,99	42,62	37,83	37,86
4	Sul	14,70	18,65	18,65	22,61	16,37	21,41	21,28	17,98	21,14
5	Sudeste	15,90	15,87	20,02	22,99	15,64	18,02	20,92	18,82	19,49
	Brasil	20,37	21,85	27,59	34,00	24,03	27,45	32,03	27,54	29,52

Fonte: CONED/STN/MF.

Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/96, passou a vigorar somente em 1º de janeiro de 1998, destacando-se como a primeira iniciativa pública de âmbito nacional orientada pelas novas disposições constitucionais de financiamento da educação trazidas pela EC 14/96.

O FUNDEF tem como fonte de financiamento parcela (pelo menos quinze por cento) dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE); do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação); do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, contando, inclusive, com parte deste tributo relativa à compensação financeira da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Na composição desse Fundo em 2003, o ICMS responde por 68,79% do total de recursos gerados, enquanto o FPE e o FPM representam 12,94% e 13,43%, respectivamente. Dos recursos restantes, 1,07% são oriundos do IPI-Exportação, 2,43% da Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar n.º 87/96, e 1,33% da Complementação da União ao Fundo, na forma prevista na Lei n.º 9.424/96.

Sob a orientação de que ao Governo Central caberia a elaboração das políticas nacionais para a educação básica e aos Municípios e Estados ficaria a responsabilidade pela execução das mesmas, a EC 14/96 estabeleceu, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o FUNDEF como um fundo contábil destinado exclusivamente ao Ensino Fundamental, com a finalidade de corrigir as disparidades regionais e sociais.

O mecanismo implementado por esse Fundo de redistribuição de recursos entre Estado e respectivos Municípios buscou tornar mais equânime a repartição das verbas da educação no âmbito estadual, a partir da sistemática de distribuição de recursos financeiros baseada no número de alunos matriculados em cada rede de ensino.

A vinculação de recursos ao número de alunos matriculados resultou num forte incentivo para que as redes municipais e estaduais de educação buscassem matricular uma quantidade maior de alunos. Ressalte-se que esse foi um dos mais importantes efeitos do FUNDEF rumo à universalização do ensino fundamental. De acordo com a avaliação dos resultados do FUNDEF pelo Ministério da Educação – MEC, o aumento no número de alunos matriculados nas redes públicas do país – de 30,5 milhões de alunos em 1997, para 32,5 milhões em 2000 – foi acompanhado pelo crescimento de 10% no número de professores atuando no nível de ensino fundamental, representando 127 mil novos postos de trabalho para o Magistério.

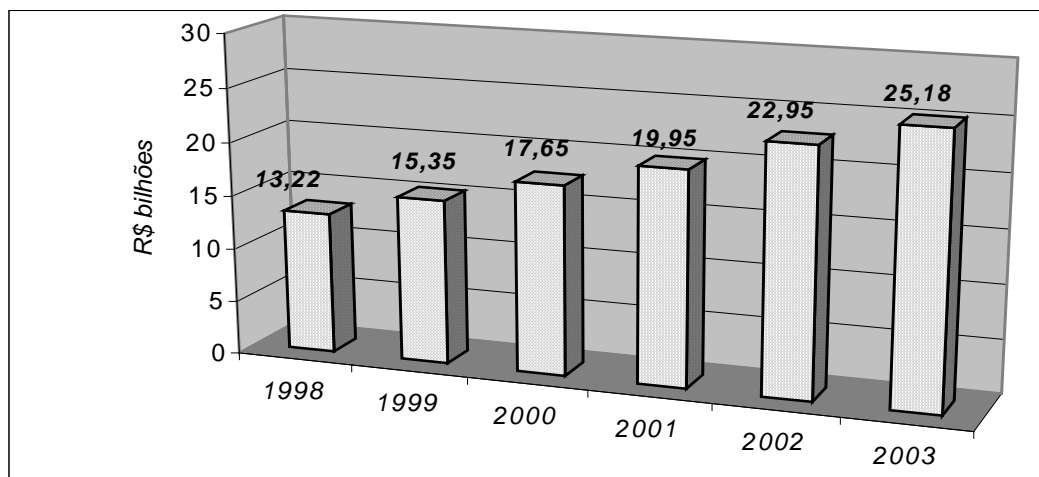
O Fundo também atuou no sentido de minorar os desníveis educacionais entre regiões e Estados, através da fixação de um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino. A legislação prevê, ainda, que se esse mínimo definido nacionalmente não for alcançado por algum ente federativo, o respectivo Fundo irá contar com uma complementação da União.

A valorização do magistério é um dos principais objetivos da criação do FUNDEF. A reserva de 60% dos recursos do FUNDEF para a remuneração do magistério representou aumentos significativos nos salários dos professores em efetivo exercício da docência no Ensino Fundamental. Segundo dados do MEC, na avaliação de resultados do FUNDEF, entre dezembro de 1997 e junho de 2000, o aumento médio na remuneração dos professores foi de 29,6%, com destaque para a região Nordeste, onde os docentes do Ensino Fundamental foram beneficiados com um aumento médio de 59,6%, aí incluídas as redes municipais e estaduais. Com o crescimento de suas receitas, os Municípios

nordestinos se destacaram no aumento concedido aos professores, que atingiu uma média de 70,2% no mesmo período.

Desde sua implantação, em 1998, o FUNDEF apresentou transferências crescentes em valores nominais, conforme verificado no gráfico abaixo. No primeiro ano, o montante global de recursos vinculados ao FUNDEF totalizou aproximadamente R\$ 13,22 bilhões e alcançou R\$ 25,18 bilhões em 2003, apresentando um crescimento nominal de 67,78 % no período.

Evolução Anual do FUNDEF 1998-2003



Fonte: Boletim do Tesouro Nacional, Ano VI, n.º 12.

Destacando-se os valores do FUNDEF originários do FPE, que atingiram o montante de R\$ 3.505,7 milhões em 2003 contra R\$ 3.541,8 milhões em 2002, verifica-se um decréscimo de 1,02%. Assim como nos demais exercícios, em 2003, os Estados da região Nordeste foram os mais beneficiados pelas transferências federais, representando 29,23% do valor total, seguidos pelos da região Sudeste, com 28,58% de participação.

FUNDEF - recursos oriundos do FPE

Regiões	Em R\$ milhões (1)				% 2003	Matr. (2) Estaduais	%
	2000	2001	2002	2003			
Nordeste	877,6	954,4	1.080,8	1.024,7	29,23%	3.474.736	24,41%
Sudeste	803,9	869,8	988,2	1.001,9	28,58%	5.997.726	42,13%
Norte	496,2	533,0	632,3	633,5	18,07%	1.310.937	9,21%
Sul	426,2	468,8	549,3	555,4	15,84%	2.088.287	14,67%
Centro-Oeste	220,5	246,3	291,3	290,2	8,28%	1.364.334	9,58%
TOTAL	2.824,5	3.072,4	3.541,8	3.505,7	100,00%	14.236.020	100,00%

(1) FUNDEF - União/valores transferidos aos Estados, STN/CONED/MF.

(2) Número de Matrículas no Ensino Fundamental na Rede Estadual, em 27/3/2002, MEC/INEP/SEEC.

Em 2003, os valores do FUNDEF originários do FPM atingiram o montante de R\$ 4.351,1 milhões contra R\$ 4.133,9 milhões em 2002, com crescimento nominal de 5,25%. Considerando as participações relativas ao número de matrículas na rede municipal de ensino, verifica-se que os Municípios das regiões de menor desenvolvimento socioeconômico (Norte e Nordeste) obtiveram ganhos financeiros mais expressivos do que aqueles das outras regiões.

FUNDEF - recursos oriundos do FPM

Regiões	Em R\$ milhões (1)				% 2003	Matr. (2) Municipais	%
	2000	2001	2002	2003			
Nordeste	1.528,9	1.753,2	2.135,7	2.220,4	51,03%	7.878.699	44,63%
Sudeste	502,4	583,2	731,2	779,1	17,91%	5.040.024	28,55%
Norte	391,7	467,6	583,0	624,0	14,34%	1.856.538	10,52%

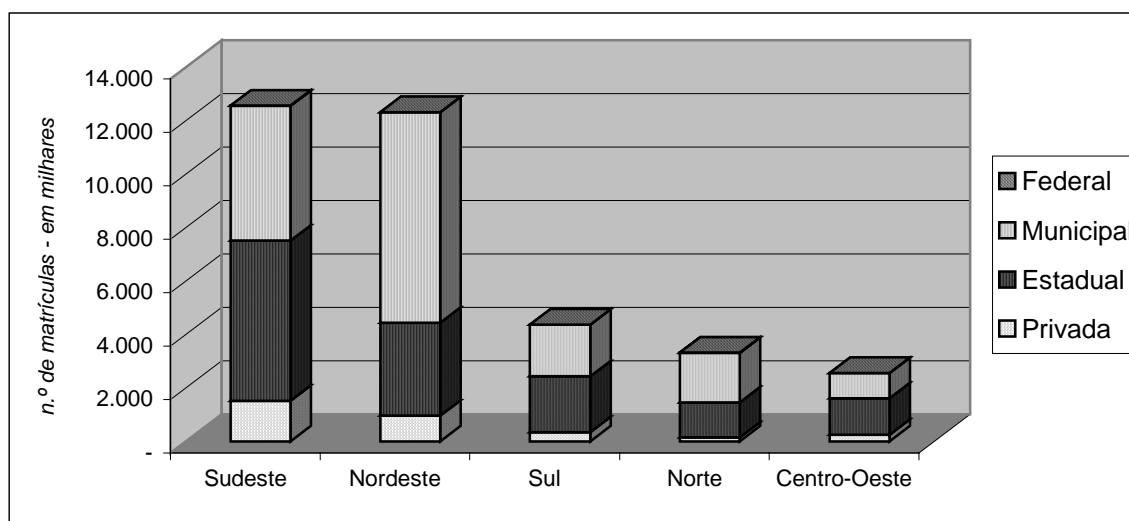
Sul	342,3	388,6	472,0	503,1	11,56%	1.936.175	10,97%
Centro-Oeste	134,7	164,7	212,0	224,5	5,16%	941.707	5,33%
TOTAL	2.900,1	3.357,1	4.133,9	4.351,1	100,00%	17.653.143	100,00%

(1) FUNDEF – União/valores transferidos aos Municípios, STN/CONED/MF.

(2) Número de Matrículas no Ensino Fundamental na Rede Municipal, em 27/3/2002, MEC/INEP/SEEC.

No gráfico a seguir são apresentadas as participações federais, estaduais, municipais e da rede privada no número total de matrículas no Ensino Fundamental. As regiões Sudeste e Nordeste concentram o maior número de matrículas, divergindo, no entanto, quanto à composição, pois a primeira apresenta participações da esfera estadual e da rede privada significativamente superiores a da rede municipal, enquanto na região Nordeste a relação observada é inversa. Os valores das matrículas federais são inexpressivos diante dos números das outras esferas, totalizando apenas 13.610 no Sudeste e 3.425 no Nordeste.

Distribuição das Matrículas no Ensino Fundamental na Rede Pública e Privada por Região



Fonte: Número de Matrículas em 27/3/2002, MEC/INEP/SEEC.

A complementação da União tem beneficiado os Estados menos aquinhoados, notadamente os das regiões Norte e Nordeste, conforme se depreende do quadro a seguir. Contudo, o repasse da União ainda representa pouco do total arrecadado por todos os Fundos estaduais. Segundo dados do MEC, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,7% daquele total, alcançando, em 2001, o montante de 2%. Essa queda pode ser creditada, entre outros fatores, ao aumento da arrecadação tributária dos Estados e Municípios.

Complementação da União ao FUNDEF – 1998-2003

UF	Em R\$ milhões						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Pará	112,6	116,5	91,4	70,6	71,7	71,3	534,1
Alagoas	-	3,2	4,2	2,6	-	-	10,0
Bahia	143,9	215,1	181,1	193,8	173,9	101,2	1.009,0
Ceará	46,4	33,5	20,3	15,3	-	-	115,5
Maranhão	153,5	174,5	173,8	148,6	148,4	144,7	943,5
Paraíba	-	4,7	3,8	-	-	-	8,5
Pernambuco	6,2	8,1	1,5	-	-	-	15,8
Piauí	24,0	24,3	29,5	21,0	27,8	18,6	145,2
Brasil	486,6	579,9	505,6	451,9	421,8	335,8	2.781,6

Fonte: Fundação Seade SP, STN/MF e Siafi.

Decorre do exame da tabela acima que, em 1999, eram oito os Estados agraciados, passando para quatro em 2002. No exercício de 2003, a complementação da União ao FUNDEF atingiu R\$ 335,8 milhões, valor inferior em 20,39% ao apresentado em 2002. Conforme o anexo da Portaria MF

n.º 252, de 29/9/03, houve um ajuste da Complementação da União relativa ao ano de 2002, efetuada no mês de outubro de 2003, haja vista a efetiva arrecadação das receitas do FUNDEF, tendo sido deduzidos das cotas do Fundo, com base nos coeficientes individuais de participação divulgados pelo MEC, que vigoraram em 2002, os valores repassados a maior aos Estados do Maranhão, Bahia, Pará e Piauí, e seus respectivos Municípios.

Um dos objetivos do FUNDEF, como já comentado, é reduzir os desníveis interestaduais e interregionais, mediante a definição de um valor mínimo nacional do custo por aluno, a ser assegurado aos Estados e Municípios, por meio da complementação da União, quando esse limite não for alcançado no âmbito do respectivo estado.

Ante as discussões sobre a fixação desse valor mínimo a ser despendido com cada estudante, o Tribunal, por solicitação da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, realizou auditoria no MEC, ocasião em que foram analisadas, entre outras questões, duas diferentes concepções para tal financiamento, ou seja, a do gasto-aluno e a do custo-aluno-qualidade. No primeiro enfoque, esclareça-se, o valor mínimo é resultante da divisão dos recursos disponíveis pelo número de alunos a serem atendidos; já no segundo, de caráter mais amplo, procede-se ao levantamento dos custos dos insumos indispensáveis a uma aprendizagem com sucesso, divididos por um número ideal de alunos por turma ou por escola.

A tais concepções foi agregado o conceito de *padrão mínimo de qualidade de ensino*, nos termos do art. 211, § 1º, da Constituição Federal; do art. 60, § 4º, do ADCT; e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB (Lei nº 9.394/96), restando, no entanto, indefinida a expressão monetária do valor correspondente.

Com o objetivo de dirimir a controvérsia, o Tribunal, por meio da Decisão nº 871/2002-Plenário, firmou entendimento no sentido de que o *padrão mínimo de qualidade de ensino* deve atender à definição contida no art. 4º, inciso IX, da LDB e aos parâmetros estabelecidos no art. 13 da Lei nº 9.424/96, e, ainda, que o valor mínimo por aluno a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.424/96 deve corresponder ao custo do referido padrão mínimo.

Deixou assente também, na mesma ocasião, que a garantia de um valor por aluno correspondente a esse padrão mínimo é responsabilidade conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais devem ajustar, progressivamente, suas contribuições ao FUNDEF, conforme estabelece o art. 60, § 4º, do ADCT.

A propósito, importa destacar que o Ministério da Educação, no início do exercício de 2003, instituiu grupo de trabalho com a finalidade de estudar e apresentar, para 2003, propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional por aluno/ano do FUNDEF (Portarias MEC nºs 71, de 27/1/2003, e 212, de 14/2/2003).

Segundo registros constantes do relatório final desse grupo de trabalho, a correção do valor mínimo nacional no período de 1998 a 2002 cuidou apenas de repor o efeito da inflação verificada no período (IPCA-42,1%), alcançando, em 2002, os valores de R\$ 418,00, para as 1ª a 4ª séries, e R\$ 438,90, para as 5ª a 8ª séries e Educação Especial.

Ao considerar insuficiente o valor mínimo fixado em janeiro de 2003 (Decreto nº 4.580, de 24/1/2003), o grupo de trabalho do MEC, com fundamento nas normas legais pertinentes e tendo como referência o contexto socioeconômico da época, inclusive as medidas de contenção orçamentária e financeira, propôs alternativas para a definição de um novo valor. O então Titular do Ministério da Educação opinou, assim, pela fixação do valor em R\$ 500,00, para as 1ª a 4ª séries, e em R\$ 525,00, para as 5ª a 8ª séries e Educação Especial.

Nada obstante, em 20 de outubro de 2003, foi editado o Decreto nº 4.861, estabelecendo o valor mínimo anual em R\$ 462,00 e R\$ 485,10, respectivamente. O incremento verificado em relação ao exercício anterior, de 10,53%, sequer repôs a inflação de 2002, que, pelo IPCA, situou-se no patamar de 12,5%.

Como a fixação desse valor em 2003 não considerou os critérios que lhe são pertinentes, faz-se necessário recomendar ao Ministério da Educação que adote efetivas providências no sentido de definir o valor mínimo nacional por aluno/ano de acordo com as disposições constitucionais e legais pertinentes, observadas as diretrizes estabelecidas na Decisão TCU 871/2002-Plenário.

Quanto a este tópico, cabe salientar, por último, que foi instituído, por meio do Decreto de 21/10/2003, Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica-FUNDEB, em substituição ao atual FUNDEF.

Compensações Financeiras

As compensações financeiras foram estabelecidas na Constituição Federal, conforme o disposto no § 1º do art. 20, *in verbis*: "*É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.*"

No contexto desse relatório, será feito um breve histórico da matéria e, em seguida, serão mencionadas as transferências de recursos relativas às compensações financeiras.

Cabe destacar, por pertinente, que, em sede do Mandado de Segurança nº 24.312-1, impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal, na sessão de 19/2/2003, declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso XI, e do art. 198, inciso III, do Regimento Interno do TCU então em vigor, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1/1991, e considerou ser da competência do Tribunal de Contas estadual, e não do TCU, a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos a título de royalties, decorrentes da extração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural (Diário de Justiça de 19/12/2003).

Royalties do Petróleo

Os royalties do petróleo são uma compensação financeira devida aos entes da Federação pelas empresas que exploram e produzem petróleo e gás natural, em razão de esses recursos naturais serem escassos e não-renováveis, tendo sido regulamentado pela Lei n.º 2.004, de 3/10/1953, que criou a Petrobrás. Com o início da produção no mar, a Lei n.º 7.453, de 27/12/1985, determinou que este tipo de atividade também estava sujeita ao pagamento de royalties, num percentual total de 5%, a serem distribuídos na forma da lei.

A Lei n.º 7.525, de 22/7/1986, estabeleceu normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n.º 2.004/53, com a nova redação dada pela Lei n.º 7.453/85.

Em 28/12/1989, a Lei n.º 7.990, regulamentada posteriormente pelo Decreto n.º 01, de 11/1/1991, introduziu nova alteração na distribuição dos royalties, adjudicando 0,5% aos Municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar essa alteração, o percentual dos Estados foi reduzido de 4% para 3,5%, quando a lavra ocorresse em terra, e o percentual do Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%, quando a lavra ocorresse na plataforma continental.

Finalmente, a Lei n.º 9.478, de 6/8/1997, conhecida como Lei do Petróleo, aumentou para 10% a alíquota básica dos royalties. Esta alíquota poderá, contudo, ser reduzida pela Agência Nacional do Petróleo - ANP, até um mínimo de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores. Com o advento da citada norma, a alíquota dos royalties ficou dividida em duas parcelas: uma, fixa, de 5% da produção (valor mínimo) e outra, excedente aos 5%, representada pela diferença entre a alíquota total e os 5% mínimos.

A Lei do Petróleo manteve os critérios de distribuição dos royalties para a parcela de 5% adotados na Lei n.º 7.990/89 e introduziu uma forma diferenciada de distribuição para a parcela que exceder a 5% da produção, qual seja:

I – quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

a) 52,5% aos Estados onde ocorrer a produção;

b) 15% aos Municípios onde ocorrer a produção;

c) 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

d) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

a) 22,5% aos Estados produtores confrontantes;

b) 22,5% aos Municípios produtores confrontantes;

c) 15% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

d) 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

e) 7,5% para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;

f) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

O Decreto n.º 2.705, de 3/8/1998, conhecido como Decreto das Participações Governamentais, regulamentou os arts. 45 a 51 da Lei do Petróleo, definindo os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais.

A partir de 6/8/1998, os pagamentos dos royalties, que até então eram feitos diretamente a quem de direito, passaram a ser efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que os repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil. O controle dos royalties e da sua distribuição aos beneficiários é responsabilidade da ANP.

A distribuição dos royalties do petróleo e gás natural que se pratica hodiernamente é fruto da conjugação dos dispositivos legais apresentados. Essa distribuição, como visto, se processa mediante dois critérios: o da alíquota e o da localização da lavra (produção). O quadro a seguir resume os critérios para a distribuição dos royalties do petróleo e gás natural.

Quadro resumo da distribuição de royalties do petróleo

PARCELA DE 5%		
Lavra em terra (Lei n.º 7.990/89 e Decreto n.º 01/91)	70%	Estados produtores
	20%	Municípios produtores
	10%	Municípios com instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
Lavra na plataforma continental (Lei n.º 7.990/89 e Decreto n.º 01/91)	30%	Estados confrontantes com poços
	30%	Municípios confrontantes com poços e suas respectivas áreas geoeconômicas
	20%	Comando da Marinha
	10%	Fundo Especial (Estados e Municípios)
	10%	Municípios com instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
PARCELA ACIMA DE 5%		
Lavra em terra (Lei n.º 9.478/97 e Decreto n.º 2.705/98)	52,5%	Estados produtores
	25%	Ministério da Ciência e Tecnologia
	15%	Municípios produtores
	7,5%	Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
Lavra na plataforma continental (Lei n.º 9.478/97 e Decreto n.º 2.705/98)	25%	Ministério da Ciência e Tecnologia
	22,5%	Estados confrontantes com campos
	22,5%	Municípios confrontantes com campos
	15%	Comando da Marinha
	7,5%	Fundo Especial (Estados e Municípios)
	7,5%	Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural

Fonte: TC n.º 006.961/2002-9

Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM é devida aos Estados, aos Municípios e aos órgãos da administração direta da União por todos aqueles que exercem atividade de mineração, como contraprestação pelo aproveitamento econômico dos recursos minerais.

Essa compensação foi regulamentada pela Lei n.º 7.990, de 28/12/89, cujo art. 1º estabelece: “*O aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, ensejará compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Município, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei*”. Ao tratar da fixação do percentual da compensação financeira e sua base de cálculo, dispõe o art. 6º dessa Lei que: “*A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até três por cento sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial*”.

A Lei n.º 7.990/89 foi posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 8.001, de 13/3/1990, e 9.993, de 24/7/2000, que fixaram os percentuais de distribuição da Compensação Financeira aos Estados, aos Municípios e aos órgãos da administração direta da União na respectiva proporção de 23%, 65% e 12%.

A CFEM, segundo entendimento do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, autarquia responsável pelo controle e fiscalização do exercício das atividades de mineração, é calculada sobre o valor do faturamento líquido, obtido por ocasião da venda do produto mineral, ou sobre o valor do consumo, no caso da utilização pelo próprio minerador em processo de industrialização. Para efeito do cálculo da CFEM, o DNPM considera como deduções os tributos incidentes na comercialização (IOF, ICMS, PIS, COFINS), como também as despesas com transporte e seguro incidentes na etapa de

comercialização do produto, para entrega no local determinado pelo comprador, conforme disposto na Instrução Normativa DNPM n.º 06, de 9/6/2000.

Não obstante tal regulamentação, conforme relatado no TC 006.375/2003-0, o Sindicato Nacional da Indústria da Extração de Ferro e Metais Básicos - SINFERBASE contestou judicialmente tal entendimento, obtendo êxito em mandado de segurança, com pedido de liminar, para deduzir, para efeito de apuração da base de cálculo da CFEM, todas as despesas pagas ou incorridas com o transporte ou o seguro da substância mineral, desde a sua extração até a entrega do produto mineral comercializado no local ajustado com o comprador. A Sentença n.º 1445/2001, proferida em primeira instância pela 22ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, concedeu a segurança coletiva para que as empresas filiadas ao SINFERBASE pudessem efetuar a dedução pleiteada, sem que ficassem sujeitas às sanções estipuladas nas Instruções Normativas DNPM n.ºs 07/2000 e 08/2000.

Arrecadação das Compensações Financeiras

As compensações financeiras arrecadadas em 2003 totalizaram R\$ 10.378,4 milhões, incluídos os royalties do petróleo e do gás natural, a compensação financeira devida pela utilização de recursos hídricos e a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, conforme quadro abaixo. O aumento da arrecadação de 2003, em relação ao exercício anterior, foi de 58,77%, percentual bastante expressivo considerando o crescimento de 213,62% verificado no quadriênio 2000-2003.

Cota-Parte de Compensações Financeiras – 2000-2003

	Em R\$ milhões					
	2000	2001	2002	%	2003	%
Utilização de Recursos Hídricos	210,3	460,8	502,3	7,68	659,6	6,36
Exploração de Recursos Minerais	123,6	159,5	188,7	2,89	291,3	2,81
Royalties pela Produção de Petróleo	1.860,0	2.425,5	2.313,2	35,39	2.250,2	21,68
Royalties Excedentes Prod. Petr. ou Gás Natural	595,9	695,7	1.022,3	15,64	2.179,5	21,00
Partic. Especial pela Exploração e Prod. de Petr.	519,4	861,0	2.510,2	38,4	4.997,8	48,16
Total	3.309,2	4.602,5	6.536,7	100,00	10.378,4	100,00

Fonte: Siafi

Os royalties do petróleo e do gás natural representam 42,68% do total das compensações financeiras, enquanto a participação especial pela exploração perfaz outros 48,16%, que, em conjunto, alcançam 90,84% do total das compensações financeiras no exercício de 2003. A participação especial aplica-se sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei n.º 9.478/97. Este pagamento é previsto nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, sendo regulamentado pelo Decreto n.º 2.705/98.

No exercício de 2003, a utilização de recursos hídricos e a exploração de recursos minerais apresentaram participações no total das compensações financeiras equivalentes a 6,36% e a 2,81%, respectivamente, sendo arrecadados R\$ 291,3 milhões a título de CFEM. Observa-se que a participação relativa desse item no total das compensações financeiras manteve-se próxima daquela verificada em 2002, não obstante ter ocorrido, em valores correntes, um expressivo aumento da arrecadação, excedendo o total arrecadado no exercício de 2002 em R\$ 102,6 milhões.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A vinculação de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino representa um caso típico de reserva de determinado percentual arrecadado via impostos, conforme prescreve o *caput* do art. 212 da Constituição Federal:

"Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no 'caput' deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

Para que se afira o percentual referente à parcela mínima de financiamento público federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (18% da receita de impostos), necessário se faz deduzir, na Receita de Impostos, os valores pertinentes às transferências constitucionais de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como aqueles dos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, descontando-se ainda o percentual de 20%, referente à Desvinculação das Receitas da União (DRU), de forma a dar cumprimento ao disposto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Emenda Constitucional nº 27/2000). A Receita líquida obtida serve, portanto, de parâmetro ao cálculo desejado, conforme se observa dos quadros adiante. Acrescente-se a existência de previsão adicional de financiamento mediante a contribuição social do salário-educação.

A propósito, cabe assinalar que, nos termos da legislação que rege o assunto, são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as seguintes atividades: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando à melhora da qualidade e expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas às ações de educação; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

No quadro a seguir, discriminam-se os valores dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna referentes ao exercício de 2003, com as respectivas deduções, bem como as despesas executadas com manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo o Relatório resumido da Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

**Despesas executadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
Exercício de 2003**

Especificação	R\$ milhares
	2003
(A) Receita de Impostos	113.120.197
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios (1)	60.453.752
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	52.666.445
(D) Desvinculação de Receita da União (2)	23.239.914
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	29.426.531
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	10.363.832
Participação da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)	35,22%

Fonte – Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Dezembro de 2003 – Secretaria do Tesouro Nacional

(1) De acordo com o art. 159 da Constituição Federal

(2) De acordo com o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional nº 27, de 21/3/2000

Consoante se observa do quadro acima, teria sido atendido o mandamento constitucional prescrito no art. 212, uma vez que a participação da União em manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 35,22%, superior ao limite mínimo de 18% da receita resultante de impostos. Não obstante, há que se evidenciar as divergências encontradas entre o Balanço Geral da União (BGU) e o referido Relatório publicado pela STN, em alguns dos valores referentes às deduções das transferências constitucionais com base nos arts. 153, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como da DRU, para a finalidade específica dos procedimentos previstos no § 1º do art. 212 da Carta Magna e no § 1º do art. 76 do ADCT, conforme apresentado a seguir:

**Despesas executadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
Exercício de 2003**

Especificação	R\$ milhares	
	Relatório STN	BGU
(A) Receita de Impostos	113.120.197	113.120.19
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios (1)	60.453.752	58.832.942
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	52.666.445	54.287.255
(D) Desvinculação de Receita da União (2)	23.239.914	22.624.039
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	29.426.531	31.663.216
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (3)	10.363.832	10.363.832
Partic. da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)	35,22%	32,73%

Fonte: BGU e STN

(1) De acordo com o art. 159 da Constituição Federal

(2) De acordo com o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional nº 27, de 21/3/2000

(3) BGU

Esta Corte de Contas tem verificado, por ocasião da elaboração do Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, que existem divergências conceituais em torno dos valores que podem ser deduzidos das receitas de impostos, para fins de obtenção da receita líquida a ser utilizada para o cálculo do limite instituído pelo art. 212 da Carta Magna, verificando-se, também, variação no valor apresentado para a Desvinculação de Receitas da União.

Tais variações resultam em percentuais diferentes para a definição do mínimo constitucional a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme demonstrado no quadro acima, não obstante serem ambos superiores ao índice exigido de 18%.

No que tange às despesas totais com manutenção e desenvolvimento do ensino, notou-se convergência entre os valores publicados pela STN e os constantes no BGU (R\$ 10.364 milhões). Há que se apresentar, portanto, os valores das despesas realizadas, segundo as respectivas subfunções de governo, consolidadas abaixo:

**Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por Subfunção de Governo
Exercício de 2003**

Subfunção	Dotação Atualizada (A)	Despesa Executada (B)	R\$ milhares
			(B)/(A) %
Planejamento e Orçamento	4.800	4.602	95,88
Administração Geral	900	584	64,89
Tecnologia da Informação	86.489	75.536	87,34
Formação de Recursos Humanos	35.652	31.950	89,62
Administração de Receitas	1.947	932	47,87
Assistência à Criança e ao Adolescente	112.780	110.793	98,24
Assistência Comunitária	172	153	88,95
Assistência Hosp. e Ambulatorial	51.050	49.888	97,72
Ensino Fundamental	2.043.155	1.883.232	92,17
Ensino Médio	197.807	136.527	69,02
Ensino Profissional	970.052	922.945	95,14

Ensino Superior	6.942.035	6.713.494	96,71
Educação Infantil	9.841	4.338	44,08
Educação de Jovens e Adultos	418.384	377.134	90,14
Educação Especial	42.150	39.906	94,68
Difusão Cultural	95	18	18,95
Assistência aos Povos Indígenas	250	156	62,40
Desenvolvimento Científico	14.194	11.182	78,78
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	481	462	96,05
Total	10.932.234	10.363.832	94,80

Fonte – Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Dezembro de 2003 – Secretaria do Tesouro Nacional e BGU.

Em relação à prioridade ao ensino obrigatório (§ 3º do art. 212), verificou-se que em 2003 os dispêndios efetuados por conta da Subfunção "Ensino Fundamental" representaram cerca de 18% do total desembolsado, percentual este superior ao atingido em 2002, qual seja, 12%.

O ADCT, em seu art. 60, ainda determina à União a reserva de relação percentual (30%) destinada especificamente ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, conforme preceito insculpido no § 6º do referido artigo, *in verbis*:

"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas a e b; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno." (grifo nosso)

Para averiguar o atendimento da subvinculação determinada no § 6º do art. 60 do ADCT, supratranscrito, procedeu-se ao cálculo da participação das despesas referentes ao Ensino Fundamental e à Educação de Jovens e Adultos. De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, ao apreciar as Contas do Governo de 1998, da qual foi Relator o Exmo. Senhor Ministro Bento Bugarin, o percentual de 30% deve ser aplicado sobre o valor total das despesas executadas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em cada exercício, demonstradas a seguir:

**Quadro de Cumprimento do Limite Constitucional do § 6º do art. 60 ADCT
Exercício de 2003**

Especificação	R\$ milhares
	2003
(A) Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	10.363.832
(B) Despesa com Ensino Fundamental	1.883.232
(C) Despesa com Educação de Jovens e Adultos	377.134
Total das Despesas (D) = (B) + (C)	2.260.366
Mínimo de 30% das Despesas com MDE no Ensino Fundamental - § 6º do art. 60 do ADCT (D/A)	21,81%

Fonte: SIAFI

Nesses termos, conclui-se que não foi alcançado o mínimo constitucional, uma vez que o percentual atingido no exercício de 2003 foi de 21,81%. Tal percentual difere do valor constante no Relatório resumido da Execução Orçamentária referente ao ano de 2003, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em virtude de esse último ter como parâmetro o total de recursos alocados à Fonte 112 (Recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), alcançando, nessa situação, o índice de 32,52%. Afora isso, considera-se no rol de despesas a complementação da União ao FUNDEF - estabelecida no art. 60, § 3º, do ADCT. No entanto, entende-se que tal inclusão configura dupla contagem, vez que tais despesas já se encontram contabilizadas no âmbito da Subfunção "Ensino Fundamental".

Limites de Gastos com Saúde

A Emenda Constitucional nº 29/2000 definiu um limite mínimo para as despesas com ações e serviços públicos de saúde, dispondo nos termos do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), *in verbis*:

"Art. 77 Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I – no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;".

Essa vinculação proporcionou, de um lado, o comprometimento por parte da União e demais esferas de governo de efetuar gastos mínimos em saúde, evitando eventuais instabilidades na arrecadação de receitas. No entanto, argumenta-se que iniciativas nesse sentido tendem a desvincular as contribuições federais dos gastos com saúde, uma vez que o parâmetro das despesas passa a ser indexado ao crescimento do PIB. Mais ainda, tornou o gasto social suscetível às flutuações do crescimento econômico.

Outro aspecto que foi objeto de dúvidas refere-se ao comando contido na alínea "b" do inciso I do art. 77 do ADCT, acima transcrito, pois surgiram questionamentos acerca da base de cálculo para o período 2001 a 2004. Sobre essa questão, esta Corte de Contas, por ocasião do exame do TC 017.872/2002-5, que trata da Consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados sobre a forma de aplicação da Emenda Constitucional nº 29/2000, referente ao cálculo dos recursos mínimos para a área de saúde, proferiu a Decisão 143/2002 - TCU - Plenário, Sessão de 6/3/2002, firmando o seguinte entendimento:

"8.2. responder à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que na interpretação da alínea 'b' do inciso I do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional n.º 29/2000, deve ser

adotado o conceito de 'base móvel', ou seja, a expressão 'valor apurado no ano anterior' deve ser compreendida como o valor efetivamente empenhado no ano anterior em ações e serviços públicos de saúde, sobre o qual deverá ser adicionada a variação nominal do PIB, para efeito de definição do valor mínimo a ser despendido no exercício subsequente, até o ano de 2004;"

Assim, durante o período compreendido entre 2001 a 2004, entende-se que as despesas mínimas com saúde deverão ter como parâmetro o valor efetivamente empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB.

Para fins de demonstração do cumprimento do limite mínimo fixado pela Carta Magna, cabe apurar os gastos ocorridos no âmbito da função "10 Saúde", desconsiderados os seguintes itens:

- a) Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida;
- b) Aposentadorias, Reformas e Pensões;
- c) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Há que se calcular, então, o valor das despesas empenhadas pela União no exercício de 2003, em relação ao ano anterior, para fins de apuração do limite determinado pela EC 29/2000. Com tal procedimento, são obtidos, também, os valores referentes aos restos a pagar cancelados atinentes aos respectivos exercícios, de forma a quantificar as despesas efetivamente empenhadas durante o ano, conforme consolidado abaixo:

Despesas Empenhadas com Ações e Serviços de Saúde - 2002 e 2003

R\$1,00							
Cod	Subfunção	Empenho 2002 (A)	RP Cancelados 2002	Empenho 2003 (B)	RP Cancelados 2003	B/A (I)	B/A (II)
122	Administração Geral	2.936.222.907	5.513.832	3.048.579.907	5.516.064	3,82%	3,83%
125	Normatização e Fiscalização	29.824.512	246.243	37.999.345	857.319	27,41%	25,57%
126	Tecnologia da Informação	170.602.472	3.259.377	121.461.657	8.112.149	-28,80%	-32,27%
128	Formação de Recursos Humanos	50.263.616	1.095.848	38.853.249	382.721	-22,72%	-21,78%
131	Comunicação Social	30.779.989	455	0	188.354	-100,00%	-100,61%
212	Cooperação Internacional	26.772.000	0	35.175.000	0	31,39%	31,39%
241	Assistência ao Idoso	142.388	0	1.036.838	0	628,18%	628,18%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	1.717.694	0	872.859	68.641	-49,18%	-53,18%
243	Assistência a Criança e ao Adolescente	839.485	39.000	415.035	0	-50,56%	-48,15%
244	Assistência Comunitária	16.202.923	292.392	7.994.281	580.122	-50,66%	-53,40%
273	Previdência Complementar	4.699.280	0	5.205.949	0	10,78%	10,78%
301	Atenção Básica	3.474.722.659	13.096.088	3.879.868.391	9.332.690	11,66%	11,81%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	14.225.209.530	78.034.138	15.146.461.068	156.027.148	6,47%	5,96%
303	Suporte Profilático e Terapeutico	1.934.774.428	10.560.399	2.479.721.594	31.568.070	28,10%	27,16%
304	Vigilância Sanitária	163.324.591	4.747.845	165.760.184	561.182	1,49%	4,18%
305	Vigilância Epidemiológica	886.789.085	5.072.419	976.023.290	29.223.236	10,06%	7,38%
306	Alimentação e Nutrição	227.055.971	938.481	464.821.762	33.506.750	104,72%	90,75%
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	49.939.847	106.213	58.027.774	217.975	16,20%	16,01%
363	Ensino Profissional	164.899.104	2.789.726	221.819.114	12.534.195	34,52%	29,10%
364	Ensino Superior	24.131.014	723.286	25.805.232	146.881	6,94%	9,61%
365	Educação Infantil	15.633.958	90.283	13.463.051	96.532	-13,89%	-14,01%
511	Saneamento Básico Rural	260.078.679	3.489.919	231.244.313	120.404.631	-11,09%	-56,80%
571	Desenvolvimento Científico	138.281.277	622.793	154.811.117	1.942.277	11,95%	11,05%
572	Desenvolvimento Tecn. e Engenharia	6.477.255	38.712	6.870.633	35.413	6,07%	6,16%
573	Difusão do Conhecimento Cient. e Tecn.	20.684.353	241.434	26.056.683	16.483	25,97%	27,38%
665	Normalização e Qualidade	21.367.717	27.937	25.016.048	287.293	17,07%	15,88%
	Total	24.881.436.736	131.026.820	27.173.364.374	411.606.125	9,21%	8,12%

Fonte: SIAFI

(I) Variação entre Despesa Empenhada

(II) Variação entre a Despesa Empenhada Líquida (excluídos os Restos a Pagar Cancelados)

Acrescente-se que o PIB de 2001 foi de R\$ 1.198.736 milhões, enquanto o PIB de 2002 alcançou o montante de R\$ 1.346.028 milhões, o que corresponde a uma variação nominal de 12,28%, base de cálculo para aferição dos gastos mínimos a serem realizados em 2003. Considerados os dados disponíveis, procede-se ao cálculo do limite determinado pela EC 29/2000, constante no quadro a seguir:

Gastos Mínimos com Ações e Serviços de Saúde – 2002/2003

Em R\$ 1,00			
Exercício	Item	Valor (I)	Valor (II)
2002	Valor Empenhado em 2002 (a)	24.881.436.736	24.750.409.915
2003	Valor Mínimo 2003 (b = a + 12,28%)	27.936.877.167	27.789.760.253
	Valor Empenhado em 2003 (c)	27.173.364.374	26.761.758.249
	Limite não empenhado (b-c)	763.512.793	1.028.002.004
2002/2003	Variação das Despesas	9,21%	8,13%

Fonte: SIAFI

(1) Despesa Empenhada

(2) Despesa Empenhada, excluídos os Restos a Pagar Cancelados

Conforme se observa no quadro acima, a variação das despesas empenhadas entre os exercícios de 2002 e 2003 foi de 9,21%. Excluindo-se os restos a pagar cancelados dos exercícios de 2002 e 2003, o percentual cai para 8,13%. Assim, conclui-se que as despesas empenhadas em ações e serviços de saúde não atingiram o mínimo definido constitucionalmente, uma vez que a variação nominal do PIB foi de 12,28%.

É relevante apresentar também, neste contexto, o Demonstrativo das Despesas com Saúde elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, constante no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, relativo ao exercício de 2003, haja vista a existência de divergências em relação à metodologia adotada por esta Corte de Contas. O quadro está consolidado a seguir:

Demonstrativo das Despesas com Saúde - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Janeiro a Dezembro de 2003

Especificação	Variação Nominal do PIB	Despesas Liquidadas		Variação (b/a)
		Em R\$ milhares		
		2002 (a)	2003 (b)	
Ações e Serviços Públicos de Saúde	12,29%	24.735.573	27.179.332	9,88%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - dezembro de 2003

Na obtenção do valor total das despesas com ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, foi considerada toda a despesa executada no Ministério da Saúde, inclusive as descentralizações externas de crédito das suas unidades orçamentárias, que correspondem ao total das funções dessas unidades, excluídos os gastos com inativos e pensionistas, juros, encargos e amortização da dívida, as despesas com saúde custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e outras despesas com saúde executadas nas funções Previdência Social e/ou Encargos Especiais, não consideradas como ações e serviços públicos de saúde. Destaque-se a utilização das despesas liquidadas, e não da despesa empenhada, como parâmetro de referência para aferição das despesas com ações e serviços de saúde.

Ainda que existam diferenças quanto aos valores apurados, há de se considerar que o montante das despesas com ações e serviços públicos de saúde atingiu o percentual de 9,88%, também inferior à variação nominal do PIB, que foi de 12,29%.

Conclui-se, portanto, que, seja pela metodologia adotada pelo Tribunal, seja por aquela da STN, o valor total dos gastos com saúde foi inferior ao percentual mínimo determinado pela Constituição.

Financiamento da Seguridade Social

A seguridade social, conforme o art. 195 da Constituição Federal, será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos

Estados, Distrito Federal e dos Municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos.

O Orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

No âmbito federal, o Orçamento da Seguridade Social compreende as receitas vinculadas por comando constitucional ou legal, as diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades integrantes dessa esfera orçamentária, bem como as multas incidentes sobre contribuições sociais da seguridade social.

Quanto às despesas, o Tribunal de Contas da União, com base nos princípios constitucionais, adotou, por meio da Decisão 1.511/2002-Plenário, os seguintes parâmetros para a definição de uma despesa como legítima integrante da seguridade social:

a) seja executada por órgão ou entidade vinculado à seguridade (na esfera institucional da saúde, da previdência social ou da assistência social, ou seja, vinculado aos Ministérios da Saúde, da Previdência Social e/ou da Assistência Social), com fundamento nos arts. 165, § 5º, inciso III, e 195, § 2º, da Constituição Federal; ou

b) caracterize-se como uma ação de saúde, previdência social ou assistência social, ainda que executada em órgão ou entidade não vinculado institucionalmente à seguridade social; ou

c) vise à proteção ao trabalhador em caso de desemprego involuntário e/ou à promoção da integração ao mercado de trabalho, objetivos previstos para a previdência social e para a assistência social nos arts. 201, inciso III, e 203, inciso III, da Constituição Federal; e

d) atenda aos princípios regentes da seguridade social, estabelecidos no art. 194, parágrafo único, incisos I a VII, da Constituição Federal.

Feitas essas considerações, diante da inexistência de efetiva segregação entre o orçamento fiscal e o da seguridade social na forma de distintos balanços orçamentários, procedeu-se à apuração das receitas e despesas típicas dessa última esfera, visando, mediante confronto, demonstrar o resultado da seguridade social no exercício de 2003, conforme a tabela seguinte:

Receitas e Despesas da Seguridade Social

Itens	Em R\$ 1,00	
	2003	
1. Receitas Arrecadadas	167.439.520.557,06	
2. Recursos Diretamente Arrecadados	3.274.209.172,52	
3. Multas e Juros	2.238.105.059,08	
4. Total de Receitas (1+2+3)	172.951.834.788,66	
5. Despesa Realizada Total da Seguridade	203.753.981.980,25	
6. Ajuste da despesa (*)	5.911.999.078,33	
% Ajuste da despesa (6 / 5)	2,90%	
7. Despesa Total da Seguridade Ajustada (5 - 6)	197.841.982.901,92	
8. Resultado da Seguridade (4 - 5)	-30.802.147.191,59	
9. Resultado da Seguridade Ajustado (4 - 7)	-24.890.148.113,26	
10. Desvinculação das Receitas da União - DRU	23.613.132.702,42	
11. Resultado da Seguridade Ajustado + DRU (9 + 10)	-1.277.015.410,84	

Fonte: Siafi.

(*) O ajuste da despesa refere-se a ações consideradas não características da seguridade, com base nos parâmetros estabelecidos, que, contudo, apresentaram despesas executadas nessa esfera orçamentária: 0158 - "Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES", no montante de R\$ 5.350.692.315,00, 2004 - "Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes", no que tange à parcela de R\$ 557.577.510,06 executada por unidades orçamentárias não típicas da seguridade, e 6011 - "Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes dos extintos Estados e Territórios", no valor de R\$ 3.729.253,27.

As receitas arrecadadas (linha 1 da tabela) compreendem tão-somente as naturezas de receitas de contribuições propostas pela Secretaria de Orçamento Federal, constantes da Nota Técnica ASTEC/SOF/MP n.º 05, de 8/5/2003, que trata da classificação de receitas da seguridade social do Governo Federal, objetivando o mapeamento e a distinção dessas receitas em relação àquelas que integram o orçamento fiscal. Entretanto, foram excluídos dessas receitas 40% do PIS/PASEP, destinados ao BNDES para financiamento de ações de desenvolvimento econômico (art. 239 da CF), cuja despesa correspondente foi objeto de ajuste (linha 6 da tabela), e 60% da Receita de Alienação de Bens Apreendidos, que pertencem ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF.

Os recursos diretamente arrecadados referem-se às receitas próprias do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de unidades orçamentárias vinculadas aos Ministérios da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social, este último transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pela Medida Provisória nº 163, de 23/1/2004, convertida na Lei nº 10.869, de 13/5/2004.

Os valores das multas foram incluídos em razão de a Decisão Plenária 770/2001 haver firmado o entendimento de que as multas incidentes sobre as contribuições pertencentes à seguridade social, administradas pela Secretaria da Receita Federal, são vinculadas a essa esfera orçamentária. No cálculo do resultado, foram incluídos ainda os juros de mora referentes a essas multas.

O confronto entre receitas e despesas apontou um resultado negativo para a seguridade social no exercício de 2003, visto que as despesas apresentaram um montante superior às receitas integrantes dessa esfera orçamentária. Mesmo na situação hipotética de aplicação integral na própria seguridade dos recursos da DRU – Desvinculação das Receitas da União, incidentes sobre as contribuições sociais, multas e respectivos juros relativos àquela esfera, o resultado da seguridade permaneceria negativo.

Ressalte-se que tal resultado reflete em grande medida o impacto das situações específicas do Regime Geral da Previdência Social e do Regime de Previdência dos Servidores Públicos.

3.3.6 Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento, aprovado pela Lei nº 10.640, de 14/01/2003, contempla os dispêndios de capital realizados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista não integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social destinados exclusivamente à aquisição ou manutenção de bens contabilizados no Ativo Imobilizado.

No exercício de 2003, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R\$ 21.755 milhões, correspondentes a 84,0% da dotação final autorizada, representando uma redução de 4,7% relativamente ao investimento total executado pelas empresas estatais em 2002, em valores atualizados, mês a mês, para dezembro de 2003, pelo IGP-DI.

Fonte de Financiamento do Orçamento de Investimentos

O quadro abaixo apresenta a composição, por fontes de financiamento, dos recursos do Orçamento de Investimentos.

Fonte de Financiamento do Orçamento de Investimentos

Fontes de Financiamento	R\$ milhões						
	Dotação Inicial (A)	Crédito Adicional (B)	Dotação Final (C=A+B)	% (C/total C)	Realizado (D)	% (D/total D)	% (D/C)
Geração Própria	14.571	1.689	16.260	62,8	16.844	77,4	103,6
Rec. p/ Aumento do P. Líquido	195	-66	129	0,5	110	0,5	85,1

Tesouro	80	25	105	0,4	13	0,1	12,2
Direto	80	9	90	0,3	6	-	7,2
Saldos de Exerc. Anteriores	-	15	15	0,1	6	-	41,6
Controladora	115	-91	24	0,1	22	0,1	91,3
Outras Fontes	-	-	-	-	75	0,3	-
Oper. de Crédito Longo Prazo	5.886	-101	5.785	22,3	2.367	10,9	40,9
Internas	1.096	149	1.245	4,8	-	-	-
Externas	4.790	-250	4.540	17,6	2.367	10,9	52,1
Outros Rec. de Longo Prazo	3.255	457	3.712	14,3	2.434	11,2	65,6
Controladora	2.282	-443	1.840	7,1	739	3,4	40,2
Outras Estatais	972	764	1.736	6,7	1.695	7,8	97,6
Outras Fontes	-	136	136	0,5	-	-	-
TOTAL	23.907	1.979	25.886	100	21.755	100	84,0

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte I, fl. 9

Como se observa no quadro acima, o conjunto das empresas estatais federais não executou a totalidade da dotação final autorizada para o exercício de 2003. Esse fato decorreu, principalmente, da dificuldade apresentada por algumas empresas em realizar as Operações de Crédito de Longo Prazo previstas no Orçamento, tanto no mercado interno como no mercado externo.

O montante de recursos próprios destinados pelo conjunto das estatais para investimentos foi superior às demais fontes de financiamentos. Tal situação contribui para melhorar o perfil do endividamento das estatais, como também representa menor dependência dos recursos do Tesouro.

Ressalta-se ainda que não constam do Orçamento de Investimentos 68 empresas. Dessas, 18 não foram contempladas porque tiveram suas programações de gastos integralmente incluídas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e 50 não apresentaram qualquer programação de investimento.

Empresas que não constaram do Orçamento de Investimentos 2003

- Com programação incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social:

1. Companhia Brasileira de Trens Urbanos
2. Companhia de Desenvolvimento de Barcarena
3. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
4. Companhia de Navegação do São Francisco
5. Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
6. Companhia Nacional de Abastecimento
7. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
8. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (em liquidação)
9. Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
10. Hospital de Clínicas de Porto Alegre
11. Hospital Cristo Redentor S.A.
12. Hospital Fêmeina S.A.
13. Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
14. Indústrias Nucleares do Brasil S.A.
15. Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.
16. RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A.
17. Serviço Federal de Processamento de Dados
18. VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

- Não apresentaram programas de investimento:

1. Agência Especial de Financiamento Industrial
2. Ativos S.A. – Companhia Securitizadora de Créditos Financeiros
3. BB Securities Limited
4. Bear Insurance Company Limited

5. BB - Administradora de Cartões de Crédito S.A.
6. BB – Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.
7. BB - Banco de Investimento S.A.
8. BB - Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A.
9. BB - Leasing Company Limited
10. BB - Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil
11. BEC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.
12. BEM Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda.
13. BEM Serviços Gerais Ltda.
14. BEM Vigilância e Transporte de Valores S.A.
15. BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.
16. BESC Financeira S.A. Crédito, Financiamento e Investimento
17. BESC S.A. Arrendamento Mercantil
18. BESC S.A. Crédito Imobiliário
19. BNDES Participações S.A. - BNDESPAR
20. Brazilian American Merchant Bank
21. Brasoil Alliance Company
22. Brasoil Oil Services Company Nigeria Limited
23. Cateleia Oil Company
24. Centrais de Abastecimento do Amazonas S.A. (Em Liquidação)
25. Dataflux-Serviços de Telecomunicações S.A.
26. Downstream Participações S.A.
27. Eg3 S.A.
28. Empresa Gerencial de Projetos Navais
29. Indústria Carboquímica Catarinense S.A. – (Em Liquidação)
30. Petrobrás Energia Ltda.
31. Petrobrás America Inc.
32. Petrobras Argentina S.A.
33. Petrobras Bolivia Inversiones y Servicios S.A.
34. Petrobras Colômbia Ltda
35. Petrobras Energia e Participaciones S.A.
36. Petrobras Europe Limited
37. Petrobras Finance Limited
38. Petrobrás International Braspetro B.V. – Sucursal Angola
39. Petrobrás International Braspetro B.V. – Sucursal Colômbia
40. Petrobras Participações S.L.
41. Petróleo Brasileiro Nigéria Limited
42. Petrolera Entre Lomas S.A.
43. Petrolera Santa Fé Southern Cone, Inc.
44. PETRORIO – Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.
45. Rede Ferroviária Federal S.A. – (Em Liquidação)
46. Telecomunicações Brasileiras S.A.
47. Transportadora de Gás Campinas-Cubatão S.A.
48. Transportadora de Gás São Paulo-Minas S.A.
49. Transportadora do Nordeste e Sudeste S.A.
50. UTE Nova Piratininga Ltda.

Despesa por Função, Subfunção e Programa

Os quadros seguintes mostram a execução orçamentária dos investimentos por funções, subfunções e programas.

Execução da Despesa por Função

Função	R\$ milhões			
	Lei+Créditos (A)	Executado (B)	%/TOTAL	(B)/(A) %
Energia	22.025	19.503	89,65	88,55
Administração	82	53	0,24	64,40
Comércio e Serviços	2.652	1.703	7,83	64,19
Comunicações	801	412	1,90	51,49
Indústria	36	17	0,08	46,38
Transporte	216	60	0,27	27,70
Previdência Social	55	6	0,03	11,00
Agricultura	17	2	0,01	10,79
Ciência e Tecnologia	3	-	-	10,00
Total	25.886	21.755	100	84,04

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte II, fl. 107

A subfunção Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia ultrapassou o limite de gasto estabelecido na Lei nº 10.640/2003, infringindo o inciso II do art. 167 da Constituição Federal e o art. 39 da Lei nº 10.524/2002 - Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme descrito na tabela abaixo:

Execução da Despesa por Subfunção

Subfunção	R\$ milhões			
	Lei+Créditos (A)	Executado (B)	%/TOTAL	(B)/(A) %
Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	373	463	2,13	124,32
Produção Industrial	3.831	3.501	16,09	91,40
Petróleo	12.166	10.907	50,13	89,65
Comercialização	399	340	1,56	85,10
Energia Elétrica	4.342	3.572	16,42	82,25
Transportes Especiais	1.287	1.045	4,80	81,15
Conservação de Energia	41	30	0,14	72,83
Transporte Aéreo	85	55	0,25	65,05
Serviços Financeiros	2.279	1.364	6,27	59,84
Comunicações Postais	801	412	1,90	51,49
Turismo	1	1	-	45,00
Transporte Hidroviário	207	57	0,26	27,60
Administração Geral	56	7	0,03	11,74
Abastecimento	17	2	0,01	10,79
TOTAL	25.886	21.755	100	84,04

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte II, fl. 108

Também sem amparo nos mandamentos legais acima referenciados, verifica-se que os programas Racionalização do Uso de Derivados de Petróleo e do Gás Natural - CONPET, Energia nos Eixos do Centro-Oeste, e Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico na Área de Petróleo excederam suas respectivas dotações estabelecidas pela Lei nº 10.640/2003, os quais estão descritos detalhadamente no quadro abaixo:

Despesa por Programa

Programa	R\$ milhões			
	Lei+Crédito (A)	Executado (B)	%/Total	(B)/(A) %
Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico na Área de Petróleo	389	459	2,11	117,96
Racionalização do Uso de Deriv. de Petróleo e do Gás Nat.- CONPET	24	28	0,13	114,71
Energia nos Eixos do Centro-Oeste	533	535	2,46	100,46
Integração Elétrica Norte-Sul	653	644	2,96	98,73
Refino de Petróleo	3.538	3.476	15,98	98,24
Energia no Eixo Sul	421	401	1,84	95,22
Oferta de Petróleo e Gás Natural	9.253	8.397	38,60	90,74
Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados	23	20	0,09	87,08
Energia na Rede Sudeste	1.229	1.053	4,84	85,66
Reassentamento de Itaparica	93	78	0,36	83,93
Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural e Álcool	346	290	1,33	83,65

Pesquisa Aplicada na Área Energética	23	19	0,09	83,39
Qualidade Ambiental	21	18	0,08	82,72
Transporte Dutoviário de Petróleo, Derivados e Gás Natural	1.287	1.045	4,80	81,15
Atuação Internacional na Área de Petróleo	2.519	1.957	9,00	77,71
Proteção ao Vôo e Segurança do Tráfego Aéreo	8	6	0,03	76,56
Energia nos Eixos do Nordeste	673	480	2,21	71,24
Energia no Eixo Arco Norte	55	39	0,18	69,63
Invest. de Instituições Financeiras em Infra-Estrutura Operacional	1.046	701	3,22	66,98
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	71	45	0,21	62,94
Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio	2.404	1.492	6,86	62,06
Serviços Postais	648	337	1,55	51,97
Energia no Eixo Madeira-Amazonas	363	180	0,83	49,39
Produção de Moeda e Documentos de Segurança	27	13	0,06	47,34
Nacionalização do Material Bélico	8	3	0,02	44,10
Luz no Campo	32	14	0,06	43,98
Corredor Araguaia – Tocantins	18	6	0,03	35,92
Corredor São Francisco	12	3	0,01	23,45
Corredor Nordeste	49	7	0,03	13,40
Gestão da Política de Previdência Social	51	5	0,02	10,71
Corredor Leste	47	5	0,02	9,86
Corredor Transmetropolitano	19	1	-	5,04
Corredor Oeste-Norte	1	-	-	-
TOTAL	25.886	21.755	100,00	84,04

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte II, fls. 111 e 112

Projetos e Atividades sem cobertura orçamentária

Sobre a referida infração à norma legal de natureza orçamentária, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, à fl. 18, parte I, vol. IV do Balanço Geral da União de 2003, informa que sempre alertou tempestivamente a direção das empresas e os respectivos ministérios supervisores a respeito da necessidade da observância estrita do teto orçamentário aprovado em nível de subtítulo.

Não obstante as determinações legais e as recomendações do MPOG, contata-se que quatro empresas apresentaram subtítulos com nível de realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela que segue:

Projeto/Atividade sem cobertura orçamentária

Programa Ação	Discriminação	R\$ milhões		
		Dotação Final (a)	Realizado no ano (b)	Excesso % (b/a-1)
4103 0001	COBRA Tecnologia S.A. Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - Nacional	10	11	18,1
4102 0001	BBTUR –Viagens e Turismo Ltda. Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos – Nacional	-	-	-
104K 0043	Petróleo Brasileiro S.A. Implantação da Usina Termelétrica de Canoas (RS) com 500 MW - No Estado do Rio Grande do Sul	186	206	10,8
104L 0054	Implantação da Usina Termelétrica de Três Lagoas (MS) com 750 MW - No Estado do Mato Grosso do Sul	412	432	4,8
2761 0020	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Nordeste (Capacidade Instalada de 270 mil BPD) - Na Região Nordeste	980	997	1,8
2765 0001	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico para Geração de Energia Elétrica – Nacional	8	16	105,7
3312 0033	Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo Petrolífero de Marlim (RJ) (Produção de 570 mil BPD em 2003) - No Estado do Rio de Janeiro	18	18	0,4

3317 0033	Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural no Campo Petrolífero de Marlim Sul (RJ) (Produção de 180 mil BPD em 2003) - No Estado do Rio de Janeiro	650	680	4,7
4101 0001	Manutenção de Bens Imóveis – Nacional	21	22	1,4
4108 0001	Manutenção da Infra-Estrutura Operacional do Parque de Refino – Nacional	203	204	0,2
4112 0001	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Exploração e Desenvolvimento da Produção - Nacional	228	258	12,8
4113 0001	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Refino – Nacional	78	116	48,2
4115 0001	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Demais Atividades da Área de Petróleo - Nacional	49	67	36,3
4394 0001	Implantação de Sistema para Racionalização do Uso da Energia nas Atividades da Petrobrás - Nacional	24	28	14,7
Petrobras Distribuidora S.A.				
2797 0001	Manutenção da Infra-Estrutura Varejista de Distribuição de Derivados de Petróleo e Gás Natural - Nacional	161	169	4,8

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte I, fl. 19

A despesa realizada superior à dotação final é uma ocorrência que, além de não encontrar respaldo legal, manifesta-se como prática reiterada por parte de algumas empresas estatais na execução dos seus respectivos orçamentos, dado que ocorreu a mesma situação nos últimos exercícios.

Despesas por Setor, por Órgão e por Empresa

O Orçamento de Investimentos contemplou 63 unidades orçamentárias, divididas da seguinte forma: 11 do setor financeiro e 52 do setor produtivo estatal. O setor produtivo estatal é organizado por 16 empresas do Grupo Eletrobrás, 16 do Grupo Petrobras e 20 empresas consideradas independentes neste setor.

O quadro abaixo evidencia, em valores consolidados por setor, a dotação inicialmente fixada, suas alterações, a dotação final e a realização anual. O desempenho da execução orçamentária de cada setor é apresentado na última coluna, indicando que é questionável a qualidade da programação, haja vista que o percentual de realização do setor financeiro apresentou grande descompasso com a Lei nº 10.640/2003 e suas alterações.

Demonstrativo da Despesa por Setor

SETOR	R\$ milhões					
	Dotação Inicial (a)	Crédito líquido (b)	Dotação Final (c = a+b)	Variação % (b/a)	Realizado Anual (d)	Desempenho % (d / c)
Setor Produtivo Estatal	21.388	2.219	23.607	0,1	20.391	86,4
Setor Financeiro	2.520	-240	2.279	-0,1	1.364	59,8
TOTAL	23.907	1.979	25.886	0,1	21.755	84,0

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte I, fl. 8

A baixa consistência da programação orçamentária fica mais evidente por meio da visualização do Demonstrativo da Despesa por Órgão, pois, ao se detalhar o setor estatal pelos nove ministérios supervisores, evidenciam-se diferenças significativas entre os créditos consignados e a sua realização.

Demonstrativo da Despesa por Órgão

Ministério	R\$ milhões		
	Lei+Créditos (A)	Execução (B)	(B)/(A) %
Minas e Energia	22.443	19.863	88,50
Defesa	93	59	63,17
Fazenda	2.269	1.381	60,85

Comunicações	801	412	51,49
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	49	9	17,81
Transportes	156	23	15,00
Previdência Social	55	6	11,00
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17	2	10,79
Ciência e Tecnologia	3	-	-
TOTAIS	25.886	21.755	84,04

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte II, fl. 113

Confirmando a reduzida realização orçamentária de alguns setores do Governo Federal, em relação à programação estabelecida, a tabela a seguir circunstancia o fato com maior detalhe, visto que apresenta as empresas que apresentaram baixa performance de execução orçamentária.

Demonstrativo da Despesa por Empresa

Empresa	R\$ milhões					
	Dotação Inicial (a)	Crédito Líquido (b)	Dotação Final (c = a + b)	Variação % (c/a) - 1	Realizado Anual (d)	Desempenho % (d / c)
IRB	6	(-)	6	(5,74)	4	79,32
BB	1.448	(249)	1.199	(17,17)	875	72,96
CAIXA	913	-	913	-	440	48,19
BEP	-	-	-	-	-	-
BASA	33	-	33	-	16	47,05
BNB	33	-	33	-	11	34,41
BEC	23	-	23	-	6	25,95
BNDES	49	-	49	-	9	17,81
BEM	10	-	10	-	1	12,49
BESC	2	8	11	353,33	1	11,97
FINEP	3	-	3	-	-	-
Subtotal do Setor Financeiro	2.520	(240)	2.279	(9,54)	1.364	59,84
ELETROSUL	138	(4)	135	(2,54)	125	92,66
ELETRONORTE	930	(9)	921	(0,97)	839	91,14
FURNAS	1.225	(38)	1.187	(3,10)	1.046	88,16
CHESF	690	-	690	-	516	74,73
LIGHTPAR	-	-	-	-	-	-
ELETRONUCLEAR	294	(63)	231	(21,44)	164	71,22
ELETROBRÁS	103	-	103	-	68	66,25
BOVESA	13	-	13	-	8	63,73
CEAL	37	(2)	34	(5,76)	20	57,71
ELETROACRE	18	-	18	-	9	51,79
CERON	58	(3)	55	(5,92)	28	50,96
CEAM	141	(50)	91	(35,51)	42	45,71
CGTEE	48	-	48	-	19	39,54
CEPISA	40	-	40	-	15	36,91
MANAUS ENERGIA	138	(41)	97	(29,67)	31	31,57
CEPEL	15	-	15	-	3	18,17
Subtotal do Grupo Eletrobrás	3.889	(210)	3.678	(5,40)	2.933	79,74
REFAP	994	133	1.127	13,35	1.118	99,20
PETROBRAS	9.981	3.008	12.989	30,13	12.248	94,29
BR	509	(147)	361	(28,96)	326	90,24
BOC	-	112	112	-	95	84,61
PETROQUISA	-	(-)	-	(13,33)	-	80,00
PIB BV	-	2.203	2.203	-	1.761	79,91
PNBV	-	1.543	1.543	-	1.133	73,40
TBG	544	(386)	157	(71,05)	114	72,28
TRANSPETRO	126	(70)	57	(55,13)	34	59,64
5283 PARTICIPACOES	150	52	203	34,86	101	49,97
GASPETRO	1	(-)	1	(33,33)	-	34,40
BRASOIL	-	-	-	-	-	22,74
BRASPETRO	2.355	(2.355)	-	(100,00)	-	-
E-PETRO	-	10	10	-	-	-
FIC	85	(85)	-	(100,00)	-	-

PIFCO	1.635	(1.635)	-	(100,00)	-	-
Subtotal do Grupo Petrobras	16.379	2.385	18.764	14,56	16.929	90,22
COBRA	4	8	12	210,00	12	96,35
INFRAERO	85	-	85	-	55	65,05
EMGEA	1	-	1	-	1	64,81
ECT	802	(1)	801	(0,18)	412	51,49
CMB	27	-	27	-	13	47,34
BBTUR	1	-	1	-	1	44,72
IMBEL	8	-	8	-	4	43,38
CDP	12	8	19	63,59	7	35,50
CBEE	1	-	1	-	-	25,38
CODEBA	9	3	12	36,07	3	23,65
CODERN	6	22	28	346,03	6	22,12
CEAGESP	6	2	8	35,04	1	17,55
CASEMG	2	-	2	-	-	15,00
DATAPREV	55	-	55	-	6	11,00
CODESA	41	-	41	0,31	4	9,56
CDRJ	7	2	9	33,15	1	9,28
CODESP	23	0	23	0,10	2	7,83
CODOMAR	-	-	-	-	-	7,67
CDC	21	1	22	3,08	1	3,29
CEASA/MG	7	-	7	-	-	2,39
Subtotal demais Emp. do S. Produtivo	1.120	45	1.165	3,98	529	45,39
Total	23.907	1.979	25.886	8,28	21.755	84,04

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte I, fls. 21, 52, 68, 78

Somente seis empresas estatais executaram mais que noventa por cento do orçamento. Deve ser observado, também, que trinta e três empresas não executaram nem cinquenta por cento da programação orçamentária estabelecida.

Distribuição Geográfica dos Investimentos

A Constituição Federal determina, expressamente, no art. 165, § 7º, que o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

O Balanço Geral da União - BGU do exercício de 2003, vol. IV, parte I, fl. 12, afirma que os esforços de investimentos das empresas estatais “*buscam atender, prioritariamente, às necessidades de mercado de cada uma delas, com vistas à consecução de seu objetivo social*” e conclui dizendo que as discussões sobre o “*desenvolvimento regional se fazem mais oportunas quando da criação da empresa ou da definição de sua finalidade.*”

A tabela abaixo evidencia a distribuição geográfica dos investimentos. Os dispêndios de capital classificados como sendo de caráter nacional são, segundo o BGU, as ações que incorporam investimentos em mais de uma macro-região, algumas delas presentes em quase todas as unidades da Federação. Nesta condição encontram-se exploração de petróleo e gás natural, manutenção dos sistemas de controle ambiental, etc.

Distribuição Geográfica dos Investimentos

MACRO-REGIÃO Região / Estado	R\$ milhões						
	Dotação Inicial (a)	Crédito Líquido (b)	Dotação Final (c = a + b)	Compos. % (c / Tc)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d / Td)	Desemp. % (d / c)
NACIONAL	8.204	1.747	9.950	38,4	8.187	37,6	82,3
EXTERIOR	4.226	(164)	4.062	15,7	3.090	14,2	76,1
REGIÃO NORTE	1.544	(274)	1.270	4,9	1.005	4,6	79,2
Região Norte	372	(148)	224	0,9	185	0,9	82,5
Acre	26	(1)	25	0,1	12	0,1	47,4
Amapá	74	(30)	44	0,2	33	0,2	73,9

Amazonas	363	(168)	195	0,8	77	0,4	39,3
Pará	611	83	694	2,7	654	3,0	94,2
Rondônia	69	(8)	62	0,2	32	0,1	51,1
Roraima	20	(2)	18	0,1	11	-	57,2
Tocantins	8	(1)	8	-	3	-	41,9
REGIÃO NORDESTE	2.165	(39)	2.126	8,2	1.818	8,4	85,5
Região Nordeste	1.448	(89)	1.359	5,2	1.255	5,8	92,4
Alagoas	45	6	51	0,2	25	0,1	48,0
Bahia	427	59	486	1,9	430	2,0	88,5
Ceará	58	4	62	0,2	16	0,1	25,9
Maranhão	85	(18)	67	0,3	48	0,2	71,5
Paraíba	5	(1)	4	-	3	-	67,9
Pernambuco	23	(1)	22	0,1	11	-	49,6
Piauí	45	-	45	0,2	18	0,1	39,9
Rio Grande do Norte	26	2	27	0,1	10	-	36,3
Sergipe	3	-	3	-	2	-	66,3
REGIÃO SUDESTE	5.975	-	5.975	23,1	5.272	24,2	88,2
Região Sudeste	2.143	(242)	1.900	7,3	1.577	7,3	83,0
Espírito Santo	178	(115)	63	0,2	17	0,1	27,7
Minas Gerais	340	35	375	1,4	337	1,5	89,7
Rio de Janeiro	2.367	198	2.565	9,9	2.391	11,0	93,2
São Paulo	948	124	1.072	4,1	951	4,4	88,7
REGIÃO SUL	1.500	323	1.823	7,0	1.758	8,1	96,5
Região Sul	163	(3)	160	0,6	149	0,7	93,5
Paraná	195	(3)	192	0,7	179	0,8	93,2
Rio Grande do Sul	1.122	333	1.455	5,6	1.418	6,5	97,4
Santa Catarina	20	(4)	16	0,1	12	0,1	73,8
REGIÃO CENTRO-OESTE	294	385	679	2,6	625	2,9	92,0
Região Centro-Oeste	83	(16)	67	0,3	64	0,3	94,8
Distrito Federal	83	(30)	53	0,2	9	-	16,2
Goiás	11	(3)	8	-	6	-	76,0
Mato Grosso	108	23	131	0,5	110	0,5	84,0
Mato Grosso do Sul	9	411	419	1,6	436	2,0	104,0
TOTAL GERAL (T)	23.907	1.979	25.886	100	21.755	100,0	84,0

Fonte: Balanço Geral da União do exercício de 2003, vol. IV, parte I, fl. 17

Importa destacar do quadro acima que a concentração geográfica das empresas estatais localiza-se na região Sudeste, assim como a de seus respectivos mercados.

Discordando do entendimento apresentado pelo Governo no BGU, entende-se que o mandamento constitucional deve ser tido como diretriz obrigatória na implementação da estratégias de mercado adotada pelas empresas estatais, não podendo ser tido como mero comando programático. Ao realizar as suas decisões de investimentos, as empresas devem ponderar nas suas matrizes de cálculo o impacto econômico e social provocado pelo investimento público estatal e não apenas as tradicionais análises de mercado das empresas privadas. Nesse sentido, constata-se que os investimentos realizados no exercício de 2003 pelas empresas estatais não observaram o mandamento insculpido na Carta Magna.

3.3.7 Dívida Pública Federal

Os números relativos ao endividamento público dão prova da extrema importância dessa despesa do Governo Federal. De acordo com o Balanço Geral da União, a soma das obrigações em circulação, de R\$ 35,6 bilhões, com a dívida fundada ou consolidada, de R\$ 1.241,6 bilhões, alcançou o montante de R\$ 1.277,2 bilhões em dezembro de 2003. A carga dos juros e encargos pagos ou apropriados alcançou R\$ 158 bilhões em 2002 e R\$ 145 bilhões em 2003. Apesar disso, os sucessivos e crescentes superávites primários gerados pela União desde 1998 ainda não foram suficientes para estabilizar a dívida como percentual do PIB.

De acordo com Ilan Goldfajn em seu texto "*Há Razões para Duvidar que a Dívida Pública no Brasil é Sustentável?*", contido nas Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, Número 25 de julho/2002, a dívida de um governo é considerada solvente se o valor presente descontado (VPD) de seus gastos primários correntes e futuros não for maior que o VPD da trajetória de suas receitas correntes e futuras, líquidas de qualquer endividamento inicial. É reputada sustentável, se é solvente sem uma correção maior no futuro, a qual poderia não ser factível ou desejável, por razões econômicas ou políticas. Caso a taxa real de juros (r) e a taxa real de crescimento (g) do Produto Interno Bruto-PIB sejam mantidas constantes e a taxa de juros seja maior que a taxa de crescimento do PIB, então uma dinâmica particular dessa sustentabilidade, representada pelo superávit primário (s) necessário para a solvência, é dada pela expressão $s \geq (r - g) \cdot d / (1 + g)$, onde (d) representa a dívida líquida. Portanto, num caso hipotético de taxa de juros reais de 10% a.a., de crescimento do PIB de 2% a.a. e de uma dívida líquida de 58% do PIB, o superávit primário requerido seria de 4,55% a.a. do PIB.

Nos últimos nove anos, a hipótese da equivalência entre tributação e endividamento foi considerada irrelevante de uma maneira singular, vez que houve aumento considerável e simultâneo da carga tributária e da dívida pública federal. Em vista da assimetria de percepção entre os benefícios de tomar emprestado e os riscos significativos que o endividamento impõe à sociedade, a opção pelo carregamento de ativos parece indicar uma incapacidade de aprender com o passado de abundante geração de "esqueletos" e altos déficits nominais. A abrangência da estratégia de limitação ao endividamento adotada pela União atesta essa escolha, juntamente com a dificuldade de aceitar que o superávit primário é a única variável sobre a qual o Governo tem controle.

Para a melhor compreensão do tema esse subtópico está dividido em seis partes, quais sejam:

1. Análise do demonstrativo da dívida consolidada determinado na Lei Complementar nº 101/2000, examinando-se as diferenças de valores entre o Balanço Geral da União e o referido quadro, as dificuldades conceituais introduzidas pela LRF e a demarcação da abrangência do conceito de dívida nela estabelecido;
2. Análise da aderência entre a programação da despesa com a dívida e sua execução, investigando-se também a dificuldade de localização de ações financiadas com operações de crédito dispersas nos vários órgãos e a não-captura dessas novas dívidas a partir de um filtro que utilize os elementos de despesa 2 – Juros e Encargos da Dívida, e 6 – Amortização da Dívida;
3. Identificação dos principais fatores responsáveis pela evolução da dívida entre 1994/1998, entre 1998/2002 e no último exercício, de acordo com a metodologia preconizada por Garcia & Bevilacqua (2001);
4. Análise do custo médio da dívida, de acordo com a metodologia de cálculo adotada pela Coordenação-Geral de Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional - CODIV/STN;
5. Análise do relatório referente ao Plano Anual de Financiamento para 2003, com ênfase na comparação entre o previsto e o alcançado nos indicadores clássicos e no Gerenciamento de Ativos e Passivos;
6. Conclusão sobre os diversos aspectos abordados.

Demonstrativo e análise da dívida consolidada

O detalhamento do demonstrativo da dívida consolidada líquida é publicado pela STN em atendimento ao capítulo VII da Lei Complementar nº 101/2000, a cujos conceitos se atém. Trata-se de

importante mecanismo de limitação ao endividamento global, às operações de crédito e à concessão de garantias pela União.

De acordo com o art. 2º da proposição encaminhada pelo Poder Executivo ao Senado Federal, com vistas ao estabelecimento dos limites de endividamento pela União, “a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vírgula cinco vezes a receita corrente líquida, a partir do encerramento do ano de publicação da resolução do Senado Federal”. (grifo nosso)

O art. 3º da mesma proposição, por sua vez, determina que o cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital, conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da mesma Lei Complementar. Por fim, esse artigo ainda estabelece que “o montante das garantias concedidas pela União não poderá exceder a sessenta por cento da receita corrente líquida”.

Existem três aspectos atinentes a esse mecanismo da LRF que merecem comentário. O primeiro é que a abrangência do demonstrativo restringe-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social. O segundo é que o limite de endividamento ainda não mereceu a apreciação do Senado, a despeito do seu encaminhamento pelo Poder Executivo. O terceiro é que, mesmo ainda não normatizado o dispositivo, houve adesão voluntária do Executivo aos limites e condições ali definidos.

Como exemplo da limitação da abrangência, a conceituação de empresa estatal dependente, contida no inciso II do § 1º do art. 1º da referida proposta enviada ao Senado Federal, acolhe o critério da LRF para as empresas controladas pela União subordinarem-se ou não às normas a serem estabelecidas para as operações de crédito internas e externas realizadas pela União, bem como para a concessão de garantia. De acordo com o dispositivo, subordinam-se apenas aquelas que recebem do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Assim, ficam de fora do referido controle todas as empresas estatais não dependentes.

Quanto à evolução dos valores, verifica-se a diminuição do ritmo de crescimento dos ativos e passivos, o que demonstra o persistente e continuado esforço fiscal do Governo Federal. De fato, o aumento dos ativos e da dívida consolidada, que havia sido, respectivamente, de 21,44% e 18,55% entre 2001 e 2002, restringiu-se a 13,99% e 4,92% no biênio 2002/2003. A dívida consolidada líquida passou de 3,13 vezes a receita corrente líquida em 2002 para 2,74 em 2003. Também chama a atenção o crescimento de 35,8% dos depósitos do TN no BACEN, que passou de R\$ 88,5 bilhões em 2002 para R\$ 120,2 bilhões em 2003, e a queda de 54,3% dos títulos do BACEN em mercado, de R\$ 67,1 bilhões para R\$ 30,7 bilhões.

DETALHAMENTO DO DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

R\$ milhões

LRF, art. 55, inciso I, alínea "b" - Anexo II ESPECIFICAÇÃO	Ex. 2001 SALDO	Ex. 2002		Exercício de 2003			
		SALDO	Var %	Até 1º Quadr	Até 2º Quadr	Até 3º Quadr	Var %
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC)	998.231,3	1.183.356,9	18,55	1.160.601,7	1.230.028,1	1.241.578,2	4,92
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	801.502,2	1.026.938,1	28,13	1.039.152,0	1.114.493,5	1.132.857,3	10,31
Dívida Mobil do TN Interna (em mercado)*	477.866,0	532.893,3	11,52	578.142,9	638.197,7	679.266,9	27,47
(-) Aplicações em Títulos Públicos ¹	(10.635,5)	(11.271,2)	5,98	(16.364,7)	(18.659,6)	(16.821,2)	49,24
Dívida Mobil do TN Interna (em cart BC)	189.441,9	282.730,1	49,24	293.681,3	303.883,5	276.905,1	(2,06)
Dívida Securitizada	20.058,5	23.179,8	15,56	23.754,5	23.625,6	21.941,2	(5,34)
Dívida Mobiliária Externa	124.771,3	199.406,1	59,82	159.937,9	167.446,4	171.565,2	(13,96)
Títulos do Banco Central (em mercado)	126.197,6	67.125,1	(46,81)	42.517,6	34.136,1	30.659,0	(54,33)
Dívida Assumida pela União (Lei 8.727/93)*	24.878,5	24.649,5	(0,92)	24.798,5	25.028,4	25.079,8	1,75
Dívida Externa (Contratual)	43.631,7	63.609,7	45,79	52.250,5	54.239,7	50.853,2	(20,05)
Precatórios a Pagar (LRF, art. 30, § 7º) ²	528,7	0,7	(99,87)	37,2	36,2	0,1	(94,87)
Outras*	1.492,7	1.033,8	(30,74)	1.846,0	2.094,2	2.129,1	105,94
ATIVO FINANCEIRO (AF)	(452.485,6)	(549.496,7)	21,44	(588.310,6)	(612.086,7)	(626.375,4)	13,99
Disponibilidade	(84.852,9)	(89.869,8)	5,91	(119.213,5)	(139.379,2)	(121.898,1)	35,64
Depósitos do TN no BCB	(82.205,9)	(88.526,8)	7,69	(109.964,4)	(134.635,9)	(120.189,6)	35,77
Depósitos à vista	(1.880,0)	(567,0)	(69,84)	(599,2)	(577,3)	(493,1)	(13,03)
Arrecadação a Recolher*	(767,1)	(776,0)	1,17	(8.649,9)	(4.166,0)	(1.215,4)	56,62

Aplicações Financeiras	(88.098,5)	(118.123,2)	34,08	(116.080,1)	(120.971,7)	(145.410,5)	23,10
Disponibil do FAT no BNDES e Sist Banc	(52.510,9)	(67.133,5)	27,85	(64.574,2)	(68.845,2)	(74.222,6)	10,56
Aplic de Fundos Divs Junto ao Setor Priv	(30.330,5)	(44.900,4)	48,04	(45.678,4)	(52.077,8)	(71.225,5)	58,63
Recursos da Reserva Monetária	(5.257,1)	(6.089,3)	15,83	(5.827,4)	(48,7)	37,6	(100,62)
Renegoc de Dívidas de Entes da Federação	(260.983,0)	(323.397,8)	23,92	(335.322,0)	(335.792,8)	(344.062,7)	6,39
Dív Ren Est/Mun (Lei 9.496/97 e MP Mun)	(174.501,6)	(217.439,5)	24,61	(234.760,2)	(234.641,2)	(242.509,5)	11,53
Créditos da Lei 8.727/93*	(44.124,5)	(44.760,4)	1,44	(45.491,2)	(45.870,7)	(46.111,3)	3,02
Dív Ext Ren (Aviso MF nº 30 e outros)	(26.640,3)	(36.723,9)	37,85	(29.626,8)	(29.439,8)	(28.523,0)	(22,33)
Demais (Royalties, créds CEF ced à União/outs)	(15.716,6)	(24.474,1)	55,72	(25.443,7)	(25.841,0)	(26.918,9)	9,99
Demais Ativos Financeiros	(18.551,1)	(18.105,9)	(2,40)	(17.695,1)	(15.943,1)	(15.004,1)	(17,13)
Haveres Externos (DRME e Garantias)	(3.780,9)	(6.284,3)	66,21	(5.281,1)	(3.517,3)	(3.650,9)	(41,90)
Outros Créditos Bancários*	(14.770,2)	(11.821,6)	(19,96)	(12.414,0)	(12.425,7)	(11.353,1)	(3,96)
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)=(DC - AF)	545.745,8	633.860,2	16,15	572.291,1	617.941,4	615.202,8	(2,94)
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	167.739,1	201.927,3	20,38	212.188,4	217.665,6	224.920,2	11,39
% da DC sobre a RCL	595,11%	586,03%	(1,53)	546,97%	565,10%	552,01%	(5,81)
% da DCL sobre a RCL	325,35%	313,91%	(3,52)	269,71%	283,89%	273,52%	(12,87)

Fonte: Banco Central do Brasil.

¹ Inclui aplicações do INSS, FAT e fundos diversos em títulos públicos federais.

² Limite em regulamentação. O Poder Executivo encaminhou proposta de limite de endividamento da União para regulamentação pelo Senado.

* Valores provisórios

Analisando as informações prestadas no Balanço Geral da União em cotejo com os mesmos itens do Relatório de Gestão Fiscal, verificam-se divergências nos dois últimos exercícios, no estoque da dívida mobiliária do Tesouro Nacional em mercado e na carteira do Bacen, na dívida securitizada, na dívida mobiliária externa e na dívida externa contratual, conforme quadro abaixo:

Comparação RGF x BGU

ESTOQUES	R\$ milhões					
	Relatório de Gestão Fiscal		Balanço Geral da União		Diferença (BGU - RGF)	
	dez/02	dez/03	dez/02	dez/03	dez/02	dez/03
Dívida Mobiliária do TN no mercado	532.893	679.267	534.077	681.498	1.184	2.231
Dívida Mobiliária do TN no BC ¹	282.730	276.905	283.766	277.047	1.036	142
Dívida Securitizada ²	23.180	21.941	23.129	21.822	(51)	(119)
Dívida Mobiliária Externa	199.406	171.565	200.668	171.614	1.262	49
Dívida Externa (Contratual)	63.610	50.853	69.479	54.439	5.869	3.586

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

¹ Inclui dívida securitizada na carteira do Bacen

² Inclui dívida agrícola, Certificados de Privatização - CP, Certificados da Dívida Pública - CDP, Títulos da Dívida Agrária - TDA em mercado

Segundo a STN, tais divergências são oriundas da utilização de metodologias de cálculo distintas, bem como da desatualização das bases de dados utilizadas pela STN e pelo Bacen, cabendo acrescentar que, desde maio/2003, essas duas instituições constituíram grupo de trabalho informal para correção das informações apontadas. A diminuição da disparidade de valores em 2003, em comparação com a divergência verificada em 2002, parece confirmar o êxito do procedimento adotado.

Demonstrativos orçamentários das despesas com dívida pública federal em 2003

A permanente preocupação com o risco orçamentário de não haver dotação suficiente para fazer face às despesas com a dívida tem sido solucionada nos últimos exercícios com a inclusão de dispositivo de retificação orçamentária bastante generoso, conforme pode ser visto da leitura dos incisos IV e V do art. 4º da Lei nº 10.640, de 14/01/2003, que repete dispositivos de edições anteriores do normativo. Essa liberalidade do Legislativo decorre de um histórico de grande variação de preços e mais recentemente da alta volatilidade das taxas de juros durante o exercício, que dificulta consideravelmente a previsão do gasto. Essas motivações têm desestimulado os órgãos a realizarem uma programação orçamentária que funcione como instrumento efetivo de planejamento da despesa. A baixíssima aderência entre a posição da lei e o executado demonstrada no quadro seguinte reflete essas limitações no planejamento orçamentário.

Adicionalmente, a despesa com a dívida, na forma como é apresentada na Lei de Meios e em seus quadros, dificulta sobremaneira a localização de operações distribuídas nos diversos órgãos

setoriais. Para completar, a classificação orçamentária não inclui esse gasto nos grupos de despesa 2 e 6, nos órgãos e nas operações especiais específicos, o que termina por não demonstrar a existência de novas dívidas quando se faz uma busca pelos critérios indicados.

As três falhas comentadas podem ser confirmadas pelo demonstrativo das despesas com o pagamento da dívida, da Secretaria de Orçamento Federal, reproduzida no seguinte quadro resumo:

DESPESAS DE PAGAMENTO DA DÍVIDA
Exercícios 2002/2003 - (Empenhos Liquidados / Lei / Empenhos Liquidados)

R\$ mil

Grupo / Ação	2.002- Execução			2003 - Lei			2003 - Execução		
	Amortiz	Juros	Total	Amortiz	Juros	Total	Amortiz	Juros	Total
EXTERNA (A+B+C)	15.504.590	17.687.904	33.192.494	35.722.859	23.448.058	59.170.917	22.707.963	18.699.650	41.407.613
Dívida Contratual - Diversos órgãos (A)	3.487.240	1.483.394	4.970.634	3.111.825	2.530.420	5.642.245	2.309.839	1.291.630	3.601.469
Dívida Contratual - Op. Específicas (B)	3.205.978	1.996.517	5.202.495	10.107.299	2.705.375	12.812.674	9.239.930	1.644.485	10.884.415
Honra de Avais Externos	23.007	7.192	30.199	486.269	331.991	818.259	13.584	3.602	17.185
Operações Oficiais de Crédito	197.623	34.838	232.461	229.889	23.938	253.827	229.102	23.513	252.615
Extintas Autarquias., Fund., Emp.	265.152	35.742	300.894	201.973	21.971	223.944	232.384	23.805	256.189
Acordos de Reestruturação	203.797	978.432	1.182.229	3.401.667	910.356	4.312.024	3.482.998	734.461	4.217.459
Empréstimos e Financiamentos	2.516.399	940.313	3.456.712	5.787.501	1.417.119	7.204.621	5.281.863	859.104	6.140.967
Dívida Mobiliária (C)	8.811.372	14.207.993	23.019.365	22.503.735	18.212.263	40.715.998	11.158.193	15.763.535	26.921.728
Acordos de Reestruturação	1.251.197	3.030.106	4.281.303	2.036.418	3.176.413	5.212.831	1.881.877	2.681.783	4.563.660
Amortização e Encargos - Geral	2.410.291	11.177.887	13.588.178	1.468.500	15.035.850	16.504.350	1.468.500	13.081.752	14.550.252
Refinanciamento - Geral	5.149.884	0	5.149.884	18.998.817	0	18.998.817	7.807.816	0	7.807.816
INTERNA (D+E+F)	289.287.752	37.572.779	326.860.531	546.592.249	70.196.048	616.788.297	439.936.682	47.007.184	486.943.866
Dívida Contratual -Div. órgãos (D)	73.240	52.890	126.130	128.740	59.494	188.234	82.696	37.050	119.746
Dívida Contratual - Op. Esp. (E)	5.863.195	1.861.097	7.724.292	13.845.516	2.686.064	16.531.581	13.103.963	3.352.697	16.456.661
Formação de Est. CONAB/outras	473.169	0	473.169	1.291.700	0	1.291.700	777.899	0	777.899
BNDESPAR - Siderbrás	65.536	10.010	75.546	73.618	5.515	79.134	94.397	6.877	101.274
Honra Avais	0	0	0	243.134	165.995	409.130	0	116.400	116.400
Admi. Direta e Ind de Estados	1.244.149	1.495.925	2.740.074	1.326.234	1.455.411	2.781.645	1.326.234	1.455.411	2.781.645
Resultado Negativo BACEN	4.079.562	355.080	4.434.642	10.910.085	1.059.080	11.969.165	10.904.618	1.773.936	12.678.554
Criação de Estados	779	82	861	744	63	807	816	73	889
Dívida Mobiliária (F)	283.351.317	35.658.792	319.010.109	532.617.993	67.450.490	600.068.483	426.750.023	43.617.437	470.367.460
Extintas Autarquias, Fund., Emp.	605.505	117.029	722.534	622.123	137.972	760.095	749.253	118.334	867.587
Apoio ao Setor Agrícola	1.767.373	568.311	2.335.684	2.183.687	1.099.281	3.282.968	2.107.262	633.153	2.740.415
Acordos ou Sentenças Judiciais	193.481	46.514	239.995	73.509	18.964	92.473	77.017	11.042	88.059
Ajuste Fiscal nos Estados	135.624	77.283	212.907	137.525	84.961	222.486	161.843	86.780	248.623
Conta Petróleo	436.921	163.380	600.301	0	0	0	0	0	0
Amortização e Encargos - Geral	53.386.538	34.686.275	88.072.813	36.306.555	66.109.312	102.415.866	57.057.332	42.768.127	99.825.459
Refinanciamento - Geral	226.825.875	0	226.825.875	493.294.596	0	493.294.596	366.597.317	0	366.597.317
TOTAL GERAL	304.792.342	55.260.683	360.053.025	582.315.109	93.644.106	675.959.215	462.644.645	65.706.834	528.351.479
RESUMO AMORTIZAÇÃO									
AMORTIZAÇÃO EFETIVA	59.963.098			44.577.763			65.958.420		
REFINANCIAMENTO	244.829.244			537.737.346			396.686.225		
Resultado BACEN (Fte. 144)	4.079.562			10.910.085			10.904.618		
Emenda do Congresso (Fte. 144)	0			1.735.435			0		
Operações de Crédito Externas (Fte. 148)	4.918.619			2.937.000			2.820.755		
Ações específicas/Dívida Contratual (Fte. 143)	3.855.304			9.861.413			8.555.719		
Geral (Fte. 143)	231.975.759			512.293.413			374.405.133		
RESUMO JUROS E ENCARGOS									
Emissão de títulos		36.140.823			79.816.166			52.658.623	
Outras fontes		19.119.860			13.827.940			13.048.211	

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

Para averiguar as novas dívidas assumidas pela União no exercício financeiro, em decorrência da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, efetuou-se à apuração das despesas financiadas por conta da Fonte de Recursos "44" (Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional) e "64" (Títulos da Dívida Agrária), em nível de grupo de despesa, excluindo-se aquelas

relacionadas ao pagamento de juros e amortização. No exercício financeiro de 2003, o procedimento descrito acrescenta uma execução no valor de R\$ 9.306 milhões. Apresentamos no quadro seguinte o conjunto de operações, por programa de trabalho, não abrangidos pelo demonstrativo acima, de forma a completar a lacuna verificada:

		R\$ 1,00
Programa de Trabalho		Execução da Despesa
10302000439230001	MODERNIZACAO E ADEQUACAO DA REDE DE SUS NACIONAL	5.100.000
12364004131140043	INSTRUMENTAL PARA ENSINO E PESQUISA DEST. INT. PRIV. NO RGS	484.839
12364004150810043	MODERNIZACAO E RECUPERACAO DA INFRA-E NO R GS	1.825.773
20605035221300001	FORMACAO DE ESTOQUES PUBLICOS - AGF/B -NACIONAL	680.933.800
20846035207010001	PROGRAMA DE REVITALIZACAO DE COOPERAT -NACIONAL	44.199.998
21631013556110001	OBTENCAO DE TERRAS -NACIONAL	276.078.292
23846042102670001	FINANCIAMENTO E EQUALIZACAO DE JUROS -NACIONAL	930.123.240
28845090300470001	FUNDO DE MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO -NACIONAL	277.860.000
28845090304260001	TRANSFERENCIA A ESTADOS, DISTRITO FED - NACIONAL	1.574.540.000
28846090903430001	PROGRAMA DE INCENTIVO A REDUCAO DA PR NACIONAL (PROES)	5.225.449.221
28846999107030001	SUBSIDIO A HABITACAO DE INTERESSE SOC -NACIONAL	289.141.078
TOTAL		9.305.736.241

Fonte: SIAFI

No relatório prévio sobre as contas da União para o exercício de 2002, o Tribunal sugeriu que a Secretaria de Orçamento Federal criasse um quadro semelhante ao usado como demonstrativo das despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino na lei orçamentária anual. É interessante recomendar ao órgão de orçamento que cumpra a solicitação citada ou encontre uma forma de dar mais visibilidade às dívidas acima arroladas.

Quadro de Evolução da Dívida e Decomposição das Causas do Crescimento

Há uma diferença fundamental relativamente aos encargos ou serviço da dívida entre países desenvolvidos e aqueles chamados emergentes. No primeiro caso, estoques elevados de dívida podem ser mantidos com taxas reais relativamente baixas, uma vez que o risco de inadimplência é considerado inexistente. No caso dos países emergentes, com histórico de inadimplência relativamente recente ou estratégias de desvalorização do valor real de ativos obtidos a partir de operações de crédito, o custo dos juros se constitui numa pesada carga para o estado e a sociedade.

A utilização do indicador dívida líquida, no lugar do estoque, como percentual do PIB, para medição da solvabilidade da dívida pública, embaça a visão dos fatores causais da evolução da dívida. O saldo líquido apresenta três problemas básicos. O primeiro deles é que não há imunização entre ativos e passivos, regra geral com prazos de maturação bem mais largos para créditos do que para débitos. O segundo é que as taxas de captação da União são normalmente mais elevadas do que aquelas praticadas pelo Tesouro em suas operações de financiamento, particularmente em momentos de crise. Por último, há risco de crédito relativamente alto nas posições ativas, altamente concentradas em dívidas dos Estados para com a União e em créditos ao setor privado. Mesmo quando esses compromissos são saldados, vê-se o Governo Federal instado a conceder transferências adicionais de recursos, mediante novas divisões de receitas ou por meio de remissões fiscais que compensem os agentes devedores, com natural impacto sobre as contas do Tesouro Nacional. Dessa forma, a utilização do indicador usual “dívida líquida como percentual do PIB” é inadequada para medir a solvabilidade da dívida pública em países emergentes.

Cabe destacar ainda o ciclo vicioso entre a dívida líquida, as taxas de juros e a confiança dos investidores. De um lado, a pressão exercida pelo setor público sobre a poupança doméstica dificulta a queda da taxa de juros reais da economia. De outro lado, a acumulação de ativos embute um risco de crédito que não é propriamente estimado, o que erode ainda mais a confiança dos investidores em momentos de crise, submetendo a União ao pagamento de taxas de juros reais superiores à sua capacidade de pagamento no curto prazo. Isso, por sua vez, contribui para uma maior expansão da dívida líquida.

Para romper esse ciclo, é necessário que o Estado gere sucessivos superávites primários no intuito de amortizar parte da dívida e impedir uma tendência de crescimento explosivo da mesma.

No período 1995-2002 a dívida mobiliária doméstica federal mais que quadruplicou em termos reais, passando de 11,95% para 51,24% do PIB, um crescimento de 328,72%. Seguindo a metodologia desenvolvida em Bevilacqua e Garcia (2002), buscou-se quantificar as fontes de expansão e contração da dívida mobiliária federal.

A variação da dívida líquida pode ser mensurada seja pela diferença entre obrigações e ativos como pela soma do déficit primário aos pagamentos de juros mais os ajustes. De acordo com Necchio (2001), a igualdade entre essas duas formas de medição se assemelha à igualdade entre o passivo e o ativo de um balanço patrimonial num sistema de partidas dobradas, em que a origem dos recursos (passivo) deve se igualar ao uso dos recursos (ativo). As obrigações correspondem à dívida mobiliária, às outras dívidas domésticas e à dívida externa, enquanto os ativos se desdobram nos domésticos e nos externos. A decomposição da dívida mobiliária federal pode ser entendida pelo quadro abaixo.

Usos da Dívida: Uma Decomposição

$$(1) \text{ Dívida Líquida} = \text{Passivos ou Obrigações} - \text{Ativos}$$

$$(2) \Delta \text{ Dívida Líquida} = \Delta \text{ Obrigações} - \Delta \text{ Ativos}$$

$$(3) \Delta \text{ Dívida Líquida} = \text{Déficit Primário} + \text{Pagamento ou Incorporação de Juros} + \text{Ajustes}$$

$$(4) \Delta \text{ Obrigações} = \Delta \text{ DMF} + \Delta \text{ Outras Dívidas Domésticas} + \Delta \text{ Dívida Externa}$$

$$(5) \Delta \text{ Ativos} = \Delta \text{ Ativos Domésticos} + \Delta \text{ Ativos Externos}$$

$$(3), (4), (5) \Rightarrow (2)$$

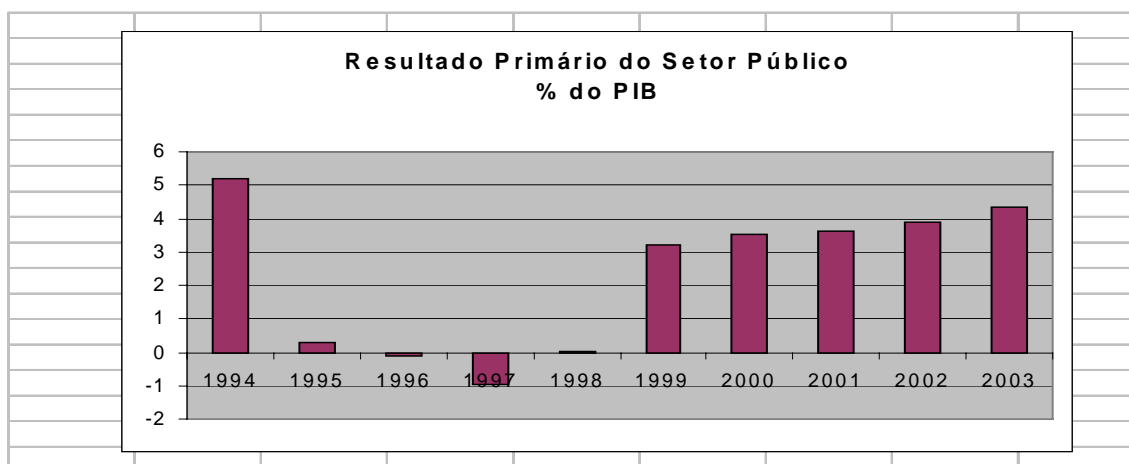
Resolvendo para a Dívida Mobiliária Federal tem-se,

Origem dos Fundos = Uso dos Fundos, então,

$$(6) \Delta \text{ Dívida Mobiliária Federal} = \text{Déficit Primário} + \text{Pagamento ou Incorporação de Juros} + \text{Ajustes} + \Delta \text{ Ativos Domésticos} + \Delta \text{ Ativos Externos} - \Delta \text{ Outras Dívidas Domésticas} - \Delta \text{ Dívida Externa}$$

De acordo com as tabelas "USOS DA DÍVIDA FEDERAL: 1994/1998" e "USOS DA DÍVIDA FEDERAL: 1998/2002" a seguir, o item individual mais importante para o crescimento da dívida foi o pagamento de juros ou sua incorporação ao estoque da dívida, alcançando 72,20% da expansão líquida total no valor de R\$ 616.850,61 milhões, considerando-se o mesmo período.

Entre 1995 e 2003, é possível separar três ciclos relativamente definidos. O primeiro deles, que vai de 1995 a 1998, foi caracterizado pela lassidão fiscal. No segundo, entre 1998 e 2002, houve um persistente esforço de contenção de despesas, continuado pela política fiscal executada em 2003.



A lassidão fiscal do período 1994-1998

A Tabela "USOS DA DÍVIDA FEDERAL: 1994/1998" abaixo apresenta a evolução da dívida no período 1994/1998. Os três itens que mais contribuíram para o aumento da dívida mobiliária federal foram os juros nominais, a renegociação com os estados e a variação do ajuste patrimonial, respectivamente, 44%, 33% e 14% dos R\$ 262.368,5 milhões de variação líquida total.

Usos da Dívida Federal: 1994/1998

	R\$ Milhões						
	dez/94	dez/95	dez/96	dez/97	dez/98	Varição	%
Dívida Líquida Federal (+ Banco Central)	65.836,21	90.406,30	128.413,28	167.741,82	231.267,74	165.431,53	63,05
Juros Nominais (Governo Federal + BC)	x	18.727,80	22.853,13	20.537,19	54.402,28	116.520,40	44,41
Deficit Primário (Governo Federal + BC)	x	-3.335,75	-2.907,57	2.374,56	-5.041,51	-8.910,27	-3,40
Déficit Nominal menos Variação da Dív LÍq de Est e Mun	x	1.681,52	214,31	3.823,79	3.402,93	9.122,55	3,48
Déficit Nominal menos Variação da Dív LÍq de Empr Est	x	-773,34	2.855,03	26.592,35	5.808,53	34.482,57	13,14
Variação do Ajuste Patrimonial	x	x	16.142,14	2.646,83	17.813,92	36.602,89	13,95
Variação do Ajuste de Privatização	x	x	1.144,00	16.646,14	12.860,27	30.650,41	11,68
Ajustamento não computado pelo BC	x	8.264,69	0,00	0,00	0,00	8.264,69	3,15
Ativos	106.558,54	147.888,21	192.459,56	257.349,80	270.151,58	163.593,04	62,35
1. Domésticos	73.806,28	97.534,72	130.029,31	199.145,60	216.332,39	142.526,11	54,32
1.1. Recursos do FAT	12.800,00	17.728,00	20.486,00	23.291,23	27.878,83	15.078,83	5,75
1.2. Créditos do BC às Instituições Financeiras	20.561,00	34.577,00	67.648,00	68.920,00	48.490,18	27.929,18	10,65
1.3. Renegociação (Lei nº 8.727/93)	8.276,27	10.011,03	11.469,69	12.998,61	3.849,18	-4.427,09	-1,69
1.4. Renegociação (Lei nº 9.496/97 e PROES)	x	x	x	49.480,37	86.612,46	86.612,46	33,01
1.5. Outros Ativos	32.169,01	35.218,69	30.425,62	44.455,39	49.501,74	17.332,73	6,61
2. Reservas Internacionais	32.752,26	50.353,49	62.430,25	58.204,20	53.819,19	21.066,93	8,03
Outras Dívidas (-)	112.139,76	131.628,51	147.965,84	172.806,07	178.795,82	47.167,31	17,98
1. Domésticas	46.946,67	57.561,68	72.858,44	97.113,73	86.164,38	39.217,71	14,95
1.1 Base Monetária	17.685,00	21.681,00	19.796,00	31.828,00	39.223,00	21.538,00	8,21
1.2. Outras	29.261,67	35.880,68	53.062,44	65.285,73	46.941,38	17.679,71	6,74
2. Externas	65.193,09	74.066,83	75.107,40	75.692,34	92.631,44	27.438,35	10,46
TOTAL	60.255,00	106.666,00	172.907,00	252.285,55	322.623,50	262.368,50	100,00

Fonte: Garcia & Beviláqua

A contenção fiscal do período 1998-2002

Os dois choques a que foi submetida a economia no período 1998/2002 mantiveram os juros nominais como item de maior expansão da variação da dívida, juntamente com as outras dívidas externas e a variação do ajuste patrimonial, representando, respectivamente, 93%, 67% e 52% da variação da dívida líquida total de R\$ 354.482 milhões. Sem o esforço fiscal, R\$ 97 milhões teriam sido acrescentados ao estoque, sem contar o custo de sua rolagem em um período caracterizado por alta volatilidade das taxas de juros.

A tabela "USOS DA DÍVIDA FEDERAL: 1998/2002" a seguir apresenta as fontes de expansão e contração da dívida para o período 1998-2002. A participação dos juros aumenta também em termos reais: o pagamento de juros (39,87% do PIB) excedeu tanto a variação da dívida líquida (29,38% do PIB) como a variação da dívida mobiliária federal doméstica (39,29% do PIB). Os outros três itens cresceram, respectivamente, 12,13%, 19,92% e 16,45% do PIB no período 1995-2002.

Usos da Dívida Federal: 1998/2002

	R\$ Milhões						
	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	Varição	%
Dívida Líquida Federal (+ Banco Central)	231.267,74	316.221,69	352.967,13	411.771,95	560.828,00	329.560,26	92,97
Juros Nominais (Governo Federal + BC)	54.402,28	88.881,41	54.926,30	66.434,53	118.612,00	328.854,24	92,77
Deficit Primário (Governo Federal + BC)	-5.041,51	-22.672,11	-20.430,59	-21.979,78	-31.919,00	-97.001,48	-27,36
Déficit Nominal menos Variação da Dív LÍq de Est e Mun	3.402,93	-9.292,19	8.383,79	-19.984,34	-11.900,00	-32.792,74	-9,25
Déficit Nominal menos Variação da Dív LÍq de Empr Est	5.808,53	-6.514,65	-3.443,79	-1.398,89	-7.681,00	-19.038,33	-5,37
Variação do Ajuste Patrimonial	17.813,92	43.524,52	17.537,27	36.714,00	85.603,00	183.378,79	51,73
Variação do Ajuste de Privatização	12.860,27	8.973,03	20.238,56	980,50	3.637,00	33.829,09	9,54
Ajustamento não computado pelo BC	x	X	x	x	x	0,00	0,00
Ativos	270.151,58	343.338,99	377.796,91	462.963,12	600.279,75	330.128,17	93,13
1. Domésticos	216.332,39	278.352,23	313.246,23	379.738,69	466.670,00	250.337,61	70,62
1.1. Recursos do FAT	27.878,83	33.405,29	51.092,01	60.977,25	75.840,00	47.961,17	13,53
1.2. Créditos do BC às Instituições Financeiras	48.490,18	40.812,82	37.341,00	21.573,00	19.895,00	-28.595,18	-8,07

1.3. Renegociação (Lei nº 8.727/93)	3.849,18	4.851,06	4.754,65	19.246,02	20.111,00	16.261,82	4,59
1.4. Renegociação (Lei nº 9.496/97 e PROES)	86.612,46	131.540,25	154.830,36	174.501,56	217.439,00	130.826,54	36,91
1.5. Outros Ativos	49.501,74	67.742,81	65.228,21	103.440,86	133.385,00	83.883,26	23,66
2. Reservas Internacionais	53.819,19	64.986,76	64.550,68	83.224,43	133.609,75	79.790,56	22,51
Outras Dívidas (-)	178.795,82	245.193,50	241.554,97	279.136,69	484.002,14	238.808,64	67,37
1. Domésticas	86.164,38	97.042,92	91.609,77	92.659,91	152.802,00	66.637,62	18,80
1.1 Base Monetária	39.223,00	48.430,00	47.679,00	53.247,00	73.302,00	34.079,00	9,61
1.2. Outras	46.941,38	48.612,92	43.930,77	39.412,91	79.500,00	32.558,62	9,18
2. Externas	92.631,44	148.150,58	149.945,20	186.476,78	331.200,14	238.568,70	67,30
TOTAL	322.623,50	414.367,18	489.367,18	595.598,38	677.105,61	354.482,11	100,00

Fonte: Garcia & Bevilacqua/Banco Central

Evolução recente: os exercícios de 2002/2003

O aprofundamento do esforço fiscal impediu que R\$ 38.744 milhões fossem acrescentados à variação líquida positiva de R\$ 88.045 milhões, dos quais R\$ 78.179 milhões de juros nominais.

Usos da Dívida Federal: 2002/2003

	R\$ Milhões			
	Dez/02	Dez/03	Variação	Partic %
Dívida Líquida Federal (+ Banco Central)	560.828,00	578.748,01	17.920,01	54,60%
Juros Nominais (Governo Federal + BC)	118.612,00	78.179,47	196.791,47	599,60%
Deficit Primário (Governo Federal + BC)	-31.919,10	-38.743,88	-70.662,98	-215,30%
Déficit Nominal menos Variação da Dív Líq de Est e Mun	-11.919,66	3.261,56	-8.658,10	-26,38%
Déficit Nominal menos Variação da Dív Líq de Empr Est	-2.056,62	1.180,74	-875,88	-2,67%
Variação do Ajuste Patrimonial	85.603,00	-3.531,49	82.071,51	250,06%
Variação do Ajuste de Privatização	3.637,00	0,00	3.637,00	11,08%
Ajustamento não computado pelo BC	x	x	0,00	0,00%
Ativos	600.280,41	653.904,08	53.623,67	163,39%
1. Domésticos	466.670,66	511.516,94	44.846,28	136,64%
1.1. Recursos do FAT	75.840,29	88.052,61	12.212,32	37,21%
1.2. Créditos do BC às Instituições Financeiras	19.895,00	16.985,00	-2.910,00	-8,87%
1.3. Renegociação (Lei nº 8.727/93)	20.110,89	21.031,50	920,62	2,81%
1.4. Renegociação (Lei nº 9.496/97 e PROES)	217.439,48	242.509,52	25.070,04	76,39%
1.5. Outros Ativos	133.385,00	142.938,31	9.553,31	29,11%
2. Reservas Internacionais	133.609,75	142.387,14	8.777,39	26,74%
Outras Dívidas (-)	484.002,80	522.726,09	38.723,29	117,99%
1. Domésticas	152.802,66	148.662,69	-4.139,97	-12,61%
1.1 Base Monetária	73.302,00	73.219,00	-83,00	-0,25%
1.2. Outras	79.500,66	75.443,69	-4.056,97	-12,36%
2. Externas	331.200,14	374.063,40	42.863,26	130,60%
TOTAL	677.105,61	709.926,00	32.820,39	100,00%

Fonte: Banco Central

Elaboração: Semag – TCU

Custo da dívida pública mobiliária federal

Uma das recomendações do Relatório e Parecer Prévio para as Contas do Governo da República do exercício de 2002 foi no sentido de que o Ministério da Fazenda especificasse no Plano Anual de Financiamento da Dívida o custo da dívida do exercício anterior, bem como o previsto para o exercício do Plano, descrevendo a metodologia utilizada para a construção desses indicadores. Quanto ao custo da dívida do exercício anterior, informa o órgão já constar do “Resultado do Tesouro Nacional” divulgado mensalmente pela STN. De acordo com a publicação, o custo médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi – em 2003 foi de 23,07%, excluindo títulos indexados ao câmbio, e de 18,55%, incluindo títulos indexados ao câmbio. Para a Dívida Pública Mobiliária Federal Externa – DPMFe – o custo médio *em dólares* divulgado foi de 8,96% em 2003. A forma de apresentação, contudo, separa o cálculo do custo da dívida interna e da externa e não explicita a metodologia aplicada, motivo pelo qual entende-se conveniente que se renove o pedido de explicitação, vez que contato anterior dera conta de alteração da metodologia empregada.

Em condições normais, a metodologia que vinha sendo utilizada não apresentava distorções, sendo semelhante à que o Tesouro Nacional estabeleceu a partir do mês de fevereiro de 2003. No entanto, em momentos de maior volatilidade, tal metodologia apresentava fortes distorções, o que tornava inconsistente o cálculo do custo da DPMFi.

De acordo com a Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública–CODIV/STN, o custo médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi, de responsabilidade do Tesouro Nacional, é um parâmetro que busca refletir a média da rentabilidade dos títulos ou, de outra forma, da Taxa Interna de Retorno (TIR) dos títulos do Tesouro (segundo os seus juros e deságios), bem como das variações de seus indexadores, demonstrando assim o custo de carregamento da dívida.

Apresenta-se abaixo maior detalhamento do novo cálculo comparativamente ao que vinha sendo utilizado. A metodologia anterior de apuração do custo médio da DPMFi consistia, primeiramente, no produto entre a TIR de cada título e a variação mensal de seu indexador (na forma anualizada). Visto que a variação mensal do indexador era anualizada antes de se efetuar a ponderação, as variações significativas passavam a ter seu efeito ampliado em momentos de maior volatilidade. A fórmula utilizada para o cálculo é apresentada a seguir:

$$(1) Cmi = [(1+TIR)*(1+\Delta Index)] - 1$$

Em que:

CMi = Custo médio do título “i”;

TIR = Rentabilidade do título, medida pela Taxa Interna de Retorno, ao ano, apurada na sua emissão;

Δ Index = Variação do indexador do título observada no mês, na forma anual (252/nº dias úteis do mês);

A partir do cálculo efetuado por título, apurava-se o custo médio total da DPMFi, ponderando-se os custos individuais pelos seus respectivos estoques iniciais.

$$(2) CMT = (CM_1 VF_1 + CM_2 VF_2 + \dots + CM_n VF_n) / (VF_1 + VF_2 + \dots + VF_n)$$

Em que:

CMT = Custo médio ponderado da DPMFi ;

CM_{1, 2, ..., n} = Custo médio de cada título apurado na fórmula anterior;

VF_{1, 2, ..., n} = Valor financeiro (estoque inicial) de cada título.

O novo cálculo propõe que na fórmula (1), a rentabilidade dos títulos (TIR), bem como a variação do indexador do título (Δ Index), sejam apresentados ao mês, ao invés de ao ano, como na metodologia anterior, para posteriormente serem anualizados na fórmula (2), que é calculada da seguinte forma:

$$(3) CMT = (CM_1 VF_1 + CM_2 VF_2 + \dots + CM_n VF_n)^{(252/du)} / (VF_1 + VF_2 + \dots + VF_n)^{(252/du)}$$

Em que:

CMT = Custo médio ponderado da DPMFi ;

$CM_{1, 2, \dots, n}$ = Custo médio de cada título apurado na fórmula anterior;

$VF_{1, 2, \dots, n}$ = Valor financeiro (estoque inicial) de cada título

du = dias úteis no mês

A metodologia acima consta da “Nota Explicativa” sobre o custo médio da DPMFi. Quanto à DPMFe, informa ainda a CODIV/STN não haver diferença entre o cálculo de custo dos bônus de negociação e dos de captação. Para o cálculo do custo médio, pondera-se a taxa anual de juros dos títulos pelos seus respectivos saldos devedores, determinando, assim, o custo médio de uma agregação de títulos.

Exemplo:

Custo Médio **bradies** = (Tx anual de juros do Brazil Investment Bonds * Saldo Devedor do Brazil Investment Bond) + (Taxa anual de juros do Par Bond * Saldo devedor do Par) + (...) / Somatório de todos os saldos devedores dos Bradies.

É importante esclarecer que os Bradies são um conjunto de títulos que foram emitidos em troca da dívida externa brasileira em 1994, quais sejam: EI Bond, FLIRB, New Money Bond 1994, DCB, BIB Exit Bond, C Bond, Par Bond e Discount Bond.

Quanto ao custo previsto para o exercício seguinte, informa a STN que há duas razões para que não seja divulgado. A primeira é de “traria ineficiência para a estratégia de refinanciamento, ao influenciar a percepção da exposição do Tesouro Nacional pelo mercado”, e a segunda é de que uma boa aproximação *ex-ante* do custo de financiamento é a taxa SELIC, cuja estimativa pode ser obtida a partir de relatórios oficiais. Não obstante o argumento apresentado, parecem conflitantes as duas justificativas, ao tempo em que se priva do controle um indicador de performance que avalia o desempenho da STN no gerenciamento da dívida.

Relatório anual da dívida pública: demonstrativos e análise

O processo decisório relacionado a uma estratégia apropriada de gerenciamento da dívida pode ser entendido como um problema de otimização condicionado, no qual se tenta minimizar o custo da dívida, considerando as restrições impostas, principalmente, pelas políticas monetária e fiscal. O documento que tem descrito o gerenciamento é o Plano Anual de Financiamento da Dívida - PAF, que em 2004 foi desdobrado em um Relatório sobre o exercício de 2003 e no próprio PAF/2004.

Após três edições, pela Secretaria do Tesouro Nacional, do documento “Dívida Pública: Plano Anual de Financiamento - PAF”, importantes modificações foram feitas nessa quarta edição. Uma delas foi a separação do conteúdo em dois informes, quais sejam o relatório anual, que discorre sobre a gestão da dívida no exercício anterior, e o plano anual de financiamento para o exercício, publicado mais tardiamente e que trata do planejamento para o exercício, além de corrigir alguns dados do relatório sobre o exercício passado. Os demonstrativos e a análise que se faz do relatório da STN nesse tópico são neles suportados, complementados pelo PAF/2003, onde estavam explicitados os propósitos do gerenciamento da dívida para 2003.

A segunda modificação, em decorrência da inclusão da dívida externa no planejamento de 2003, foi o aumento da abrangência do relatório, que passou a permitir a análise da dívida pública federal (DPF) em mercado e não somente da Dívida Pública Mobiliária Interna – DPMFi – de responsabilidade do Tesouro Nacional e do Banco Central, como se fazia até 2003. De acordo com o Tesouro, a DPF abrange, além da DPMFi, as dívidas mobiliária e contratual externa de responsabilidade do Tesouro.

Uma terceira mudança aparece nos quadros demonstrativos de descasamento de ativos e passivos. No PAF/2003, registrava-se a não-inclusão do “INSS, de garantias, colaterais, contra-garantias, vencimentos das operações de swap, ativos e passivos do Banco Central”. No relatório mantém-se a não-inclusão do INSS e anuncia-se que “no passivo, incluem-se base monetária, operações de mercado aberto e recursos do Banco Central”.

A quarta alteração foi a inclusão dos cupons de juros na projeção do percentual vincendo em doze meses. Não foi especificada, contudo, a taxa de conversão para os cupons da dívida externa nos diferentes meses de vencimento de cupons.

Um último aspecto a considerar é que pelo menos quatro observações feitas por esse Tribunal no Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo de 2002 foram incorporadas no Relatório da Dívida e PAF/2004, quais sejam a pouca relevância da apresentação da duração para o estoque, a necessidade de separação do percentual denominado e referenciado ao câmbio na composição do estoque, a apresentação do percentual previsto e executado de assunção de passivos e a referência mais explícita à interface entre as operações compromissadas do Banco Central e o insucesso na venda de títulos e/ou a recusa do Tesouro em aceitar as taxas ofertadas nos leilões.

O objetivo enunciado no PAF/2003 para o gerenciamento da dívida pública federal foi “minimizar os custos de financiamento no longo prazo, assegurando a manutenção de níveis prudentes de risco e contribuindo para o bom funcionamento do mercado de títulos públicos, elementos essenciais para alcançar este objetivo”. De acordo com o documento, no entanto, “o primeiro fator a ser considerado para a formulação efetiva da estratégia de financiamento para 2003 é a necessidade de financiamento da DPF.”

No cenário básico, os vencimentos projetados eram de aproximadamente R\$ 300,1 bilhões, dos quais 73,38% (R\$ 200,2 bilhões) referentes à DPMFi, 15,29% (R\$ 45,9 bilhões) às dívidas mobiliária e contratual externas e 11,33% (R\$ 34,0 bilhões) para as maturações da dívida do Banco Central. É difícil a comparação entre o previsto no Gráfico 9 (PAF/2003, pg. 24) e o realizado, uma vez que o gráfico XIV – Vencimentos e Resgates Antecipados/Trocas (Relatório Anual da Dívida Pública, pg. 22) não explicita se os valores incluem a dívida contratual e mobiliária externa, além de incluir R\$ 64 bilhões de trocas e resgates antecipados. As diferenças entre os dois quadros podem ser vistas abaixo:

Valores Previstos no PAF/2003 e Gráfico XIV (Relatório Anual)

Mês	PAF/03	Execução	Diferença	R\$ milhões
				Diferença %
Janeiro	12.429	8.351	4.078	32,81
Fevereiro	29.915	25.680	4.235	14,16
Março	22.938	25.487	-2.549	(11,11)
Abril	43.337	26.964	16.373	37,78
Mai	32.409	33.719	-1.310	(4,04)
Junho	39.987	29.075	10.912	27,29
Julho	22.575	30.582	-8.007	(35,47)
Agosto	34.619	19.183	15.436	44,59
Setembro	16.879	21.188	-4.309	(25,53)
Outubro	18.603	26.308	-7.705	(41,42)
Novembro	14.294	20.756	-6.462	(45,21)
Dezembro	12.130	22.896	-10.766	(88,76)
Total	300.115	290.189	9.926	3,31

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Caso o referido Gráfico XIV trate apenas da dívida interna, a diferença entre o previsto e o alcançado é de 13% a mais, resultado de R\$ 254,2/R\$ 290,2 (R\$ 300,1 – R\$ 45,9 = R\$ 254,2). Em qualquer dos casos, a altíssima variação dos resultados mês a mês dá uma idéia clara da acuidade de

estimação da demanda futura sobre os papéis e, conseqüentemente, dos riscos de refinanciamento a que está exposto o Tesouro Nacional.

Três indicadores do risco de refinanciamento e a composição ao final do ano são publicados no relatório. São eles o estoque (em bilhões de reais) da dívida pública federal em mercado, seu prazo médio (em meses) e o percentual vincendo em 12 meses. Conforme anteriormente citado, a informação sobre a duração foi excluída. A composição está fracionada por quatro indexadores e mais um residual. São utilizados um cenário otimista, um pessimista e um identificado pelo Tesouro como o “*consenso de mercado*”, ainda que a publicação contenha apenas os limites mínimo e máximo, conforme pode-se verificar no quadro abaixo:

Indicadores	dez/02	dez/03	dez/03	dez/03
	execução	mínimo	máximo	execução
Estoque da DPF em Mercado (R\$ milhões)	893,3	940,0	1.020,0	965,8
Prazo Médio da DPF (meses)	42,6	41,0	45,0	39,0
Duração (meses)	33,3	29,0	33,0	x
% Vincendo em 12 meses	34,6	31,0	36,0	30,7
Participação no Estoque da DPF (%)				
Prefixado	1,5	4,0	11,0	9,5
Selic	41,8	38,0	44,0	46,5
Câmbio	45,8	36,0	45,0	32,5
Denominado	30,2	x	x	24,3
Referenciado	15,6	x	x	8,2
Índices de Preços	9,2	9,0	13,0	10,3
TR e Outros	1,6	1,0	3,0	1,4
Total	99,9	88,0	116,0	100,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A comparação dos dados de execução de 2002 e 2003 apresentados pela STN aponta um crescimento de 8,1% no estoque, a diminuição do prazo médio dos títulos e o aumento do percentual vincendo em doze meses, entre dezembro dos dois exercícios. Quanto à composição do estoque, três observações merecem destaque. A primeira delas atesta a persistência do Tesouro em aumentar o percentual de prefixados de 1,5% para 9,5% da composição, mesmo em uma conjuntura de fortíssima divergência de expectativa de inflação entre o mercado e o Banco Central. Conforme pode-se observar no Relatório Focus, o consenso de mercado situava-se em 12,33% para a variação do IPCA no exercício de 2003, enquanto que a previsão de variação pelo BACEN situava-se na casa de 9%.

De acordo com o Relatório da Dívida, apesar do “caráter eminentemente indicativo”, o gerenciamento de ativos e passivos intenta analisar os descasamentos líquidos do Governo Federal em termos de indexadores, prazos de vencimento e fluxos de caixa, que podem ser visualizados no quadro abaixo:

Descasamentos entre Ativos e Passivos do Governo Central

Discriminação	R\$ milhões							
	dez/02				dez/03			
	Previsto (A)	Alcançado (B)	Previsto Ativo (C)	Alcançado Ativo (D)	Previsto Passivo (E)	Alcançado Passivo (F)	Previsto G = (E) - (C)	Alcançado (H) = (F) - (D)
Índices de Preços	(184,98)	(156,54)	277,91	309,00	108,64	99,10	(169,27)	(209,90)
Câmbio	293,89	378,72	358,28	66,10	720,99	407,70	362,71	341,60
Juros	420,62	401,00	148,28	136,00	534,04	517,10	385,76	381,10
Prefixado	56,33	13,66	x	9,00	103,73	91,50	103,73	82,50
Renda Variável	(16,46)	(8,68)	2,53	X	x	x	(2,53)	0,00
Não Remunerado	39,30	37,93	12,94	X	60,98	x	48,04	0,00
Demais	x	x	x	15,80	x	x	x	(15,80)
Total	608,70	666,09	799,94	535,90	1.528,38	1.115,40	728,44	579,50

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Seguindo-se o procedimento do PAF/2004, que atualiza os dados do Relatório da Dívida para 2003, de indicar os ativos líquidos entre parênteses, é evidente o forte descasamento, quanto a indexadores, entre ativos e passivos. A assertiva do Tesouro é de que “*na inexistência de ativos suficientes para equilibrar a equação, deve-se considerar que a contrapartida do passivo líquido será representada pelo valor presente líquido dos superávites futuros do Governo Federal.*” Não obstante esse entendimento, cabe observar que a desconsideração dos resultados do INSS limita consideravelmente essa possibilidade.

Conclusões

A abrangência do Relatório de Gestão Fiscal deixa de fora do escrutínio da evolução da dívida todas as operações das empresas estatais não dependentes. Trata apenas dos entes constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para os quais a expansão da dívida consolidada entre 2002 e 2001 é de 18,55% e entre 2003 e 2002 é de 3,94%. Para os mesmos períodos, os ativos financeiros crescem respectivamente, 21,44% e 11,39%. A dívida consolidada *líquida*, portanto, aumenta 16,15% entre os dois primeiros anos e cai 2,51% entre 2003 e 2002.

Há baixíssima aderência entre os números previstos e a execução dos diversos itens da dívida pública federal na lei orçamentária para o exercício de 2003, conforme pode ser visto no demonstrativo “Despesas de Pagamento da Dívida”, da Secretaria de Orçamento Federal. Adicionalmente, a apresentação da despesa com a dívida dificulta sobremaneira a localização de operações distribuídas nos diversos órgãos setoriais. Para completar, a classificação orçamentária não inclui esse gasto nos grupos de despesa 2 e 6, nos órgãos e nas operações especiais específicas, o que termina por não demonstrar essas novas dívidas quando se faz uma busca pelos critérios indicados. Em 2003, um total de R\$ 9.306 milhões foi identificado nessa situação.

A decomposição das causas de expansão e contração da dívida pública identificou as principais causas de seu crescimento. Em ordem de importância foram o pagamento de juros ou sua incorporação ao estoque, o aumento de outras dívidas externas, o reconhecimento de “esqueletos” gerados em exercícios anteriores e a acumulação de ativos referentes às dívidas dos estados com a União. Sem a geração de superávites primários, no entanto, o estoque e o peso dos encargos teriam sido ainda maiores.

A utilização do indicador dívida líquida, no lugar do estoque, como percentual do PIB, embaça a avaliação da evolução da situação patrimonial do setor público. No Brasil, não há imunização entre ativos e passivos, regra geral com prazos de maturação bem mais largos para créditos do que para débitos. As taxas de captação da União são normalmente mais elevadas do que aquelas praticadas pelo Tesouro em suas operações de financiamento, particularmente em momentos de crise. Adicionalmente, há risco de crédito relativamente alto nas posições ativas, altamente concentradas em dívidas dos Estados para com a União e em créditos ao setor privado. Além disso, mesmo quando esses compromissos são saldados, vê-se o Governo Federal instado a conceder transferências adicionais de recursos, com novas divisões de receitas ou remissões fiscais, que compensem os agentes devedores, com natural impacto sobre as contas do Tesouro.

Há diferenças na metodologia de cálculo de custo para as dívidas mobiliária interna e externa, de acordo com informação da STN/MF. O custo médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna passou de 27,62% em 2002 para 23,07% em 2003. Para a Dívida Pública Mobiliária Federal Externa, o custo médio anual, medido em dólares, foi de 8,96%. Não conseguimos informação sobre o custo da dívida contratual.

Continua havendo limitações nos indicadores utilizados no PAF. O primeiro deles é que não há compromisso com uma meta, como ocorre com a política monetária. Um segundo, como comentado, é que não há especificação de um custo que possa ser usado como indicador do objetivo de minimização e, uma vez que pode haver objetivos conflitantes entre a atuação do Banco Central e da

STN, é natural que a política monetária seja predominante. Não é possível verificar a performance do objetivo anunciado no PAF de “minimizar os custos de financiamento no longo prazo”, devido à inexistência de um indicador que permita aferir essa performance.

ANEXO I
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS POR FUNÇÃO
Exercícios - 2001/2002/2003

R\$ milhões

FUNÇÃO	REALIZADO 2001	%	REALIZADO 2002	%	REALIZADO 2003	%
Legislativa	2.109	0,3	2.474	0,4	3.075	0,4
Judiciária	6.716	1,1	8.187	1,2	8.360	1,0
Essencial à Justiça	860	0,1	1.044	0,2	1.356	0,2
Administração	7.266	1,2	8.229	1,2	7.363	0,8
Defesa Nacional	11.892	2,0	12.617	1,9	11.570	1,3
Segurança Pública	2.604	0,4	2.202	0,3	2.405	0,3
Relações Exteriores	926	0,2	1.328	0,2	1.164	0,1
Assistência Social	5.298	0,9	6.513	1,0	8.416	1,0
Previdência Social	107.544	17,8	123.218	18,3	145.478	16,6
Saúde	23.634	3,9	25.435	3,8	27.172	3,1
Trabalho	7.441	1,2	8.478	1,3	9.495	1,1
Educação	11.637	1,9	13.223	2,0	14.224	1,6
Cultura	278	0,0	240	0,0	231	0,0
Direitos da Cidadania	584	0,1	411	0,1	394	0,0
Urbanismo	491	0,1	487	0,1	343	0,0
Habitação	357	0,1	127	0,0	122	0,0
Saneamento	233	0,0	97	0,0	59	0,0
Gestão Ambiental	1.899	0,3	1.265	0,2	948	0,1
Ciência e Tecnologia	1.592	0,3	1.507	0,2	1.993	0,2
Agricultura	5.482	0,9	5.500	0,8	6.506	0,7
Organização Agrária	1.330	0,2	1.381	0,2	1.430	0,2
Indústria	477	0,1	418	0,1	439	0,1
Comércio e Serviços	2.782	0,5	1.831	0,3	2.067	0,2
Comunicações	456	0,1	566	0,1	641	0,1
Energia	726	0,1	7.819	1,2	3.905	0,4
Transporte	3.962	0,7	5.142	0,8	3.048	0,3
Desporto e Lazer	298	0,0	265	0,0	160	0,0
Encargos Especiais	394.560	65,4	434.926	64,4	614.092	70,1
Reserva de Contingência	0	0,0	0	0,0	-	0,0
TOTAL	603.434	100,0	674.928	100,0	876.456	100,0

Fonte: Balanços Gerais da União - 2001/2003

ANEXO II
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS POR CATEGORIA ECONÔMICA
Evolução 1994/2003

R\$1,00

ANO	DESPESAS CORRENTES				DESPESAS DE CAPITAL				TAXA DE INFLAÇÃO (INPC)	INFLATOR
	A Preços Correntes		A Preços de 2003		A Preços Correntes		A Preços de 2003			
	Valor	Var. %	Valor	Var. %	Valor	Var. %	Valor	Var. %		
1994	102.637.520.191	-	231.135.611.276	-	73.584.833.040	-	165.710.115.889	-	929,32	2,2520
1995	193.598.334.824	88,62	357.415.761.830	54,63	114.348.792.966	55,40	211.107.502.497	27,40	21,98	1,8462
1996	153.454.039.175	(20,74)	259.624.725.387	(27,36)	136.281.486.028	19,18	230.570.948.641	9,22	9,12	1,6919
1997(*)	168.497.603.966	9,80	273.218.827.388	5,24	217.905.691.558	59,89	353.334.030.439	53,24	4,34	1,6215
1998	199.342.122.731	18,31	315.380.239.742	15,43	300.840.274.825	38,06	475.961.009.637	34,71	2,49	1,5821
1999	228.335.463.370	14,54	333.164.953.620	5,64	360.200.193.342	19,73	525.569.173.257	10,42	8,43	1,4591
2000	250.001.064.290	9,49	346.515.907.999	4,01	366.381.451.238	1,72	507.825.843.104	(3,38)	5,27	1,3861
2001	293.726.970.765	17,49	372.005.243.721	7,36	309.707.893.451	(15,47)	392.245.084.221	(22,76)	9,44	1,2665
2002	339.072.729.009	15,44	374.268.478.280	0,61	335.855.360.886	8,44	370.717.147.346	(5,49)	14,74	1,1038
2003	383.919.189.064	13,23	383.919.189.064	2,58	492.537.463.269	46,65	492.537.463.269	32,86	10,38	1

Fonte: Balanços Gerais da União - 1994/2003

(*) Includas as Transferências Intragovernamentais

ANEXO III
DESPESA ORÇAMENTÁRIA REALIZADA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO
Exercícios - 2001/2003

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	R\$ mil							
	2001 (A)	%	2002 (B)	%	2003 (C)	%	% B/A	% C/B
Acre	377.066	0,06	278.443	0,04	296.694	0,03	(26,16)	6,55
Alagoas	1.262.995	0,21	658.682	0,10	676.413	0,08	(47,85)	2,69
Amapá	492.987	0,08	528.725	0,08	559.790	0,06	7,25	5,88
Amazonas	1.376.244	0,23	929.431	0,14	967.595	0,11	(32,47)	4,11
Bahia	5.648.361	0,94	1.973.152	0,29	2.006.901	0,23	(65,07)	1,71
Ceará	4.067.442	0,67	2.037.236	0,30	1.947.301	0,22	(49,91)	(4,41)
Distrito Federal	477.993.117	79,21	611.131.279	90,55	809.687.854	92,38	27,85	32,49
Espírito Santo	1.630.301	0,27	700.083	0,10	776.713	0,09	(57,06)	10,95
Exterior	3.067.939	0,51	3.509.951	0,52	2.346.493	0,27	14,41	(33,15)
Goiás	1.966.044	0,33	911.450	0,14	1.043.240	0,12	(53,64)	14,46
Maranhão	1.777.566	0,29	764.683	0,11	815.598	0,09	(56,98)	6,66
Mato G. do Sul	1.040.601	0,17	558.397	0,08	619.068	0,07	(46,34)	10,87
Mato Grosso	1.227.805	0,20	698.107	0,10	815.657	0,09	(43,14)	16,84
Minas Gerais	10.550.500	1,75	4.053.025	0,60	4.327.531	0,49	(61,58)	6,77
Pará	2.410.991	0,40	1.407.892	0,21	1.396.573	0,16	(41,61)	(0,80)
Paraíba	2.089.289	0,35	1.233.294	0,18	1.265.889	0,14	(40,97)	2,64
Paraná	4.917.283	0,81	1.753.834	0,26	2.059.134	0,23	(64,33)	17,41
Pernambuco	5.428.118	0,90	2.450.040	0,36	2.749.957	0,31	(54,86)	12,24
Piauí	1.265.547	0,21	509.550	0,08	519.039	0,06	(59,74)	1,86
Rio G. do Norte	1.766.236	0,29	954.924	3,70	956.345	0,11	(45,93)	0,15
Rio G. do Sul	9.349.699	1,55	4.022.620	0,60	5.230.548	0,60	(56,98)	30,03
Rio de Janeiro	31.154.690	5,16	24.949.241	3,70	25.734.273	2,94	(19,92)	3,15
Rondônia	839.562	0,14	760.558	0,11	750.257	0,09	(9,41)	(1,35)
Roraima	365.230	0,06	394.217	0,06	436.889	0,05	7,94	10,82
Santa Catarina	3.537.221	0,59	1.345.992	0,20	1.362.580	0,16	(61,95)	1,23
São Paulo	26.691.471	4,42	5.767.820	0,85	6.462.189	0,74	(78,39)	12,04
Sergipe	853.669	0,14	504.511	0,07	489.165	0,06	(40,90)	(3,04)
Tocantins	286.893	0,05	140.953	0,02	156.966	0,02	(50,87)	11,36
TOTAL	603.434.867	100,00	674.928.090	100,00	876.456.652	100,00	11,85	29,86

Fonte: Balanços Gerais da União 2001/2003

ANEXO IV
DESPESA ORÇAMENTÁRIA PELOS PODERES DA UNIÃO
Exercícios - 2001/2003

R\$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	2001		2002			2003		
	DESPESA REALIZADA	Participação %	DESPESA REALIZADA	Participação %	Variação % em Relação a 2001	DESPESA REALIZADA	Participação %	Variação % em Relação a 2002
Poder Legislativo	2.980	0,49	3.547	0,53	19,03	4.260	0,49	20,10
Poder Judiciário	10.195	1,69	11.726	1,74	15,02	12.213	1,39	4,15
Poder Executivo (*)	590.260	97,82	659.655	97,74	11,76	859.983	98,12	30,37
TOTAL	603.435	100,00	674.928	100,00	11,85	876.456	100,00	29,86

Fonte: Balanços Gerais da União 2001/2003

(*) Inclui encargos e refinanciamento da dívida

ANEXO V
DESPESAS CORRENTES POR GRUPO DE DESPESA E MODALIDADE DE APLICAÇÃO
Exercício - 2003

CLASSIFICAÇÃO	DESPESA REALIZADA	PARTICIPAÇÃO %	
		Em Relação à Categoria	Em Relação à Despesa Orçamentária
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			-
- Transferências a Estados e ao DF	484.158	0,13	0,06
- Aplicações Diretas	78.490.591	20,44	8,96
SUBTOTAL (1)	78.974.749	20,57	9,01
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA			-
- Aplicações Diretas	65.706.834	17,11	7,50
SUBTOTAL (2)	65.706.834	17,11	7,50
OUTRAS DESPESAS CORRENTES			-
- Transferências Intragovernamentais	2.700	0,00	0,00
- Transferências a Estados e ao DF	39.912.442	10,40	4,55
- Transferências a Municípios	40.282.315	10,49	4,60
- Transferências a Instituições Privadas sem fins lucrativos	1.606.063	0,42	0,18
- Transferências a Instituições Privadas com fins lucrativos	4.908	0,00	0,00
- Transferências a Instituições Multigovernamentais	2.908	0,00	0,00
- Transferências ao Exterior	913.263	0,24	0,10
- Aplicações Diretas	156.513.006	40,77	17,86
SUBTOTAL (3)	239.237.605	62,31	27,30
TOTAL (1+2+3)	383.919.188	100,00	43,80
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	876.456.652		

Fonte: Balanço Geral da União - 2003

ANEXO VI
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
Exercício - 2003

CLASSIFICAÇÃO	DESPESA REALIZADA	PARTICIPAÇÃO %	
		No Grupo	Na Categoria
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DF	484.158	0,61	0,13
- Contribuições	484.158	0,61	0,13
APLICAÇÕES DIRETAS	78.490.591	99,39	20,44
- Aposentadorias e Reformas	22.270.662	28,20	5,80
- Pensões	11.281.370	14,28	2,94
- Contratação por Tempo Determinado	231.059	0,29	0,06
- Contribuições a Entidades Fechadas de Previdência	166.681	0,21	0,04
- Salário-Família	6.377	0,01	0,00
- Outros Benefícios Assistenciais	74.635	0,09	0,02
- Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	25.990.259	32,91	6,77
- Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	7.081.838	8,97	1,84
- Obrigações Patronais	3.054.215	3,87	0,80
- Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	382.951	0,48	0,10
- Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	662.608	0,84	0,17
- Outras Desp. de Pessoal Decorr de Contr. de Terceirização	60.640	0,08	0,02
- Depósitos Compulsórios	5.891	0,01	0,00
- Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado	137.079	0,17	0,04
- Indenizações Trabalhistas	10.695	0,01	0,00
- Sentenças Judiciais	3.353.841	4,25	0,87
- Despesas de Exercícios Anteriores	3.719.790	4,71	0,97
TOTAL	78.974.749	100,00	20,57
DESPESA CORRENTES	383.919.189		

Fonte: Balanço Geral da União - 2003

ANEXO VII
OUTRAS DESPESAS CORRENTES
Exercícios - 2001/2003

CLASSIFICAÇÃO	R\$ mil				
	DESPESA REALIZADA 2001	DESPESA REALIZADA 2002	Variação % Em Relação A 2001	DESPESA REALIZADA 2003	Variação % Em Relação A 2002
TRANSF. A ESTADOS E AO DF	29.437.426	36.888.957	25,31	39.912.442	8,20
- Contribuições ¹	27.160.089	4.076.319	(84,99)	5.409.157	32,70
- Outros Serv. de Terceiros - P. Jurídicas	151.840	12.036	(92,07)	135.288	1.024,03
- Despesas de Exercícios Anteriores	112.247	159.834	42,39	232.592	45,52
- Outros Serv. de Terceiros - P. Físicas	274	1.926	602,92	690	(64,17)
- Material de Consumo	45.130	120.528	167,07	134.519	11,61
- Distribuição de Receitas ¹	1.967.614	30.476.769	1.448,92	33.779.921	10,84
- Outras	232	2.041.545	879.876,29	220.275	(89,21)
TRANSF. A MUNICÍPIOS	30.403.766	36.676.265	20,63	40.282.315	9,83
- Contribuições ¹	27.949.263	10.597.992	(62,08)	11.692.400	10,33
- Outros Serv. de Terceiros - PJ	25.125	23.682	(5,74)	10.943	(53,79)
- Distribuição de Receitas ¹	1.801.446	25.370.785	1.308,36	27.905.648	9,99
- Material de Consumo	56	189	237,50	233	23,28
- Despesas de Exercícios Anteriores	627.746	683.191	8,83	667.568	(2,29)
- Serviços de Consultoria	130	-	-	30	-
- Auxílio Financ. a Estud/Subvenções Sociais	-	426	-	5.493	1.189,44
TRANSF. A INST. PRIVADAS ²	1.396.894	1.453.161	4,03	1.610.971	10,86
- Contribuições	1.078.634	1.073.864	(0,44)	1.073.695	(0,02)
- Subvenções Sociais	91.537	90.737	(0,87)	122.232	34,71
- Outros Serv. de Terceiros - PJ/PF	224.387	268.873	19,83	312.990	16,41
- Despesas de Exercícios Anteriores	2.107	216	(89,75)	2.672	1.137,04
- Outros	229	19.471	8.402,62	99.382	410,41
TRANSF. A INST. MULTIGOVERNAM.	3.988	2.353	(41,00)	2.908	23,59
TRANSF. AO EXTERIOR	894.999	1.047.111	17,00	913.263	(12,78)
APLICAÇÕES DIRETAS	113.075.416	132.715.161	17,37	156.513.006	17,93
TOTAL	175.212.489	208.783.008	19,16	239.234.905	14,59

Fonte: Balanços Gerais da União 2001/2003

¹ Em 2002 estas rubricas sofreram mudança de conceito, o que provocou alteração nos valores registrados.

² No exercício de 2002 foram discriminados os valores referentes à Instituições Privadas com e sem fins lucrativos.

Incluiu-se, portanto, o valor de R\$ 253 mil a título de Contribuições para Inst. Privadas com fins lucrativos.

ANEXO VIII
DESPESAS DE CAPITAL POR GRUPO DE DESPESA E MODALIDADE DE APLICAÇÃO
Exercício - 2003

CLASSIFICAÇÃO	DESPESA REALIZADA	PARTICIPAÇÃO %	
		Em Relação à Categoria	Em Relação à Despesa Orçamentária
INVESTIMENTOS			
- Transferências Intragovernamentais	-	-	-
- Transferências a Estados e ao DF	1.215.619	0,25	0,14
- Transferências a Municípios	1.477.164	0,30	0,17
- Transferências a Instituições Privadas	260.774	0,05	0,03
- Transferências a Instituições Multigovernamentais	108	0,00	0,00
- Transferências ao Exterior	108.568	0,02	0,01
- Aplicações Diretas	3.389.898	0,69	0,39
SUBTOTAL (1)	6.452.131	1,31	0,74
INVERSÕES FINANCEIRAS			
- Transferências a Estados e ao DF	1.161	-	-
- Aplicações Diretas	23.439.526	4,76	2,67
SUBTOTAL (2)	23.440.687	4,76	2,67
AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA			
- Aplicações Diretas	462.644.645	93,93	52,79
SUBTOTAL (3)	462.644.645	93,93	52,79
TOTAL (1+2+3)	492.537.463	100,00	56,20
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	876.456.652		

Fonte: Balanço Geral da União - 2003

ANEXO IX

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS AUTORIZADAS E REALIZADAS POR ÓRGÃO - Exercício - 2003

R\$ mil

DISCRIMINAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (1)	CRÉDITO ADIC. LÍQUIDO (2)	DISPONIBILIDADE (3) = (1) + (2)	MOVIMENTAÇÃO LÍQUIDA (4)	DESPESA AUTORIZADA (5) = (3)+(4)	DESPESA REALIZADA (6)	SALDO NÃO UTILIZADO (7) = (5)-(6)
PODER LEGISLATIVO	4.016.419	345.280	4.361.699	0	4.361.699	4.260.036	101.663
Câmara dos Deputados	1.934.360	120.039	2.054.399		2.054.399	2.017.095	37.304
Senado Federal	1.454.439	224.969	1.679.408		1.679.408	1.631.296	48.112
Tribunal de Contas da União	627.620	272	627.892		627.892	611.645	16.247
PODER JUDICIÁRIO	11.871.442	603.606	12.475.048	1.884.947	14.359.995	14.090.599	269.396
Supremo Tribunal Federal	194.581	11.700	206.281	0	206.281	199.024	7.258
Superior Tribunal de Justiça	408.644	3.900	412.544	(143)	412.401	403.736	8.664
Justiça Federal	3.721.529	266.507	3.988.036	1.697.206	5.685.242	5.548.134	137.108
Justiça Militar	169.077	300	169.377	140	169.517	163.403	6.114
Justiça Eleitoral	1.678.174	16.517	1.694.691	(277)	1.694.414	1.622.335	72.079
Justiça do Trabalho	5.132.416	229.594	5.362.010	187.767	5.549.777	5.511.708	38.069
Justiça do Distrito Federal e Territórios	567.021	75.088	642.109	254	642.363	642.259	104
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	1.456.724	11.733	1.468.457	(308)	1.468.149	1.452.205	15.944
PODER EXECUTIVO	1.018.711.497	62.951.377	1.081.662.874	(1.884.639)	1.079.778.235	856.653.811	223.099.431
Gabinete da Presidência da República	4.287.138	(1.605.407)	2.681.731	(293.611)	2.388.120	1.449.802	922.891
Gabinete da Vice-Presidência da República	4.582	0	4.582	(28)	4.554	3.748	805
Advocacia-Geral da União	199.504	46.718	246.222	(1.149)	245.073	218.135	26.938
Ministério da Planej., Orç. e Gestão	3.451.360	(1.680.791)	1.770.569	6.124	1.776.693	1.655.844	120.849
Ministério da Defesa	28.084.665	739.658	28.824.323	106.253	28.930.576	25.936.513	2.994.063
Ministério da Integração Nacional	6.617.227	429.632	7.046.859	31.230	7.078.089	4.291.300	2.786.789
Ministério da Agric., Pec. e Abast.	5.857.753	91.141	5.948.894	159.974	6.108.868	4.366.553	1.742.315
Ministério da Ciência e Tecnologia	3.326.827	126.086	3.452.913	29.417	3.482.330	2.688.638	793.691
Ministério da Fazenda	750.370.962	45.189.946	795.560.908	(356.678)	795.204.230	602.053.383	193.150.846
Ministério da Educação	20.510.200	1.029.364	21.539.564	556.373	22.095.937	21.305.701	790.237
Ministério do Desenv. Ind. e Comércio	1.134.645	248.315	1.382.960	18.749	1.401.709	874.077	527.633
Ministério da Justiça	4.236.041	(81.087)	4.154.954	9.309	4.164.263	3.749.892	414.370
Ministério de Minas e Energia	8.768.352	1.781.647	10.549.999	(4.929)	10.545.070	8.986.846	1.558.225
Ministério da Previdência Social	104.716.105	11.733.470	116.449.575	3.143.695	119.593.270	119.434.160	159.110
Ministério das Relações Exteriores	1.052.363	281.504	1.333.867	11.446	1.345.313	1.293.144	52.169
Ministério da Saúde	30.590.984	582.271	31.173.255	(847.884)	30.325.371	29.382.078	943.293

Ministério da Trabalho e Emprego	20.748.251	950.040	21.698.291	(3.054)	21.695.237	17.086.153	4.609.084
Ministério dos Transportes	11.180.082	366.227	11.546.309	62.583	11.608.892	4.601.047	7.007.845
Ministério das Comunicações	2.114.001	(75.113)	2.038.888	(5.123)	2.033.765	1.013.838	1.019.927
Ministério da Cultura	450.231	1.963	452.194	(3.917)	448.277	291.790	156.486
Ministério do Meio Ambiente	1.388.089	115.704	1.503.793	(26.976)	1.476.817	851.262	625.556
Ministério do Desenvolvimento Agrário	2.286.773	161.055	2.447.828	(117.451)	2.330.377	1.949.454	380.923
Ministério do Esporte	507.285	(92.051)	415.234	15.094	430.328	229.827	200.500
Ministério do Turismo	273.202	104.562	377.764	(567)	377.197	146.918	230.279
Ministério da Assistência Social	5.084.270	659.093	5.743.363	(4.492.253)	1.251.110	1.060.497	190.613
Ministério das Cidades	1.353.404	1.849.531	3.202.935	118.751	3.321.686	1.643.120	1.693.994
Reserva de Contingência	6.084.280	(5.028.679)	1.055.601	0	1.055.601	0	1.055.601

Fonte: Balanço Geral da União - 2003

4 – AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

4 - AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

4.1 PODER LEGISLATIVO

4.1.1 Senado Federal

Foi consignada ao Senado Federal, no exercício de 2003, dotação orçamentária no valor de R\$ 1.697.408.442,00, contemplando as unidades orçamentárias: "02101 Senado Federal", "02103 - Secretaria Especial de Informática do Senado Federal", "02104 - Secretaria Especial de Editoração e Publicação", "02901 - Fundo Especial do Senado Federal", "02903 - Fundo de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal" e "02904 - Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicação". O quadro a seguir registra, por unidade orçamentária e programa, as dotações alocadas e a execução financeira correspondente:

Execução Orçamentária por UO e Programa

		R\$ 1,00		
UO/Programa de Trabalho		Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	Realização % (B/A)
02101	Senado Federal	1.465.664.258	1.444.847.454	98,58%
0017	Prevenção e Controle das Doenças Crônico-Degenerativas	10.000.000	10.000.000	100,00%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	421.861.369	421.861.369	100,00%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	1.033.802.889	1.012.986.085	97,99%
02103	Sec. Esp. de Informática do Senado Federal	178.200.940	157.100.028	88,16%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	22.549.885	22.546.059	99,98%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	152.780.055	132.890.816	86,98%
0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	2.871.000	1.663.153	57,93%
02104	Secretaria Espec. de Editoração e Publicação	28.032.897	25.130.473	89,65%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	28.032.897	25.130.473	89,65%
02901	Fundo Especial do Senado Federal	406.976	0	0,00%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	406.976	0	0,00%
02903	Fundo de Informática e Processamento de Dados do Sen. Federal	540.468	534.660	98,93%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	540.468	534.660	98,93%
02904	Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicações	6.562.903	3.683.069	56,12%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	6.562.903	3.683.069	56,12%
Total		1.679.408.442	1.631.295.684	97,14%

Fonte: Siafi Gerencial

Conforme pode ser verificado no quadro acima, a execução orçamentária atingiu o montante de R\$ 1.631.295.684,00, representando 97,14% da dotação autorizada.

Durante o exercício analisado, foram bloqueados para movimentação e empenho, em razão do disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, recursos da ordem de R\$ 21,6 milhões. Ao final do exercício, o limite para movimentação e empenho foi ampliado em R\$ 5,3 milhões. O órgão registra, entretanto, que não houve tempo hábil para a adoção das medidas necessárias à utilização dos recursos.

A unidade orçamentária "02101 - Senado Federal" congrega o maior volume de recursos orçamentários, sendo responsável por 87,27% da dotação do órgão. No exercício em análise, a execução orçamentária concernente alcançou 98,58% da dotação disponível.

Dentre os projetos e atividades atinentes à unidade, encontra-se a ação "Obras Complementares no Complexo do Senado Federal", cujos recursos destinam-se à construção do prédio denominado Anexo III. Os gastos com a realização da obra foram estimados em R\$ 20 milhões. Na Lei

Orçamentária, entretanto, foram consignados inicialmente recursos no montante de R\$ 13,5 milhões, dos quais R\$ 8,2 milhões foram objeto de contingenciamento e R\$ 2 milhões foram cancelados para abertura de crédito adicional. Em razão de tais fatos, o órgão informa que as metas do projeto foram adiadas para o exercício financeiro de 2004.

À unidade orçamentária "02.103 - Secretaria Especial de Informática do Senado Federal" foram alocados recursos no montante R\$ 178.200.940,00. Merece destaque, entre as ações da unidade, a concernente ao "Interligas - Rede de Integração e Participação Legislativa Nacional", a qual tem por função apoiar o processo de modernização do Poder Legislativo nos níveis federal, estadual e municipal, a fim de melhorar a comunicação e o fluxo de informações entre os legisladores e aumentar a participação e representação do público no processo legislativo. Do total disponível para esse projeto, R\$ 15,7 milhões, uma parcela de R\$ 5,6 milhões foi objeto de bloqueio para movimentação e empenho, tendo sido efetivamente liquidados R\$ 10,1 milhões.

Também merece destaque, na Secretaria Especial de Informática, a ação "Obras Complementares no Complexo do PRODASEN". O órgão informa que, em razão do contingenciamento efetivado, só foi possível no exercício a aquisição de "no-break" para suporte energético do prédio.

À unidade orçamentária "02104 - Secretaria Especial de Editoração e Publicações" foram alocados recursos orçamentários no montante de R\$ 28.032.897,00, dos quais R\$ 21.826.797,00 direcionados à ação "Produção e Distribuição de Documentos Legislativos", na qual são alocados os recursos destinados ao cumprimento da função institucional de gráfica oficial do Poder Legislativo. No exercício em análise, 89,65% da dotação autorizada para tal unidade foi realizada.

As unidades "02901 - Fundo Especial do Senado Federal", "02903 - Fundo de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal" e "02904 - Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicações" representam, em conjunto, apenas 0,45% do orçamento do Senado Federal, valendo ressaltar que os fundos são custeados nos limites de suas respectivas arrecadações.

Em nível de programa, verifica-se que o "0551 - Atuação Legislativa do Senado Federal", comum a cinco unidades orçamentárias do Senado Federal, agrega o maior volume de recursos, cerca de 72,94% da dotação concernente ao órgão. Nesse programa, destaca-se a atividade "4061 - Processo Legislativo" com recursos orçamentários no valor de R\$ 911.273.188,00. Tais valores foram integralmente utilizados para pagamento de pessoal ativo e encargos sociais.

Quanto às ações finalísticas do órgão, o Senado ressalta que, em 2003, *"não só quanto ao aspecto quantitativo, mas, principalmente, ao qualitativo, os temas tratados no Senado Federal foram mais uma vez de extrema importância para a vida do País"*, destacando, dentre as matérias mais recentes: a Reforma da Previdência, objeto da Emenda Constitucional n.º 41, de 19/12/03; a Reforma Tributária, que originou a Emenda Constitucional n.º 42, de 19/12/03; o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003); o Estatuto do Torcedor (Lei nº 10.671/2003) e o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003).

4.1.2 Câmara dos Deputados

No exercício de 2003, foi consignada à Câmara dos Deputados dotação de R\$ 2.054.398.813,00, distribuída nas unidades orçamentárias "01.101 - Câmara dos Deputados" e "01.901 - Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados". Na primeira unidade, são alocadas as dotações dependentes de liberações financeiras do Tesouro Nacional; na segunda, as dotações vinculadas à arrecadação própria. O quadro a seguir indica, por unidade orçamentária e programa, as dotações alocadas e a correspondente execução financeira:

Execução Orçamentária por UO e Programa

R\$ 1,00

UO/Programa de Trabalho		Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	Realização (B/A)
01101	Câmara dos Deputados	2.045.647.115	2.016.010.342	98,55%
0017	Prevenção e Controle das Doenças Crônico-Degenerativas	8.000.000	8.000.000	100,00%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	465.547.000	465.546.737	100,00%
0553	Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	1.571.950.115	1.542.463.605	98,12%
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	150.000	0	0,00%
01901	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	8.751.698	1.084.900	12,40%
0553	Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	8.751.698	1.084.900	12,40%
Total		2.054.398.813	2.017.095.242	98,18%

Fonte: SIAFI Gerencial

Como pode ser verificado no quadro acima, a execução orçamentária da Câmara dos Deputados atingiu 98,18% do valor disponível, cabendo registrar que, em razão do disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R\$ 14,0 milhões ficaram indisponíveis para movimentação financeira e empenho.

A execução orçamentária do “Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados”, por sua vez, atingiu 12,40% do valor disponível, tendo a arrecadação de receitas para o fundo alcançado o montante de R\$ 1.979.431,53, cerca de 22,62% da dotação prevista.

O programa "0017 - Prevenção e Controle de Doenças Crônico-Degenerativas" tem por objeto a instalação do Posto Avançado do Instituto do Coração - INCOR, resultante de convênio firmado entre a Câmara dos Deputados e a Fundação Zerbini, com vistas a instalação dos serviços de cardiologia preventiva e curativa, emergência e reabilitação cardíaca, hemodinâmica, diagnósticos, internações clínica e cirúrgica, terapia intensiva, centro cirúrgico para operações cardiovasculares, ensino e pesquisa, inclusive em nível de pós-graduação. No exercício de 2003, parcela da dotação inicialmente alocada para o programa foi objeto de remanejamento, a fim de viabilizar a abertura de crédito adicional, o que ocasionou a redução da dotação orçamentária de R\$ 10 milhões para R\$ 8 milhões, os quais foram integralmente utilizados.

O programa "0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União" é comum a vários órgãos, atingindo a sua execução quase 100% dos recursos disponíveis.

O programa "0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais" foi incluído na programação do órgão a partir do exercício de 2002, a fim de operacionalizar o cumprimento das disposições contidas no art. 6º da Lei n.º 9.506, de 30/10/97, que trata da participação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na celebração de convênios com entidades estaduais e municipais de seguridade parlamentar, visando à implantação de sistema de compensação financeira das contribuições dos segurados, em conformidade com o tempo do respectivo mandato. Consoante o órgão, no exercício não houve compensação financeira, devido à inexistência de demanda dessa natureza, razão pela qual os recursos disponíveis não foram utilizados.

O Programa "0553 - Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados" refere-se a ações vinculadas à atividade-fim do órgão. No exercício de 2003, a execução orçamentária do programa atingiu 98,12% do valor orçado. Dentre os projetos e atividades integrantes do programa, destaca-se, pelo volume de recursos alocados, a atividade "4061- Processo Legislativo", à qual foi consignada dotação de R\$ 1.125.653 mil.

A sobredita atividade tem por objetivo viabilizar os gastos com pessoal ativo da Casa (membros e servidores), bem como com serviços terceirizados, caracterizados como substituição de servidores. Tem como propósito garantir o trabalho intelectual necessário à apreciação das proposições, à

fiscalização e controle da atuação estatal, à apuração de fatos determinados, à defesa das minorias, aos debates sobre assuntos de interesse nacional, regional e setorial, e ao desempenho de outras tarefas legislativas e administrativas.

Um dos possíveis referenciais para medição dos resultados alcançados com os recursos consignados a essa atividade refere-se ao número de proposições apresentadas. Segundo o órgão, no exercício de 2003, foram apresentados 4.852 requerimentos, 110 pedidos de renovação, prorrogação e concessão de rádio e televisão, 2.857 projetos de lei ordinária, 1.536 projetos de decreto legislativo e 1.652 indicações.

Cumpram ressaltar a apreciação, entre outras, das PEC 53/1999, 40/2003 e 41/2003.

A primeira deu origem à Emenda Constitucional n.º 40, de 29 de maio de 2003, a qual permitiu que várias matérias inerentes ao Sistema Financeiro Nacional pudessem ser reguladas por leis complementares diversas, e não mais em bloco, como previa o ordenamento anterior, além de retirar a indicação do patamar da taxa de juros da Carta Magna.

A PEC 40/2003, por sua vez, deu origem à Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003, que tratou da reforma da previdência, especialmente relacionada ao setor público.

A PEC 41/2003, de iniciativa do Poder Executivo, tratou de mais uma etapa do processo de modernização do sistema tributário brasileiro. Essa proposta originou a Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, que promoveu uma série mudanças nesse sistema.

De igual forma, merece destaque a apreciação, entre outros, dos projetos de leis complementares: PLP 72/2003, que altera dispositivos do Código Tributário Nacional, e o PLP 1/1991, que deu origem à Lei Complementar n.º 116, de 31 de julho de 2003, na qual são determinadas alterações na cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Dentre as leis que devem trazer maiores contribuições à atividade produtiva, o órgão destaca, entre diversas outras: a Lei n.º 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que aperfeiçoa a legislação tributária; a Lei n.º 10.664, de 22 de abril de 2003, que dispõe sobre a capacitação e a competitividade do setor de tecnologia da informação; a Lei n.º 10.696, de 2 de julho de 2003, que trata do endividamento rural, e a Lei n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003, a qual estabelece normas para o plantio e comercialização da soja.

No que se refere às Medidas Provisórias, o órgão informa a apreciação pelo Plenário de 53 dispositivos concernentes a diversos assuntos, como, por exemplo, a abertura de créditos extraordinários e a repactuação e alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural.

É importante ressaltar, de acordo com as informações prestadas pelo órgão, que o quantitativo de proposições não constitui elemento para avaliação da tarefa legislativa, já que esta pode ser desempenhada sobre poucas proposições, mas com grau de debate e discussão mais elevados. Além disso, a conjuntura sócio-política poderá exigir exatamente que não se aprovelem regras novas.

Ademais, como dito em seus esclarecimentos, a atividade do Legislativo não se resume à apresentação de normas. Inserem-se, por exemplo, em sua competência, propor a sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem da autorização legislativa, examinar as contas de governo, exercer o controle externo, realizar audiências públicas, discutir as questões de relevante interesse social, nacional ou internacional.

4.2 PODER JUDICIÁRIO

4.2.1 Supremo Tribunal Federal

A composição e a competência do Supremo Tribunal Federal estão estabelecidas nos arts. 101 e 102 da Constituição Federal. O quadro subseqüente demonstra a quantidade de processos julgados em cada classe processual, no exercício de 2003, evidenciando a relevância e abrangência das atribuições da Corte Magna:

Decisões por classe processual-2003	
CLASSE PROCESSUAL	QUANTIDADE
Ação Cautelar	174
Ação Cível Originária	56
Ação Direta de Inconstitucionalidade	434
Ação Originária	147
Ação Penal	21
Ação Rescisória	93
Agravo de Instrumento	55.938
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	10
Arguição de Suspeição	6
Carta Rogatória	851
Conflito de Competência	17
Extradicação	88
Habeas-Corpus	1.359
Habeas-Data	1
Inquérito	246
Intervenção Federal	3.646
Mandado de Injunção	27
Mandado de Segurança	435
Petição	327
Prisão Preventiva para Extradicação	36
Reclamação	456
Recurso Crime	1
Recurso Extraordinário	43.633
Recurso Extraordinário em Habeas-Corpus	108
Recurso Ordinário em Mandado de Segurança	69
Representação	1
Revisão Criminal	16
Sentença Estrangeira	579
Sentença Estrangeira Contestada	9
Suspensão de Segurança	253
Suspensão de Tutela Antecipada	12
Suspensão Liminar	40
TOTAL	109.089

Fonte: Relatório do Supremo Tribunal Federal

Como pode ser verificado, foram julgados 109.089 processos, o que representou um incremento em relação a 2002, quando foram julgados 100.518 processos.

O órgão informa a média de 9.900 decisões por ministro, contabilizando as monocráticas e as colegiadas, encontrando-se pendente de julgamento, ao final do exercício, apenas 0,61% dos processos distribuídos.

O ente público figura como o maior demandador do Supremo Tribunal Federal. No período de 1999 a 2003, 79% dos processos autuados tiveram como parte a Administração Pública. Durante o período da amostra, o STF informa que 44% referiam-se à Caixa Econômica Federal, 12% ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 9% à União, 8% aos Estados e 6% aos Municípios.

No que concerne ao Orçamento, no exercício de 2003, foi consignado ao órgão R\$ 206.281.553. O demonstrativo a seguir indica, por projeto e atividade, a execução orçamentária do Supremo Tribunal Federal:

Execução Orçamentária do Supremo Tribunal Federal

R\$ 1,00

PROGRAMA/Projeto-Atividade		Dotação Autorizada(A)	Execução da Despesa (B)	B/A %
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	63.735.061,00	63.730.461,02	99,99
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	63.735.061,00	63.730.461,02	99,99
0565	Prestação Jurisdicional no STF	142.546.492,00	135.293.444,20	94,91
1147	Interligação Informatizada no Poder Judiciário	5.101.399,00	2.524.795,59	49,49
2000	Administração da Unidade	42.264.406,00	39.104.332,55	92,52
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	7.321.601,00	7.286.905,13	99,53
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	608.500,00	557.235,68	91,58
2011	Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	744.000,00	336.816,21	45,27
2012	Auxílio Alimentação aos Servidores e Empregados	4.282.000,00	4.194.507,94	97,96
2058	Divulgação dos Atos do Poder Judiciário e dos Serviços Essenciais à Justiça- TV Justiça	6.161.745,00	5.411.453,56	87,82
4611	Capacitação de Recursos Humanos do Supremo Tribunal Federal	500.000,00	425.293,51	85,06
6359	Apreciação e Julgamento de Causas no Supremo Tribunal Federal	75.562.841,00	75.452.104,03	99,85
	TOTAL	206.281.553,00	199.023.905,22	96,48

Fonte: SIAFI Gerencial

Como pode ser verificada, a execução orçamentária atingiu 96,48% da dotação consignada ao órgão. Cumpre ressaltar, entretanto, que, em razão do disposto no art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R\$ 4.370.200 da dotação disponível foram objeto de bloqueio para movimentação e empenho. De fato, quando considerada essa impossibilidade de empenho, o percentual de execução orçamentária atinge 98,6% do disponível.

4.2.2 Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça tem a função precípua de zelar pela autoridade da lei federal e uniformizar sua interpretação. Por ser a última instância das causas infraconstitucionais, aprecia causas oriundas de todo território nacional, o que determina o trâmite de grande volume de processos.

Em 2003, o STJ recebeu 213.968 processos de competência recursal e originária. No demonstrativo a seguir é feito um comparativo detalhado das atividades judicantes desenvolvidas em 2003 com as registradas em 2002.

Comparativo das atividades jurisdicionais realizadas nos exercícios 2002/2003 - STJ

Processos	2002	2003	Varição %
Processos Recebidos	206.995	213.968	3
Processos Autuados	159.819	238.909 ⁽¹⁾	49
Processos Registrados – Competência do Ministro Presidente	2.044	11.880	481
Processos Distribuídos ⁽²⁾	155.959	226.440	45
Sessões Realizadas	429	421	-1,8
Processos Julgados em Sessão	49.614	55.058	11
Processos Decididos Monocraticamente	122.366	161.941	32
TOTAL DE PROCESSOS JULGADOS ⁽³⁾	171.980	216.999	26
Acórdãos Publicados	56.497	56.624	0,2
Suspensão de Decisão (SS e Pet) proferidas pelo Ministro Presidente	261	246	6
Decisões e Despachos Diversos proferidos pelo Ministro Presidente	2.153	10.032	366
Despachos do Ministro Presidente Junto à Secretaria Judiciária	1.211	2.103	74
Decisões Proferidas em Recursos Extraordinários	2.972	2.828	5
Despachos Diversos proferidos pelo Ministro Vice-Presidente	2.495	2.617	5
Processos com Vista ao MPF em 31/12/2002 e 31/12/2003	6.097	5.263	14
Média de Processos Distribuídos por Relator	5.622	7.967	42

Média de Processos Julgados por Relator	6.200	7.689	24
---	-------	-------	----

Fonte: Superior Tribunal de Justiça

(1) Estão computados 10.540 processos originários e 228.369 recursais.

(2) Foram distribuídos 12.472 processos remanescentes, além dos recebidos no ano de 2003.

(3) Estão incluídos os Agravos Regimentais e os Embargos de Declaração.

Da análise do quadro acima, verifica-se que, no exercício de 2003, o número de processos distribuídos foi 45 % superior ao do exercício anterior. Por sua vez, o número de processos julgados foi 26% maior, sendo registrada uma média de 7.689 processos julgados por relator.

O Superior Tribunal de Justiça formulou indicadores para avaliação do desempenho da atividade judicante. Tais indicadores constituem instrumentos de suma relevância, pois permitem, caso efetivamente adotados e informados nos exercícios futuros, além de uma avaliação mais precisa do desempenho das atividades do órgão, o cotejo desse desempenho com o de outros anos.

a) Percentual de processos julgados em relação ao total de processos acumulados em 31/12/2003

$$\frac{\text{Processos julgados em 2003}}{\text{Processos pendentes de julgamento nos Gabinetes em 2002 + Processos distribuídos em 2003 (*)}} = \frac{216.999}{36.662+226.440} = 82,47\%$$

b) Percentual de julgamentos realizados em relação ao total de processos distribuídos em 2003:

$$\frac{\text{Processos julgados em 2003}}{\text{Processos distribuídos em 2003 (*)}} = \frac{216.999}{226.440} = 95,83\%$$

c) Percentual de distribuição em relação ao total de processos recebidos em 2003:

$$\frac{\text{Processos distribuídos em 2003(*)}}{\text{Processos recebidos em 2003}} = \frac{226.440}{213.968} = 105,82\%$$

(*) Inclui processos pendentes de distribuição em 2002.

Conforme pode ser verificado pelo indicador constante na alínea "c", no exercício de 2003, o número de processos distribuídos superou o de recebidos, o que evidencia o esforço despendido pelo órgão no sentido de eliminar/diminuir a quantidade de feitos pendentes de distribuição. De fato, os percentuais de 82,47% e 95,83% observados nos indicadores constantes das alíneas "a" e "b", que demonstram, respectivamente, a relação entre processos julgados face ao estoque e ao número de processos distribuídos no exercício, já denotam, ao menos quantitativamente, um bom nível de resposta do órgão às demandas da sociedade.

Para melhor atendimento das demandas judiciais, o órgão informa que, no exercício de 2003, além da efetivação de várias ações desenvolvidas visando à racionalização dos recursos disponíveis, foi priorizado o processo de modernização da infra-estrutura de tecnologia da informação, por meio da instalação de novos computadores e da expansão da capacidade dos equipamentos existentes, bem como o desenvolvimento de soluções que propiciaram a otimização das rotinas de trabalho das unidades.

No exercício sob análise, foi consignado ao Superior Tribunal de Justiça dotação no valor de R\$ 412.544.086. O quadro a seguir registra os valores por programa, projeto e atividade e a execução concernente:

Execução Orçamentária do Superior Tribunal de Justiça

R\$ 1,00

Programa/Projeto-Atividade		Dotação Autorizada(A)	Execução da Despesa (B)	(B/A) %
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	109.797.370,00	109.797.370,00	100,00
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	109.797.370,00	109.797.370,00	100,00
0568	Prestação Jurisdicional no STJ	302.546.716,00	294.175.287,44	97,23
1116	Implantação da Escola Nacional de Magistratura	125.000,00	0,00	0,00
2000	Administração da Unidade	41.312.000,00	37.866.840,77	91,66
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores e Empregados	10.840.000,00	10.832.931,12	99,93
2010	Assist. Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	1.655.000,00	1.631.457,00	98,58
2011	Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	265.000,00	265.000,00	100,00
2012	Auxílio Alimentação aos Servidores e Empregados	10.025.000,00	10.025.000,00	100,00
4236	Apreciação e Julgamento de Causas no STJ	222.965.716,00	222.420.209,39	99,76
4603	Capacitação de Recursos Humanos do STJ	700.000,00	548.777,10	78,40
5255	Construção de Estacionamento e de Protocolo Externo no STJ	-	-	-
5259	Construção de Prédio Dest. à Marcenaria, Arquivo Geral e Pat. do STJ	640.000,00	640.000,00	100,00
5560	Implantação de Sist. Integrado de Gestão de Inform. Jurisdicional	14.019.000,00	9.945.072,06	70,94
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	200.000,00	6.854,17	3,43
0625	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatório)	200.000,00	6.854,17	3,43
TOTAL		412.544.086,00	403.979.511,61	97,92

Fonte: Siafi Gerencial

Da análise do quadro anterior, verifica-se que a execução orçamentária do STJ atingiu o percentual de 97,92% da dotação disponível. De fato, apenas duas ações apresentaram baixa execução orçamentária, quais sejam a "Implantação da Escola Nacional da Magistratura" e o "Cumprimento de Sentenças Judiciais". Segundo o órgão, os recursos destinados à implantação da Escola Nacional de Magistratura foram eleitos para contingenciamento, tendo em vista a deliberação do Conselho de Administração de suspender temporariamente o projeto. Quanto ao cumprimento de sentenças judiciais, o STJ informa que apenas R\$ 6.854,17 foram executados, em razão de vários processos se encontrarem em andamento, não havendo, portanto, o trânsito em julgado.

4.2.3 Justiça Federal

A Justiça Federal é composta por cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e sete Seções Judiciárias e pelo Conselho da Justiça Federal, como Órgão Central do Sistema, que, nos termos do art. 1º da Lei n.º 8.472/92 e do art. 105, parágrafo único, da Constituição Federal, exerce "a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus".

De acordo com os dados encaminhados pelo Conselho da Justiça Federal, as ações implementadas ao longo do exercício de 2003 resultaram na expansão do atendimento jurisdicional em todos os Estados da Federação, evidenciada com o julgamento de 1.541.886 processos, dos quais 986.184 por 988 juizes de Primeiro Grau e 555.702 por 133 Desembargadores Federais de Segundo Grau, representando uma média de 998 e 4.178 processos por magistrado, respectivamente.

Quanto ao aspecto de infra-estrutura de atendimento ao público, a Justiça Federal informa a implantação de 27 novas varas federais, com observância dos critérios de interiorização previstos no decreto-lei n.º 384/68, além da implantação de 220 Juizados Especiais Federais em todo território nacional, desde a publicação da Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001, até o final do exercício de 2003.

A tais Juizados Especiais compete o julgamento das causas cíveis de valor até 60 salários mínimos e dos crimes de competência da Justiça Federal punidos com penas privativas de liberdade de até dois anos ou multa, tendo a sua instituição o objetivo de desafogar a Justiça Federal, bem como proporcionar ao cidadão comum o acesso mais rápido e direto à justiça.

No exercício de 2003, foi consignada dotação à Justiça Federal no valor de R\$ 3.988.035.179, para atendimento a três programas: 0901 - Cumprimento de Sentenças Judiciais, 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União e 0569 - Prestação Jurisdicional na Justiça Federal.

Do valor supracitado, 96,68% foi objeto de liquidação, o que representa um percentual relativamente alto, notadamente quando considerado que parcela das dotações foram bloqueadas para empenho e movimentação financeira, em atendimento ao art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000 - LRF.

O quadro a seguir registra, para os projetos e atividades mais diretamente associados à atividade fim do órgão, as dotações orçamentárias, as metas físicas correspondentes, bem como a execução físico-financeira informada.

Execução Físico-Financeira da Justiça Federal -2003

Programa/ Projeto e Atividade		Dotação Autorizada		Execução	
		Orç.	Física	Financeira	Física
0901	Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.119.242.817	-	1.118.511.675	-
0005	Cumprimento de Sentença Judicial .Transitada em Julgado (Precatórios)	485.720.409	-	484.989.267	-
0625	Cumprimento de Sentença .Judicial .Transitada .em Julgado (Peq. Valor)	633.522.408	-	633.522.408	-
0569	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	2.015.762.988	-	1.928.415.296	-
4257	Julgamento de Causas (Produto: .Processo julgado/unidade)	1.800.730.648	1.332.626	1.791.992.647	1.541.886
4599	Capacitação de Rec. Hum. da Just. Fed. (Produto: Serv. Capac./unid.)	8.608.355	20.624	6.932.851	26.620
1042	Aquisição Terreno p/Seção Judic. de BH (Produto: terreno adquirido c/17.705 m ²)	17.000.000	1	7.481.425	1
1052	Aquisição Prédio p/ Centro de Doc. TRF 5ª Região (Produto: imóv. c/ 1.418,95 m ²)	600.000	1	600.000	1
1136	Modernização de Instalações da Justiça Federal (Produto: Inst. modernizada)	27.083.015	50	9.903.864	33
1826	Construção do Edifício.-Sede da Seção Judic. em São Mateus – ES (Produto: Sede c/ 519m ²)	530.000	100%	50.226	7,5%
1834	Construção do Edifício.-Sede da Seção Judic. Vitória – ES (Produto: Sede c/ 9.600m ² /%. Execução .física)	500.000	5,0%	283.675	1,5%
1848	Aquisição Terreno . p/Seção Judic. em João Pessoa (Produto: ter. adq. c/9.984 m ² /unidade)	600.000	1	300.000	1
1850	Construção Edifício-Sede da Seção Judic. em Florianópolis (Produto: Sede c/ 25.000m ² /% Execução física)	1.000.000	6,0%	465.634	0,0%
1866	Const. Edif.-Sede da Seção Judic. em Rio Grande-RS (Produto: Sede c/ 6.000m ² /% exec. fis.)	500.000	12,0%	180.571	0,0%
1868	Const. Edif.-Sede da Seção Judic. em Caxias do Sul (Produto: Sede c/ 15.000m ² /% exec fis)	500.000	5,0%	213.654	0,0%
1874	Const. Edif.-Sede da Seção Judic. em Novo Hamburgo (Produto: Sede c/ 15.000m ² /% exec.fis.)	500.000	5,0%	237.397	0,0%
1876	Const. Edif.-Sede da Just.Fed. em Macaé –RJ (Produto: Sede c/ 500 m ² /% de exec.fis.)	530.000	100,0%	530.000	6,7%
1880	Const. Edif.-Sede da Just.Fed. em Imperatriz – MA (Produto: Sede c/ 3.390 m ² /% exec.fís.)	200.000	6,0%	200.000	0,0%
1882	Const. Edif.-Sede da Seção Judic. em São Paulo-SP (Produto: Sede c/ 50.000m ² /% exec.fís.)	-	-	-	-
1886	Const. Edif.-Anexo II da Seção Judiciária em Recife – PE (Produto: Anexo c/ 3.360 m ² /% exec. fis.)	2.500.000	41,0%	1.608.897	4,0%
1890	Ref. de Edif. da Seção Judic. no Rio de Janeiro – RJ (Produto: Edif. Ref. c/ 10421 m ² /% exec. fis)	3.000.000	42,0%	2.999.929	0,0%
1892	Amp. do Ed. - Anexo à Seção Jud. em Manaus – AM (Prod: Anexo amp. c/ 4.000m ² /% exec. fis)	3.611.000	100,0%	225.400	3,8%
1894	Const. do Ed.- Sede da Just. Fed. em Três Lagoas - MS (Prod: sede const. c/ 2000m ² /% exec.fís.)	80.000	5,0%	0	0,0%
1896	Const. do Ed.-Sede da Seção Jud. em BH – MG (Prod: Sede const. c/ 31.579 m ² /% fis.).	4.400.000	13,0%	1.164.090	3,4%
1904	Const. de Garagem p/ o TRF da 1ª Reg. em Brasília-DF (Prod: Gar. Const. c/ 2.186m ² /% exec.fís.)	1.860.000	100,0%	1.428.875	4,6%
1914	Const. do Centro de Trein. da 1ª Reg./Brasília DF (Centro de trein. Const. c/ 3.983m ² /% exec.fís.)	2.300.000	39,0%	2.300.000	18,8%
1918	Ref. de Edif. Anexo do TRF da 1ªReg./Brasília-DF (Prod: Anexo ref. Com 9.050 m ² /% exec. fis.)	3.556.720	94,0%	3.556.720	74,6%
1922	Const. Edif. Anexo ao TRF da 5ª Região em Recife-PE (Prod:Anexo c/ 25.000 m ² /% exec.fís.)	1.300.000	9,0%	94.373	0,3%
3600	Ref. de Edif.- Sede do TRF da 3ª Reg. em SP - SP(Prod: Edif. Ref. c/ 28.000 m ² /% exec. fis.)	1.453.000	23,0%	535.771	0,0%
3755	Implantação de Varas Federais (Prod: Vara federal instalada/unidade)	11.658.000	41	2.316.698	9

3757	Implant. de Sist. Integ. de gestão de Inf. Jurisd. na Just. Fed.(Prod: Sist. Implantado/unidade)	31.865.000	5,0%	23.993.916	21,0%
3776	Aquis. Prédio p/ Just. Fed. em São Paulo – SP (Prod: aquisição de edif./unidade)	64.000.000	2	50.918.008	2
5185	Const. do Ed.-Sede da Just. Feder. em Bauru- SP (Prod: Sede const. c/ 3.000 m ² / % exec. física).	130.000	6,0%	0	0,0%
5197	Const. do Ed.-Anexo da Seç. Judic. em Natal - RN (Prod: Anexo const. c/ 3.335 m ² / % exec. fís.).	1.200.000	37,0%	1.200.000	30,9%
5199	Const. do Ed.- Anexo da Seção Jud. em Aracaju-SE (Prod: Anexo const. c/ 2.125m ² /% fís.)	-	-	-	-
5205	Implant. de Juizados Esp. Cíveis e Criminais na Just. Fed.(Prod: Juizado especial implant./unid)	12.797.250	106	8.080.567	16
5207	Const. do Ed.-An. da Just. Fed. em Ribeirão Preto – SP (Prod: Anexo const. c/ 4.500m ² /% ex. fis)	150.000	16,0%	0	0,0%
5549	Const. Ed.-Sede da Just. Fed. em São José dos Campos – SP (Prod: Sede const. c/ 4.000m ² / % fís.)	1.100.000	34,0%	36.366	1,2%
5551	Aquis. de Edif.-sede da Seção Jud. em Fortaleza –CE (Prod: Sede adquirida c/ 12.784 m ² /unidade)	2.000.000	28	2.000.000	27,03
7241	Const.de Edif.-Sede da Seção Jud. em Cuiabá - MT(Prod: Sede cont. c/ 9.018m ² /% exec. física)	3.920.000	37,0%	2.583.742	3,5%
7345	Const.de Edif.-Sede da Seção Jud. em Teresina-PI (Prod:Sede cont. c/14.822m ² /% exec. física)	4.000.000	27,0%	4.000.000	16,5%

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º Graus

Importa observar no quadro anterior que parte dos valores indicados na execução financeira reportam-se a valores inscritos em restos a pagar, o que justifica a aparente contradição existente entre as execuções física e financeira em alguns projetos e atividades, como é o caso da construção dos edifícios sede das seções judiciárias em Vitória-ES, Florianópolis-SC, Cuiabá- MT e Teresina-PI e da Justiça Federal em Rio Grande-RS, Caxias do Sul-RS, Novo Hamburgo-RS, Macaé-RJ e Imperatriz- MA.

4.2.4 Justiça do Trabalho

Cabe à Justiça do Trabalho, por disposição constitucional, conciliar e julgar conflitos individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, considerados os ambientes de atuação das entidades públicas e privadas. Ademais, ainda é competência da Justiça do Trabalho decidir sobre outras controvérsias trabalhistas, além de efetivar execuções judiciais referentes às contribuições previdenciárias decorrentes de suas sentenças.

A Justiça do Trabalho encontra-se estruturada em três graus. O primeiro é composto pelas Varas do Trabalho, cuja jurisdição é exercida por juiz singular, abrangendo um ou mais municípios, tendo por atribuição apenas os dissídios individuais. O segundo grau é formado pelos Tribunais Regionais do Trabalho - TRT que atendem as unidades federativas, com competência para processar, conciliar e julgar, em grau ordinário ou extraordinário, demandas individuais e dissídios coletivos. Já o terceiro grau refere-se à atuação do Tribunal Superior do Trabalho - TST, com prerrogativa legal para processar, conciliar e julgar em grau originário ou recursal extraordinário as causas individuais e coletivas que excedem a jurisdição do TRT, bem como conflitos de direito sindical e outros de natureza trabalhista.

A Justiça do Trabalho foi contemplada, no exercício de 2003, com dotação no montante de R\$ 5.362.010 mil, distribuída nos programas "0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União", "0571 Prestação Jurisdicional Trabalhista" e "0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais". O demonstrativo a seguir exibe as despesas por programa, detalhando por atividade e projeto:

Demonstrativo da Despesa Realizada por Projeto e Atividade

R\$ 1,00

PROGRAMA/Projeto-Atividade		Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	% Realizado (B/A)
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	1.364.266.021	1.364.257.286	100,0%
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	1.364.266.021	1.364.257.286	100,0%
0571	Prestação Jurisdicional Trabalhista	3.835.481.254	3.801.714.693	99,1%
1029	Construção e Ampliação de Fóruns Trabalhistas	730.000	730.000	100,0%

1130	Construção de Edifícios-Sede da Vara do Trabalho	530.000	255.805	48,3%
1168	Construção do Edifício Sede do TRT da 17ª Região	1.000.000	0	0,0%
1176	Construção do Complexo do TRT da 20ª Região	400.000	239.420	59,9%
1671	Construção de Edif.-Sede do TST em Brasília	24.917.000	18.538.081	74,4%
2000	Administração da Unidade	259.916.585	252.200.033	97,0%
2004	Assistência Médica e Odontológica	48.596.112	46.998.577	96,7%
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes	10.357.915	10.130.558	97,8%
2011	Auxílio Transporte aos Servidores	5.627.778	5.208.219	92,5%
2012	Auxílio Alimentação aos Servidores	100.373.747	100.048.690	99,7%
3740	Construção do Edifício Sede do TRT da 21ª Região - Natal/RN	1.500.000	500.000	33,3%
3741	Construção do Edifício Sede do TRT da 23ª Região - Cuiabá-MT	3.500.000	3.500.000	100,0%
3750	Construção do Fórum Trabalhista de 1ª Inst. São Paulo-SP	32.900.000	32.900.000	100,0%
4256	Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	3.316.303.032	3.316.255.109	100,0%
4607	Capacitação de Recursos Humanos da Just. do Trabalho	7.659.085	4.533.069	59,2%
5093	Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Inf. Jurisdicional	6.000.000	2.580.000	43,0%
5245	Const. do Ed. Sede da Vara do Trabalho em Ananindeua-PA	50.000	0	0,0%
5247	Construção do Edif-Sede do Fórum Trabalhista em Fortaleza-CE	50.000	11.380	22,8%
5373	Recuper. Emerg. das Dependências Estr. e Fís. do TRT- 1ª Região	15.000.000	7.015.757	46,8%
5381	Const. do Edif. Sede da Vara do Trabalho em Castanhal - PA	70.000	69.995	100,0%
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	162.262.718	160.504.994	98,9%
0005	Sentenças Judiciais - Precatórios	139.574.286	139.245.886	99,8%
0625	Sentenças Judiciais - Pequeno Valor	22.688.432	21.259.108	93,7%
TOTAL		5.362.009.993	5.326.476.972	99,3%

Fonte: SIAFI Gerencial

O demonstrativo antecedente indica que a execução orçamentária do órgão em 2003 atingiu 99,3% da dotação autorizada, valendo ressaltar que, em razão do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, R\$ 26 milhões da dotação do órgão ficaram indisponíveis para movimentação e empenho.

O Programa "0571 Prestação Jurisdicional Trabalhista" mobiliza o maior volume de recursos, com 71,53% da dotação do órgão, contemplando as ações finalísticas do órgão, cujos resultados são a seguir registrados.

Os julgamentos realizados pela Justiça Trabalhista determinaram, segundo o órgão, o pagamento aos reclamantes, em execução ou acordo, do montante de R\$ 4,1 bilhões, bem como o recolhimento aos cofres públicos de R\$ 544,8 milhões de contribuições previdenciárias, R\$ 478,4 milhões a título de imposto de renda e R\$ 81,5 milhões de custas processuais.

No exercício de 2003, a Justiça do Trabalho informa a solução de 1.937.670 processos, considerando os objeto de acordo, desistência, arquivamento e sentença. Tal número representa um incremento de 10,26% em relação a 2002. Desses processos, 1.384.341 foram solucionados pelas Varas do Trabalho, 455.873 pelos Tribunais Regionais e 97.456 pelo Tribunal Superior do Trabalho.

Com relação ao indicador correspondente ao prazo médio de julgamento, quando confrontados os de 2002 com os de 2003, o Segundo Grau apresentou redução de 148 dias para 136 dias, enquanto no Terceiro Grau ocorreu incremento desse prazo médio de 623 dias para 641 dias.

4.2.5 Justiça Eleitoral

Os Órgãos da Justiça Eleitoral, além da função jurisdicional, são responsáveis, pelo planejamento, organização e realização dos pleitos eleitorais, desde o alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos; pela fiscalização dos partidos políticos; pelo exame e julgamento das contas partidárias e de campanhas eleitorais; pela divisão do País em zonas eleitorais; pela manutenção do cadastro nacional de eleitores e por outras atividades correlatas.

A Justiça Eleitoral é composta de 29 unidades orçamentárias, compreendendo o Tribunal Superior Eleitoral, os 27 Tribunais Regionais Eleitorais e o Fundo Partidário. Em 2003, foi consignada à Justiça Eleitoral dotação orçamentária de R\$ 1.694.692.214, considerando os créditos adicionais abertos no decorrer do exercício.

O quadro a seguir indica, por projeto e atividade, a dotação orçamentária e os valores liquidados nos três programas existentes na Justiça Eleitoral: Previdência de Inativos e Pensionistas, Gestão do Processo Eleitoral e Operações Especiais: Manutenção e Operação dos Partidos Políticos.

Execução Orçamentária da Justiça Eleitoral

Programa/ Projeto - Atividade		Dotação Autorizada(A)	Execução da Despesa (B)	(B/A) %
0089	Prev. de Inativos e Pensionistas	340.141.985,00	339.724.050,39	99,88%
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	340.141.985,00	339.724.050,39	99,88%
0570	Gestão do Processo Eleitoral	1.232.004.850,00	1.160.065.907,15	94,16%
1113	Aquisição de Imóvel para Anexo I do Edifício-Sede do TRE/PE	3.638.500,00	3.638.500,00	100,00%
1118	Construção de Postos de Atendimento Eleitoral	111.875,00	12.299,96	10,99%
1124	Construção do Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará	468.750,00	0,00	0,00%
1154	Aquisição de Imóvel para Almoxarifado do TRE do Pará em Belém-PA	399.750,00	190.000,00	47,53%
1178	Ampliação do Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina	486.850,00	432.943,23	88,93%
1180	Construção do Anexo do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins	200.000,00	89.000,00	44,50%
2000	Administração da Unidade	208.677.118,00	171.799.342,47	82,33%
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Depend.	25.983.172,00	25.063.899,76	96,46%
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	6.937.141,00	6.633.048,65	95,62%
2011	Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	2.113.225,00	1.714.270,47	81,12%
2012	Auxílio Alimentação aos Servidores e Empregados	40.450.900,00	39.634.525,64	97,98%
2365	Manutenção do Sistema de Votação e Apuração	12.848.355,00	3.661.884,19	28,50%
3568	Construção do Edifício-Anexo II do TRE do Rio Grande do Sul	950.000,00	293.672,05	30,91%
3717	Ampliação do Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral do Acre	456.078,00	401.126,92	87,95%
3718	Ampliação do Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão	1.510.000,00	1.122.776,26	74,36%
3720	Ampliação do Edifício-Sede do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí	1.737.820,00	1.737.820,00	100,00%
3788	Aquisição de Imóvel p/Armazenamento de Urnas Eletrônicas e Almoxarifado	2.295.041,00	2.177.000,00	94,86%
3790	Ampliação do Edifício Sede do TRE do Pará	12.158,00	12.157,57	100,00%
3828	Const. Imóvel p/Central de Atend. Eleitor. e Cartórios Eleitorais	450.000,00	0,00	0,00%
4269	Pleitos Eleitorais	5.236.000,00	4.262.608,75	81,41%
4271	Remuneração de Pessoal da Justiça Eleitoral	881.210.636,00	879.524.832,79	99,81%
4605	Capacitação de Recursos Humanos da Justiça Eleitoral	5.351.002,00	4.577.901,70	85,55%
5223	Construção do Anexo do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo	1.170.000,00	817.532,29	69,87%
5231	Construção de Cartórios Eleitorais no Estado da Paraíba	6.822,00	6.700,00	98,21%
5235	Ampliação de Prédio para Armazenamento de Urnas Eletrônicas	549.213,00	325.412,47	59,25%
5333	Construção do Centro de Treinamento da Justiça Eleitoral do RN	1.496.250,00	0,00	0,00%
5439	Construção de Cartórios Eleitorais	14.669.205,00	9.435.482,05	64,32%
5451	Ampliação de Cartórios Eleitorais	112.080,00	110.856,28	98,91%
7125	Construção do Edifício-Sede do Tribunal Superior Eleitoral em Brasília	3.521.601,00	0,00	0,00%
7129	Implantação da Rede de Alta Velocidade Via Satélite para a Justiça Eleitoral	1.537.500,00	1.380.103,43	89,76%
7211	Construção de Cartórios Eleitorais no Estado de Rondônia	32.041,00	0,00	0,00%
7217	Aquisição de Imóveis para Cartórios Eleitorais	1.740.342,00	264.500,00	15,20%
7223	Construção de Sede para Cartório Eleitoral e Armaz. de Urnas Eletrônicas	1.865.814,00	745.710,22	39,97%
7994	Construção do Centro de Trein. da Justiça Eleitoral - Brasília/DF	3.779.611,00	0,00	0,00%
0909	Oper. Esp.:Manutenção e Operação dos Partidos Políticos	122.545.379,00	122.545.378,82	100,00%
0413	Manutenção e Operação dos Partidos Políticos	122.545.379,00	122.545.378,82	100,00%
TOTAL		1.694.692.214,00	1.622.335.336,36	95,73%

Fonte : Siafi Gerencial

Como pode ser verificado, o percentual de execução do orçamento da Justiça Eleitoral em 2003 foi alto, atingindo 95,73% do valor consignado, notadamente quando considerado que R\$ 14.358.305 da dotação disponível foram contingenciados em atendimento ao art. 9º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Ao Programa "Gestão do Processo Eleitoral" foram direcionados 72,70% das dotações orçamentárias do órgão. Tal programa tem por objeto a realização de pleitos eleitorais e o

aperfeiçoamento dos níveis de atendimento jurisdicional, contemplando os meios materiais e financeiros necessários para o desenvolvimento das ações voltadas à materialização da jurisdição eleitoral em todo o País.

Segundo o órgão, no ano de 2003, a Justiça Eleitoral desenvolveu ações visando à melhoria da prestação dos serviços à sociedade. A maioria dos Tribunais Regionais Eleitorais instituiu novos serviços de atendimento ao cidadão: sistemas de emissão *on line* de títulos eleitorais e de certidão de quitação eleitoral; estruturas móveis de atendimento ao cidadão; bem como a implantação e melhoria das páginas na Internet. Cumpre destacar também, no âmbito da "Gestão do Processo Eleitoral", a atualização do Cadastro Nacional de Eleitores, em razão da qual foram cancelados 2.135.841 títulos.

No que se refere ao trâmite de processos, foi informado pela Justiça Eleitoral que, ao final do exercício de 2002, o órgão apresentava um estoque de 19.486 processos remanescentes. Em 2003, ingressaram e foram distribuídos mais 11.240 processos, sendo julgados 16.066.

O Programa "Manutenção e Operação dos Partidos Políticos" refere-se ao Fundo Partidário, criado pela Lei nº4.740, de 15/07/65, hoje designado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, com a finalidade de incentivar a atividade partidária, bem como prestar assistência financeira aos Partidos.

Da dotação consignada ao programa, R\$ 113.868.009 foram provenientes de recursos da União (Fonte 100) e R\$ 8.677.370 decorreram de multas do Código Eleitoral e Leis Conexas (Fonte 150). Quanto à destinação, o Tribunal Superior Eleitoral esclarece que R\$ 120.072.727,29 foram distribuídos aos Partidos Políticos; R\$ 2.000.027,11 à Caixa Econômica Federal, responsável pela arrecadação das multas eleitorais e R\$ 472.624,42 foram direcionados ao reembolso de multas eleitorais anistiadas, conforme Lei n.º 9.996, de 14/08/2000.

O programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União" é comum a vários órgãos e tem por finalidade garantir a remuneração dos servidores civis inativos da União ou pensionistas beneficiários. No âmbito da Justiça Eleitoral, foi consignada ao programa dotação no valor de R\$ 340.141.985, a qual foi quase integralmente executada.

4.2.6. Justiça Militar

A Justiça Militar tem como competência constitucional o resguardo da legislação aplicável aos militares federais das Forças Armadas do Exército, Marinha e Aeronáutica, atuando o Tribunal Militar rotineiramente em processos específicos de natureza militar. Portanto, a Justiça Militar exerce posição de fundamental importância ao tutelar a hierarquia e a disciplina militar, atributos essenciais das Forças Armadas, com reflexos positivos em termos de segurança e tranquilidade da sociedade brasileira.

Em 2003, foi consignada dotação à Justiça Militar no valor de R\$ 169.376.660. Tal valor contempla dois programas: "0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União", comum a vários órgãos, e "0566 - Prestação Jurisdicional Militar", específico da unidade. O quadro a seguir registra, por projeto e atividade, a dotação e a execução correspondente:

Demonstrativo da Despesa Realizada por Projeto e Atividade

Programa/ Projeto-Atividade		RS 1,00		
		Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	%Realizado (B/A)
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	86.598.060	83.313.796	96,21%
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	86.598.060	83.313.796	96,21%
0566	Prestação Jurisdicional Militar	82.778.600	79.991.349	96,63%
2000	Administração da Unidade	9.544.100	8.978.760	94,08%
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores	3.414.000	2.672.038	78,27%
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes	520.000	520.000	100,00%

2011	Auxílio Transporte aos Servidores	165.000	139.655	84,64%
2012	Auxílio Alimentação aos Servidores	3.400.000	3.391.570	99,75%
3733	Construção do Edifício-Sede da 1ª CJM	1.807.000	1.761.190	97,46%
4225	Processamento de Causas Militares	63.150.600	61.823.393	97,90%
4601	Capacitação de Recursos Humanos	777.900	704.744	90,60%
	Total	169.376.660	163.305.145	96,42%

Fonte: SIAFI Gerencial

A análise do quadro antecedente demonstra que a execução orçamentária atingiu 96,42% do valor orçado, sendo registrada uma execução no programa "0566 - Prestação Jurisdicional Militar" de R\$ 79.991.349, o que representou 96,63% da dotação consignada.

Segundo a Justiça Militar, no transcurso de 2003, ocorreu atendimento amplamente satisfatório da demanda processual, em termos de qualidade e celeridade, tendo bem cumprido seu papel na preservação da capacidade das Forças Armadas de garantir a independência, a soberania e a integridade do território e os poderes constitucionais.

Durante o exercício de 2003, a Justiça Militar julgou 1.368 processos, sendo que no ano de 2002 foram julgados 1.301 processos, indicando acréscimo de 5,1%. Dos processos julgados em 2003, 717 o foram na primeira instância, enquanto 651 na segunda instância, tendo ambas as instâncias mostrado crescimento em relação ao período anterior.

O quadro a seguir registra as metas e os resultados alcançados pelo órgão no exercício de 2003:

Demonstrativo das Metas Programadas e dos Resultados Alcançados – 2003

Ações	Metas	Realizado	Varição %
Julgamento de Processos (n.º de processos)	1.300	1.368	5,23
Construção do Edifício Sede da 1ª CJM (R\$ mil)	1.807	1.761	-2,55
Administração da Unidade (R\$ mil)	9.544	9.077	-4,89
Capacitação de Recursos Humanos (n.º de servidores)	750	1.026	36,80
Auxílio Alimentação (n.º de servidores)	648	645	-0,46
Auxílio Transporte (n.º de servidores)	207	209	0,97
Assistência Pré-Escolar (n.º de crianças)	203	195	-3,94
Assistência Médica e Odontológica (n.º de atendimentos)	2.552	2.600	1,88
Concessão de Aposentadorias e Pensões (n.º de pessoas)	624	701	12,34

Fonte: Relatório da Justiça Militar

Como pode ser observado, o número de processos julgados superou a meta estabelecida em 5,23%. Quanto às demais ações empreendidas pela Justiça Militar, cabe ser enfatizado que os resultados alcançados em geral foram positivos, quando confrontados com as metas estabelecidas.

4.2.7 Justiça do Distrito Federal e Territórios

Em 2003, a Justiça do Distrito Federal e Territórios foi contemplada com dotação orçamentária no valor de R\$ 642.109.120, distribuída nas unidades orçamentárias "16.101 - Tribunal de Justiça do DF e Territórios" e "16103 - Vara da Infância e da Juventude". No quadro a seguir, é registrada a execução orçamentária por programa, projeto e atividade:

Execução Orçamentária da Justiça do DF e Territórios

Programa/Projeto ou Atividade		Dotação (A)	Execução (B)	B/A %
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas	143.300	143.300	100,00%
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	143.300	143.300	100,00%
0567	Prestação Jurisdicional no Distrito Federal	498.809	498.706	99,98%

R\$ mil

2000	Administração da Unidade	50.518	50.415	99,79%
2004	Assist. Méd. e Odont. aos Serv., Emp.e Dep.	9.395	9.395	100,00%
2010	Assist. Pré-Esc. aos Dep. dos Serv. e Emp.	1.903	1.903	100,00%
2011	Aux. Transp. aos Serv. e Emp.	449	449	100,00%
2012	Aux. Alim. aos Serv. e Empreg.	24.105	24.105	100,00%
3060	Ref. e Mod. do Bl. A do Fórum da Circuns. Jud. de BSA	0	0	0,00%
3751	Implantação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais	5.416	5.416	100,00%
3753	Implantação de Sistemas para Modernização Jurisdicional	1.022	1.022	100,00%
4234	Apreciação e Julgamento de Causas no DF	405.201	405.201	100,00%
4613	Capacitação de Recursos Hum. do Trib. de Just. do DF	800	800	100,00%
Total		642.109	642.006	99,98%

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Da análise do quadro anterior, verifica-se que o percentual de implementação financeira dos projetos e atividades foi significativamente alto, próximo a 100%.

O quadro a seguir indica, para os projetos e atividades mais diretamente afetos à atividade fim da Justiça do Distrito Federal, as metas físicas constantes do Plano Plurianual e a correspondente implementação informada pelo órgão no período de 2000 a 2003:

METAS 2000 - 2003

Projetos/Atividades	Unidade de Medida	Prevista	Realizada	% Realização
4234 - Apreciação e Julgamento de Causas	processo sentenciado	995.100	863.652	86,79%
3751 - Implantação de Juizados Cíveis e Criminais	juizado implantado	30	6	20,00%
3753 - Implantação de Sistemas para Modernização Institucional	sistema implementado	18	14	77,78%
3060 - Ref. e Modernização do Bl. A do Fórum da Circunscrição Judiciária de Brasília.	% de execução física	64,81%	0,00%	0,00%

Fontes: SIGPLAN (Metas Previstas); Relatório da Justiça do Distrito Federal (realização)

No que se refere à implantação de Juizados Cíveis e Criminais, é informado no relatório de prestação de contas que na Lei nº 9.699/98 foi prevista a implantação de 60 varas especiais, das quais 30 foram instaladas nos anos de 1998 e 1999, representando a meta do PPA 2000/2003 o número restante. Conforme registrado no quadro, foram instalados no período apenas 6 varas especiais, o que, segundo os esclarecimentos apresentados, decorreu da necessidade do redirecionamento para outros projetos dos recursos alocados inicialmente para esse fim, assim como da limitação financeira e de empenho efetivada, em razão do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à atividade "Apreciação e Julgamento de Causas", o Tribunal de Justiça do Distrito Federal registra que, em 2003, na primeira instância, foi registrado um aumento da produtividade da ordem de 4,19%, em comparação com o quantitativo de processos distribuídos e sentenciados do ano anterior, conforme demonstra o quadro a seguir:

Primeira Instância Demonstrativo - Processos 2002/2003

ANO	2002	2003	INCREM.%
Processos Distribuídos	222.338	247.110	11,14%
Processos Sentenciados	187.129	218.318	16,67%
Sentenciados/Distribuídos	84,16%	88,35%	4,19%

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Na Justiça de Segundo Grau, a relação entre processos distribuídos e sentenciados foi bastante favorável, atingindo 91,7% em 2003. Esse percentual, porém, representou um pequeno decréscimo em relação a 2002, quando foram julgados 93% dos processos distribuídos, conforme pode ser depreendido do quadro a seguir.

Segunda Instância
Demonstrativo - Processos 2002/2003

ANO	2002	2003
Processos Autuados	20.899	17.047
Processos Distribuídos	18.688	17.162
Processos Julgados	17.379	15.735
Acórdãos Lavrados	16.726	16.080
Processos Arquivados	2.478	2.204
Processos Baixados	10.359	14.338
Processos em Tramitação	27.164	20.793

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Comparando os dados apresentados pela Justiça de Segundo Grau, houve um decréscimo no volume de processos distribuídos em 2003 e um incremento no número de processos baixados, o que, segundo o órgão, decorreu de alterações efetuadas no modo de captação dos dados estatísticos.

4.3 FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

4.3.1 Ministério Público da União

O Ministério Público da União foi contemplado, no exercício de 2003, com uma dotação de R\$ 1.468.457 mil, consignada a dois programas: "0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União", responsável por 22% da dotação total, e "0581 - Defesa da Ordem Jurídica", para o qual foi consignada a dotação de R\$ 1.144.456 mil.

O orçamento do órgão abrange cinco unidades orçamentárias: "34101 - Ministério Público Federal", "34102 - Ministério Público Militar", "34103 - Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios", "34104 - Ministério Público do Trabalho" e "34105 - Escola Superior do Ministério Público da União". O quadro a seguir registra os valores consignados a cada unidade e a correspondente execução financeira:

Execução Orçamentária por UO

Unidade Orçamentária	Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	Realização % (B/A)
Ministério Público Federal	826.207	814.609	98,60
Ministério Público Militar	75.519	75.352	99,78
Ministério Público do DF e dos Territórios	192.339	188.752	98,14
Ministério Público do Trabalho	371.269	370.643	99,83
Escola Superior do Ministério Público da União	3.123	3.116	99,77
Total	1.468.457	1.452.471	98,91

Fonte: SIAFI

Conforme pode ser depreendido do quadro, a execução orçamentária do órgão alcançou o montante de 98,91% da dotação autorizada, em que pese o contingenciamento efetivado em razão do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/2000, que impediu a movimentação e empenho de R\$ 11,8 milhões dos valores disponíveis.

Ao Ministério Público Federal foi consignado o maior volume de recursos orçamentários, R\$ 826.207 mil, representando 56,26% da dotação do órgão. No exercício de 2003, o Ministério Público Federal informa o ingresso na instituição de 1.020.879 processos e a saída de 1.211.855 processos, sendo alguns remanescentes de anos anteriores.

O Ministério Público do Trabalho exerce atividades de órgão interveniente e de órgão agente no âmbito do trabalho. No primeiro caso, intervém nos feitos judiciais em curso; no segundo, instaura procedimentos investigatórios e inquéritos civis para defesa de interesses coletivos, difusos ou individuais. Consoante as informações do órgão, em 2003, foram recebidos 16.667 processos do Tribunal Superior do Trabalho-TST, sendo restituídos 13.557 processos. Na qualidade de órgão agente, informa, entre diversas outras ações, a instauração de 18.024 procedimentos investigatórios e 1.614 inquéritos civis públicos.

Ao Ministério Público Militar incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no âmbito da Justiça Militar da União. Em 2003, a participação do órgão na dotação consignada ao Ministério Público da União foi equivalente a 5,14%, tendo registrado uma movimentação de 9.491 processos no exercício.

O Ministério Público do DF e dos Territórios, contemplado na Lei de Meios com uma dotação de R\$ 192.339 mil, foi chamado a pronunciar-se, em 2003, em 368.305 processos, sendo ainda analisados 1.063 processos remanescentes do ano de 2002, o que representa um aumento de processos analisados de 3,53% em relação ao exercício anterior.

A Escola Superior do Ministério Público da União tem por função precípua a capacitação de membros e servidores do Ministério Público da União. Segundo informado, em 2003, entre diversas outras ações, a Escola promoveu, por meio de eventos diretamente realizados ou por intermédio de outras instituições, cursos para 16.178 pessoas (com repetição), representando um acréscimo da ordem de 124,7% comparativamente ao realizado em 2002.

4.4 PODER EXECUTIVO

4.4.1 Saúde

Em 2003, foram alocados ao Ministério da Saúde recursos orçamentários da ordem de R\$ 31,17 bilhões para o desenvolvimento de suas ações programadas, tendo havido execução de 97 % desse montante (R\$ 30,22 bilhões).

Ressalta-se que cerca de 80% (oitenta por cento) dos recursos do Ministério são transferidos diretamente para Estados, Distrito Federal e municípios, instâncias responsáveis pela execução final das ações na área de saúde, cabendo ao Ministério a formulação, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas de saúde.

Entre as principais linhas de atuação do Ministério da Saúde em 2003, destacam-se os esforços empreendidos no sentido da reorganização dos serviços de saúde, especialmente com vistas a incrementar e integrar as ações básicas, de atendimento às urgências, bem como de assistência especializada e hospitalar, mediante os programas e ações a seguir comentados:

- Programa Saúde da Família, que objetiva, primordialmente, reorganizar a prática de atenção à saúde em novas bases e substituir o modelo tradicional, oferecendo um atendimento mais próximo da família, por meio da atuação das Equipes de Saúde da Família (ESF). Tais equipes são compostas, no mínimo, por um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e quatro Agentes Comunitários de Saúde (ACS). A propósito, no exercício de 2003, merecem destaque:
 - a implantação de 2.334 novas ESF, alcançando 19.068 equipes (aumento de 13,9% em relação ao ano anterior), responsáveis pela cobertura de 35% da população, ou seja, cerca de 65 milhões de pessoas em 2003, contra 57 milhões em 2002;

- a contratação de 8.884 novos ACS (incremento de 5% em relação a 2002), totalizando 184.347 agentes, responsáveis pela cobertura de 53,9% da população, cerca de 106 milhões de pessoas;
 - o incremento de 1.909 equipes de saúde bucal, totalizando 6.170 equipes em atuação (elevação de 44,8% em relação ao ano anterior), responsáveis pela cobertura de uma população de mais de 42,6 milhões de pessoas em dezembro de 2003, bem como aumento de 20% no valor do incentivo financeiro para implantação dessas equipes.
- Programas Atendimento Ambulatorial e Hospitalar e Qualidade e Eficiência do SUS, que obtiveram significativos resultados no que concerne à reorganização da atenção especializada, entre os quais:
- a realização de 526.681 procedimentos de radioterapia/mês e de 107.881 procedimentos de quimioterapia/mês, representando um incremento de 15% e de 22,4%, respectivamente, em relação à média mensal registrada no ano anterior;
 - a realização de 6,1 milhões de procedimentos de terapia renal substitutiva na rede do SUS, no período de janeiro a setembro de 2003 (incremento de 18,9% em relação ao mesmo período de 2002), alcançando 96% dos portadores de problemas renais;
 - a destinação de R\$ 100 milhões para modernizar a gestão dos hospitais universitários e promover maior inserção desses hospitais no SUS (sendo R\$ 50 milhões do MS e R\$ 50 milhões do Ministério da Educação - MEC);
 - a implantação de mais 6 Centros de Alta Complexidade em Oncologia;
 - o lançamento de programa para redução das filas de transplantes e cadastramento de pacientes, bem como a implantação de 104 novas equipes no Sistema Nacional de Transplantes (SNT), totalizando 1.056, e ampliação do número de credenciamentos em 62 estabelecimentos, atingindo 465 unidades.
- Ações voltadas à qualificação e humanização do atendimento no SUS, envolvendo o fortalecimento das práticas de acolhimento, de respeito ao cidadão, bem como o empreendimento de grande esforço na qualificação dos profissionais de saúde, destacando-se no exercício:
- o investimento na modernização de 26 escolas técnicas em saúde e o suporte técnico na estruturação de 6 novas dessas escolas;
 - a capacitação de profissionais, sendo 50 mil para a atenção básica no programa saúde da família, 2.790 para a promoção do planejamento familiar, 2.880 em prevenção e assistência a indivíduos portadores de transtornos mentais, 76 mil para a prevenção, controle e assistência aos portadores de DST/Aids, 1.635 em ações de prevenção e controle da malária, 1.663 médicos na atenção ao paciente com dengue e 4.406 instrutores/supervisores do PSF para controle dessa doença.
- Programa de Saúde Suplementar, por meio do qual foram implementadas ações objetivando o reordenamento da política de regulação da saúde suplementar, notadamente quanto às questões relacionadas com o reajuste dos planos de saúde, a relação prestadores-operadores, entre outras.

Ressalta-se, de outra parte, a atuação do Ministério da Saúde quanto à atenção a grupos sociais em risco alimentar, notadamente no âmbito do Programa Alimentação Saudável, assim como sua

participação na elaboração do Programa Bolsa Família, que unificou os programas de transferência de renda, com base na Medida Provisória nº 132, de 20.10.2003. Além disso, o Ministério e o SUS atuaram no Programa Fome Zero, com destaque para os seguintes resultados:

- implantação da bolsa alimentação para parte das comunidades indígenas;
- financiamento de pesquisas relacionadas à metodologia de avaliação do Fome Zero;
- viabilização do Cartão Alimentação e de treinamento de pessoal para o então Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa); e
- incremento de 715.771 bolsas alimentação concedidas (44% em relação ao número de 2002).

Relativamente às ações de saúde de atenção especial a grupos vulneráveis, merecem destaque, em especial, aquelas desenvolvidas nas seguintes áreas:

- Saúde Mental:

- implementação do programa “De volta para Casa”, que objetiva a ressocialização dos portadores de transtornos mentais egressos de longa internação em hospitais psiquiátricos;
- consolidação da rede extra-hospitalar de atenção psiquiátrica, os Centros de Atenção Psicossocial (Caps), e redução de leitos em manicômios; o número de procedimentos ambulatoriais na área da atenção psicossocial passou de 154.495 procedimentos/mês, em 2002, para 274.478, em 2003 (incremento de 77,6%);
- implantação de novos Caps, atingindo 500 unidades em 2003 (25% a mais em relação ao anterior); o valor mensal despendido pelo Ministério da Saúde para o atendimento ambulatorial nessa área passou de R\$ 3,0 milhões, em 2002, para R\$ 4,6 milhões (incremento de 53,2%).

- Saúde da Criança:

- implantação do Programa Nacional de Qualidade em Bancos de Leite Humano nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste, bem como no Rio de Janeiro e no Espírito Santo;
- lançamento do novo Cartão da Criança, que atualiza os marcos do desenvolvimento infantil, orienta a amamentação e reformula o calendário de vacinação;
- acréscimo de 12% na oferta de Hospitais Amigos da Criança, significando um aumento de 33 hospitais nessa categoria;
- realização das duas etapas da campanha nacional de vacinação contra a poliomielite, com cobertura de mais de 98% dos menores de cinco anos de idade.

- Saúde da Mulher:

- reativação da Comissão Nacional de Morte Materna e implantação de notificação compulsória da morte materna;
- realização de 171.966 exames de mamografia/mês, significando um crescimento de 13% em relação à média mensal registrada no ano anterior;

- atendimento a cerca de 7 mil gestantes portadoras de HIV, com diagnóstico, tratamento e fornecimento de “ leite fórmula infantil” (aumento de 18,2% em relação a 2002).

- Saúde do Idoso:

- aquisição e distribuição de 16,4 milhões de doses de vacina contra a influenza, possibilitando a ampliação da cobertura vacinal de idosos de 74,1%, em 2002, para 82%, em 2003, bem como de 4,8 milhões de doses de vacinas contra pneumococo, difteria, tétano e febre amarela, com dispêndios de R\$ 78,1 milhões e 14,2 milhões, respectivamente.

- Saúde do Trabalhador:

- cadastramento de 60 centros de referência em saúde do trabalhador, para, em conjunto com o Ministério do Trabalho, atuar na vigilância do ambiente e acidentes do trabalho, no diagnóstico precoce das doenças ocupacionais e na reabilitação, com repasse de R\$ 15 milhões em 2003.

- Saúde da População Prisional:

- a implantação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, que compreende 210 mil pessoas em regime de prisão.

O Ministério da Saúde também empreendeu esforços com vistas à prevenção e controle dos agravos de maior incidência e prevalência, principalmente em relação a doenças como a dengue, a malária, a tuberculose e a hanseníase.

Especificamente no tocante à malária, o TCU realizou, em 2003, Auditoria Operacional com vistas a avaliar o desempenho do Programa Nacional de Controle da Malária - PNCM (Acordão N° 303/2004-TCU-Plenário), cujas principais constatações foram as seguintes:

- reduzido acompanhamento no tratamento dos doentes pelos agentes de endemia ou agentes comunitários de saúde em algumas Unidades da Federação, assim como alta rotatividade desse pessoal;
- baixa integração entre estados e municípios limítrofes, inviabilizando a uniformidade nas ações de controle da malária entre a Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Instituto Nacional de Meio Ambiente - IBAMA, em assentamentos e projetos desenvolvimentistas;
- reduzido número de realização de Lâminas de Verificação de Cura - LVC;
- inexistência de mecanismos de fiscalização financeira dos recursos repassados; e
- falta de prioridade política do controle da doença por alguns gestores.

Por outro lado, por meio daquela Auditoria, observaram-se, ainda, alguns progressos e iniciativas positivas promovidas pelo Programa, tais como: realização de reuniões bimestrais para avaliação do PNCM, a criação do roteiro de acompanhamento dos municípios, a expansão da rede de diagnósticos laboratoriais, a satisfatória taxa de cobertura dos municípios da Amazônia Legal na distribuição de medicamentos, inseticidas, larvicidas e lâminas de diagnóstico, bem como a ampla difusão do Manual de Terapêutica da Malária.

Com relação ao Programa Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores das DST/AIDS, as ações adiante devem ser salientadas:

- distribuição de anti-retrovirais para 15 mil novos pacientes portadores de HIV, estando em tratamento mais de 140 mil pacientes (em 2002, foram 125 mil pacientes);
- atendimento de 86 mil pessoas nos serviços assistenciais de HIV/Aids (hospital-dia, serviço de ambulatório especial e assistência domiciliar terapêutica);
- ampliação da distribuição de preservativos, passando de 148 milhões, em 2002, para 309,9 milhões, em 2003, bem como início de projeto piloto, em cinco capitais, de distribuição para adolescentes alunos da rede pública de educação, em parceria com o MEC.

Há que se registrar, também, as ações do Ministério voltadas à assistência farmacêutica, tais como no âmbito do Programa Assistência Farmacêutica, que buscaram ampliar o acesso da população aos medicamentos necessários, com menor preço, qualidade e segurança exigida no seu uso.

Além disso, foram adotadas medidas relativamente ao acesso a medicamentos e outros insumos, entre as quais a criação da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed), com vistas à regulação do mercado e ao estabelecimento de critérios para a definição e ajuste de preços (uma vez por ano, em março), o estabelecimento de preços de referência para a aquisição de medicamentos distribuídos pelo SUS, a publicação de 18 resoluções promovendo mudanças na produção, a fim de garantir a qualidade, segurança e eficácia dos medicamentos, bem como o início da implantação de um piloto do projeto “Farmácia Popular”, objetivando o acesso da população de baixa renda a um grupo de medicamentos com preço inferior ao de mercado.

Igualmente merecem registro as ações desenvolvidas no âmbito do programa Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde, destinadas a estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em prol das políticas públicas de saúde. Entre elas, ressaltam-se:

- destinação de R\$ 2,2 milhões para a contratação de recursos humanos, custeio das atividades de campo e execução dos exames laboratoriais para o diagnóstico das hepatites;
- participação em pesquisa mundial de saúde para avaliação do desempenho do sistema e das condições de saúde da população brasileira;
- cooperação com os Governos de Cuba e Índia para transferência e conhecimento de tecnologia de produção de medicamentos de alto custo;
- desenvolvimento e publicação de 1.217 pesquisas que atendem prioritariamente às demandas do SUS;
- realização, pelo Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz/Fiocruz/MS, do primeiro transplante de medula óssea, em nível mundial, para o tratamento da doença de Chagas; e
- celebração de convênio com a Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo/Instituto Butantan para a construção e implementação de fábrica de vacinas antigripais.

4.4.2 Trabalho e Emprego

As ações do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE em 2003 objetivaram, principalmente, a inclusão social pela via do trabalho, do emprego e da renda. Entretanto, não obstante a

geração de 645.433 novos postos de trabalho, representando um crescimento de 2,89% em relação a 2002, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do MTE (CAGED), a população desocupada apresentou um crescimento de 13,4% no ano, tendo em vista, principalmente, a queda verificada no nível da atividade econômica em 2003 (variação negativa do PIB em 0,2%), combinada com o crescimento de 5,5%, em termos médios, da População Economicamente Ativa - PEA, correspondente a mais de 1 milhão de novas pessoas no mercado de trabalho, como comentado no item 2.2.2 deste relatório.

Com relação às atividades desenvolvidas pelo Ministério, merece registro, inicialmente, a instalação e coordenação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), concebido com o objetivo de promover o diálogo e a negociação sobre a reforma sindical e trabalhista. Esse Fórum propiciou amplo debate em torno da matéria, envolvendo a participação de representantes de órgãos públicos especializados, como o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e a Comissão Permanente de Trabalho da Câmara dos Deputados, e representantes de trabalhadores, empregadores e entidades ligadas à área trabalhista. Ressalta-se, também, a implantação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens - PNPE (Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003), cujas operações ocorreram inicialmente em 26 capitais e regiões metropolitanas. Na modalidade de subvenção econômica, cerca de mil e quatrocentos empregadores se inscreveram no programa, oferecendo cerca de 1.500 vagas. Quanto à modalidade de estímulo à responsabilidade social, grandes empresas ofereceram por volta de 22 mil vagas para emprego e ações de qualificação, incluindo estágio e aprendizagem.

No âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo, promoveu-se a definição do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, lançado em março de 2003 e destinado a articular as ações desempenhadas tanto por agentes governamentais quanto não-governamentais.

Dentre os resultados do Programa, importa destacar a libertação, em ações desenvolvidas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel e pelas Delegacias Regionais do Trabalho, de quase 5 mil trabalhadores mantidos em regime de escravidão e trabalho degradante, número 114% maior do que aquele verificado em 2002. Após serem libertados, os trabalhadores receberam documentação e foram cadastrados no SINE, habilitando-se a receber o seguro-desemprego.

Com relação ao trabalho infantil, registre-se que a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), sob a coordenação do MTE, elaborou, com base em discussão com a sociedade civil e outras instituições governamentais, o Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil. Registre-se, ademais, que, sob a coordenação dos Grupos de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção do Trabalhador Adolescente das 27 Unidades da Federação, foram promovidas ações de fiscalização que alcançaram 114.739 crianças e adolescentes na faixa etária até 18 anos (setor formal e informal de trabalho).

Outra linha de atuação do Ministério verificou-se na área de segurança e saúde no trabalho, objetivando a redução das taxas de mortalidade por acidentes de trabalho e de morbidade por agravos decorrentes do trabalho, bem assim a melhoria dos ambientes e condições de trabalho. Nesse sentido, foram realizadas, em 2003, 129.686 fiscalizações, alcançando um universo de 14.580.000 trabalhadores, representando um crescimento de 3,4% e 9,3%, respectivamente, em relação aos números de 2002.

Outro importante programa gerido pelo MTE é o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, cujo objetivo é a melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores e, por conseguinte, de sua qualidade de vida e produtividade. Por meio do Programa, as empresas são estimuladas – com deduções no imposto de renda – a fornecer alimentação ao trabalhador. No ano de 2003, o número de empresas que aderiram ao PAT atingiu 131 mil, beneficiando 9,9 milhões de trabalhadores, significando um aumento de 14,7% e 16,6%, respectivamente, em relação aos resultados do ano anterior.

O seguro-desemprego, por sua vez, custeado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, é um benefício temporário, criado com a finalidade de prestar assistência financeira ao trabalhador em virtude de dispensa sem justa causa. No exercício de 2003, na principal modalidade desse programa, referente aos trabalhadores formais (Lei nº 8.900, de 30/6/1994), foram beneficiados 4.802.436 segurados (menos 0,02% em relação a 2002), perfazendo um gasto total de R\$ 6,6 bilhões, o que representa um acréscimo nominal de 16,49% em cotejo com o ano anterior.

Quanto à utilização dos recursos do FAT para a geração de empregos, ressalta-se que o Governo Federal liberou R\$ 5,7 bilhões até o fim de 2003, notadamente no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, que consiste em um conjunto de linhas de crédito para financiar aqueles que pretendem iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, tanto na área urbana quanto na rural. Em 2003, o PROGER Urbano e o PROGER Rural apresentaram, em conjunto, incremento no número de operações realizadas (458.829, contra 177.467 em 2002), bem como no volume de recursos aplicados (R\$ 2 bilhões, contra R\$ 1,6 bilhão em 2002).

Registre-se que o PROGER Urbano destina-se à concessão de financiamento àqueles que desejam investir no crescimento de seu próprio negócio (modalidade investimento) ou obter recursos para o custeio de suas atividades (modalidade capital de giro), tendo como público alvo as pequenas e microempresas, as cooperativas e associações de produção, os empreendedores populares, os trabalhadores autônomos e os profissionais liberais. Merece destaque no PROGER Urbano a linha de crédito capital de giro puro, responsável por um incremento de quase 70% em relação ao volume de aplicações de 2002. Já o PROGER Rural, linha de crédito de custeio e de investimento, é destinada aos mini e pequenos produtores rurais, individual ou coletivamente, do setor agropecuário, inclusive da atividade pesqueira.

Entre as principais linhas de atuação do Ministério, destaca-se, também, a intermediação de mão-de-obra, implementada no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Essa atividade objetiva (re)colocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e gratuita, beneficiando tanto o trabalhador como o empregador, por meio de convênios firmados com as secretarias estaduais de trabalho e entidades representativas de trabalhadores.

Conforme quadro a seguir, ao longo dos últimos quatro anos, a ação tem apresentado avanços quanto ao número de inscrições, captação de vagas e (re)colocações, em que pese a pequena queda (cerca de 4%) verificada em 2003, relativamente a 2002.:

Intermediação de Mão-de-obra no SINE

ANO	Em mil trabalhadores ou vagas		
	INSCRITOS	VAGAS	COLOCADOS
2000	4.806	1.281	582
2001	4.686	1.434	743
2002	5.120	1.649	870
2003(*)	5.620	1.581	838

Fonte: SINE/MTE

(*) Os dados de dezembro de 2003 foram projetados

Cabe destacar, ainda, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), lançado, em 15/07/2003, em substituição ao extinto Plano de Qualificação Profissional do Trabalhador (Planfor), tendo por finalidade contribuir para a garantia do direito do trabalhador à qualificação. Ressalta-se que o Plano foi elaborado considerando as determinações e recomendações propostas pela Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) e pelo TCU, no âmbito de auditorias realizadas sobre o antigo Plano, entre as quais a que originou o Acórdão nº 851/2003-Plenário.

No âmbito do PNQ, foram beneficiados – em ações conjuntas do Ministério com estados, municípios e entidades da sociedade civil – cerca de 160.000 trabalhadores em 2003, representando uma execução de R\$ 44,6 milhões no exercício.

4.4.3 Previdência e Assistência Social

Previdência Social

As ações governamentais referentes à Previdência Social estão abordados especificamente na Seção 6.2 (Reforma da Previdência) do Capítulo 6 deste Relatório (Temas em Destaque).

Assistência Social

A assistência social corresponde à política de seguridade social não contributiva, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que provêm os mínimos sociais, garantindo o atendimento às necessidades básicas dos beneficiários, com os seguintes objetivos definidos na Lei n.º 8.742, de 7/12/1993:

- a) proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) amparo às crianças e adolescentes carentes;
- c) promoção da integridade ao mercado de trabalho;
- d) habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- e) garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

A Medida Provisória nº 103, de 1º/1/2003 instituiu o Ministério da Assistência e Promoção Social, que recebeu parte das competências do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social. Quando da conversão da MP nº 103 na Lei nº 10.683/2003, o Ministério da Assistência e Promoção Social passou a ser denominado Ministério da Assistência Social, com as seguintes competências:

- a) política nacional de assistência social;
- b) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de assistência social;
- c) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área da assistência social;
- d) articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal;
- e) gestão do Fundo Nacional de Assistência Social;
- f) aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST).

Principais Programas Assistenciais

A tabela abaixo apresenta os seis programas assistenciais com maiores despesas no âmbito do Ministério da Assistência Social, os quais representam 99,33% do total da Assistência Social, destacando-se os Programas Atenção à pessoa portadora de deficiência e Valorização e saúde do idoso, os quais, juntos, chegam a quase 79% do total das despesas na função assistência, em 2003.

Principais Programas Assistenciais em 2002/2003

R\$ 1,00

Programas	Despesa Realizada em 2002	%	Despesa Realizada em 2003	%
0065 – Atenção à pessoa portadora de deficiência	3.498.586.772	53,72%	4.139.497.806	49,18%
0066 – Valorização e saúde do idoso	1.976.115.406	30,34%	2.489.896.188	29,58%
0067 – Atenção à criança	280.883.430	4,31%	253.101.165	3,01%
0068 – Erradicação do trabalho infantil	532.722.234	8,18%	488.403.774	5,80%
0070 – Brasil jovem	82.099.873	1,26%	71.655.891	0,86%
0071 – Comunidade Ativa	-	-	917.358.192	10,90%
Subtotal	6.370.407.715	97,81%	8.359.913.016	99,33%
Total da Assistência Social	6.513.150.280	100,00%	8.416.352.422	100,00%

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

Na comparação com o exercício de 2002, observa-se um acréscimo de cerca de R\$ 1,9 bilhões nos gastos totais na função Assistência Social, representando um aumento de 29,22% nessa função em 2003. Houve acréscimos de cerca de 21% nos gastos conjuntos do Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência e do Programa Valorização e Saúde do Idoso. Contudo, houve redução de cerca de 9% das despesas globais relativas aos programas Atenção à Criança, Erradicação do Trabalho Infantil e Brasil Jovem. Destaca-se, no exercício de 2003, a criação do programa Comunidade Ativa, que recebeu 10,90% dos gastos da função assistência, executados quase que integralmente pelo Gabinete de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República.

O Benefício Assistencial de Prestação Continuada - BPC garante um salário mínimo mensal à pessoa idosa e ao portador de deficiência incapacitado para a vida independente e para o trabalho. Em ambos os casos, a renda familiar *per capita* dos beneficiários deve ser inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo.

Em 2003 o BPC contemplou 1,7 milhão de pessoas, das quais 1,036 milhão portadoras de deficiência e 665 mil idosos com mais de 65 anos, no âmbito dos Programas de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência e de Valorização e Saúde do Idoso.

Ressalta-se que em 2003 o TCU realizou Auditoria Operacional com vistas a avaliar o desempenho da Ação de Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência em Situação de Pobreza, integrante do Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência (Acordão 137/2004-TCU-Plenário), cuja principal constatação foi a ausência de critérios que proporcionem igualdade de acesso pelos beneficiários, estando as entidades instaladas, em geral, nos bairros centrais e longe de lugares mais carentes, o que proporcionou uma grande distorção na distribuição dos recursos alocados à referida Ação, tanto em termos interregionais, quanto dentro dos próprios municípios e estados. Ademais, observou-se a insuficiência de recursos destinados à Ação, tanto por não atenderem à grande demanda reprimida, como por não garantir um valor *per capita* condizente com o custo dos atendimentos.

A despeito de todas as dificuldades levantadas na auditoria, observou-se que o Programa proporciona um aumento na independência e conseqüentemente na melhoria da qualidade de vida das pessoas atendidas, embora de forma e em proporções diferentes para grupos de portadores de deficiências distintas.

No que tange ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, foram atendidas 810 mil crianças e adolescentes, em municípios das 27 unidades da federação, por meio de ações voltadas à transferência de renda para famílias pobres e atividades de jornada escolar ampliada.

Com orçamento de R\$ 10,6 milhões, o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Sentinela, presente em 315 municípios de 26 Unidades da

Federação, desenvolveu ações sociais especializadas e multiprofissionais de atendimento a 17 mil crianças e adolescentes por mês, envolvidas com a violência sexual.

O Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, que atendeu 55,5 mil jovens em 2003, visa à capacitação teórica e prática de jovens entre 15 e 17 anos, por meio de atividades que não configuram trabalho, mas que possibilitam a permanência do jovem no sistema de ensino, preparando-o para futuras inserções no mercado de trabalho.

Importa destacar que o TCU realizou, em 2003, Auditoria Operacional com vistas a avaliar o supramencionado Projeto (Acórdão 40/2004-TCU-Plenário), cujas principais constatações foram as seguintes:

- deficiência nos mecanismos de monitoramento e controle, e a inexistência de indicadores de desempenho, impossibilitando a mensuração do impacto do Projeto;
- precariedade das condições operacionais detectadas em muitos locais, desde a ausência de espaço físico adequado, até a falta de materiais de apoio para realização das atividades com os jovens;
- falta de acompanhamento e apoio por parte da gerência técnica federal junto aos executores municipais, ocasionando situações de municípios que não têm seguido as propostas do Projeto.

Por outro lado, constatou-se, também no âmbito da Auditoria, que há elementos consistentes indicando que a participação no Projeto traz benefícios significativos em termos do desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos beneficiários.

A tabela abaixo demonstra que as unidades orçamentárias vinculadas ao Ministério da Assistência Social e ao Ministério da Previdência Social concentram 89,37% do total das despesas realizadas dentro da função Assistência Social, nos diversos órgãos, no ano de 2003. Foram, aproximadamente, R\$ 7,52 bilhões, com destaque para o aumento de 16,02% na despesa do Fundo Nacional de Assistência Social, em relação ao exercício de 2002.

Despesa com Assistência no MPS e MAS por UO

						R\$1,00
Órgão	Unidades Orçamentárias vinculadas		Despesa Realizada em 2002	%	Despesa Realizada em 2003	%
33000 MPS	33101	Ministério da Previdência e Assistência Social	10.101.151	0,16%	-	-
	33903	Fundo Nacional de Assistência Social	4.772.948.793	73,28%	-	-
	33904	Fundo do Regime Geral de Previdência Social	1.711.476.590	26,28%	1.968.831.269	23,40%
55000 MAS	55101	Ministério da Assistência Social	-	-	14.505.508	0,17%
	55901	Fundo Nacional de Assistência Social	-	-	5.537.663.131	65,80%
Total			6.494.526.534	99,71%	7.520.999.908	89,37%
Total da Assistência Social			6.513.150.280	100,00%	8.416.352.422	100,00%

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

O pagamento dos benefícios de prestação continuada dentro dos Programas Atenção à pessoa portadora de deficiência e Valorização e saúde do idoso é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por meio do Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Os recursos necessários encontram-se incluídos no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social que, no exercício de 2003, passou ao Ministério da Assistência Social, cabendo-lhe repassar os recursos ao órgão pagador, qual seja, para o Ministério da Assistência Social/INSS.

4.4.4 Educação

Ensino Fundamental

Com o objetivo de promover a universalização do Ensino Fundamental, assegurando equidade nas condições de acesso, permanência e êxito do aluno na faixa etária de sete a quatorze anos, o Programa Toda Criança na Escola promoveu ações voltadas à estruturação do ambiente escolar, no sentido de proporcionar meios para que o processo ensino-aprendizagem desenvolva-se com a maior qualidade possível. Tais ações abrangem manutenção de prédio escolar, fornecimento de alimentação escolar, distribuição de livros didáticos e para-didáticos, aquisição de veículo para transporte escolar, transferência de renda a famílias que mantêm os filhos na escola, e capacitação de membros da sociedade para exercer o controle social, entre outras.

Em caráter suplementar, a ação Alimentação Escolar objetiva garantir merenda escolar de boa qualidade, respeitando hábitos alimentares e estimulando a aquisição de produtos básicos da região, mediante repasse automático de recursos às entidades executoras (Prefeituras e Secretarias Estaduais de Educação). No âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, em 2003 foram beneficiados 37,8 milhões de alunos das escolas da rede pública e filantrópica de educação infantil e ensino fundamental, incluindo as escolas de educação indígenas, totalizando um repasse total de R\$ 954,2 milhões.

O Programa Dinheiro Direto na Escola materializa a política de descentralização do repasse de recursos diretamente para as escolas, em parcela única anual, atendendo a quase totalidade das escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estadual, distrital e municipal, bem como às de educação especial privadas, mantidas por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos. Em 2003 foram repassados R\$ 304,5 milhões, alcançando 117.553 escolas.

Ressalta-se que com a unificação dos programas sociais de transferência de renda no novo Programa Bolsa-Família, conforme Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, convertida na Lei n.º 10.836, de 9/1/2004, o Ministério da Educação e Cultura - MEC deixou de ser responsável pela operacionalização do Programa Bolsa-Escola, porém continuou encarregado de repassar ao agente operador (Caixa Econômica Federal - CEF) dos recursos destinados ao pagamento das famílias beneficiadas. Em 2003 os repasses destinados ao programas Bolsa-Escola totalizaram R\$ 1.564,3 milhões.

Com relação ao Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, foram adquiridos aproximadamente 119 milhões de livros didáticos para atender a todas os alunos de 1ª a 4ª séries e repor os livros dos alunos de 5ª a 8ª séries, beneficiando 31,9 milhões de alunos.

As ações do Programa Escola de Qualidade para Todos se caracterizam pela implementação de políticas voltadas à formação continuada de professores, formação de professores alfabetizadores, aceleração da aprendizagem com vistas à correção do fluxo escolar, bem assim à inserção de novas tecnologias na educação, tendo sido executados R\$ 95,5 milhões até o final do exercício.

Quanto às ações voltadas ao uso de tecnologia da informação no ensino fundamental, registre-se que foram fornecidos equipamentos de informática e comunicação a 1.092 unidades de ensino a fim de fomentar a educação a distância, contribuir para reduzir a exclusão tecnológica, formar o cidadão crítico e criativo, bem como elevar o padrão de qualidade da educação pública brasileira. No âmbito do Programa Nacional de Informática na Educação – ProInfo, destaca-se a aquisição de 11.228 microcomputadores, entre outros equipamentos e serviços de informática, para atender 1.223 escolas.

A Ação Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade para Ensino Fundamental de Jovens e Adultos, atualmente denominada Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação

Fundamental de Jovens e Adultos – Fazendo Escola, objetiva ampliar a oferta de vagas na educação pública de jovens e adultos e propiciar um atendimento educacional com qualidade em cursos presenciais, com base em apoio financeiro e técnico do MEC às regiões com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH menor ou igual a 0,500. Em 2003, foram beneficiados cerca de 1,5 milhões de alunos, por meio de desembolsos da ordem de R\$ 298,3 milhões.

Para o desenvolvimento do Programa Brasil Alfabetizado, foram executados recursos da ordem de R\$ 172,6 milhões, com destaque para a Ação Alfabetização de Jovens e Adultos - Incentivo da União para os Alfabetizadores, que recebeu aporte de recursos no valor de R\$ 98,7 milhões, dos quais foram executados R\$ 96,3 milhões (97,6%). Os recursos do Governo Federal possibilitaram o atendimento de 1.962.996 alfabetizandos.

Merecem registro, também, as ações voltadas à educação indígena, entre as quais: a participação de professores, organizações e escolas indígenas na formulação das políticas de educação infantil e fundamental; o apoio técnico e financeiro para realização de 9 cursos de formação continuada de professores indígenas, beneficiando 620 professores e 15.500 alunos indígenas de 12 sistemas estaduais de ensino; e a produção de material didático específico e multilíngüe.

Ensino Médio

Dentre as ações desenvolvidas em 2003, convém destacar o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED, instituído mediante contrato de empréstimo firmado no ano de 2000 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, no valor de US\$ 1 bilhão, dividido em duas fases, cada uma com US\$ 500 milhões, sendo 50% de contrapartida nacional. A primeira fase estava prevista para se desenvolver em 3 (três) anos, no entanto, tendo em vista o baixo desempenho do Programa nesse período (8% de execução até 2002, saltando para 20% em 2003), ao final de 2003 obteve-se a prorrogação para mais 2 (dois) anos, com cancelamento de US\$ 200 milhões, sendo US\$ 100 milhões de cada uma das partes.

Por meio do Programa, foram capacitados 79.000 profissionais que atuam no Ensino Médio para implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio – DCNEM, assim como promovidos 42 estudos com vistas a subsidiar a formulação de políticas para expansão e melhoria do ensino médio, e atendidas 9.733 escolas por meio de reformas ou expansão da rede física.

Quanto ao ensino profissional, ressalta-se o Programa Desenvolvimento da Educação Profissional, que tem como um de seus objetivos principais a ampliação e diversificação da oferta de cursos básicos, técnicos e tecnológicos. Em 2003, foram executados recursos da ordem de R\$ 719,8 milhões.

Dentre as ações implementadas em 2003 pelas Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, destacam-se a capacitação de 2.771 profissionais, a assistência a 52.314 educandos, incluindo alimentação, atendimento médico-odontológico, alojamento e/ou transporte, dentre outras, bem como a prestação de serviços à comunidade e a promoção de cursos de extensão, beneficiando mais de 17 mil pessoas.

Ensino Superior

Em auditoria piloto realizada no 2º semestre de 1999 na Universidade de Brasília – UnB, foram selecionados e apurados indicadores que pudessem retratar aspectos relevantes do desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior (Decisão nº 358/2000-TCU-Plenário). Em prosseguimento a essa iniciativa pioneira, no ano de 2000, a sistemática utilizada foi testada em outras cinco universidades federais: Fundação Universidade do Amazonas, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Essas auditorias foram então consolidadas em um trabalho único, cujo relatório foi apreciado pelo Tribunal por meio da Decisão nº 408/2002-TCU-Plenário. Tal decisão fixou um conjunto de indicadores de desempenho e determinou sua inclusão nos Relatórios de Gestão de todas as Instituições Federais de Ensino Superior a partir de 2002. Na oportunidade, foi também determinada a inclusão no Relatório Anual das Contas do Governo da análise setorial do desenvolvimento das Universidades Federais quanto aos indicadores fixados, o que se faz pela primeira vez nestas Contas do Governo da República.

Os indicadores estabelecidos e suas respectivas metodologias de cálculos são os apresentados no quadro a seguir:

Indicador	Título	Metodologia
I	Custo Corrente / Aluno Equivalente (R\$)	Do custo corrente (despesas correntes de todas as Unidades Gestoras - UG da Universidade - conta SIAFI nº 3300000) devem ser excluídas as despesas com sentenças judiciais, aposentadorias, reformas e pensões, pessoal afastado ou cedido e, também, 65 % das despesas correntes do(s) hospital(is) universitário(s) e maternidade(s). Para o cálculo da expressão “aluno equivalente”, são considerados o número de alunos equivalentes da graduação (calculado de acordo com metodologia da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação - SESu/MEC), o número de alunos tempo integral de pós-graduação e de residência médica (esses últimos considerados como peso 2).
II	Aluno Tempo Integral / Professor	Número de alunos tempo integral / número de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica. Para docentes com regime de dedicação parcial (20 h/semana), atribui-se peso 0,5.
III	Aluno Tempo Integral / Funcionário	Número de alunos tempo integral / número total de funcionários de tempo integral. Deve ser considerado como referência o servidor de tempo integral (40 h/semana), convertendo-se proporcionalmente os que se enquadrem em outros regimes de trabalho. São considerados também os servidores e prestadores de serviço não vinculados, direta ou indiretamente, às atividades de ensino e pesquisa, bem como os servidores lotados no(s) hospital(is) universitário(s).
IV	Funcionário / Professor	Número total de funcionários de tempo integral / número total de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.
V	Grau de Participação Estudantil (GPE)	Número de alunos de graduação de tempo integral / número total de alunos ativos na graduação.
VI	Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	Número de alunos vinculados a programas de mestrado e doutorado / número total de alunos da graduação, mestrado e doutorado
VII	Conceito CAPES	Média das notas de avaliação realizada pela Capes de todos os cursos de mestrado e doutorado.
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	São atribuídas as seguintes ponderações aos professores: docentes doutores (peso 5), docentes mestres (peso 3), docentes com especialização (peso 2) e docentes graduados (peso 1). Divide-se então o resultado obtido pelo número total de professores. O índice máximo alcançável é 5 (cinco).
IX	Taxa de Sucesso na Graduação	Relação entre o número de diplomados e o número total de ingressantes.

A inclusão desses indicadores nos relatórios de gestão das instituições possibilita que ao longo do tempo sejam elaboradas séries históricas que permitam o acompanhamento da evolução de aspectos relevantes do desempenho global das IFES, o que poderá orientar, no futuro, o aperfeiçoamento em áreas específicas ou mesmo a correção de eventuais disfunções.

Análise dos Indicadores

A tabela a seguir demonstra a variação de algumas medidas estatísticas de 2003 em relação a 2002, concernentes aos indicadores de desempenho informados pelo conjunto das IFES. Tendo em vista que os dados disponíveis permitem a construção de uma série histórica limitada aos referidos dois exercícios, ressalta-se a dificuldade de se extrair conclusões mais aprofundadas e abrangentes a respeito desses indicadores.

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO 2002/2003 (1)

Indicador	Média			Coeficiente de Variação (%) (2)			Mediana		
	2002	2003	Δ (%)	2002	2003	Δ (%)	2002	2003	Δ (%)
I	6803,67	6860,45	0,83	39,80	40,35	1,38	6237,33	6276,86	0,63
II	11,97	12,7	6,10	22,31	18,74	-15,99	11,47	12,82	11,77
III	7,53	7,92	5,18	40,50	41,92	3,49	7,12	7,54	5,90
IV	1,8	1,87	3,89	43,89	45,45	3,57	1,61	1,76	9,32
V	0,8	0,83	3,75	21,25	25,30	19,06	0,79	0,84	6,33
VI	0,11	0,12	9,09	118,18	100,00	-15,38	0,09	0,09	0,00
VII	3,53	3,55	0,57	30,88	30,70	-0,56	3,78	3,78	0,00
VIII	3,32	3,38	1,81	17,47	18,05	3,31	3,25	3,32	2,15
IX	0,69	0,71	2,90	26,09	28,17	7,98	0,66	0,67	1,52

Fontes: Relatórios de Gestão das IFES 2002 e 2003 e Inspeções TCU/SFC (3) Indicadores 2002

(1) Apenas foram considerados para cada IFES aqueles indicadores de gestão que não apresentam evidentes inconsistências em ambos os exercícios. Ao descartar indicadores não-confiáveis, procurou-se diminuir a margem de erro dos resultados obtidos.

(2) Medida de variação relativa equivalente ao quociente entre o desvio-padrão e a média aritmética.

(3) No início de 2004, com o objetivo de verificar a conformidade dos indicadores de 2002 e de orientar os gestores sobre a correta forma de apuração dos índices, o TCU e a SFC realizaram inspeções conjuntas em todas as IFES. Quando ocorreram divergências com os dados informados pelas IFES, foram considerados como válidos os dados apurados pelas inspeções.

Em uma primeira análise, pode-se afirmar que houve variação pouco significativa dos números de 2003 em relação aos do ano anterior. Ainda assim, quanto aos indicadores que refletem mais diretamente o desempenho - Grau de Participação Estudantil (V), Índice de Qualificação do Corpo Docente (VIII) e Taxa de Sucesso na Graduação (IX), a variação, ainda que pequena, foi positiva, o que pode ser indicativo de melhoria no desempenho global das IFES.

Dos indicadores em comento, destaca-se também o pequeno aumento no valor nominal médio (0,83%) do Custo Corrente/Aluno (I), porém, bem inferior à variação dos índices inflacionários para o período de 2003, como por exemplo o IPCA (9,30%). Assim, houve efetivamente um decréscimo real do custo por aluno (7,7%).

O indicador VI (Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação) apresenta elevado coeficiente de variação entre os números apresentados nos dois exercícios sob análise, e, em 2003, o intervalo de variação desse indicador foi de 0,00 a 0,60. Esses dados indicam grande heterogeneidade no desenvolvimento de pós-graduação entre as Instituições Federais de Ensino Superior.

A heterogeneidade das IFES também é confirmada em outros aspectos, pois, para o ano de 2003, também foram verificadas dispersões significativas quanto aos indicadores: I - Custo corrente / Aluno, que variou entre R\$ 3.767,39 e R\$ 20.145,95; III - Aluno Tempo Integral / Funcionário, cujos valores extremos foram 2,60 e 16,48; e IV - Funcionário / Professor, cujos valores mínimo e máximo foram 0,53 e 4,99, respectivamente.

Quanto aos indicadores VI (Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação), VII (Conceito Capes) e VIII (Índice de Qualificação do Corpo Docente), percebe-se ainda nítida diferenciação entre as IFES de cada região do país, conforme tabela a seguir:

Indicador	Média das IFES em cada região do país (1)					Média nacional
	Sudeste	Sul	Nordeste	Centro-Oeste	Norte	
VI	0,17	0,14	0,09	0,05	0,02	0,12
VII	3,91	3,87	3,73	3,11	2,21	3,55
VIII	3,87	3,58	3,04	3,05	2,77	3,38

Fonte: Relatórios de Gestão das IFES 2003 apenas foram considerados para cada IFES indicadores consistentes. Ao descartar indicadores não-confiáveis, procurou-se diminuir a margem de erro dos resultados obtidos.

Conforme se observa, tomando-se como referência esses três indicadores, os quais se relacionam com aspectos qualitativos de uma instituição de ensino superior, as IFES das regiões Sul e Sudeste apresentam melhor resultado, principalmente em comparação às do Norte e Nordeste. Quanto à região Centro-Oeste, a análise restou prejudicada uma vez que os dados da Universidade Federal de Goiás - UFGO foram descartados, em virtude de inconsistências nos mesmos, e a Fundação Universidade de Brasília - UnB não apresentou os seus dados até a conclusão deste parecer.

4.4.5 Desenvolvimento Agrário

Constituem-se as áreas de ação do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA a realização da reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural formado pelos agricultores familiares. Para executar as atividades que lhe são afetas, o Ministério dispõe de estrutura composta por, entre outras unidades: Secretaria de Reforma Agrária, Secretaria de Agricultura Familiar, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Conselho Curador do Banco da Terra, bem como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA.

Em termos de reforma agrária, ressalte-se a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, cuja apresentação deu-se em novembro de 2003, mediante a exposição das estratégias e diretrizes de curto, médio e longo prazo do Governo Federal, em relação ao tema. De acordo com o documento, são as seguintes as metas constantes do PNRA, para o período de 2003 a 2006, gestão do atual Presidente da República:

1. assentamento de 400 mil novas famílias;
2. regularização da posse de terras para 500 mil famílias;
3. concessão de crédito fundiário para 130 mil famílias;
4. recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos;
5. criação de 2,075 milhões postos permanentes de trabalho no setor reformado;
6. cadastramento georeferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais;
7. reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas;
8. garantia de reassentamento dos ocupantes não-índios de áreas indígenas;
9. promoção da igualdade de gênero na reforma agrária, apoiando projetos produtivos protagonizados por mulheres;
10. garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas;
11. universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

Com o objetivo de proporcionar uma visão geral da evolução dos indicadores pertinentes, no período de 1999 a 2003, bem como a correspondente previsão para o período de 2003 a 2006, apresenta-se o quadro abaixo:

**Ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário
Famílias Atendidas / 1999 - 2006**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003*	2003**	2004**	2005**	2006**
Assentamentos	99.201	69.929	73.754	43.486	30.000	30.000	115.000	115.000	140.000
Crédito Fundiário	1	6.767	15.604	18.284	9.171	15.000	37.500	37.500	37.500
Regularização de Posse	1.075	10.271	9.707	0	0	0	150.000	150.000	200.000

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário

* Efetivo

** Previsão

Nos itens abaixo serão destacados alguns dos principais programas ligados à área de desenvolvimento agrário.

Novo Mundo Rural

Novo Mundo Rural foi o nome dado, ainda na gestão presidencial anterior, à reformulação da política de reforma agrária no âmbito do Governo Federal. De forma a tornar operacional essa política, foram criados dois programas, cuja implementação está a cargo do INCRA:

- Novo Mundo Rural - Assentamento de Trabalhadores Rurais - consiste basicamente de ações destinadas à obtenção de terras para o programa de reforma agrária, bem como de ações que permitam o início das atividades produtivas das famílias integrantes dos projetos de assentamento;
- Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos Rurais - objetiva garantir a sustentabilidade e a consolidação dos projetos de assentamento, por intermédio da implantação de infra-estrutura básica (estradas, energia elétrica e abastecimento de água para consumo humano), assistência técnica e atividades de acompanhamento.

Na tabela seguinte, está indicada a evolução orçamentária do Programa, de 2000 a 2003. Nota-se que, com relação ao assentamento de trabalhadores rurais, tem havido um aumento nominal nos créditos autorizados, com repercussão favorável em sua execução.

**Programa Novo Mundo Rural
Execução Orçamentária – 2000 - 2003**

R\$1,00				
Assentamento de Trabalhadores Rurais				
	Crédito Autorizado (A)	Empenhado	Liquidado (B)	% Execução (B/A)
2000	742.680.407	549.701.604	549.701.581	74,02
2001	846.100.318	669.064.024	669.063.979	79,08
2002	801.842.995	691.281.081	691.281.081	86,21
2003	896.839.996	801.985.366	801.985.366	89,42
Consolidação de Assentamentos				
2000	223.104.004	190.914.315	190.914.280	85,57
2001	272.902.369	252.292.873	252.292.848	92,45
2002	286.512.095	228.654.136	228.654.136	79,81
2003	217.419.992	176.819.773	176.819.773	81,33

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Resto a Pagar).

A execução desses programas é facilitada pela existência do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, fundo especial de natureza contábil, criado em 1998, por intermédio da Lei Complementar nº 93, voltado para a concessão de crédito para a aquisição de imóveis rurais e implantação de infra-estrutura básica. A atuação desse Banco tem um viés social, beneficiando trabalhadores sem terra (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, entre outros), pequenos produtores rurais com acesso precário a terra (arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, entre outros) e minifundiários. Segundo informado no Relatório do Gestor do Fundo da Terra, referente ao exercício de 2003, referido Fundo e os programas por ele financiados passaram o ano de 2003 em processo de reestruturação pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, para adequação dos mecanismos de gestão financeira e operacional do Fundo, e, também, para implantação do Programa Nacional de Crédito Fundiário-PNCF, que irá substituir o Programa Banco da Terra. Esse último Programa teve sua execução suspensa em janeiro de 2003, em razão de irregularidades verificadas em sua gestão, tendo sido permitidas apenas as contratações de projetos de financiamento que já se encontravam em tramitação no agente financeiro no momento da suspensão.

Os recursos do Banco da Terra se encontram inseridos dentro do orçamento total do Programa Novo Mundo Rural. Em 2003, essa entidade proveu recursos da ordem de R\$ 330 milhões para o desenvolvimento agrário, divididos da seguinte forma:

Banco da Terra
Execução Orçamentária e Financeira - 2003

R\$,100				
Ação	Crédito Autorizado	Empenhado	Repasse ao BNDES	Restos a Pagar inscritos
Assentamentos de Trabalhadores Rurais- Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais	248.500.000*	247.883.268**	141.891.611	105.991.657
Consolidação de Assentamentos- Concessão de Crédito para Implantação de Infra-estrutura Básica	85.280.000	85.280.000	-	85.280.000

Fonte: Balanço Geral da União e Relatório do Gestor do Fundo.

* Desse total, cerca de R\$ 50.020.000,00 foram alocados para o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural - PCPR/2003, em contrapartida ao Acordo de Empréstimo 7037/BR.

** Desse total, cerca de R\$26.005.000,00 foram alocados para o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural - PCPR/2003.

Note-se que, embora a execução orçamentária tenha atingido níveis satisfatórios, menos da metade da quantia empenhada na rubrica de concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais foi repassada ao BNDES, gestor financeiro do Fundo, sendo o restante, juntamente com os recursos da rubrica concessão de crédito para implantação de infra-estrutura básica, inscrito em Restos a Pagar.

No quadro a seguir, são apresentados os resultados obtidos pelas ações do Banco da Terra no ano de 2003.

Banco da Terra
Resultados Físicos - 2003

Ação	Meta	Resultados
Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais (ha)	688.266	178.749
Concessão de Crédito para Implantação de Infra-estrutura Básica (Famílias atendidas)	20.800	4.343

Fonte: BGU e Relatório do Gestor do Fundo

Com o objetivo de avaliar a promoção da organização social e produtiva nos assentamentos rurais, de modo a verificar o alcance da transformação dos beneficiários do Programa Novo Mundo Rural em agricultores familiares sustentáveis, o Tribunal realizou auditoria operacional no INCRA, oportunidade em que foram detectadas várias dificuldades de ordem institucional e operacional no desempenho das tarefas afetas ao tema (TC 012.256/2003-4). Como exemplo, podem ser citadas a falta de servidores e de capacitação, a descontinuidade administrativa, a fragmentação da execução das ações nos assentamentos rurais, a precariedade da comunicação e supervisão entre a administração central do Instituto e suas Superintendências Regionais.

Segundo os registros efetivados a respeito, a atuação do INCRA nos assentamentos estaria voltada mais para os controles referentes ao desvio de recursos de financiamento, à permanência dos beneficiários, a problemas ambientais, entre outros, inexistindo, assim, um trabalho voltado ao acompanhamento do desenvolvimento desses assentamentos. Nos termos deliberados, foram feitas inúmeras determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e à autarquia no sentido de serem corrigidas e aperfeiçoadas as ações referentes ao Programa (Acórdão 391/2004-Plenário).

Outras determinações foram dirigidas também ao INCRA em virtude dos resultados da auditoria realizada na autarquia com a finalidade de verificar o processo administrativo de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. No mencionado trabalho (TC 005.888/2003-0, Acórdão 557/2004-Plenário), foi possível constatar que o INCRA dirige suas ações precipuamente para a desapropriação, opção essa que, conforme apurado, é mais onerosa para o erário, deixando assim de valer-se de outros mecanismos de obtenção de terras, notadamente a utilização de terras rurais de domínio da União.

De outra parte, verificou-se que a entidade apenas requisita a licença ambiental após a desapropriação do imóvel, procedimento esse que, como dito, “além de ferir o princípio da precaução, um dos pilares da política ambiental brasileira, pode gerar despesa desnecessária, na hipótese de não ser possível a obtenção da referida licença, ou que condicionantes tornem o assentamento inviável”. Foi apurado ainda que o INCRA não vem realizando o prévio estudo de viabilidade econômica nas desapropriações de imóveis para reforma agrária. Tanto os resultados da auditoria como as determinações deliberadas tiveram como intuito ajudar os setores competentes do Governo Federal a garantir maior efetividade às ações pertinentes à reforma agrária.

Na seqüência, é importante destacar que, em 2001, foi firmado com o Banco Mundial acordo de empréstimo, BIRD 7037-BR, voltado para a criação do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural. Trata-se de programa destinado ao financiamento à compra de imóveis rurais e ao apoio a projetos comunitários. Esse procedimento objetiva permitir a incorporação ao Programa de Reforma Agrária de áreas que de outra forma não poderiam ser contempladas por outros mecanismos, em particular propriedades inferiores a 15 módulos rurais, ou propriedades produtivas. Na tabela seguinte, é exposta a execução orçamentária do projeto.

**Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural
Execução Orçamentária - 2003**

			R\$1,00
Discriminação	Orçamento	Recursos Autorizados pelo Tesouro Nacional	Recursos Utilizados
Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais*	50.020.000,00	26.005.000,00	20.196.454,88
Implantação de Infra-estrutura Básica em Assentamento Rurais	50.020.000,00	28.721.000,00	36.449.045,82**

Fonte: BGU

* Recursos provenientes do Fundo da Terra, utilizado em contrapartida ao acordo de empréstimo com o BIRD.

**Este valor corresponde à soma dos recursos liberados pela COFI/MDA (R\$ 28.721.000,00) e do adiantamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária no valor de R\$ 16.000.000,00.

O contingenciamento verificado não poderia deixar de afetar a consecução das metas estabelecidas para o ano, como pode ser visto na quadro a seguir, com os resultados alcançados ficando abaixo do esperado.

Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural
Resultados Físicos - 2003

Discriminação	Indicador	Meta	Resultados	Resultados/meta (%)
Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais	Famílias Atendidas	12.200	4.081	33,45
Implantação de Infra-estrutura Básica em Assentamento Rurais	Área Financiada (ha)	173.453,66	110.710,87	63,83

Fonte: BGU

Emancipação de Assentamentos Rurais

Atualmente, o título de propriedade, que dá emancipação ao assentado, só é conferido quando a família consegue viver da terra e pagar a taxa prevista, sendo tal título concedido por propriedade individual. Até 1998, assinale-se, a titulação só era fornecida depois que todo o conjunto de assentados fizesse o pagamento da taxa. O Programa Emancipação de Assentamentos Rurais está voltado exclusivamente para os assentados até 1998 e tem por fim realizar as seguintes ações:

- concessão de crédito-instalação às famílias assentadas;
- infra-estrutura complementar para emancipação de assentamentos rurais;
- topografia em áreas de assentamentos rurais;
- assistência técnica e capacitação de famílias assentadas;
- plano de desenvolvimento dos assentamentos rurais.

Nas tabelas a seguir, apresentam-se a execução orçamentária desse programa para o período de 2000/2003, bem como os resultados das ações do programa em 2002/2003.

Emancipação de Assentamentos Rurais
Execução Orçamentária - (2000 - 2003)

R\$1,00)				
Ano	Crédito Autorizado (A)	Empenhado	Liquidado (B)	% Execução (B/A)
2000	89.791.576	75.375.052	75.375.045	83,94
2001	116.788.738	110.370.912	110.370.898	94,50
2002	148.928.001	129.954.918	129.954.917	87,26
2003	160.390.001	124.247.429	124.247.422	77,47

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar).

Emancipação de Assentamentos Rurais
Ações 2002/2003

R\$mil									
Crédito Instalação			Plano de Desenvolvimento de Assentamentos Rurais		Topografia		Assistência Técnica		Infra-estrutura
Ano	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	
Total	58.819	49.308	14.091	48.930	35.596	22.463	92.831	121.634	55.552

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

Além de tratar da reforma agrária, o Ministério do Desenvolvimento Agrário é responsável, também, pela concessão de crédito agrícola para a agricultura familiar por intermédio do PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Os objetivos desse programa são o aumento da capacidade produtiva e a melhoria de renda dos agricultores familiares dentro de um contexto de desenvolvimento sustentável, concorrendo também para a geração de emprego. O PRONAF, sedimentado a partir de 1996, é responsável por parcela considerável do crédito aos agricultores de menor capacidade financeira, que, de outra forma, encontrariam dificuldades para ter acesso ao mercado comercial de crédito. No quadro a seguir é apresentada a evolução do programa desde a sua implementação.

PRONAF Número de Operações e Valor Aplicado

Ano	Número de Operações	Valor Aplicado (R\$)
1996	311.634	558.895.120,46
1997	486.572	1.408.067.697,30
1998	656.975	1.371.787.774,41
1999	804.036	1.832.381.876,01
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.209.821,88
2003	1.113.798	3.720.600.000,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Nota-se, portanto, que há uma trajetória francamente ascendente, tanto em termos de número de operações de crédito realizadas, como nos valores aplicados, atingindo o ápice em 2003, com R\$ 3,72 bilhões. A previsão é que em 2004 sejam aplicados R\$ 5,4 bilhões, conforme dispõe o PNRA.

4.4.6 Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente e Recursos Hídricos

O incentivo ao Desenvolvimento Regional é uma das atribuições do Ministério da Integração Nacional, o qual apresenta as seguintes áreas de competência: formulação e condução da política nacional de desenvolvimento integrada, formulação de planos e programas regionais de desenvolvimento, estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais, estabelecimento de diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea “c”, do inciso I, do artigo 159, da Constituição Federal, estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais, acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional, defesa civil, as obras contra às secas e de infra-estrutura hídrica, a formulação e a condução da política nacional de irrigação, ordenação territorial bem como as obras públicas em faixas de fronteiras.

Durante 2003, deu-se continuidade aos programas de incentivo ao desenvolvimento regional com base nas mesorregiões. Uma mesorregião, para efeito dessa política ministerial, é então definida como um “*espaço sub-regional de confluência entre dois ou mais estados, ou de fronteira com outros países, com identidade cultural própria, caracterizada por problemas sociais, institucionais e de dinamismo econômico, em relação ao espaço geográfico em que se inserem*” (Portaria do Gabinete do Ministro da Integração Nacional nº 217/2002).

Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Alto Solimões

A Mesorregião do Alto Solimões compreende nove municípios no extremo sudoeste do Estado do Amazonas, abarcando uma extensão de 214 mil km². A execução orçamentária do Programa se encontra na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

RS,1,00		
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
379.600	200.000	200.000

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Durante o ano de 2003, foi instalado o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável dessa Mesorregião, em evento realizado no município de Atalaia do Norte – AM. Outros resultados do Programa foram:

- apoio para a realização de Laboratório Organizacional de Terreno do Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRONAGER no município de Benjamin Constant, que capacitou 131 indígenas em atividades produtivas como artesanato, piscicultura, produção de adubo orgânico, de mudas e de hortaliças;
- realização de convênio do programa com o Governo do Estado do Amazonas para realização de projeto no valor global de R\$ 240.000,00, visando o apoio à produção sustentável do artesanato indígena na Mesorregião.

Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do

Mercosul

O Programa, abrangendo mais de 400 municípios das porções noroeste do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná, teve como principais ações desenvolvidas em 2003 a *Capacitação de Agentes para a Gestão do Desenvolvimento Local e Integrado* e o *Gerenciamento da Implementação de Projetos de Desenvolvimento*. O seu orçamento para 2003 pode ser visto na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

RS,1,00		
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
994.700	809.000	300.000

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

No âmbito da primeira ação, foram treinadas cerca de 3.000 pessoas, englobando diversos segmentos da população, desde o pessoal vinculado ao setor produtivo até os gestores municipais ligados à questão do desenvolvimento regional. Foram as seguintes as suas áreas de atuação: a) organização e capacitação de associações e agricultores/microempresários (cadeias produtivas do leite, fruticultura e piscicultura); b) executivos municipais de turismo (gestão municipal do turismo); c) executivos municipais para elaboração de planos de desenvolvimento rural; e d) executivos municipais para elaboração de planos de desenvolvimento mesorregional integrado e sustentável.

No âmbito da ação *Gerenciamento da Implementação de Projetos de Desenvolvimento*, foram repassados recursos da ordem de R\$ 500.000,00, para implementação de obras nas áreas de saneamento básico e urbanização em dois Municípios do Paraná.

Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Vale do Jequitinhonha-Mucuri

Esse Programa, voltado para uma das áreas mais pobres do país, apresentou a seguinte execução orçamentária em 2003:

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
1.167.500	1.076.200	1.076.200

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Em março de 2003, foi instalado o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião, o qual resultou dos desdobramentos da ação *Implementação do Planejamento do Desenvolvimento da Mesorregião*.

No mês de fevereiro de 2003, foram concluídas as atividades relacionadas com a ação *Mobilização de Comunidades Mediante o Associativismo e o Cooperativismo*, por meio da qual foram apoiadas cerca de 15 cooperativas e 15 associações, 80% delas vinculadas à produção artesanal da mesorregião, cujo desdobramento foi a capacitação de 581 pessoas.

Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul do RS

Essa mesorregião abrange a área localizada ao sul do Estado do Rio Grande do Sul, na fronteira com o Uruguai e a Argentina, compreendendo 103 municípios com área total de 153.879 km². Na tabela abaixo se apresenta o quadro orçamentário do Programa.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
1.064.700	914.000	300.000

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Entre as ações desenvolvidas, deve-se citar a *Capacitação de Agentes para a Gestão do Desenvolvimento Local e Integrado*, mediante a qual foi dada continuidade ao projeto de capacitação, principalmente de cooperativas e seus respectivos cooperados. Nesse contexto, foram realizados seminários municipais de desenvolvimento comunitário nos municípios da mesorregião, envolvendo mais de 150 organizações e cerca de 1.200 cooperativados. Estes seminários foram desenvolvidos nos 103 municípios que compõem a Metade Sul do RS, e reuniram um total de aproximadamente 5.000 participantes até o final da atividade.

Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Chapada do Araripe

Em dezembro de 2003, foi instalado o Fórum, previsto na ação *Realização de Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Chapada do Araripe*. Há a expectativa de que a instalação desse fórum sirva como instrumento de diálogo e articulação junto do Ministério da Integração Nacional com outras ações governamentais e não-governamentais no território da mesorregião. Permite, outrossim, valorizar as iniciativas vindas das forças sociais organizadas na mesorregião.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
379.600	379.000	300.000

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Bacia do Itabapoana

Foram diversos os segmentos de atuação no âmbito dessa mesorregião em 2003, envolvendo desde o pessoal vinculado ao setor produtivo até os gestores municipais ligados à questão do desenvolvimento regional, com priorização para os seguintes segmentos: a) organização e capacitação de associações e cooperativas para agricultores e microempresários (cadeias produtivas do turismo, fruticultura e piscicultura); e b) executivos municipais de turismo (gestão municipal do turismo), como segue:

- Projeto Associativismo e Cooperativismo - foram realizados 18 cursos de capacitação para organização e planejamento de associações, beneficiando 171 representantes das comunidades da mesorregião, no valor total de R\$ 27.180,00, à conta de restos a pagar do OGU 2001.
- Projeto Turismo - foram realizados 31 cursos de capacitação para organização dos segmentos turísticos da mesorregião, incluindo os setores hoteleiro, artesanato, cultural e histórico-folclórico, agroturismo e ecoturismo, beneficiando 204 participantes, no valor total de R\$ 58.890,00, à conta de restos a pagar do OGU 2001.
- Projeto Fruticultura - foram realizados 18 cursos de capacitação para o cultivo e beneficiamento de frutas, beneficiando 219 pessoas ligadas, direta ou indiretamente, à fruticultura, no valor total de R\$ 45.300,00, à conta de restos a pagar do OGU 2001.
- Projeto Piscicultura - foram realizados 18 cursos de capacitação de pequenos produtores de peixes, beneficiando 156 participantes, no valor total de R\$ 45.300,00, à conta de restos a pagar do OGU 2001.

Como reflexo dessa utilização apenas dos restos a pagar de 2001, no âmbito desse programa, não houve execução dos créditos orçamentários previstos para 2003, como pode ser visto na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

	RS,1,00	
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
320.900	0	0

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRONAGER)

Durante o exercício de 2003, procedeu-se a uma reorientação das ações do PRONAGER de modo a tentar torná-lo uma ferramenta efetiva das ações de integração e desenvolvimento regional. Dentre alguns elementos que visam esta incorporação às políticas do Ministério da Integração Nacional destacam-se: a) a atuação em mesorregiões; b) a promoção de arranjos produtivos viáveis economicamente no nível mesorregional e; c) a discussão com os atores regionais e locais do Fórum Mesorregional.

Em obediência a estas diretrizes foram executadas oito iniciativas, em sete mesorregiões, por meio da ação *Geração de Empreendimentos Produtivos*: Alto Solimões (Benjamim Constant/AM) – trabalho com comunidade Ticuna, em que foram capacitadas 131 pessoas; Vale do Rio Acre (Brasiléia/AC) – trabalho em assentamento da reforma agrária, por meio do qual foram capacitadas 98 pessoas; Chapada do Araripe (Pio IX/PI e Jardim/CE), capacitadas 138 e 574 pessoas, respectivamente; Vale do Jequitinhonha e do Mucuri (Teófilo Otoni/MG), teve 215 pessoas capacitadas; Bacia do Itabapoana (Divino de São Lourenço/ES), 123 pessoas capacitadas; e Águas Emendadas (Urucuaia/MG), 216 pessoas capacitadas; Vale do Ribeira/Guaraqueçaba (Doutor Ulisses/PR), 82 pessoas capacitadas.

Esta execução foi implementada por meio do Termo de Compromisso de Cooperação firmado com o Instituto de Apoio Técnico a Países do Terceiro Mundo, no valor de R\$ 880 mil. Esse instrumento continha, além dos Laboratórios, a consultoria técnica e a execução de seminários com diretores de Laboratórios Organizacionais de Terreno – LOT, para planejamento e avaliação das ações em campo.

Apesar dessas ações, a execução orçamentária dos recursos do Programa foram nulas. Dos cerca de R\$ 9 milhões previstos, nem um real foi executado, como pode ser visto na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
9.023.931	0	0

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Ainda, seguindo a filosofia dos chamados Eixos de Desenvolvimento, adotado no Plano Plurianual do período 2000/2003, constam do orçamento do Ministério os seguintes programas:

Desenvolvimento dos Eixos do Nordeste

Esse programa é composto por cinco ações: Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Industrial e Agrícola da Região Nordeste – FNE, Apoio ao Desenvolvimento Rural, Promoção de Oportunidades de Investimento nos Eixos do Nordeste, Estudos de Identificação de Oportunidades de Investimentos nos Eixos do Nordeste e Gestão de Projetos de Desenvolvimento Sustentável Integrado na Região Nordeste.

Consultando-se o sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN, verifica-se que duas dessas ações, Promoção de Oportunidades de Investimento nos Eixos do Nordeste, Estudos de Identificação de Oportunidades de Investimentos nos Eixos do Nordeste não tiveram qualquer execução orçamentária em 2003, apesar de cada uma das ações terem orçamento autorizado de R\$ 4.867.785.

A ação Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Industrial e Agrícola da Região Nordeste – FNE tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região nordeste, buscando gerar emprego, distribuição de renda e movimentando a economia regional com o incremento da produção.

De acordo com informações do Relatório de Gestão do Ministério da Integração Nacional, até 30/11/2003, o FNE contratou cerca de 24.899 operações de crédito, totalizando R\$ 1.019 milhões.

Desenvolvimento dos Eixos da Amazônia

Esse é um programa que apresenta uma única ação: *Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Industrial e Agrícola na Região Norte – FNO*. Assim como o seu congênere do Nordeste, o objetivo é contribuir para o desenvolvimento econômico e social em sua região de atuação, gerando emprego, distribuindo renda e movimentando a economia regional com o incremento da produção. Para tal fim, é a responsável por abrigar, no Orçamento Geral da União, os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

Segundo o Relatório de Gestão do Fundo, em 2003, foram contratadas 23.587 operações de crédito, no valor total de R\$ 1.075,1 milhões. Dos contratos realizados, 21.007 (89,1%) foram firmados com mini, micro e pequenos produtores rurais e empresas, no valor de R\$ 303,2 milhões (28,3%) do total aplicado.

O setor rural foi beneficiado com 22.803 financiamentos, no valor de R\$ 682,4 milhões, correspondentes a 63,5% dos recursos. Os demais setores apoiados pelo FNO receberam recursos da ordem de R\$ 392,7 milhões, representando 36,5% dos recursos.

Desenvolvimento dos Eixos do Centro-Oeste

A principal ação ligada a esse programa é a de *Financiamento de Projetos de Desenvolvimento do Turismo, Indústria, Agropecuária e Agroindústria na Região Centro-Oeste*, por intermédio da qual são utilizados os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO. Os financiamentos são voltados para os projetos dos produtores rurais e das empresas que exercem atividade econômica nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turismo, comércio e serviços da região.

Segundo dados constantes do Balanço Geral da União, no ano de 2003, o FCO contratou 26.388 operações, no valor de R\$ 940,63 milhões. Os mini e pequenos produtores rurais e empresas receberam 21,02% do valor total aplicado (R\$ 197,77 milhões = 86,30% do volume de operações), os médios produtores e empresas 31,71% (298,30 milhões = 10,45% do volume de operações) e os grandes produtores e empresas 47,26% (444,56 milhões = 3,25% do volume de operações).

Por intermédio de uma segunda ação, *Estudos para Identificação de Oportunidades de Investimentos nos Eixos do Centro-Oeste*, o Ministério da Integração Nacional está contratando, mediante termo de parceria, o consórcio INVESTE BRASIL para realização de levantamento sobre oportunidades de investimentos no Centro-Oeste que tome por base a perspectiva de implantação dos Eixos de Integração da América do Sul. O trabalho terá por objetivo identificar oportunidades de investimentos que possibilitem a atração de capitais e abram alternativas de diversificação para o capital produtivo do Centro-Oeste a partir da perspectiva de acesso, a menores custos, aos mercados da América do Sul e aos portos exportadores do Pacífico. O custo financeiro do projeto será de R\$ 237.282,00.

A ação *Promoção de Oportunidades de Investimentos nos Eixos do Centro-Oeste* tem por objetivo desenvolver 10 Arranjos Produtivos Locais (APLs) inseridos nos Estados de Goiás, Mato-Grosso, Mato-Grosso do Sul e Distrito Federal. Distingue-se na referida ação a capacitação profissional dos atores envolvidos, a promoção de marketing para o desenvolvimento do Arranjo, a pesquisa tecnológica, as técnicas de comercialização da produção, o assessoramento na elaboração de planos de negócio, a assistência técnica, entre outros.

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

Apesar de terem sido criados ainda em 2001, em seqüência à extinção da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, nenhum dos dois fundos foi responsável, ainda, pela aprovação de qualquer projeto em suas regiões de abrangência.

Esse fato, segundo o Relatório de Gestão do Ministério da Integração Nacional de 2003, seria devido ao excesso de burocracia dos atos normativos destes novos fundos, o alto custo operacional que seria imputado às empresas que obtivessem recursos mediante esses instrumentos (necessidade de se manter uma S.A, registros em CVM, etc.), bem como a existência de alternativas de financiamento mais atraentes (no caso, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e do Nordeste – FNO e FNE). Esses fatores teriam tornado os Fundos de Desenvolvimento Regional – FDA e FDNE – inviáveis para o financiamento da atividade produtiva.

Transposição do Rio São Francisco

No âmbito desse Programa, foi criado, em 2003, por meio do Decreto de 11 de junho de 2003, Grupo de Trabalho Interministerial, para analisar e elaborar relatório técnico conclusivo

contemplando proposta para a transposição de águas para o semi-árido nordestino, a ser encaminhada para a apreciação da Câmara de Políticas de Infra-estrutura. Esse grupo foi composto por representantes da Casa Civil, da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Integração Nacional.

Na tabela a seguir é apresentada a execução orçamentária do Programa para o ano de 2003.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
3.120.000	341.495	0

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Irrigação e Drenagem

O Programa *Irrigação e Drenagem*, ao promover a ampliação do estoque da infra-estrutura para o aproveitamento hidroagrícola, tem como propósito expandir a produção agrícola, aumentar os níveis de emprego e renda, melhorar as condições do abastecimento interno, além de tornar mais atrativos, para competir nos mercados externos, os produtos oriundos da agricultura irrigada.

As ações constantes desse programa assumem dimensão nacional, seguindo duas linhas estratégicas. Na primeira, atendem-se as demandas de infra-estrutura para irrigação complementar, em áreas situadas principalmente nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que já dispõem de investimentos e equipamentos para produção agrícola que ficam ociosos nas épocas de ausência ou de baixa precipitação pluviométrica. Na segunda, o propósito é a promoção das condições necessárias para viabilizar a atividade agrícola, em áreas com baixos e irregulares níveis de precipitação pluviométrica.

As atividades do Programa estão distribuídas por três importantes grupos: *Estudos para o Aproveitamento Hidroagrícola em Áreas Irrigáveis; Implantação de Projetos de Irrigação e Emancipação de Perímetros de Irrigação.*

Foi dada continuidade aos *Estudos para o Aproveitamento Hidroagrícola*, sob a execução da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF, nos Perímetros de Irrigação Jaíba (MG), Marituba (AL) – Projeto Executivo de uma área de 1.400 ha, Salitre (BA) – Projeto Executivo da 2ª Etapa de 7.162 ha, Baixio de Irecê (BA) – Projeto Executivo numa área de 60.000 ha e Vale do Iuiú (BA) – Projeto Básico da 1ª Etapa de 9.000 ha, além do Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Vale do Parnaíba – PLANAP (PI/MA). Por meio da ação *Estudo de Suporte Técnico Operacional*, no âmbito da Secretaria de Infra-estrutura Hídrica em parceria com Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, foram desenvolvidas atividades de capacitação dos irrigantes dentro do Programa de Qualidade Total na Agricultura Irrigada, produzidos os informativos - Frutséries e Frutifatos - que abordam aspectos de mercado, comercialização, dentre outros. Foram aplicados recursos da ordem de R\$ 3.975.709,00, de um total previsto no orçamento de R\$ 14.842.843,00, para a realização de 145 estudos.

No caso do grupo de ações *Implantação de Projetos de Irrigação*, destacam-se os seguintes projetos: sob a execução da CODEVASF – Perímetro de Irrigação Salitre (BA) e Perímetro de Irrigação Baixio de Irecê (BA); sob a execução do DNOCS – Perímetro de Irrigação Tabuleiros de Russas (CE) e Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe (PI); e sob a execução da Secretaria de Infra-estrutura Hídrica o Projeto de Irrigação PROPERTINS (TO).

Quanto à atividade *Emancipação de Perímetros de Irrigação*, que consiste no desenvolvimento de ações em perímetros públicos para torná-los auto-sustentáveis, visa transferir para os usuários as atividades assumidas pelo Estado, quando da implementação do projeto. O processo, de acordo com a estratégia atual de antecipar as providências para aquela finalidade, inicia-se a partir do

momento em que esteja disponível, em cada projeto, uma área com estrutura que permita a sua incorporação ao processo produtivo.

Na tabela a seguir se apresenta o resumo da execução orçamentária do programa.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
333.385.549	103.242.856	56.775.201

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Proágua Infra-estrutura

Esse Programa tem por objetivo assegurar a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o consumo humano e para a produção, por meio da conclusão de obras consideradas estruturantes e prioritárias, principalmente na construção de barragens, açudes e adutoras, bem como, levar o atendimento a milhões de brasileiros que não dispõem de água para o consumo em quantidade e qualidade adequadas à uma vida digna.

Em 2003, destacaram-se os seguintes projetos cujas obras foram implementadas: Barragem Castanhão no Estado do Ceará, Adutora Jucazinho no Estado de Pernambuco, Barragem Berizal no Estado de Minas Gerais, Barragem Poço do Magro no Estado da Bahia e o Proágua Semi-árido. Em fase de conclusão encontram-se as seguintes: Barragem Arneiroz II (CE), Sistema Adutor do Congo (PB), com 160 km de extensão, Sistema Adutor Estrela de Alagoas (AL), com 16 km Sistema Adutor de Afrânio e Dormentes, com 160 km de extensão.

O orçamento previsto para 2003, bem como a sua execução, pode ser visto na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$ 1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
1.197.957.443	226.520.049	80.684.958

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno

Composto por uma série de ações, esse Programa tem por objetivo implantar um modelo de gestão para o desenvolvimento sustentável do Entorno do Distrito Federal.

Por meio da ação *Capacitação de Agentes para a Gestão do Desenvolvimento Local e Integrado do Distrito Federal e Entorno* foram capacitados, durante o ano de 2003, 80 agentes municipais. O custo total do empreendimento foi de R\$ 110 mil, tendo sido realizado em parceria com a Escola de Administração Fazendária - ESAF/MF.

Mediante a ação *Elaboração do Plano de Ordenamento Físico e Territorial do Distrito Federal e Entorno* foi finalizada a primeira fase da primeira etapa do projeto em 2003, consistindo no levantamento dos dados do meio físico da Região Integrada do Distrito Federal e do Entorno-RIDE. A continuidade do Projeto (parte social, econômica e política) está sendo desenvolvida pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA.

A ação *Mobilização de Comunidades mediante o Associativismo e o Cooperativismo do Distrito Federal e Entorno* foi paralisada durante o ano de 2003, tendo em vista a necessidade de

reprogramar as ações de interferência nos municípios e nas cooperativas, em consonância com o programa de ação do novo governo.

A ação *Gerenciamento da Implementação de Projetos para o Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal e Entorno* teve a contratação de consultor, em outubro, para desenvolvimento do projeto cujo objetivo é a implantação/desenvolvimento de pólos de produção mineral na região, dentro do conceito de Arranjos Produtivos Locais - APLs. Iniciado o levantamento das condições gerais das ocorrências minerais nas cidades de Abadiânia, Pirenópolis, Alexânia, Planaltina e implantação do Centro Gemológico de Brasília. Foram transferidos recursos financeiros para o Projeto de Cooperação Técnica com o IICA, no valor de R\$ 264.590,00.

A execução orçamentária do Programa pode ser vista a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

			R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos	
3.080.000	1.246.361	100.165	

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

No que tange à gestão da questão do meio-ambiente e recursos hídricos, verifica-se que em nível federal, o principal ministério responsável é o Ministério do Meio Ambiente. No ano de 2003, destacaram-se os seguintes programas:

Águas do Brasil

No âmbito desse programa, na área relativa à *Formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos* foi concluído o documento que serve de base de referência do “Plano Nacional de Recursos Hídricos”, a ser apresentado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Também, foi elaborada versão preliminar do Termo de Referência para o Plano da Bacia do Rio Doce, bem como contratados estudos sobre a “Situação Atual e Perspectivas de Abastecimento de Água para as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas” e do “Relatório de Conjuntura Anual de Recursos Hídricos”.

No que tange à *Fiscalização do Uso Sustentável dos Recursos Hídricos*, as bacias prioritárias para fiscalização foram a do Rio São Francisco e a do Rio Paraíba do Sul. As ações englobaram campanhas de campo juntamente com o IBAMA e o órgão gestor do estado da Bahia no médio São Francisco, implantação do Sistema de Alerta para a Bacia do Paraíba do Sul, abrangendo os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, campanhas de fiscalização do uso de recursos hídricos e prevenção de inundações, em articulação com a Defesa Civil dos estados.

Foram definidas as metas para o *Sistema de Informações Hidrometeorológicas*, com o objetivo de embasar a Agência Nacional de Águas, do Ministério do Meio Ambiente, com relação às tomadas de decisão na gestão, outorga e fiscalização dos recursos hídricos, otimização operacional dos aproveitamentos existentes, inventário e projetos de uso de potencial hidroenergético, entre outras.

O orçamento previsto para 2003, bem como a sua execução, pode ser visto na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

			R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos	
25.838.454	20.413.709	15.080.211	

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Outros Programas na Área de Recursos Hídricos

Além do Programa Águas do Brasil, verifica-se que constaram do orçamento do Ministério do Meio Ambiente em 2003 outros programas ligados à conservação dos recursos hídricos do país: *Pantanal*, *Nossos Rios: São Francisco*, *Nossos Rios: Paraíba do Sul*, *Nossos Rios: Araguaia-Tocantins* e *Despoluição de Bacias Hidrográficas*.

Os programas *Pantanal* e *Nossos Rios: Araguaia-Tocantins* apresentaram reduzidíssima execução orçamentária. O primeiro, de uma dotação orçamentária de R\$ 20.800.376,00, teve créditos liquidados de apenas R\$ 550.506,00. Um percentual de execução de 2,65%. Quanto ao segundo programa, não teve executado R\$ 1,00 dos R\$ 3.173.052,00 previstos inicialmente.

Já os demais programas tiveram execução orçamentária maior. O Programa *Nossos Rios: São Francisco*, por exemplo, teve 24,45% dos seus créditos orçamentários executados, dos quais a quase totalidade centrada na ação *Conservação Ambiental da Bacia São Francisco*. O Programa *Despoluição de Bacias Hidrográficas*, de um total de R\$ 85.704.940 de crédito inicial autorizado teve executados R\$ 18.724.285, equivalentes a 21,85% daquele total, despendidos em suas duas ações: *Remoção de Cargas Poluidoras de Bacias Hidrográficas* e *Recuperação de Nascentes e de Mananciais em Áreas Urbanas*.

Amazônia Sustentável

No âmbito da ação *Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária*, foram financiadas, no ano de 2003, a expansão e a melhoria da qualidade de assistência técnica a populações extrativistas, objetivando beneficiar um maior número de comunidades. Em paralelo, foi firmado acordo com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar-MESA, o que resultou na transferência de recursos para 83 projetos de desenvolvimento sustentável, beneficiando cerca de 450 comunidades extrativistas e indígenas.

A ação *Gestão Ambiental em Terras Indígenas*, subprograma *Projetos Demonstrativos para os Povos Indígenas* tem como objetivo fornecer às comunidades indígenas capacidade de elaborar e executar seus próprios projetos sustentáveis nas áreas social, cultural e econômica. Em 2003, foram liberados recursos para oito projetos aprovados no âmbito dessa ação.

Com a finalidade de instalar sistemas de monitoramento de propriedades rurais por satélite, objetivando conter, ou, pelo menos reduzir, o desflorestamento, foram construídas, ainda, bases cartográficas e estrutura operacional em cinco estados da Amazônia.

A tabela a seguir apresenta o orçamento previsto para 2003, bem como o seu grau de execução.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

		R\$,1,00
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
131.741.496	28.972.236	10.771.716

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Biodiversidade e Recursos Genéticos

Com relação a esse programa, foram consolidados o Departamento do Patrimônio Genético, a manutenção das Coleções Nacionais de Referência, o fomento à realização de projetos de pesquisa voltados ao conhecimento e à conservação da biodiversidade.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

RS,1,00

Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
39.528.868	16.444.475	10.131.406

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

A Conservação das Coleções Nacionais de Referência fica a cargo do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, órgão centenário e primeiro jardim botânico do Brasil, fundado por D. João VI, quando da vinda da família real portuguesa ao país. Todo o seu acervo foi transferido para as novas instalações do prédio do Herbário e Carpoteca, possibilitando melhores condições de pesquisas e de revisões taxonômicas.

Em uma das ações do Programa, *Conservação das Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção*, o IBAMA realizou trabalhos de conservação de 55 espécies em extinção, 45 espécies a mais do que o inicialmente previsto.

No que tange à ação *Pesquisa em Diversidade Vegetal*, foram realizados o diagnóstico de comunidades e populações vegetais, a identificação de espécies da flora brasileira e a realização de experimentos laboratoriais. Além disso, contando com a contratação de mão-de-obra técnica, foram implantadas novas linhas de pesquisa: biologia reprodutiva, biologia molecular, etnobotânica e filogenia. Em adendo, foram criados novos laboratórios de pesquisa, como o de Biologia Molecular e o Banco de DNA.

Brasil Joga Limpo

Uma das linhas de ação desse programa está voltada para implantação de sistemas de gerenciamento integrado de resíduos sólidos (acondicionamento, coleta convencional e seletiva, tratamento e disposição final). Nessa ação foram beneficiadas com recursos 14 prefeituras dos estados da Bahia, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul.

Uma segunda linha de ação está voltada para o fortalecimento institucional e à capacitação técnica dos municípios, no âmbito do projeto *Gestão Ambiental Urbana-ProGAU*, decorrente do ajuste complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre os governos do Brasil e da Alemanha.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

RS,1,00

Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
42.234.041	2.236.521	555.598

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Educação Ambiental

Foi implementada a Comissão Intersetorial de Educação Ambiental, que é um colegiado composto por representantes de todas as secretarias e órgãos vinculados, procurando contribuir para a produção de sinergias internas e unificação de um programa de educação ambiental no Ministério.

Em relação à ação *Fomento a Projetos Integrados de Educação Ambiental*, a carteira de Educação Ambiental do Fundo Nacional de Meio Ambiente gerenciou o apoio a 51 projetos com componentes de educação ambiental.

No que tange, ainda, à ação Implementação do *Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental*, o Ministério considera que quase todas as ferramentas necessárias ao seu completo funcionamento foram concluídas.

A execução orçamentária encontra exposta na tabela a seguir.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

RS,1,00		
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
9.566.059	4.659.133	3.883.891

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Florestar

Dentre as ações constantes do programa, pode-se citar o *Fomento a Projetos de Reflorestamento*. Essa ação foi responsável pela implantação dos seguintes projetos: implantação do programa de produção mais limpa em empresas madeireiras da Amazônia Legal com a Federação das Indústrias do Estado do Mato Grosso; implantação de projeto do núcleo de inteligência econômica e de mercado florestal, com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT; implantação de projeto de pesquisa e elaboração do catálogo eletrônico de produtos sustentáveis, em parceria com o Centro de Estudos Avançados em Promoção Social e Ambiental; inventário florístico e florestal do estado de Santa Catarina, por meio da Sociedade de Estado da Agricultura e Política Rural; fortalecimento da cadeia produtiva de produtos não- madeireiros, com ênfase no estudo da cadeia produtiva da Faveira, na região norte do estado de Goiás, por meio do Centro de Desenvolvimento Agro-Ecológico do Cerrado – CEDAC; elaboração do Plano Estratégico Nacional para a Colheita de Sementes e Produção de Mudanças para o Plantio e Restauração Florestal, via convênio com o Instituto Ambiental Ratoões – IAR; instalação da rede de manejo florestal da Caatinga, sob a coordenação da Associação Plantas do Nordeste – APNE, para consolidar e ampliar a base técnico-científica de experimentação de manejo florestal da Caatinga, por meio da geração de informações consistentes, sistematizadas e disponibilizadas a diferentes públicos, bem como implantação do projeto de proteção e recuperação de 200 hectares de matas ciliares, encosta e topo de morro da micro-bacia do Rio Araçuaí, pelo Instituto Estadual de Florestas/MG.

A ação *Monitoramento e Controle da Reposição Florestal* foi responsável pela vistoria técnica em projetos de reflorestamento e vistoria para análise de plano de corte em projetos de reflorestamento incentivado. Já na ação *Fomento a Projetos de Extensão Florestal*, foram executados trinta projetos. Os projetos selecionados prevêm assistência técnica florestal a 7.510 agricultores familiares, compreendendo 121 municípios e 7 estados do bioma Mata Atlântica. A expectativa é que esses projetos, ao longo dos seus quatro anos de vigência, propiciem a formação de cerca de 10.000 ha de floresta plantada ou preservada, e que seja feita adequação ambiental de no mínimo 3.000 propriedades rurais.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

RS,1,00		
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
32.731.763	8.323.505	4.639.397

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

Parques do Brasil

O Programa *Parques do Brasil* foi criado com o intuito de facilitar a coordenação e integração dos esforços de criação e gestão de áreas protegidas nos níveis federal, estadual e municipal. Sua meta é atingir a proteção de 10% de cada um dos biomas brasileiros, tendo em vista garantir a proteção da biodiversidade brasileira, a geração de emprego e renda - por intermédio de práticas econômicas sustentáveis - e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

Dentre as ações do Programa, destacam-se: a ampliação da área sob proteção no território nacional; a capacitação de recursos humanos para a gestão de parques e outras áreas protegidas; a melhoria da gestão, viabilizando o uso público das unidades de conservação (UC) e a realização de estudos sobre o valor econômico da proteção das áreas naturais (geração de emprego e renda, pureza de mananciais, etc).

A ação *Ampliação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas* tem a finalidade de desenvolver bases referenciais para a ampliação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Sua meta é concentrar esforços no sentido de consolidar as Unidades já criadas, principalmente no que tange à regularização fundiária, implantação de infra-estrutura mínima e capacitação de recursos humanos.

A ação *Estudos para o Desenvolvimento da Política Nacional de Áreas Protegidas* tem o objetivo de promover a regularização do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e implantar os instrumentos nele previstos.

Outra ação, *Estudos para o Desenvolvimento da Política Nacional de Áreas Protegidas*, tem a finalidade de promover a regularização do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e implantar os instrumentos nele previstos.

Como resultado das ações desse Programa, podem ser citados, *inter alia*:

- preparação de 33 parques nacionais para visitação pública, estando 26 deles prontos para receber grupos organizados de visitantes e 7 para receber pequenos grupos;
- proteção do uso sustentável de 3,59% do território nacional (cerca 30,6 milhões ha), sob a forma de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, considerada apenas a esfera federal;
- proteção integral de 2,76% do território nacional (cerca de 23,5 milhões ha), sob a forma de Unidades de Conservação de Proteção Integral, considerada apenas a esfera federal;
- convênio MMA/CNPq, visando apoiar o Projeto de Mudanças Ambientais na Antártica: Impactos Global e Local - PROANTAR; e o Projeto de Cooperação Técnica entre o MMA e a UNESCO, para Consolidação dos Sítios do Patrimônio Mundial Natural no Brasil;
- criação da Floresta Nacional de Mata Grande/GO, das Reservas: Ecológica Batoque/CE e Biológica Mata Escura/MG; bem como ampliação da Estação Ecológica Taim/RS;
- implementação de ações de Educação Ambiental, priorizando o entorno das Unidades de Conservação – Gestão Biorregional da Costa Paranaense; e na comunidade do Assentamento Campina, na região da Botoquena/MS.

Execução Orçamentária do Programa - 2003

R\$,1,00		
Crédito Autorizado	Empenhado	Valores Pagos
69.271.345	24.401.427	18.136.192

Fonte: Sistema de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União, desenvolvido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e PRODASEN.

4.4.7 Transportes

No segmento rodoviário, o Programa *Manutenção da Malha Rodoviária Federal*, por intermédio da Ação denominada *Restauração de Rodovias Federais* aplicou R\$ 239,6 milhões no

exercício de 2003, ou seja, 63,2% dos R\$ 379,0 milhões disponível no orçamento, tendo sido recuperados 1.841,4 km de rodovias, enquanto na Ação titulada *Manutenção da Sinalização Rodoviária* foram despendidos R\$ 29,3 milhões no exercício, correspondendo a 70,8% dos R\$ 41,4 milhões disponível no orçamento, sendo sinalizados 12.781,4 km. Na Ação *Conservação Preventiva Rotineira e Emergencial de Rodovias*, por sua vez, foram aplicados R\$ 149,3 milhões na conservação de 38.600,3 Km em rodovias federais, ou seja, 64,3% do montante de R\$ 232,2 milhões do orçamento disponível. Destaque-se que parte do valor orçado é contingenciado, de forma que apenas uma parte dele fica disponível no orçamento. Assim, comparam-se valores realizados com valores disponíveis no orçamento.

Ademais, no Programa *Manutenção de Rodovias Federais em Regime de Gestão Terceirizada (CREMA)*, cujo objeto contratual é a execução, por um período de 5 anos, de serviços de recuperação e manutenção de trechos selecionados de rodovias federais com segmentos em bom estado, que demandam apenas serviços de rotina, e partes em condições estruturais deficientes, que demandam restauração, foram recuperados 365,1 km de rodovias e conservados 2.936,2 km, com aplicação de R\$ 97,0 milhões, que representam 61,9% dos R\$ 156,6 milhões disponíveis no orçamento.

No segmento hidroviário, em específico no Programa *Manutenção de Hidrovias*, foram despendidos R\$ 14,2 milhões, ou seja, 53,2% do montante de R\$ 26,7 milhões do orçamento disponível, sendo executados serviços de manutenção em 2.371 km de hidrovias, com a realização de dragagens e serviços nos sistemas de sinalização e balizamento fixo e flutuante em vários trechos dos rios Paraná, Paraguai, Taquari, Jacuí, Capim, Tocantins, Araguaia, Madeira e São Francisco. O baixo percentual de realização é explicado em razão desses serviços serem dependentes das variações sazonais dos níveis de água dos rios, o que exige uma disponibilidade de recursos mais tempestiva do que a verificada no exercício.

O baixo percentual de realizações, não só na área de transporte, mas nas áreas em geral, pode ser explicado principalmente pela política de ajuste fiscal empreendida pela administração pública no sentido de gerar superávites primários tanto para viabilizar a solvência da dívida pública, quanto para gerar excedentes exportáveis para o país. Uma análise mais apurada de tais políticas e suas implicações foi realizada na seção da análise econômica deste relatório.

Nos programas relacionados aos corredores de transporte multimodais, a começar pelo Programa *Corredor Leste*, foi realizada a adequação de 4,4 km na BR-050/MG entre Uberlândia e Uberaba, tendo sido aplicados R\$ 5,1 milhões, e executados 5,0 km do Contorno de Volta Redonda, na BR-494/RJ, enquanto a Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, por intermédio da Ação *Recuperação e Melhoramentos da Infra-estrutura Portuária* despendeu recursos na urbanização da retroárea, na implantação da rede de prevenção de incêndio e na reforma da marinharia no Cais de Capuaba.

No Programa *Corredor Nordeste* foi realizada a adequação de 8,3 km em diversos segmentos da BR-232/PE entre Recife e Caruaru e de 4,0 km na BR-116/CE entre Fortaleza e Pacajus, enquanto no Programa *Corredor Oeste-Norte*, foram construídos 37,2 km da BR-364/MT no trecho Diamantino / Campo Novo dos Parecis / Sapezal / Comodoro, com investimentos de R\$ 23,2 milhões, objetivando a redução de custos de transporte de grãos neste corredor, que serve ao escoamento de safras agrícolas.

No Programa *Corredor São Francisco* a Companhia Docas do Estado da Bahia – CODEBA, por intermédio da Ação *Recuperação e Melhorias da Infra-Estrutura do Porto de Aratu*, executou o fechamento da área portuária e a relocação da rótula das palmeiras, visando atender à exigência legal referente ao alfandegamento, delimitando as zonas primária e secundária, como, também, a necessidade de disciplinar o tráfego de entrada e saída desse Porto.

Ainda no mesmo Programa, na Ação *Recuperação e Melhorias da Infra-estrutura do Porto de Salvador*, procedeu-se à recuperação da pavimentação da retroárea do Cais de Água de Meninos, que objetivou aumentar a capacidade de carga nessa área do Porto por meio da melhoria da velocidade operacional e das condições de tráfego dos equipamentos pesados e da estocagem de contêineres.

No Programa *Corredor Araguaia-Tocantins*, por sua vez, foram aplicados R\$ 6,6 milhões e executados 7,2 km de adequação da BR-153/GO no Contorno de Anápolis. As obras da Ferrovia Norte-Sul avançam rumo à meta de 836 km previstos no território tocantinense. Em seu primeiro trecho no Estado, compreendido entre a ponte sobre o Rio Tocantins e a cidade de Aguiarnópolis (TO), destaca-se a Plataforma Multimodal de Aguiarnópolis (TO), que se encontra em fase final de construção. A conclusão deste trecho, incluindo a Plataforma, está prevista para março de 2004.

Os dispêndios com o projeto da Ferrovia Norte Sul em 2003 foram de R\$ 41.269.997,00. A construção do primeiro trecho de 40 km da Ferrovia Norte-Sul em Goiás, compreendido entre as cidades de Anápolis e Petrolina de Goiás, encontra-se em andamento. A Companhia Docas do Pará, por intermédio da Ação *Execução de Obras de Infra-estrutura no Porto de Belém*, executou a meta de pavimentação do pátio de contêineres e manutenção da muralha do cais. Na Ação *Melhoramentos no Porto de Vila do Conde*, por sua vez, essa mesma companhia realizou parte da obra de construção da rampa de acesso, em concreto armado, que contribuirá para acostagem de mais dois navios e da via alimentadora principal. Realizou-se 16,5% da dragagem da bacia de evolução (manobras) do canal de acesso ao Porto de Belém e terminal de combustíveis de Miramar prevista para o exercício.

No *Corredor Fronteira Norte*, foram pavimentados 17,0 km entre a cidade de Ferreira Gomes e Calçoene, na BR-156/AP, único corredor de acesso terrestre aos municípios do Estado do Amapá. Em 13/12/2003 foi inaugurada a pavimentação do trecho Feijó / Tarauacá, com 26,3 km, na BR-364/AC.

No Programa *Infra-Estrutura em Transportes*, importa destacar a conclusão da ponte de Porto Alencastro, com aplicação de R\$ 5,5 milhões, sobre o rio Paranaíba, na BR-497, divisa Minas Gerais/Mato Grosso do Sul. Com extensão de 672,7 metros, a ponte facilita o escoamento da produção regional, permitindo a ligação dos dois estados.

No fomento ao desenvolvimento da marinha mercante, o Fundo da Marinha Mercante - FMM continuou financiando os investimentos na modernização da frota mercante nacional, com base na cota parte do FMM na arrecadação total do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, que atingiu, em 2003, a marca de R\$ 713.915.413,00, sendo 5,7% superior à obtida em 2002.

No âmbito do programa *Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval* foram aplicados R\$ 617.623.368,00, que permitiram investimentos na modernização da frota mercante, nos segmentos de navegação interior, cabotagem, longo curso, apoio marítimo e apoio portuário, da indústria de construção e reparação naval e das atividades de arrecadação, gestão e aplicação dos recursos do AFRMM. Esses investimentos permitiram a geração de 2.382 empregos diretos no ano de 2003, representando um acréscimo de 19% em relação ao ano de 2002.

As ações referentes ao Financiamento de Embarcações para a Marinha Mercante demandaram recursos no montante de R\$ 602.318.891,00, distribuídos pelos diferentes segmentos de navegação mercante. Nos segmentos de navegação interior fluvial e interior de travessia foram realizadas liberações para construção de embarcações nos estados do Amazonas, Pará e Rio de Janeiro, abrangendo a alocação de recursos no montante de R\$ 80.158.922,00.

No segmento de navegação de cabotagem foram realizadas liberações para construção de embarcações em estaleiros localizados em Santa Catarina e Rio de Janeiro. O volume de recursos

alocados importou em R\$ 33.087.098,00, abrangendo a construção de 05 (cinco) embarcações, enquanto nos segmentos de navegação de apoio marítimo e de apoio portuário foram realizadas liberações para construção de embarcações em estaleiros localizados no Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Belém. O volume de recursos alocados atingiu R\$ 487.072.871,00, abrangendo a construção de 21 (vinte e uma) embarcações.

Merecem registro, ainda, as ações de *Incentivo à Produção Naval e da Marinha Mercante*, com a liberação recursos para obras no Rio de Janeiro e Itajaí, no montante de R\$ 9.422.575,00, abrangendo a modernização do estaleiro Itajaí/SC, em andamento, e do estaleiro Cruzeiro do Sul, na cidade de Niterói/RJ, já concluída.

Importa destacar, também, os investimentos de R\$ 5.881.902,00 realizados no sistema de arrecadação eletrônica do AFRMM, denominado Projeto Mercante, com a conclusão da sua implantação e entrada em operação nos portos de Manaus, Belém, São Luís, Fortaleza, Cabedelo, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador e Ilhéus. Os recursos foram alocados na compra de equipamentos e pagamentos ao Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, empresa pública federal contratada para desenvolver o sistema, bem como a reforma dos Serviços de Arrecadação do Ministério dos Transportes localizados naqueles portos.

Quanto à atuação reguladora do Estado no setor de transportes, e em cumprimento ao *Programa de Exploração das Rodovias – PER*, a Agência Nacional de Transporte Terrestre – ANTT verificou que as concessionárias aplicaram em obras e melhoramentos com o propósito de aumentar a capacidade das rodovias e a segurança dos usuários, o montante de R\$ 67.000.000,00. Essa Agência fiscalizou, ainda, a aplicação, pelas concessionárias, de R\$ 303.000.000,00 em atividades de conservação e manutenção de rodovias.

No que tange ao setor ferroviário, deve-se ressaltar o Programa de Integração e Adequação Operacional das Ferrovias, que objetiva a criação de condições básicas para o desenvolvimento desse subsetor, principalmente propiciando uma maior integração das ferrovias e a reconstituição dos corredores operacionais de transportes para atendimento das exportações e da demanda interna. Após o lançamento desse Programa, o volume de captação de recursos privados (financiamentos, aporte de capital, ingresso de novos acionistas) alcançou cerca de R\$ 2,5 bilhões.

4.4.8 Energia

Como resultado do esforço exploratório realizado em 2003, as reservas provadas domésticas da Petrobrás atingiram a marca de 12,6 bilhões de barris de óleo equivalente, volume 14% superior ao registrado no final de 2002. O Índice de Reposição de Reservas provadas foi de 356%, o que significa dizer que para cada barril produzido foram incorporados 3,56 novos barris de óleo e gás.

A produção média em 2003 foi de 1,54 milhão de barris por dia de óleo, líquido de gás natural (LGN) e condensado, representando um crescimento de 3% em relação à produção do ano anterior. A produção de gás natural (sem o gás liquefeito) foi de 40 milhões de m³ por dia. Desta forma, a produção média total atingiu 1,79 milhão de barris de óleo equivalente por dia, que representou um crescimento de 2% em relação a 2002.

Este desempenho da produção em 2003 deveu-se, principalmente, à entrada em operação de novos poços no campo de Roncador, na Bacia de Campos, e, também, ao início de produção, a partir de 12 de agosto, dos campos de Bijupirá e Salema do consórcio Shell/Petrobrás. A produção total média do Consórcio, operado pela Shell, no mês de dezembro foi de 47,4 mil barris por dia, sendo 20% pertencentes à Petrobras. É preciso destacar que a produção, no ano de 2003, sofreu forte impacto em razão das paradas das plataformas P-35 e P-19 ocorridas em junho de 2003.

Um dos grandes benefícios do esforço exploratório tem sido a manutenção da tendência declinante da taxa de dependência externa, de 50% em 1995 para cerca de 15% em 2002. Em 2003, no período de janeiro a novembro, as exportações de petróleo e derivados pela Petrobrás superaram as importações em 21 mil barris por dia, mantendo, assim, a sua contribuição para a redução da vulnerabilidade externa do país.

Em relação ao setor elétrico, em 2003 foi incorporada uma potência instalada de 4.182 MW, sendo 50% de origem hidrelétrica. Na transmissão de energia elétrica a rede básica foi ampliada em 4.730 km de linhas, sendo 3.683 km na tensão de 500 kV, com importantes reforços nas interligações entre as regiões, destacando-se no exercício as seguintes obras:

- a) expansão do Sistema de Transmissão no Estado do Pará Associado à UHE Tucuruí;
- b) ampliação da capacidade da UTE de Camaçari/BA em 157 MW, com a substituição de combustível e a instalação de novas unidades geradoras;
- c) implantação do Sistema de Transmissão no Nordeste, compreendendo 2.833 km de linhas de transmissão em 230 kV e de 58 subestações com 6.889 MVA;
- d) expansão do Sistema de Transmissão de energia elétrica no Mato Grosso, com o acréscimo de aproximadamente 365 km de linhas de transmissão, a implantação da SE Jauru, com 400 MVA, e o reforço nas subestações associadas equivalente a 563 MVA;
- e) modernização da UHE Mascarenhas de Moraes/MG com capacidade de 600 MW;
- f) implantação do Sistema de Transmissão Bateias/PR - Ibiúna/SP, com 328 km de linhas de transmissão em 500 kV e subestações associadas;
- g) implantação do Sistema de Transmissão Ouro Preto/MG - Vitória/ES, com 370 km de linhas de transmissão e subestações associadas de 345 kV;
- h) implantação de ciclo combinado na Usina Termelétrica Santa Cruz/RJ - Fase 1 - com acréscimo de 350 MW.

Com relação à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico nas atividades de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo, convém destacar algumas das seguintes realizações em 2003:

- Refinamento na caracterização de óleos marinhos, permitindo o reconhecimento dos sistemas petrolíferos atuantes em águas profundas;
- Alcance de um novo patamar de compreensão do papel das falhas na drenagem de reservatórios (selante e não selante), resultando em expressivos ganhos na otimização dos sistemas de produção;
- Aprimoramento das técnicas de modelagem e imageamento sísmico com resultados significativos na melhoria da visualização sísmica das camadas geológicas subjacentes às rochas vulcânicas da bacia do Solimões;
- Implantação e viabilização do maior cluster de computadores do Brasil (272 processadores Xeon), possibilitando capacidade adequada de processamento paralelo para as aplicações de sísmica e de modelagem de bacias;
- Conclusão do modelo deposicional e estratigráfico integrado dos turbiditos do Eoceno da Bacia de Campos, incluindo os campos de água rasa à água profunda;

- Aumento significativo da resolução Bioestratigráfica (de 3,7 milhões para 370 mil anos) dos reservatórios dos campos gigantes da seção Oligo Mioceno da Bacia de Campos;
- Desenvolvimento de nova técnica de estimulação de poços horizontais, com liner diversivo, reduzindo o tempo de operação em dez vezes;

Dentre as ações executadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM –, destaca-se a mudança conceitual que visa ao apoio às micro e pequenas empresas de mineração, buscando estimular a regularização da atividade minerária em regiões carentes, a partir dos arranjos produtivos locais e do estímulo à formação de cooperativas, cuja concepção filosófica aponta para a inclusão social na mineração.

Com o objetivo de dinamizar os processos de outorga, regulação e fiscalização da atividade minerária, tendo em vista que as dificuldades administrativas atuais constituem grande obstáculo ao aumento dos investimentos privados no setor mineral, iniciou-se o projeto de modernização administrativa e tecnológica do DNPM. Pretende-se, ainda, com a modernização da instituição, incorporar o conhecimento técnico oriundo da atividade mineral e, assim, incentivar a descoberta de novas jazidas e a constituição de novos empreendimentos minero-industriais.

A evolução do consumo de energia elétrica em 2003 permaneceu ainda sob forte influência dos efeitos do racionamento vigente no setor entre 2001 e 2002, que trouxe mudanças nos hábitos de consumo residencial, e que, em associação com outros fatores do cenário político-econômico interno e externo, continuou a determinar uma redução nas demandas globais de energia elétrica no País, gerando, inclusive, um excedente de oferta.

Dentre as novas orientações consignadas no exercício a respeito da comercialização de energia elétrica, trazidas pela Medida Provisória nº 144/2003, importa destacar a obrigatoriedade de as distribuidoras contratarem 100% de seu mercado, por um prazo de 5 anos, por meio de leilões públicos, na forma de pool e pela menor tarifa, bem como a limitação dos processos de autocontratação. Esse procedimento visa repartir com todos os consumidores os benefícios econômicos da geração hidrelétrica, de menor custo, que se realiza a partir do uso de um bem público (os recursos hídricos). Destaque-se, ainda, a exigência de que os agentes de distribuição estejam desvinculados de quaisquer outras atividades nas áreas de geração e transmissão.

Foram modificadas, também, as regras de licitação de novos empreendimentos para a expansão dos sistemas elétricos. Nas novas obras de geração, sairá vencedor do certame licitatório quem apresentar o menor preço pela energia ofertada, lançando mão de usinas incluídas numa lista de alternativas disponibilizadas pela Empresa de Pesquisa Energética, já com os estudos de viabilidade concluídos e com a licença prévia ambiental concedida, nos casos de aproveitamentos hidrelétricos.

Essas medidas, ao lado da estabilização e consolidação dos marcos regulatórios, visam ampliar a atratividade do setor para os investidores, pela maior previsibilidade dos processos e dos investimentos associados aos empreendimentos de expansão, bem como pela maior garantia da futura comercialização da energia, por meio de contratos de longo prazo (15 a 20 anos).

O novo modelo para o setor de energia traz redefinições e esclarecimentos das funções e atribuições dos diversos agentes institucionais existentes, pretendendo estabelecer melhor suas responsabilidades e aperfeiçoar os termos de sua governança. Incluem-se, dentre eles, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE –, Ministério das Minas e Energia – MME –, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL –, o Operador Nacional do Sistema – ONS – e a Centrais Elétricas Brasileiras S. A. – ELETROBRÁS.

O Tribunal de Contas da União realizou, em 2003, por intermédio da sua Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID –, auditoria sobre a universalização dos serviços de energia elétrica e sobre os critérios de enquadramento dos consumidores de baixa renda no Brasil. Tratou-se do primeiro trabalho produzido pelo Tribunal sobre a avaliação de modelos regulatórios com enfoque na redução da desigualdade social.

O TCU fez um diagnóstico do fenômeno da exclusão elétrica e avaliou se os descontos concedidos por lei nas tarifas de energia a consumidores da classe social de baixa renda estavam realmente beneficiando as parcelas mais pobres da população. Os resultados da referida auditoria concluem, com base em análise estatística de microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – de 2001, que o consumo domiciliar de energia elétrica e a renda domiciliar *per capita* não são correlacionados, demonstrando, assim, que os critérios legais para elegibilidade de consumidores à tarifa de baixa renda não são adequados.

Relativamente à universalização dos serviços de energia elétrica, o trabalho concluiu com base no mesmo banco de dados da PNAD, que a exclusão elétrica é essencialmente um fenômeno regional e rural associado à falta de infra-estrutura de distribuição para viabilizar a oferta de energia elétrica

O TCU recomendou, a fim de aprimorar a aplicação de subsídios, que haja cooperação e integração inter-institucional, envolvendo a ANEEL, o Ministério de Minas e Energia e o Congresso Nacional, uma vez que já existem leis e resoluções tratando do assunto.

O TCU recomendou, ainda, o desenvolvimento de ações coordenadas para o desenvolvimento econômico regional, pois a questão da exclusão elétrica insere-se num contexto mais amplo de desigualdade social.

4.4.9 Comunicação

Na área de serviços privados de telecomunicações, destaca-se a evolução do mercado da telefonia móvel celular, especialmente após a regulamentação do sistema pré-pago, em outubro de 1998. Este fato pode ser constatado pelos atuais 46,4 milhões de acessos móveis existentes no País, o que representa uma densidade de 26,2 acessos por 100 habitantes. Deste total ofertado, 76,2% são no regime de pré-pago. Em 2003, a empresa Vivo deteve 45,1 % do mercado, seguida da Claro com 20,4 %, da Tim com 17,9 % e da Oi com 8,4 %.

A Região Centro-Oeste é a de maior densidade de aparelhos (35,8 tel/100 hab), seguida da Sudeste (32,2 tel/100 hab), da Sul (30,9 tel/100 hab), da Norte (17,9 tel/hab) e da Nordeste (14,5 tel/100 hab).

Destaque-se que, em 2003, havia um total de 49,8 milhões de acessos fixos instalados. Desse total, encontravam-se em serviço 39,2 milhões. Hoje, o Brasil possui quase a metade dos acessos fixos em serviço na América Latina. Em 2003, obteve-se uma relação de 22,2 acessos fixos em serviço por cem habitantes. Em termos geográficos, pode-se observar que a demanda por telefones fixos encontra-se elevada na Região Sudeste, que apresenta uma densidade de 29,4 telefones em serviço por cem habitantes, enquanto que, contrariamente, na Região Norte a densidade é de apenas 11 telefones fixos a cada cem habitantes.

Quanto aos telefones de uso público (orelhões), existiam no Brasil, em 2003, 1,3 milhão, correspondendo a uma densidade de 7,5 orelhões a cada mil habitantes.

Com relação aos serviços de correios, destaque-se o Programa *Exporta - Fácil*, serviço de remessas de produtos voltado para as micro e pequenas empresas, que, até agosto de 2003, exportou cerca de R\$ 20 milhões, 99,3% a mais do que em 2002. Destaque-se também o Projeto *Cartório 24 Horas* dos

Correios, que permite ao cidadão, a partir de solicitação eletrônica, receber dos Cartórios, via SEDEX, todos os tipos de certidões diretamente em sua residência ou escritório.

Com referência à gestão da política de comunicações, destaque-se que o Decreto n.º 4.733, de 10/06/2003, que dispõe sobre Políticas Públicas de Telecomunicações, afastou, das minutas dos contratos de concessão de serviços de telecomunicações que vigorarão no período de 01/01/2006 a 31/12/2026, as cláusulas que previam a indexação das tarifas pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna), além de adotar outras medidas que têm como finalidade primordial o atendimento ao cidadão.

O Governo editou também o Decreto n.º 4.769, de 27/06/2003, que aprova o PGMU - Plano Geral de Metas de Universalização, aplicável aos contratos que terão vigência a partir de 2006. Esse plano acrescentou obrigações para as concessionárias, alinhadas com as necessidades da sociedade, decorrentes das inovações tecnológicas, tais como: Terminais de Acesso Público, que permitirão acessar provedores de *internet* a partir de terminais de uso público, os chamados "orelhões"; Redução das Desigualdades Sociais, por meio da implantação das Unidades de Atendimento de Cooperativas, que levarão progressivamente serviços de telefonia e *internet* para as comunidades rurais; Defesa do Consumidor e Geração de Empregos, mediante a instalação gradativa de postos físicos de atendimento pessoal.

No ano de 2003, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico em Telecomunicações – FUNTTEL arrecadou recursos da ordem de R\$ 214.446.356,08 (duzentos e quatorze milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, trezentos e cinquenta e seis reais e oito centavos), que, somados aos rendimentos legais, atingiram um total de R\$ 259.525.717,36 (duzentos e cinquenta e nove milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, setecentos e dezessete reais e trinta e seis centavos) para suas ações.

Foram destinados, por meio da Empresa Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, R\$ 70.293.725,00 (setenta milhões, duzentos e noventa e três mil, setecentos e vinte e cinco reais) para 17 projetos executados e a serem executados por Instituições de pesquisa. Já a Fundação CPqD – Centro de Pesquisas e Desenvolvimento em Telecomunicações, que iniciou o ano com 12 projetos, deu início a outros 4, totalizando 16 projetos, para os quais foram destinados R\$ 79.489.760,00 (setenta e nove milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, setecentos e sessenta reais).

Dentre os projetos financiados com recursos do FUNTTEL, no ano de 2003, destacam-se: Satélite Geoestacionário Brasileiro; Pesquisa e Desenvolvimento de Mecanismos de Segurança, Gerenciamento, Planejamento e Qualidade do Serviço de Rede de Dados, Voz e Vídeo dos Órgãos do Ministério da Justiça; e Sistema Brasileiro de Televisão Digital.

Como suporte e garantia da melhoria de qualidade das telecomunicações brasileiras, a Anatel tem buscado incrementar sua atividade de fiscalização. Em 1997, antes da criação da Agência, as ações fiscalizadoras não chegaram a oito mil. Em 2003, mesmo com seu quadro de pessoal incompleto, foram realizadas 187 mil ações de fiscalização, 2.759 emissoras clandestinas foram lacradas e 7.289 Procedimentos de Apuração de Descumprimento de Obrigações - PADOs foram instaurados.

Em 2003, foi expedida apenas uma outorga de TV por assinatura, especificamente para a modalidade via satélite. A população dos municípios atendidos com os serviços de TV por Assinatura, em 2003, foi de 92,3 milhões; o número total de assinantes manteve-se no patamar de 3,6 milhões.

No ano de 2003, houve, ao todo, 468 outorgas para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, distribuídas nas seguintes categorias: Outorgas de Rádio FM, 110; Outorgas de Rádio FM Educativa, 12; Autorizações de Radiodifusão Comunitária, 340; Outorgas de TV, 3; Outorgas de TV Educativa; 3.

A preponderância de outorgas de radiodifusão comunitária demonstra a prioridade que o Ministério das Comunicações vem dando a esse serviço. Tal resultado é fruto, em grande parte, da instalação do Grupo de Trabalho (GT) criado pela Portaria n.º 83, de 24/03/2003, que analisou 4.400 processos de pedidos de outorga de rádio comunitária no período de 90 dias (de 02/04 a 02/07/2003). Como resultado, foram publicadas 340 portarias de autorização de rádios comunitárias, emitidas 686 licenças provisórias e definitivas e assinados 905 termos de operação e funcionamento.

4.4.10 Defesa Nacional, Segurança Pública e Cidadania

As ações na área de Defesa Nacional estão vinculadas ao sucessor do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), o Ministério da Defesa (MD), o qual veio a agrupar os três ministérios militares anteriores, ora transformados em Comandos Militares: Exército, Marinha e Aeronáutica. No campo da gestão pública, o Ministério da Defesa tem buscado compatibilizar e integrar as ações das três armas, fortalecendo a ação coordenadora da pasta. Em paralelo, está em curso no Órgão e nas Forças Singulares um programa de reengenharia de gestão, com o objetivo de melhorar a gerência administrativa, com a integração dos processos de administração e acompanhamento dos orçamentos das três Forças.

Entre os programas e linhas de atuação do Ministério no campo da Defesa Nacional, destacam-se os a seguir relacionados.

Ocupação e Vigilância da Amazônia

A Amazônia tem tido prioridade nas ações do Ministério da Defesa, acarretando, nos últimos anos, a transferência para essa região de efetivos militares provenientes de outras partes do país, tendo sido observado a instalação de mais de 400 pontos de Internet nos longínquos vilarejos e Pelotões de Fronteira, em ação integrada com o Ministério das Comunicações. Na mesma linha, o desenvolvimento de um outro projeto, denominado “Fronteiras”, visa possibilitar que as Forças Armadas, em parceria com universidades e outros ministérios (Ciência e Tecnologia, Integração Nacional, Meio Ambiente e Educação), bem como apoiando-se na capacidade técnica e financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), venham a disponibilizar a pesquisadores suas experiências, instalações e capacidade logística na Região Amazônica.

De forma a protagonizar a defesa das fronteiras do Brasil, bem como a proteção das regiões ameaçadas em sua integridade, foram desenvolvidas várias ações específicas pelo Ministério da Defesa. A realização, entre 23 e 27 de junho, de exercício combinado das três Armas na Amazônia, denominado “Operação Timbó”, e o anúncio, em novembro de 2003, da transferência de uma Brigada do Exército, do Rio de Janeiro para a região de São Gabriel da Cachoeira, no noroeste do Amazonas, são exemplos dessa diretriz de defesa nacional.

O “Programa Calha Norte”, igualmente conduzido pelo Ministério da Defesa, executou no ano de 2003, diversas obras de infra-estrutura voltadas para comunidades carentes nos municípios situados ao norte da calha do Rio Amazonas. Nesse contexto, destaca-se a reforma de escolas indígenas Yekunana (Auaris/RR) e Tikuna (Tabatinga/AM), a realização de obras comunitárias na Aldeia Tucano (São Gabriel da Cachoeira/AM), a construção de pequenas hidrelétricas em Pari-Cachoeira/AM (beneficiando as comunidades indígenas Jandú, Cachoeira e Bela Vista), e a construção de pontes, escolas, creches e infra-estrutura urbana em pequenos e médios municípios dos estados do Amazonas, Pará, Roraima e Amapá.

No decorrer do exercício de 2003, o Projeto “Sistema de Vigilância da Amazônia” (SIVAM) concluiu uma parcela significativa de atividades, envolvendo os recebimentos e a operacionalização de, aproximadamente, 95% das obras civis, dos equipamentos e dos sistemas previstos no escopo contratual.

No período foram iniciadas as atividades de transferência para o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), por intermédio da Casa Civil da Presidência da República, das obras civis e de manutenção e operação dos sistemas e equipamentos dos Centros Regionais de Vigilância (CRV) de Manaus, Porto Velho e Belém.

A finalização das obras civis do Núcleo de Telecomunicações de Brasília permitiu a instalação e o recebimento de diversos equipamentos que compunham a configuração do anteriormente extinto Centro de Coordenação Geral (CCG), possibilitando a integração dos diversos órgãos da administração pública federal, situados em Brasília, aos produtos e atividades executados nos Centros Regionais de Vigilância de Manaus, Porto Velho e Belém.

Reaparelhamento e Adequação das Forças Armadas

Em face dos efeitos da degradação natural do material, decorrente do esgotamento da vida útil dos diversos meios, a Marinha do Brasil (MB) tem sofrido desde 1999 um processo de desativação de meios navais, cujo montante atingiu, ao final do ano de 2003, a marca de quinze navios. Dos 96 navios existentes atualmente, é prevista a retirada de atividade, até o ano de 2019, de 74 unidades, o que representará uma redução de mais de 77% do seu inventário de meios navais.

A fim de reverter este quadro, foi elaborado o “Programa de Reaparelhamento da Marinha” (PRM) para o período 2004-2019, consoante a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Governo Federal. O PRM proposto visa à obtenção gradativa dos meios que substituam não só aqueles que já deram baixa do serviço ativo, como também dos que irão, ao longo do período considerado, ter a sua vida útil encerrada. Estão, ainda, inseridas no PRM proposto, as necessidades de modernização dos meios cujo nível de deterioração material e tecnológica assim o recomenda, incluindo aquelas ora em curso, remanescentes de planejamentos anteriores não concretizados pela ausência de recursos na época prevista, como é o caso da modernização das Fragatas da Classe NITERÓI.

No que tange ao Exército Brasileiro (EB), o “Programa de Reaparelhamento e Adequação do Exército” Brasileiro (PRAEB) tem por objetivo reequipar e adequar a estrutura do Exército para atender às necessidades da defesa terrestre, concentrando todas as dotações orçamentárias destinadas aos investimentos da Força. Esse programa foi concebido para proporcionar à Força Terrestre o reacomplimento das necessidades essenciais em materiais, equipamentos e suas respectivas classes de suprimento. Os recursos disponibilizados para esta ação foram empregados para dotar de meios os principais módulos operacionais, com ênfase na Brigada de Operações Especiais, a fim de manter o poder de dissuasão da Força, preservar sua qualidade operacional e motivar seus recursos humanos.

No entanto, em virtude do contingenciamento das metas financeiras previstas no PPA 2000/2003, o programa vem tendo dificuldades para o seu prosseguimento. Algumas ações tiveram que ser deixadas de lado, para que outras, de maior prioridade para a manutenção da operacionalidade da Força, fossem atendidas. Entre estas se incluem os projetos “Modernização Operacional das Organizações Militares do Exército”, “Implantação do Sistema de Aviação do Exército” e “Obtenção de Meios Específicos”.

No que toca à Força Aérea Brasileira (FAB), esta dispõe do “Programa de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro”, por meio do qual está sendo dada prioridade às medidas necessárias à implementação do controle do espaço aéreo brasileiro, da recuperação e substituição de aeronaves, da melhoria da logística da Força e do treinamento adequado dos seus pilotos.

No âmbito desse programa estão sendo modernizadas e adquiridas aeronaves para substituição daquelas que, devido a sua longevidade, apresentavam problemas logísticos, operacionais e econômicos, o que desaconselhava a permanência dos equipamentos em operação.

Adestramento e Operações das Forças Armadas

As restrições orçamentárias e financeiras sofridas pela Marinha fizeram com que permanecesse a forte tendência declinante de prontidão operativa da Força. Dessa forma, seu programa de adestramento teve que ser reavaliado, a fim de que se compatibilizassem as realizações físicas ao patamar de recursos disponíveis, o que acabou inviabilizando o alcance das metas previamente estabelecidas na LOA.

Ressaltam-se alguns pontos negativos decorrentes da falta de recursos: as manutenções programadas dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais foram reduzidas, postergadas e, para alguns meios, canceladas, implicando sério comprometimento da confiabilidade dos sistemas e degradação do material; as operações navais e de adestramento foram reduzidas e, em alguns casos, canceladas, acarretando insuficiente preparo e adestramento do pessoal, o que aumenta o risco de acidentes; e a aquisição de munição, de combustível e de sobressalentes teve de ser reduzida, resultando em estoques com níveis baixos. Conseqüentemente, os resultados alcançados no exercício de 2003 foram inferiores àqueles obtidos no ano de 2002, motivo pelo qual situaram-se em torno de 50% os meios aptos para cumprir os requisitos de pronto emprego.

O “Programa de Adestramento e Operações Militares do Exército” destina-se ao preparo, à capacitação, ao adestramento e ao emprego da Força Terrestre, além da manutenção e do suprimento de materiais de emprego militar, objetivando assegurar o cumprimento da missão constitucional do EB. Da mesma forma que o seu congênere da Marinha, também esse programa sofreu forte contingenciamento orçamentário.

Nesse sentido, no exercício de 2003, o programa sofreu bloqueio da ordem de 16% do total de recursos orçamentários previstos inicialmente na LOA, de modo que a Taxa de Preparo do Efetivo Militar (indicador do programa) situou-se em torno de 56%, abaixo portanto do índice de 62% fixado para ser atingido ao final do PPA 2000-2003. Ressalte-se, dentre as 24 Ações que compõem o programa, as mais afetadas pelo contingenciamento orçamentário: Alimentação de Pessoal, Manutenção e Suprimento de Fardamento, Manutenção e Suprimento de Combustíveis e Lubrificantes, Manutenção e Suprimento de Material Bélico e Manutenção e Suprimento de Material de Aviação, as quais respondem por 65% do montante dos recursos financeiros inicialmente previstos.

Já com relação à Aeronáutica foi dada continuidade à realização de operações aéreas com o objetivo de aprimorar o preparo e emprego da Força Aérea. Foi distribuído ao Comando-Geral do Ar (COMGAR), no ano de 2003, um esforço de pouco mais de cem mil horas de voo, cuja maior parte foi destinada à manutenção e ao treinamento das equipagens em aproveitamento do cumprimento de missões de caráter social, de ações humanitárias, de busca e salvamento, de patrulha marítima, de apoio aos Comandos do Exército e da Marinha, a órgãos federais, estaduais e municipais, além das tarefas realizadas no âmbito da defesa aeroespacial brasileira, em conjunto com outras Forças Armadas.

Com relação à área de Segurança Pública, pode-se observar que no ano de 2003 a violência continuou a ser uma das maiores preocupações da população. Não há, praticamente, um dia sequer sem que a imprensa registre a ocorrência de numerosos eventos criminais, acabando por ressaltar a considerável sensação de impotência da população. De forma a procurar melhorar essa situação há uma série de programas no âmbito do Ministério da Justiça sendo levada a efeito. Ao mesmo tempo, cabe ao Ministério da Justiça (MJ) executar uma série de ações ligadas à Cidadania, como a assistência jurídica gratuita, defesa da concorrência e assistência aos povos indígenas.

No âmbito do Ministério, destacam-se os seguintes programas:

Segurança do Cidadão

É nesse programa que se situam as transferências de recursos para os entes federativos por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública. Os estados e municípios apresentam projetos à Secretaria Nacional de Segurança Pública para avaliação e, caso sejam aprovados, passam a ser beneficiários desses recursos.

Durante o ano de 2003 foram feitas transferências no valor de cerca de 288 milhões de reais, os quais foram utilizados na implementação de programas de prevenção e repressão ao crime, reestruturação e reaparelhamento das polícias, combate às organizações criminosas e análise criminal e estatística.

Modernização da Polícia Federal

O processo de modernização da Polícia Federal, financiado em parte com recursos provenientes de empréstimo internacional, continuou em 2003, embora em ritmo mais reduzido. Destacam-se nesse programa as obras de ampliação e modernização do Instituto Nacional de Criminalística, a construção das sedes das superintendências do Departamento da Polícia Federal nos Estados do Rio Grande do Norte e do Espírito Santo, além da construção da Delegacia de Imperatriz, no Estado do Maranhão.

O processo de implantação do Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais (AFIS) também teve continuidade, com previsão para início das suas atividades no primeiro semestre de 2004. Esse sistema criminal deverá permitir que as impressões digitais de cinco milhões de pessoas, obtidas junto aos arquivos das secretarias de segurança estaduais, bem como ao próprio Departamento de Polícia Federal, sejam armazenadas e colocadas à disposição dos órgãos de segurança de todo o país.

Reestruturação do Sistema Penitenciário

É no âmbito desse programa que se encontram as transferências realizadas aos entes federativos por intermédio do Fundo Penitenciário (FUNPEN). Esse Fundo é o instrumento utilizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário.

Em 2003 foram criadas 3.600 vagas no sistema penitenciário nacional, fruto de convênios celebrados em exercícios anteriores. Foram repassados, ainda, no mesmo ano, cerca de 88 milhões de reais às unidades da Federação, com expectativas de geração de 9.200 vagas no sistema. Além disso foi concluído o projeto de construção da primeira penitenciária federal, a ser instalada em Campo Grande/MS, com previsão de início das obras para o primeiro semestre de 2004.

Segurança nas Rodovias Federais

O patrulhamento ostensivo nas rodovias e estradas federais, fundado na presença física e na ação policial direta ao longo e às margens das rodovias federais, tudo objetivando a preservação da incolumidade pública, é a principal atividade da Polícia Rodoviária Federal (PRF).

Em 2003, a PRF fiscalizou aproximadamente 7,5 milhões de veículos, extraindo-se dessa atuação mais de 980 mil autos de infração. Foram apreendidas, entre outras mercadorias, 33 toneladas de maconha, 527 quilos de cocaína e 871 mil pacotes de cigarro.

Gestão da Política na Área da Justiça

Nessa área foi ampliada, por meio da implementação do Sistema de Acompanhamento de Normas (SISNORMA), e da integração do Brasil à Rede Global de Informações Legislativas, por intermédio da Internet, a disponibilidade de informações legislativas à sociedade. O objetivo é que o sistema, em fase final de implantação e aperfeiçoamento, venha a propiciar a universalização das informações e o acesso a quarenta e seis países dos atos normativos brasileiros e seu histórico, bem como aos artigos jurídicos nacionais.

Em paralelo, foi realizado o acompanhamento das Convenções Multilaterais firmadas pelo Brasil, em especial das Convenções Anticorrupção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA), e da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a implementação dos referidos atos internacionais mediante a elaboração e proposição de projetos de lei que viabilizem sua aplicação no âmbito interno. Além disso, viabilizou-se a preparação da defesa do Brasil no tocante ao monitoramento dos aludidos atos, devendo-se frisar que todas essas ações visam à adequação e à modernização da legislação do país, possibilitando a aplicação dessas convenções na ordem interna.

Assistência Jurídica Integral e Gratuita

A “Assistência Jurídica Integral e Gratuita”, bem como outros programas federais voltados ao funcionamento adequado das políticas sociais básicas de caráter preventivo à violência, compõem uma gama de serviços públicos essenciais relacionados à ampliação da oferta qualitativa de políticas públicas. Em 2003 foram assistidos pela Defensoria Pública da União (DPU) cerca de 133 mil cidadãos, o que representa um crescimento de 147% no número de atendimentos realizados em relação ao ano de 2002.

Território e Cultura Indígenas

No âmbito da Ação “Demarcação e Aviventação de Terras Indígenas”, foi aplicado cerca de R\$ 1,8 milhão, possibilitando a demarcação ou aviventação de quase 537 mil hectares, garantindo-se, assim, para aproximadamente 6.016 índios de nove etnias diferentes, o exercício do direito às terras que tradicionalmente ocupam.

No que diz respeito à Ação “Regularização Fundiária de Terras Indígenas”, foram aplicados aproximadamente R\$ 23,4 milhões para a regularização de 5.739.247 hectares. Procedeu-se à realização de 15 levantamentos fundiários em terras indígenas, tendo sido identificadas 4.214 ocupações não indígenas; além disso efetivou-se o pagamento de indenizações de benfeitorias de boa fé em 31 terras indígenas, num montante de aproximadamente R\$ 15,5 milhões, o que implicou remoção de 492 ocupações não indígenas.

Defesa Econômica e da Concorrência

No âmbito do Programa “Defesa Econômica e da Concorrência”, a Secretaria de Direito Econômico (SDE) focalizou sua atuação no combate à formação de cartéis, ação criminosa considerada pela Secretaria como a pior das violações às regras de livre mercado, considerando os prejuízos que pode trazer ao consumidor e à sociedade.

A SDE reformulou toda a sua estrutura, trazendo delegados selecionados pela Polícia Federal para se especializarem em crimes contra a ordem econômica, buscando assim constituir um centro de inteligência em defesa da concorrência. Em um momento posterior, a Secretaria passou a empregar alguns instrumentos de investigação e de obtenção de provas, sendo exemplo a busca e a apreensão de computadores e documentos na sede de empresas participantes de supostos grupos coordenados, além de uso de interceptações telefônicas e filmagens dos envolvidos nas ações criminosas.

Paralelamente, em 2003, a SDE teve participação nos principais fóruns nacionais e internacionais que discutiram questões de interesse da defesa da concorrência no Brasil. Destacam-se, dentre esses, o Seminário Internacional do Instituto Brasileiro de Estudos das Relações de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC), a reunião anual da *International Competition Network* (ICN), o *V International Cartels Workshop*, reuniões da OCDE e da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), além da reunião de Cancun, no México, promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Defesa dos Direitos do Consumidor

Na execução do Programa “Defesa dos Direitos do Consumidor”, devem-se destacar as seguintes ações: Capacitação de Agentes e Técnicos de Defesa do Consumidor, Promoção de Eventos Sobre Direitos do Consumidor e Implantação do Sistema Integrado de Defesa do Consumidor. Em 2003, no âmbito da primeira ação, foram capacitados 538 técnicos.

Foram elaboradas propostas e diretrizes de atuação por parte do Departamento e dos órgãos de defesa do consumidor (Procon's) e entidades civis de todo país que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, principalmente no que concerne aos novos parâmetros de controle social na reformulação de marcos regulatórios para prestação de serviços essenciais, como telefonia, energia, transportes e petróleo.

Foi iniciada, em 2003, a implantação do Sistema Integrado de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC); para tanto, desde o início do ano, foram realizados estudos e análise do projeto, tendo sido escolhido como o melhor sistema a ser implantado aquele desenvolvido pela Fundação Procon do estado de São Paulo (Procon/SP). Assim, foi realizado Convênio com essa Fundação, contemplando a aquisição de seu software, o qual, adaptado à realidade nacional, deverá começar a ser implantado nos estados a partir de 2004.

Em 2003, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) investiu 4 milhões de reais em projetos sociais nas áreas de defesa do consumidor, de proteção ao meio-ambiente e de recuperação do patrimônio histórico. Foram implementadas, também, medidas para aprimorar os procedimentos de instrução dos processos de análise dos projetos, além de reformular a regra de apresentação e de seleção dos projetos.

Esta folha foi deixada intencionalmente em branco

5 – ANÁLISE DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

5. BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1 A GESTÃO 10.000 – ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

5.1.1 As Demonstrações Contábeis

As demonstrações contábeis que compõem o Balanço Geral da União – BGU, referentes ao exercício de 2003, incorporam as informações econômico-financeiras dos órgãos e entidades pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social (Anexo I), a chamada Gestão 10.000, e foram elaboradas de acordo com o que dispõem a Lei nº 4.320/64 e, relativamente às empresas estatais dependentes (nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, art. 2º, inciso III), a Lei nº 6.404/76. No entanto, apesar de a estrutura dos orçamentos fiscal e da seguridade social apenas contemplar a possibilidade de execução dessas entidades (LDO para 2003 – Lei nº 10.524/2002, art. 59, § 5º), existem empresas que, mesmo não sendo estatais dependentes, estão integradas ao SIAFI como Gestão 10.000 e, portanto, fazem parte do relatório, conforme listagem aposta no Anexo II.

Compõem o Balanço Geral da União os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), exigidos pela Lei nº 4.320/64, bem como a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), elencada pela Lei nº 6.404/76. Os referidos balanços, à exceção do Balanço Patrimonial, e a DVP apuram os resultados gerais do exercício no tocante aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial.

O resultado orçamentário é fruto da comparação entre as receitas e as despesas orçamentárias previstas e/ou fixadas e as realizadas. O resultado financeiro, por sua vez, decorre da comparação entre os fluxos de ingressos e os fluxos de dispêndios de recursos, considerados sob a ótica de caixa. Já o resultado patrimonial se apresenta como a diferença entre as variações patrimoniais ativas e as passivas, estando nelas incluídas aquelas que decorrem da execução orçamentária e as que dela independem. É, portanto, um resultado mais abrangente e envolve os dois anteriores. O Balanço Patrimonial, por seu turno, evidencia a posição patrimonial das entidades ao final do exercício financeiro. Na DMPL, são analisadas as alterações ocorridas no Patrimônio Líquido das entidades da Administração Indireta.

Dessa forma, os principais fluxos que alimentam os diversos resultados são os fluxos de receitas e despesas orçamentárias que, de acordo com as estruturas das demonstrações, são apresentados tanto no Balanço Orçamentário quanto no Financeiro e na DVP. No entanto, os valores das despesas e receitas dos dois últimos não são coincidentes com os valores do primeiro para a segregação de informações proposta neste relatório. Ou seja, quando se analisam os valores das demonstrações da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundos, Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União, os valores das receitas e despesas do Balanço Orçamentário individualizado, a despeito de se referirem ao mesmo fluxo, não coincidem com os valores dos dois outros demonstrativos. Essa discrepância é oriunda da nossa opção por não considerar as movimentações de crédito como parte integrante do Balanço Orçamentário. A Secretaria do Tesouro Nacional, diferentemente, optou por destacar os valores das movimentações de crédito entre as unidades gestoras. Este procedimento não é contemplado pela Lei nº 4.320/64, já que esta prevê disposições legais para os demonstrativos contábeis dos entes públicos e não das unidades gestoras ou conjunto de unidades gestoras consolidadas.

A discussão que emerge daí se refere a qual tipo de definição de responsabilidade se quer apurar, ou seja, se a responsabilidade do executor da despesa ou do transferidor do crédito, em caso específico das movimentações externas que se processam entre os órgãos. Pelas demonstrações anexas a este relatório é possível observar que as despesas do Balanço Orçamentário se referem estritamente às

despesas realizadas pela unidade gestora (UG) a partir de autorizações legislativas a ela destinadas. Já o Balanço Financeiro e a DVP evidenciam as despesas executadas pela UG independente de a autorização ter sido a ela concedida diretamente ou indiretamente por intermédio de movimentações. Apenas pela leitura dos demonstrativos, pode não ficar transparente qual tipo de despesa se refere a qual tipo de situação. Para tanto, é necessário buscar informações adicionais no próprio sistema SIAFI e observar que os valores das movimentações de créditos apostas no Balanço Orçamentário se referem a valores sob responsabilidade de uma UG e transferidos a outra.

É importante frisar que a DMPL é uma demonstração contábil com feições empresariais, tendo em vista que resume a evolução do patrimônio líquido da entidade e permite o cálculo preciso de seu retorno contábil. Entretanto, para as entidades sem finalidades lucrativas, a DMPL perde relevância, já que não há sentido em se computar o retorno sobre o patrimônio líquido dessas entidades. Assim, nas análises dos demonstrativos legais da administração direta, autarquias, fundações públicas e fundos especiais, não serão feitos comentários sobre as DMPL apresentadas.

No tocante à estrutura dos demonstrativos, o Balanço Financeiro vem sendo apresentado de forma distinta do que estabelece a Lei nº 4.320/64, que, em seu anexo 13, dispõe que este demonstrativo apresentará as despesas pela classificação orçamentária denominada “função”, quando o que tem sido feito é apresentá-lo pela classificação orçamentária denominada “categoria econômica”.

No relatório do exercício anterior, já havia sido comentado que a forma de apresentação do Balanço Financeiro não permite entender com facilidade os fluxos financeiros que se verificaram no exercício. Há dois aspectos importantes nessa questão. O primeiro diz respeito à não-exclusão das operações internas no processo de consolidação das demonstrações contábeis de órgãos e entidades que integram a gestão “10.000 – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”. E o segundo, que prejudica muito a compreensão do Balanço Financeiro consolidado, diz respeito a pagamentos e recebimentos de natureza extra-orçamentária, já que informações relativas a quanto foi recebido e quanto foi pago não podem ser obtidas com facilidade e segurança. Isso decorre da opção da Secretaria do Tesouro Nacional de utilizar, na elaboração do Balanço Financeiro, os saldos iniciais e finais de contas do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro.

Tome-se, como exemplo, o caso de restos a pagar. No exercício de inscrição, devem ser incluídos na receita extra-orçamentária, como forma de compensar o reconhecimento de despesas orçamentárias ainda não pagas. No exercício seguinte, o pagamento que vier a ser feito figurará como item da despesa extra-orçamentária. No entanto, parte dos restos a pagar pode ser cancelada, e isso não afeta as disponibilidades.

Cancelamentos também podem ocorrer relativamente a direitos da União. A Lei nº 4.320/64 não requer que esse fato seja evidenciado no Balanço Financeiro. Não obstante, uma vez que o fluxo extra-orçamentário vem sendo apresentado a partir de saldos iniciais e finais, situações desse tipo ficam abrangidas pelo Balanço Financeiro, dificultando sua leitura, impedindo que se conheçam os montantes efetivamente recebidos e pagos.

Como as diferenças apuradas do confronto entre saldos iniciais e finais de diversos itens do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro não correspondem necessariamente aos valores pagos e recebidos, outras informações estranhas ao Balanço Financeiro – incorporação e baixa de direitos e obrigações – são nele incluídas a fim de que não ocorram desequilíbrios.

Já o Balanço Patrimonial, que evidencia a situação dos bens, direitos, obrigações e situação patrimonial líquida, bem como do Ativo e Passivo Compensados, em decorrência da não-exclusão de operações internas entre a União e entidades da Administração Indireta, à semelhança do exercício anterior, encontra-se com os valores do Ativo Real e Passivo Real superavaliados.

Para fins de esclarecimento, são apresentadas, a seguir, as descrições dos itens componentes das demonstrações contábeis que serão objeto de comentários nas subseções referentes à análise contábil:

Ingressos Orçamentários: recebimentos que ocorrem em razão da execução orçamentária.

Ingressos Extra-orçamentários: recebimentos que ocorrem independentemente da execução orçamentária.

Dispêndios Orçamentários: pagamentos que ocorrem em razão da execução orçamentária.

Dispêndios Extra-orçamentários: pagamentos que ocorrem independentemente da execução orçamentária.

Disponibilidades: montante em dinheiro disponível em caixa para imediata aplicação.

Ativo Financeiro: disponibilidades, créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária.

Ativo Não-Financeiro (ou Ativo Permanente): compreende bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

Investimentos: subgrupo do Ativo Não-Financeiro (ou Ativo Permanente) composto pelas participações societárias, participações em fundos e condomínios e outros investimentos.

Ativo Real: corresponde à soma do Ativo Financeiro com o Ativo Não-Financeiro.

Ativo Compensado: compreende as contas com função precípua de controle, relacionadas aos bens, direitos, obrigações e situações não compreendidas no patrimônio, mas que, direta ou indiretamente, possam afetá-lo.

Passivo Financeiro: registra as obrigações provenientes da execução orçamentária da despesa e de outros valores pertencentes a terceiros, não pagos e não devolvidos até o final do exercício financeiro.

Passivo Não-Financeiro: corresponde aos saldos das obrigações a curto e a longo prazos que dependem de autorização orçamentária para sua execução.

Passivo Real: corresponde à soma do Passivo Financeiro com o Passivo Não-Financeiro.

Patrimônio Líquido: Diferença entre o Ativo Real e o Passivo Real.

Passivo Compensado: tendo em vista que apenas compreende as contrapartidas ao Ativo Compensado, não serão objeto de comentários na análise contábil.

Variações Ativas: compreendem as receitas orçamentárias, as interferências orçamentárias e extra-orçamentárias, as mutações e os acréscimos patrimoniais,

Interferências Ativas: compreendem as transferências financeiras, orçamentárias ou extra-orçamentárias, recebidas.

Mutações Ativas: demonstram as aquisições de bens e direitos e reduções de obrigações decorrentes da execução orçamentária da despesa.

Acréscimos Patrimoniais: decorrem de incorporação de bens e direitos e desincorporação de obrigações, todas de natureza extra-orçamentária.

Variações Passivas: compreendem as despesas orçamentárias, as interferências orçamentárias e extra-orçamentárias, as mutações e os decréscimos patrimoniais .

Interferências Passivas: compreendem as transferências financeiras, orçamentárias ou extra-orçamentárias, concedidas.

Mutações Passivas: demonstram as alienações de bens e direitos, a assunção de obrigações e outros casos decorrentes do orçamento da receita.

Decréscimos Patrimoniais: decorrem de desincorporação de bens e direitos e de incorporações de obrigações, todas de natureza extra-orçamentária.

Há que se observar que, para fins da análise contábil, foram efetuadas modificações na disposição de uma rubrica com o fim de adequar seus valores à correta classificação no Balanço Financeiro. Esse ajuste diz respeito à mudança do título Transferências Extra-orçamentárias, que está classificado originariamente em Transferências Recebidas/Concedidas Orçamentárias, para o grupo dos Ingressos/Dispêndios Extra-orçamentários, pois, da forma disposta no SIAFI, infere-se, equivocadamente, que se trata de valores orçamentários.

Em virtude desse ajuste, os valores dos Ingressos Orçamentários e dos Ingressos Extra-orçamentários poderão ser diferentes daqueles apresentados no SIAFI. Porém, os totais dos Ingressos e Dispêndios serão os mesmos dos apresentados no Sistema.

5.1.2 A Entidade Contábil

Segundo as Notas Explicativas do BGU, considera-se “gestão”, para efeito de interpretação das Demonstrações Contábeis, a parcela do patrimônio gerida dentro do universo público, sujeita à tomada ou prestação de contas, nos termos do Princípio Contábil da Entidade, estabelecido na Resolução nº 750, de 29/12/93, do Conselho Federal de Contabilidade. No entanto, tecnicamente, a entidade contábil sujeita à tomada ou prestação de contas é a unidade gestora. Já a gestão supra-referida, a rigor, se refere a uma agregação de valores das diversas unidades que são a ela adicionadas. A agregação de unidades resulta em um órgão, e a soma destes resulta na gestão supramencionada, mas não propriamente em uma entidade, como bem afirma a aludida Resolução nº 750: “O patrimônio pertence à entidade, mas a recíproca não é verdadeira. A soma ou agregação contábil de patrimônios autônomos não resulta em nova entidade, mas numa unidade de natureza econômico-contábil” (art. 4º, parágrafo único).

A estrutura de gestão chamada “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social” é, então, parcela do patrimônio público gerida pela Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim do órgão Ministério Público, e pela Administração Indireta, composta por autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, todos integrantes da Lei nº 10.640, de 14/01/2003. Também estão aí considerados os Fundos Especiais, que, na verdade, não se constituem pessoas jurídicas, sob o ponto de vista legal, mas são “entidades” sob o ponto de vista contábil. As entidades constantes do Orçamento de Investimentos que integram dados orçamentário-financeiros no sistema SIAFI estão contempladas no Balanço Geral da União, tendo seus balanços analisados pelo Órgão Central de Contabilidade da União, já as que não integram dados, não têm seus balanços analisados, o que representa uma lacuna sob o ponto de vista da abrangência da peça de prestação de contas. A rigor, por fim, apesar de o BGU destacar suas análises sobre a Gestão 10.000 (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), existem dados econômicos-financeiros tanto do Orçamento de Investimentos quanto extra-orçamentários que estão abrangidos pela análise.

No tocante às autarquias, no ano de 2003, havia 134, sendo todas usuárias do sistema SIAFI para registro integral de suas operações, conforme se observa no Anexo I. Desse total, 102 estavam vinculadas ao Ministério da Educação. Nesse período, encontravam-se em fase de extinção a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Relativamente ao Banco Central, estão registradas no SIAFI as contas movimentadas em decorrência da execução dos créditos orçamentários consignados àquela autarquia especial pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê que integram as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as despesas do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, benefícios e assistência aos servidores e investimentos (art. 5º, § 6º). Estão também registradas no SIAFI, por integração de dados, as demais operações extra-orçamentárias do Banco. Os valores do Banco Central estão considerados nas demonstrações contábeis da gestão Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e também fazem parte da composição do resultado geral do Banco. No exercício de 2003, tal resultado se constituirá em receita para o Tesouro Nacional, já que houve resultado positivo no período.

Com relação às fundações públicas, há 37 vinculadas aos Ministérios, das quais 22 têm área de atuação no ensino superior e 1 (Fundação Legião Brasileira de Assistência) encontra-se em processo de extinção. A lista de fundações públicas abrangidas por este relatório encontra-se no Anexo I.

Já no tocante às empresas públicas federais, estão integradas ao SIAFI, parcial ou totalmente, 20 empresas, sendo 19 ativas e uma – a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobras) – em processo de extinção/incorporação, conforme se depreende do Anexo I. Essas entidades exercem, essencialmente, atividades de comercialização, intermediação financeira e industrialização.

O BGU segrega as informações das empresas públicas em dois grupos. O grupo I congrega as informações do BNDES e da CEF (ambos integrantes do Orçamento de Investimentos), uma vez que os ativos dessas instituições, em 2003, representam 97,7% do conjunto do patrimônio das empresas, mantendo o mesmo perfil dos exercícios anteriores, quando registraram 98,3% (2002) e 97,6% (2001). Já o grupo II engloba as informações das demais entidades. Em 2003, entrou para a composição desse grupo a Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, pertencente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e com realização parcial no SIAFI. No mesmo exercício, também passou a compor o grupo a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, que até o exercício de 2002 estava classificada, no SIAFI, como Sociedade de Economia Mista, e, em 2003, ultimou seu processo de transformação em empresa pública.

Cabe, mais uma vez, retificar a informação constante dos Balanços Gerais da União, tanto de 2003 quanto de exercícios anteriores, que menciona a RADIOBRÁS como empresa em extinção/incorporação, apesar de a entidade não constar da lista de empresas liquidadas/em liquidação do Departamento de Extinção e Liquidação – DELIQ, apresentada na página da Internet do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quanto às sociedades de economia mista, existem, atualmente, no âmbito da Administração Federal, treze entidades integradas, parcial ou totalmente, ao SIAFI, atuando nas áreas de pesquisas nucleares e minerais, colonização, navegação, transportes e saúde (Anexo I). Em 2003, passaram a integrar o SIAFI as seguintes sociedades de economia mista: Hospital Cristo Redentor S.A, Hospital Femina S.A e Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.

Dentre as sociedades de economia mista e empresas públicas aqui citadas, há empresas definidas como empresas estatais dependentes, na forma do inciso II do art. 2º da Lei Complementar 101/2000, e outras que não se enquadram nessa categoria. Segundo o art. 4º da Lei nº 10.524/2002, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2003, as estatais dependentes estão abrangidas nos orçamentos fiscal e da seguridade, e sua execução orçamentário-financeira deve ser

registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. O mesmo dispositivo legal dispensa os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas de integrarem aqueles orçamentos e registrarem suas operações no Sistema. Já as “estatais não-dependentes” podem integrar o SIAFI na modalidade parcial (Anexo II).

De acordo com o art. 71 da Lei nº 4.320/64, o Fundo Especial é constituído pelo produto de receitas específicas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Os Fundos Especiais apresentam sua base legal na citada Lei e, ainda, no Decreto-lei nº 200, de 25/2/67, e no Decreto nº 93.872, de 23/12/86. Nesta última norma, fica evidenciado seu caráter contábil ou financeiro. Por conseguinte, os Fundos Especiais não têm a autonomia própria das pessoas jurídicas, mas, antes, são geridos por órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta.

Nada obstante, o BGU segrega os fundos especiais do conjunto dos demais recursos, considerando-os como se fossem, sempre, “entes” da Administração Indireta, algo que, naturalmente, não é verdadeiro. Tome-se, por exemplo, o Fundo Partidário, administrado pela Justiça Eleitoral, o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados, administrado por aquela Casa Legislativa, e o Fundo de Amparo ao Trabalhador, administrado diretamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego – nos três casos, os fundos especiais são incorretamente arrolados nas demonstrações contábeis como se fossem entidades específicas da Administração Indireta. Em consequência disso, a análise dos balanços consolidados ficou prejudicada.

5.1.3 A Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

De acordo com as Notas Explicativas do BGU, as duplicidades que ocorrem em função da inclusão, no balanço consolidado da Administração Direta, de empresas públicas e sociedades de economia mista que integram a gestão “10000 - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social” estão sendo devidamente corrigidas, exceção feita aos valores referentes às empresas que receberam adiantamentos para aumento de capital e que se encontram em fase de análise junto às Setoriais Contábeis dos Ministérios. Tais correções, mais especificamente, consistem na exclusão das participações societárias da União contra os patrimônios líquidos das empresas estatais dependentes. A matéria, a propósito, foi objeto de orientação desta Corte à STN, efetuada por meio do Acórdão nº 1800/2003 – TCU – Plenário. Os valores correspondentes são apresentados a seguir:

- Sem exclusões:	R\$	106,88 bilhões
- Exclusões:	R\$	2,70 bilhões
- Líquido apresentado no Balanço Patrimonial:	R\$	104,18 bilhões

Neste relatório, os diversos demonstrativos se apresentam em versões consolidadas e, também, em versões individualizadas para o conjunto de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem assim para a própria administração direta, segregada pelos Poderes e alguns órgãos.

De acordo com a Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 50, § 2º, a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, a Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal. Ademais, a mencionada Lei Complementar ratifica que, no caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais (art. 50, § 1º). No entanto, à semelhança do que aconteceu no período anterior, no processo de consolidação ocorre mera soma de cada item de bens, direitos, obrigações, patrimônio líquido e resultado, sem a eliminação das operações internas que se verificam entre a União e suas entidades. O procedimento utilizado, à semelhança da análise efetuada no relatório do exercício

anterior, gera duplicidades que dificultam a compreensão correta da composição patrimonial do ente contábil.

Os Balanços Orçamentário e Financeiro, por exemplo, apresentam os repasses e sub-repasses concedidos e recebidos, que, apesar de representarem um avanço na contabilização das transferências intragovernamentais, não são excluídos do processo de consolidação. Ademais, há o caso das receitas e despesas relativas a operações de compra e venda de bens/serviços entre entidades integrantes do gestão “10.000 Orçamentos Fiscal e da Seguridade”, que não são excluídas do processo de consolidação. Esses não são os únicos casos de situações que requerem exclusão quando da apresentação das demonstrações contábeis. O relatório das contas do exercício anterior apresentou a seguintes situações elencadas, que são aqui ratificadas:

- falta de eliminação das rubricas de receitas e despesas decorrentes de transações realizadas entre entidades abrangidas na consolidação – União e entidades da Administração Indireta;
- falta de eliminação das rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação – União e entidades da Administração Indireta;
- falta de eliminação das rubricas de cotas, repasses e sub-repasses recebidos e concedidos;
- falta de eliminação das rubricas de cotas, repasses e sub-repasses recebidos diferidos e concedidos diferidos;
- falta de eliminação das rubricas de limites de saque e recursos a liberar;
- falta de eliminação das rubricas de recursos a receber para pagamento de restos a pagar e recursos a liberar para pagamento de restos a pagar;
- falta de eliminação das rubricas de obrigações tributárias, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação;
- falta de eliminação dos encargos sociais a recolher, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação;
- falta de eliminação das rubricas de resultado aumentativo e diminutivo, decorrentes da desincorporação de ativos e passivos de um órgão/entidade e incorporação em outro órgão/entidade, quando ambos forem considerados no processo de consolidação.

É certo que a falta desses ajustes dificulta a compreensão das demonstrações contábeis. A Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central de contabilidade da União, emitiu em 2001, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, a Portaria Interministerial nº 163, que visava precipuamente à uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins de consolidação das Contas Públicas. Igual é o comando da Portaria nº 399 de 2001, que visa definir para os entes da Federação procedimentos relacionados aos registros decorrentes da execução orçamentária e financeira das despesas realizadas de maneira descentralizada, como forma de substituição das transferências intragovernamentais. No entanto, esses normativos estão centrados em aspectos contábeis relativos à contabilização da execução do orçamento, sem adentrar em questões relativas às demais variações patrimoniais.

A Lei nº 4.320/64, que disciplina grande parte das questões contábeis do setor público, é silente sobre a consolidação contábil de balanços. Também o é a Lei Complementar nº 101/2000, que

delega as normas gerais para consolidação das contas públicas à Secretaria do Tesouro Nacional (§ 2º, art. 50). O dispositivo legal que poderia ser usado por analogia seria a Lei nº 6.404/76, que estabelece que, ao se fazer uma consolidação, deverão ser excluídas das demonstrações financeiras consolidadas: i) as participações de uma sociedade em outra; ii) os saldos de quaisquer contas entre as sociedades; iii) as parcelas dos resultados do exercício, dos lucros ou prejuízos acumulados e do custo de estoques ou do ativo permanente que corresponderem a resultados, ainda não realizados, de negócios entre as sociedades.

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Manual SIAFI (código 02.03.19, tela 051), emitiu um comando no qual determina que, na elaboração das demonstrações contábeis consolidadas, as demonstrações da unidade/entidade controladora e de suas controladas devem ser combinadas rubrica por rubrica, agrupando-se registros iguais de ativo, passivo, patrimônio líquido, receitas e despesas. Para que as demonstrações contábeis apresentem informações sobre as unidades/entidades como se estas fossem uma só, deve ser observado que: i) o saldo contábil do investimento realizado pela controladora em cada uma de suas controladas e a parcela do patrimônio líquido da controladora em cada uma das controladas se eliminam; ii) os saldos e transações entre as unidades/entidades objeto da consolidação – inclusive vendas, transferências e receitas reconhecidas como consequência de uma dotação ou outra autorização orçamentária, despesas e dividendos – se eliminam em sua totalidade.

O procedimento contábil acima descrito é endossado pela Norma Internacional de Contabilidade para o Setor Público (NICSP) nº 6, que trata de consolidação de demonstrações financeiras e contabilização de entidades controladas. Observe-se, entretanto, que, apesar de o Manual SIAFI (código 02.03.19, tela 002) fazer referência à NICSP, os procedimentos de consolidação adotados na elaboração do Balanço Geral da União atendem à norma internacional de forma apenas parcial.

Inicialmente, a NICSP nº 6 é endereçada às entidades controladoras que adotam o regime de competência. Essa delimitação de escopo não é gratuita. Os itens 39 a 52 da Norma, que tratam dos aspectos procedimentais da consolidação, revelam a preocupação com a utilização de procedimentos contábeis uniformes pelas várias entidades que terão suas contas consolidadas em um único documento – o balanço consolidado.

O pressuposto para a utilização de procedimentos contábeis uniformes é a adoção de princípios contábeis idênticos, já que aqueles são apenas instrumentos pelos quais se operacionaliza a aplicação dos princípios contábeis. No caso brasileiro de consolidação de demonstrações financeiras do setor público, ocorre a agregação de rubricas contábeis que são formadas por princípios contábeis distintos e até antagônicos. Trata-se da consolidação dos números das empresas estatais dependentes aos números da administração direta, autárquica e fundacional.

As empresas estatais dependentes, por serem regidas pelas normas de direito privado, adotam princípios contábeis universalmente consagrados, como, por exemplo, o da competência para o reconhecimento das receitas e despesas. A administração direta, as fundações e as autarquias, por força da Lei nº 4.320/64, adotam um regime de reconhecimento de receitas e despesas orçamentárias misto, sendo a receita reconhecida por recebimento em moeda – regime de caixa – e a despesa apropriada no momento do seu empenho – regime que não é de caixa nem de competência.

É de se notar que os princípios que governam o reconhecimento de receitas e despesas, utilizados pelo setor público não-empresarial, são discrepantes dos princípios empregados pelo setor público empresarial. A consequência é que a mensuração dos ativos e passivos e a formação dos resultados e dos patrimônios líquidos desses dois setores obedecem a lógicas bem distintas.

A intenção da norma internacional, ao demandar a utilização de procedimentos contábeis uniformes entre as diferentes entidades consolidadas, assumindo de pronto a adoção do regime de competência, é permitir que as agregações de saldos das rubricas contábeis redundem em números significativos. A não-observância de princípios contábeis comuns pelas respectivas entidades que têm

suas contas consolidadas condena os demonstrativos contábeis à perda de relevância por falta de significado do seu conteúdo informativo.

Além de não observar a questão conceitual acima posta, o Manual SIAFI (código 02.03.19, tela 051) é omissivo em relação à observância dos seguintes procedimentos prescritos pela NICSP nº 6 e/ou Lei nº 6.404/76:

- segregação das participações minoritárias do patrimônio líquido no balanço patrimonial consolidado;
- eliminação dos saldos de transações entre as entidades consolidadas e os respectivos ganhos e perdas não realizados;
- limitação de três meses de discrepância entre as datas das demonstrações financeiras das diversas entidades consolidadas; e
- utilização de procedimentos contábeis uniformes pelas diversas entidades para a representação de transações ou eventos similares; caso contrário, o fato deve ser explicitado nas notas explicativas às demonstrações financeiras.

5.1.4 Critérios de Avaliação dos Elementos Patrimoniais

Os elementos patrimoniais que são fruto de fatos orçamentários de receitas e despesas são inicialmente contabilizados pelo critério de reconhecimento dessas receitas e despesas orçamentárias, o qual considera como pertencente ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele empenhadas. Logo, o critério de reconhecimento de uma despesa não é propriamente seu consumo, mas unicamente o ato de empenhar. Por outro lado, o reconhecimento de uma receita se dá pelo efetivo ingresso.

Os elementos que são resultado de fatos extra-orçamentários diretamente relacionados à incorporação/desincorporação de ativos e passivos são, em geral, contabilizados pela ocorrência do fato gerador, ou seja, em observância ao regime de competência.

As Demonstrações Contábeis dos Órgãos com Unidades no Exterior foram convertidas para o real, com base no valor médio das remessas financeiras efetuadas até o último dia do mês de dezembro do exercício. Os valores orçamentários são aprovados em real e executados em real e dólar americano. Essa dualidade de moeda provoca variações monetárias, uma vez que a movimentação orçamentária e a financeira ocorrem em momentos distintos, com diferentes taxas de conversão.

No exercício de 2003, as operações relativas aos fatos que afetaram resultados de exercícios anteriores foram transferidas para o Patrimônio ou para o Resultado Acumulado, por ocasião do encerramento do exercício.

Critérios de Avaliação do Ativo

Segundo a Lei nº 4.320/64 (art. 104, inciso I), os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, serão avaliados pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço.

Segundo as notas explicativas do BGU, os direitos referentes a Créditos em Circulação foram avaliados pelo valor de realização. Entretanto, para os órgãos da administração direta, não foram utilizados os critérios de exclusão de valores prescritos e de provisão para perdas prováveis.

Ainda de acordo com aquele documento, os Bens e Valores em Circulação e os Valores Realizáveis a Longo Prazo, à exceção da Dívida Ativa da União, foram avaliados pelo valor de realização. Na execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foram utilizados, parcialmente, os critérios de provisão para perdas prováveis, depreciação, exaustão e amortização somente nas Demonstrações das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

A Dívida Ativa da União foi avaliada pelo valor de recebimento, corrigido pelo índice UFIR referente ao último trimestre de 2001, com base em relatório fornecido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, estando registrada no SIAFI por Unidade da Federação. Os valores contabilizados são registrados pelo valor corrente para inscrição, cancelamento, recebimento e ajustes correspondentes, e seus saldos estão computados até novembro de 2003, por não terem sido integrados nos prazos de encerramento do exercício.

Segundo o relatório do BGR, os registros contábeis, no SIAFI, guardam fidedignidade quanto às informações constantes do Relatório da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional até o mês de novembro, embora se constatem critérios diferenciados quanto ao somatório das respectivas colunas em relação ao saldo consolidado e registrado no Sistema. Com base no Relatório da PGFN para o exercício, a Dívida Ativa da União – um ativo não-financeiro do Balanço Patrimonial composto de créditos da União, Estados e Municípios – sofreu um acréscimo no período de R\$ 6,95 bilhões, com contrapartida no Patrimônio Líquido. Em face dessa dívida fazer parte do Sistema Patrimonial de Contas, o valor das Variações Ativas em dezembro de 2003 sofreu um acréscimo de R\$ 6,95 bilhões, alterando o Resultado Patrimonial do Exercício para R\$ 65,97 bilhões. Os Investimentos, à exceção das participações societárias, foram avaliados pelo custo de aquisição com a valorização em 31/12/2003. Na Gestão Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foi utilizado, parcialmente, o critério de provisão para perdas prováveis, sendo que as participações societárias foram avaliadas pela equivalência patrimonial dos respectivos investimentos.

As participações nas empresas controladas pela União que apresentaram registro de responsabilidade pela equivalência patrimonial negativa estão contabilizadas, em conta do Passivo, como Provisão, para reconhecimento de perdas, de acordo com o estabelecido na Nota nº 9/2003 GECON/COREF-STN, de 6/1/2004. Este procedimento, desde que haja obrigação da União de honrar compromissos da empresa investida, está de acordo com item 36 da NICSP nº 7, que regulamenta a contabilização de investimentos em participações societárias.

O Manual SIAFI (código 02.11.23, telas 001 a 007) disciplina a contabilização das participações societárias, pelo método da equivalência patrimonial, no âmbito da União. Apesar de o referido normativo fazer alusão à NICSP nº 6 como uma de suas bases administrativas, o pronunciamento do IFAC – *International Federation of Accountants* – que trata da matéria é a NICSP nº 7.

O cotejo entre as disposições do Manual SIAFI e as prescrições da NICSP nº 7 e da Lei nº 6.404/76 revela a não-observância dos seguintes preceitos fundamentais para a correta aplicação do método da equivalência patrimonial:

- adoção do regime de competência por parte da entidade consolidadora;
- eliminação dos saldos de transações entre as entidades consolidadas e os respectivos ganhos e perdas não realizados;
- utilização de procedimentos contábeis uniformes pelas diversas entidades para a representação de transações ou eventos similares; caso contrário, a explicitação do fato nas notas explicativas às demonstrações financeiras;

- contabilização dos dividendos recebidos das investidas como redução do montante dos investimentos.

Em relação à falta de observância aos três primeiros preceitos, valem os comentários tecidos na seção que tratou da consolidação de balanços. No que tange à forma de contabilização dos dividendos recebidos, é interessante transcrever o item 19 da NICSP nº 7:

“O reconhecimento de receita com base nas distribuições recebidas pode não ser uma adequada medida da receita auferida pelo investidor em participações societárias porque as distribuições recebidas podem ter pouca relação com o desempenho das investidas.”

A idéia subjacente ao item 19 transcrito é a de que o método da equivalência patrimonial é superior ao método do custo, no que se refere à contabilização de participações societárias. A afirmação baseia-se na constatação de que o método da equivalência, ao contrário do método do custo, obsta que o investidor, que tem algum nível de ascendência sobre a administração da empresa investida, contabilize como receita eventuais distribuições de dividendos realizadas sob sua influência e com o intuito de inflar seus resultados, mesmo que o desempenho da investida tenha sido ruim.

No caso da contabilidade da União, haja vista a imposição legal pelo regime de caixa para os ingressos orçamentários, a forma de contabilização das participações societárias pelo método da equivalência patrimonial envolve o registro de receitas patrimoniais no momento do recebimento das distribuições de dividendos. Essa constatação fragiliza a utilização do método da equivalência patrimonial, conforme operacionalizado pela União, na medida em que anula sua qualidade essencial: não permitir a contabilização de receitas de dividendos.

Assim, na contabilidade da União, a contrapartida do ajuste de equivalência patrimonial é efetuada em conta de acréscimos patrimoniais, enquanto que a contrapartida dos dividendos recebidos é registrada em conta de receitas correntes. Note-se que ambas compõem o resultado do exercício, fazendo com que o impacto sobre o patrimônio líquido esteja correto. Entretanto, o reconhecimento dos dividendos recebidos como receitas correntes tem impacto no cálculo da Receita Corrente Líquida, e, como consequência, pode passar ao leitor das demonstrações financeiras, no caso de desempenho operacional fraco da investida, uma impressão ambígua da contribuição das participações societárias na formação do resultado orçamentário.

Os Recebimentos dos Haveres Financeiros do exercício de 2003 importaram em um valor total de R\$ 21,49 bilhões. Nesse valor não foi contemplada a importância de R\$ 578 milhões, relativa a recursos recebidos pelo Banco do Brasil ao final de 2002, na modalidade de depósito identificado, transferida ao Tesouro Nacional e contabilizada no início de 2003.

Para os Imóveis da União, a avaliação obedeceu aos seguintes critérios, comentados nas notas explicativas do BGU:

- a) para os imóveis registrados na Gestão Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que não foram reavaliados pelas Unidades Gestoras pertinentes, a reavaliação procedida pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU utilizou como base de cálculo a variação do índice INPC até dezembro/2003;
- b) a reavaliação dos imóveis efetuada pelo sistema obedeceu a parâmetros que consideram o valor do imóvel, o valor unitário do metro quadrado e a área total.

Critérios de Avaliação do Passivo

Os Depósitos e as Obrigações em Circulação foram avaliados pelo valor devido em 31/12/2003.

A Dívida Pública Mobiliária Federal Interna – DPMFi – foi avaliada pelo valor a pagar em 31/12/2003, incluindo os deságios, juros e encargos por competência devidos até o mês anterior, utilizando os critérios de “valor presente” para os títulos emitidos em oferta pública (90,2% do total) e de “valor de face” para as emissões realizadas sem incidência de ágio e deságio.

Importa destacar que as notas explicativas do BGU são omissas em relação aos critérios de avaliação da dívida externa.

Os Restos a Pagar Não-Processados foram inscritos com base nos saldos credores dos empenhos não-liquidados relativos ao exercício de 2003, registrados como despesas nos termos dos arts. 36 da Lei nº 4.320/64 e 42 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, bem como do Decreto de nº 4.900, de 27/11/2003, com as alterações promovidas pelos Decretos nºs 4.936, de 23/12/2003, e 4.949, de 7/1/2004.

Os Restos a Pagar Processados correspondem aos demais saldos credores das Obrigações, tais como Pessoal e Encargos Sociais, Fornecedores e outros, e estão demonstrados no Balanço Financeiro dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

5.2 A ADMINISTRAÇÃO DIRETA

5.2.1 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do Poder Executivo

A presente análise contábil refere-se às demonstrações contábeis do Poder Executivo, excluindo-se, portanto, as rubricas relativas ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público da União, que serão analisadas separadamente.

Balanço Orçamentário

Do confronto da receita estimada com a realizada (Anexo III), verifica-se um déficit de arrecadação (legalmente denominado “insuficiência de arrecadação”) de R\$ 119,00 bilhões, correspondente a uma realização 12,70% menor que a prevista, conforme demonstrado a seguir:

RECEITA	R\$	%
Prevista	937.363.061.168,00	100,00
Arrecadada	<u>818.364.524.052,63</u>	<u>87,30</u>
Diferença	<u>118.998.537.115,37</u>	<u>12,70</u>

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada, verifica-se uma “economia orçamentária” (termo legal) de R\$ 217,83 bilhões, equivalente a 24,57% da despesa fixada, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA	R\$	%
Fixada	886.456.658.735,00	100,00
Executada	<u>668.627.282.494,50</u>	<u>75,43</u>
Diferença	<u>217.829.376.240,50</u>	<u>24,57</u>

O cotejo da receita arrecadada com a despesa realizada revelou um superávit orçamentário de R\$ 149,74 bilhões, assim demonstrado:

	R\$
Receita Arrecadada	818.364.524.052,63
Despesa Realizada	<u>668.627.282.494,50</u>
Superávit Orçamentário	<u>149.737.241.558,13</u>

O comportamento da receita e da despesa orçamentária é detalhado na seção 3 deste relatório.

Balanço Financeiro

Ingressos Orçamentários e Extra-orçamentários

No ano de 2003, dos R\$ 3,64 trilhões referentes ao total dos ingressos, , R\$ 2,36 trilhões são orçamentários e R\$ 1,20 trilhões são extra-orçamentários e 82,54 bilhões referem-se às disponibilidades do período anterior. As receitas e despesas orçamentárias provocaram um acréscimo financeiro de R\$ 59,58 bilhões. O fluxo extra-orçamentário foi de R\$ -11,45 bilhões.

Disponibilidade para o período seguinte

As disponibilidades no final do exercício de 2003, resultantes do somatório das disponibilidades do período anterior, do fluxo orçamentário e do fluxo extra-orçamentário, eram de R\$ 130,67 bilhões. Esses recursos podem ser imediatamente aplicados no exercício seguinte, no pagamento de despesas extra-orçamentárias e despesas que serão realizadas à conta de um novo orçamento. Entretanto, para uma visão mais abrangente da situação financeira de curto prazo da Administração Direta, deve-se tomar o resultado financeiro positivo como parâmetro de comparação. Este, ao final de 2003, chegou ao montante de R\$ 120,01 bilhões (Anexo V), permitindo a conclusão de que o Poder Executivo encerrou o exercício com uma situação financeira favorável.

Balanço Patrimonial

A leitura do Balanço Patrimonial revela que não foi providenciada a exclusão de rubricas representativas de operações internas da União. Isso, embora não impeça a análise do balanço, é, sob a ótica do princípio da entidade, um erro, uma vez que tais rubricas representam transações ocorridas dentro da própria entidade. Assim, o Poder Executivo deve providenciar as eliminações das rubricas mencionadas no item 5.1.3. deste relatório.

Ativo Financeiro

O Ativo Financeiro representa 12,72% do Ativo Total.

Ativo Não-Financeiro

O Ativo Não-Financeiro responde por 48,36% do Ativo Total. Destaque-se que quase dois terços desse grupo, o que equivale a 31,45% do Ativo Total, é constituído por Créditos da União, Estados e Municípios, incluindo a dívida ativa, e Empréstimos e Financiamentos, que abrangem a assunção de dívidas de estados e municípios. A dívida ativa da União é pormenorizada na seção 3.3.2. deste relatório.

Ativo Permanente

O Ativo Permanente responde por 10,07% do Ativo Total. Note-se que, conforme apresentado na seção 5.1.4. deste relatório, os bens imóveis estão sujeitos à reavaliação.

No grupo Investimentos, sobressaem as participações societárias, que respondem por 97,29% do grupo. Importa destacar que, para efeito de consolidação, as participações societárias nas estatais dependentes são devidamente eliminadas contra o patrimônio líquido daquelas entidades, conforme relatado na seção 5.1.3.

Uma peculiaridade da contabilização das participações societárias da União é a adoção do método da equivalência patrimonial para todo investimento, independentemente do grau de influência que a União exerça sobre a administração da empresa. Esse procedimento contraria o item 19 da Norma Internacional de Contabilidade para o Setor Público – NICSP – n° 7. Outras inconsistências na adoção do método da equivalência patrimonial foram anotadas na seção 5.1.4. deste relatório.

Ativo Compensado

O último grupo do Ativo é o Compensado, no montante de R\$ 812,47 bilhões.

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro totalizou R\$ 145,61 bilhões, e, assim, representa 6,97% do Passivo Total. É composto por depósitos, 2,59% do grupo, obrigações em circulação, 96,67%, e valores pendentes no curto prazo, 0,75%.

O confronto do Ativo e Passivo Financeiros gerou um superávit de R\$ 120 bilhões, conforme a seguir evidenciado:

	R\$ mil
Ativo Financeiro	265.622.459.613,67
Passivo Financeiro	145.605.106.488,37
Superávit Financeiro	120.017.353.125,30

Passivo Não-Financeiro

O Passivo Não-Financeiro representa aproximadamente 67,53% do Passivo Total, sendo formado pelas obrigações em circulação, 25,18% do grupo, valores pendentes de curto prazo, 6,80%, e exigível a longo prazo, 68,02%.

Os principais componentes das obrigações em circulação são as operações de crédito internas e externas. A dívida pública mobiliária é discutida em detalhes na seção 3.3.7. deste relatório.

Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido do Executivo montou a R\$ -280,31 bilhões em 31/12/2003. Os fatores que causaram sua alteração são apresentados na Demonstração de Variações Patrimoniais.

Demonstração de Variações Patrimoniais

Variações Ativas

Perfazendo um total de R\$ 4,20 trilhões, as Variações Ativas foram formadas por Variações Ativas Orçamentárias de R\$ 2,90 trilhões e Variações Ativas Extra-Orçamentárias de R\$ 1,30 trilhão.

Variações Passivas

As Variações Passivas atingiram, no exercício de 2003, o montante de R\$ 4,21 trilhões, sendo que as Variações Passivas Orçamentárias responderam por R\$ 2,79 trilhões e as Variações Passivas Extra-Orçamentárias contribuíram com R\$ 1,42 trilhão desse total.

Resultado Patrimonial

O Resultado Patrimonial foi de R\$ -12,73 bilhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 91,34 bilhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ -104,07 bilhões. Ressalte-se que a rubrica Incorporações de Passivos foi prevalente na determinação do resultado extra-orçamentário negativo.

5.2.2 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do Poder Legislativo

Balanço Orçamentário

O confronto da receita estimada com a realizada fica prejudicado, no caso do Poder Legislativo, haja vista a inexistência de receitas próprias arrecadadas pelos órgãos desse Poder, à exceção dos fundos contábeis, analisados em tópico específico.

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada da Câmara dos Deputados e do Senado, verifica-se uma economia orçamentária, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA	R\$	%
Fixada	3.717.545.210,00	100,00
Executada	3.643.088.286,49	98,00
Diferença	74.456.923,51	2,00

A Câmara dos Deputados, para poder fazer face às despesas executadas de R\$ 2,02 bilhões, recebeu transferências orçamentárias no valor de R\$ 2,04 bilhões. O Senado Federal, para executar despesas no montante de R\$ 1,63 bilhão, recebeu transferências orçamentárias no valor de R\$ 1,67 bilhão.

Adite-se que os saldos das disponibilidades da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao final de 2003, não sofreram alterações significativas, quando comparados com seus saldos iniciais.

Balanço Financeiro

Ingressos Orçamentários

Os Ingressos Orçamentários do Poder Legislativo foram de R\$ 4,23 bilhões, sendo integralmente oriundos de Transferências Recebidas.

Ingressos Extra-Orçamentários

Os Ingressos Extra-Orçamentários do Poder Legislativo foram da ordem de R\$ 716,38 milhões. As Transferências Recebidas responderam por 43,61% do total do grupo.

Dispêndios Orçamentários

As Despesas Correntes foram responsáveis por 84,19% dos Dispêndios Orçamentários, enquanto que as Despesas de Capital e as Transferências Concedidas responderam por apenas 15,81%.

Dispêndios Extra-Orçamentários

Do total dos Dispêndios Extra-Orçamentários, as Transferências Concedidas (43,61%) e os Valores em Circulação (29,00%) foram os itens mais relevantes.

Disponibilidades para o Exercício Seguinte

Ocorreu, no exercício de 2003, uma sobra de movimentação financeira no valor de R\$ 1,05 milhão, montante semelhante ao observado no exercício anterior.

Balanço Patrimonial

Ativo Financeiro e Ativo Não-Financeiro

O Ativo Financeiro do Poder Legislativo representa 14,42% do Ativo Total, enquanto que o Ativo Não-Financeiro responde por 56,10% do Ativo Total.

Ativo Permanente

O Ativo Permanente responde por 53,13% do Ativo Total. Esse grupo é formado por Imobilizado e Diferido.

Ativo Compensado

O Compensado atingiu o valor de R\$ 426,63 milhões.

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro totalizou R\$ 96 milhões, e, assim, representa 6,64% do Passivo Total. É composto por depósitos, 4,00% do grupo, obrigações em circulação, 95,98%, e valores pendentes no curto prazo, 0,02%.

O confronto do Ativo e Passivo Financeiros gerou superávit, conforme a seguir demonstrado:

	R\$ mil
Ativo Financeiro	208.753.483,26
Passivo Financeiro	96.146.354,78
Superávit Financeiro	112.607.128,48

Passivo Não-Financeiro

O Passivo Não-Financeiro representa aproximadamente 4,46% do Passivo Total, sendo formado inteiramente pelos Valores Pendentes de Curto Prazo.

Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido do Poder Legislativo montou a R\$ 859,90 milhões em 31/12/2003. Os fatores que causaram sua alteração no exercício são apresentados na Demonstração de Variações Patrimoniais.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Variações Ativas

Perfazendo um total de R\$ 4,71 bilhões, as Variações Ativas foram formadas por Variações Ativas Orçamentárias de R\$ 4,35 bilhões e Variações Ativas Extra-Orçamentárias de R\$ 358,17 milhões.

Variações Passivas

As Variações Passivas atingiram, no exercício de 2003, o montante de R\$ 4,62 bilhões, sendo que, desse total, as Variações Passivas Orçamentárias responderam por R\$ 4,23 bilhões e as Variações Passivas Extra-Orçamentárias contribuíram com R\$ 392,50 milhões.

Resultado Patrimonial

O Resultado Patrimonial foi de R\$ 80,97 milhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 115,30 milhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ -34,33 milhões.

5.2.3 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do Poder Judiciário

Nesta seção, serão tecidos breves comentários sobre as demonstrações contábeis do Poder Judiciário, que são compostas pelas demonstrações do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar e da Justiça do DF e Territórios.

Balanço Orçamentário

O confronto da receita estimada com a realizada fica prejudicado, no caso do Poder Judiciário, haja vista a inexistência de receitas próprias arrecadadas pelos órgãos desse Poder, à exceção dos fundos contábeis que foram analisados em tópico específico.

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada dos órgãos do Judiciário, verifica-se uma economia orçamentária, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA	R\$	%
Fixada	12.352.503.426,00	100,00
Executada	<u>12.089.996.413,47</u>	<u>97,87</u>
Diferença	262.507.012,53	2,13

O Poder Judiciário, para fazer face às suas despesas executadas, recebeu transferências orçamentárias.

Balanço Financeiro

Ingressos Orçamentários

Os Ingressos Orçamentários do Poder Judiciário foram de R\$ 30,91 bilhões, sendo que as Transferências Recebidas foram responsáveis por 99,99% desse valor.

Ingressos Extra-Orçamentários

Os Ingressos Extra-Orçamentários do Poder Judiciário foram da ordem de R\$ 4,20 bilhões. Os Valores em Circulação e as Obrigações em Circulação responderam por 68,70% desse montante.

Dispêndios Orçamentários

As Despesas Correntes foram responsáveis por 43,98% dos Dispêndios Orçamentários, enquanto que as Despesas de Capital e as Transferências Concedidas responderam por 56,02%.

Dispêndios Extra-Orçamentários

Do total dos Dispêndios Extra-Orçamentários, os Valores em Circulação (44,04%), juntamente com Obrigações em Circulação e Ajustes de Direitos e Obrigações (40,84%), formaram os itens mais relevantes.

Disponibilidades para o Exercício Seguinte

Ocorreu, no exercício de 2003, uma sobra de movimentação financeira no valor de R\$ 1,45 milhão, montante semelhante ao observado no exercício anterior.

Balanço Patrimonial

Ativo Financeiro e Ativo Não-Financeiro

O Ativo Financeiro do Poder Judiciário representa 29,92% do Ativo Total. O Ativo Não-Financeiro, 56,14%.

Ativo Permanente

O Ativo Permanente responde por 50,70% do Ativo Total. Esse grupo é formado por Imobilizado e Diferido.

Ativo Compensado

O último grupo do Ativo é o Compensado, no montante de R\$ 890 milhões.

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro totalizou R\$ 1,60 bilhão, perfazendo 24,75% do Passivo Total. É composto por depósitos, 3,25% do grupo, obrigações em circulação, 96,74%, e passivo financeiro a longo prazo, 0,01%.

O confronto do Ativo e Passivo Financeiros gerou superávit, conforme a seguir demonstrado:

	R\$ mil
Ativo Financeiro	1.912.283.772,66
Passivo Financeiro	1.581.815.391,34
Superávit Financeiro	330.468.381,32

Passivo Não-Financeiro

O Passivo Não-Financeiro representa aproximadamente 59,56% do Passivo Total. É formado, principalmente, pelas Obrigações em Circulação.

Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido do Poder Judiciário montou a R\$ 111,71 milhões em 31/12/2003. Os fatores que causaram sua alteração no exercício são apresentados na Demonstração de Variações Patrimoniais.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Variações Ativas

Perfazendo um total de R\$ 37,50 bilhões, as Variações Ativas foram formadas por Variações Ativas Orçamentárias de R\$ 31,70 bilhões e Variações Ativas Extra-Orçamentárias de R\$ 5,80 bilhões.

Variações Passivas

As Variações Passivas atingiram, no exercício de 2003, o montante de R\$ 37,20 bilhões, sendo que, desse total, as Variações Passivas Orçamentárias responderam por R\$ 30,90 bilhões e as Variações Passivas Extra-Orçamentárias contribuíram com R\$ 6,30 bilhões.

Resultado Patrimonial

O Resultado Patrimonial do Poder Judiciário foi de R\$ 320 milhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 757 milhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ - 437 milhões.

5.2.4 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais do Ministério Público da União

Balanço Orçamentário

No caso do MPU, o confronto da receita estimada com a realizada fica prejudicado, haja vista o seu baixo montante de receitas próprias.

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada, verifica-se uma economia orçamentária, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA	R\$	%
Fixada	1.468.457.120,00	100,00
Executada	<u>1.452.205.141,34</u>	<u>98,89</u>
Diferença	16.251.978,66	1,11

O Ministério Público da União, para poder fazer face às suas despesas executadas, recebeu transferências orçamentárias.

Balanço Financeiro

Ingressos Orçamentários

Os Ingressos Orçamentários do Ministério Público da União foram de R\$ 2,91 bilhões, sendo que as Transferências Recebidas foram responsáveis por 99,95% desse valor.

Ingressos Extra-orçamentários

Os Ingressos Extra-Orçamentários do MPU foram da ordem de R\$ 74,10 milhões. Os Valores em Circulação e as Obrigações em Circulação responderam por 46,80% desse total.

Dispêndios Orçamentários

As Despesas Correntes foram responsáveis por 49,03% dos Dispêndios Orçamentários, enquanto que as Despesas de Capital e as Transferências Concedidas responderam por 50,97%.

Dispêndios Extra-Orçamentários

Do total dos Dispêndios Extra-orçamentários, os Valores em Circulação (41,28%), juntamente com Obrigações em Circulação e Valores Pendentes em Curto Prazo (52,62%), formaram os itens mais relevantes.

Disponibilidades para o Exercício Seguinte

Ocorreu, no exercício de 2003, uma sobra de movimentação financeira no valor de R\$ 33,89 mil, montante semelhante ao observado no exercício anterior.

Balanço Patrimonial

Ativo Financeiro e Ativo Não-Financeiro

O Ativo Financeiro do Ministério Público da União representa 7,77% do Ativo Total. O Ativo Não-Financeiro, 80,08%.

Ativo Permanente

O Ativo Permanente responde por 73,65% do Ativo Total. Esse grupo é formado por Imobilizado e Diferido.

Ativo Compensado

O último grupo do Ativo é o Compensado, no montante de R\$ 47,81 milhões.

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro totalizou R\$ 21,82 milhões, perfazendo 5,54% do Passivo Total. É composto por depósitos, 0,23% do do grupo, e obrigações em circulação, 99,77%.

O confronto do Ativo e Passivo Financeiros gerou superávit, conforme a seguir demonstrado:

	R\$ mil
Ativo Financeiro	30.604.496,73
Passivo Financeiro	21.820.483,45
Superávit Financeiro	8.784.013,28

Passivo Não-Financeiro

O Passivo Não-Financeiro representa aproximadamente 1,84% do Passivo Total. É formado, principalmente, pelas Valores Pendentes de Curto Prazo.

Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido do MPU montou a R\$ 316,82 milhões em 31/12/2003. Os fatores que causaram sua alteração são apresentados na Demonstração de Variações Patrimoniais.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Variações Ativas

Perfazendo um total de R\$ 3,03 bilhões, as Variações Ativas foram formadas por Variações Ativas Orçamentárias de R\$ 2,99 bilhões e Variações Ativas Extra-orçamentárias de R\$ 41,98 milhões.

Variações Passivas

As Variações Passivas atingiram, no exercício de 2003, o montante de R\$ 3,02 bilhões, sendo que, desse total, as Variações Passivas Orçamentárias responderam por R\$ 2,91 bilhões e as Variações Passivas Extra-Orçamentárias contribuíram com R\$ 105 milhões.

Resultado Patrimonial

O Resultado Patrimonial do Ministério Público da União foi de R\$ 17 milhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 80 milhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ -63 milhões.

5.3 AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS

5.3.1 Análise Contábil dos Demonstrativos Legais das Autarquias

Na seção 5.1.2 deste relatório, são detalhadas as entidades contábeis que formam o conjunto das demonstrações contábeis das autarquias a seguir analisado.

Balanço Orçamentário

Do confronto da receita estimada com a realizada (Anexo III), verifica-se um superávit de arrecadação (legalmente denominado “excesso de arrecadação”) de R\$ 2,3 bilhões, correspondente a uma realização 2,7% maior que a prevista, conforme demonstrado a seguir:

RECEITA	R\$	%
Prevista	84.459.779.229,00	100,00
Arrecadada	<u>86.761.787.979,22</u>	<u>102,70</u>
Diferença	-2.302.008.050,22	-2,70

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada, verifica-se uma economia orçamentária de R\$ 11,5 bilhões, equivalente a 7,8% da despesa fixada, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA	R\$	%
Fixada	147.366.957.289,00	100,00
Executada	<u>135.855.775.774,44</u>	<u>92,20</u>
Diferença	11.511.181.514,56	7,80

A execução da despesa em montante superior à receita arrecadada foi possível graças ao recebimento de interferências ativas.

O comportamento da receita e da despesa orçamentária é detalhado na seção 3 deste relatório.

Balanço Financeiro

Ingressos Orçamentários

Do total de R\$ 848,34 bilhões de ingressos, R\$ 448,02 bilhões – ou 52,80% – são orçamentários, distribuídos na forma a seguir detalhada.

As Receitas Correntes, R\$ 86,74 bilhões, correspondem a 19,36% do grupo. Nessa rubrica, 96,50% são representados pela Receita de Contribuições, cerca de R\$ 83,70 bilhões.

As Receitas de Capital, com R\$ 24,08 milhões, têm, em 2003, uma representação pouco significativa na formação dos ingressos, sendo as Alienações de Bens responsáveis por quase 90,00% da arrecadação no período.

As Transferências Recebidas, com um montante de R\$ 361,26 bilhões, resultado da soma das Transferências Orçamentárias e das Correspondências de Débitos, representam 80,63% do grupo, ou 42,58% dos Ingressos totais.

Ingressos Extra-Orçamentários

Responsáveis por R\$ 354,50 bilhões, incluídas aí as Transferências Extra-Orçamentárias Recebidas, os Ingressos Extra-Orçamentários representam 41,78% do total dos Ingressos. Essa quantia é composta predominantemente pelas Obrigações em Circulação (R\$ 135,20 bilhões), Receitas Extra-Orçamentárias (R\$ 98,35 bilhões) e Depósitos (R\$ 95,47 bilhões), os quais, juntos, representam 92,81% do grupo.

Disponibilidade do Período Anterior

O saldo inicial das disponibilidades em 2003, no valor de R\$ 45,82 bilhões, representa 5,40% dos Ingressos. Das Disponibilidades do Período Anterior, 3,90% provêm da Conta Única do Tesouro Nacional, 2,50% são Aplicações Financeiras e os 93,50% restantes, a maior parte, estão agrupados em Outras Disponibilidades.

Dispêndios Orçamentários

Os Dispêndios Orçamentários respondem por 53,2% dos dispêndios totais das autarquias em 2003 (cerca de R\$ 451,1 bilhões).

As Despesas Correntes, com R\$ 139,38 bilhões, representam 30,90% do grupo. Desse valor, cerca de 78,00% referem-se a gastos com benefícios previdenciários (R\$ 108,40 bilhões) e 10,30% são pagamentos de pessoal (R\$ 14,30 bilhões).

A prevalência dos gastos com benefícios previdenciários nas Despesas Correntes das autarquias deve-se ao expressivo peso que esses dispêndios têm nas contas do INSS.

As Despesas de Capital tiveram pouca relevância frente aos dispêndios das autarquias em 2003, totalizando R\$ 2,78 bilhões, menos de 1,00% do total. Os investimentos, com R\$ 1,9 bilhão (70,00%), e as Inversões Financeiras, com R\$ 604 milhões (21,70%), foram os gastos mais representativos do grupo.

As Transferências Concedidas, no total de R\$ 308,92 bilhões, representam cerca de 68,50% dos Dispêndios Orçamentários. Seu montante resulta da soma das Transferências Orçamentárias, de R\$ 120,71 bilhões, e das Correspondências de Créditos, com R\$ 188,21 bilhões.

Dispêndios Extra-Orçamentários

De outra parte, 38,88% dos dispêndios são constituídos pelos Dispêndios Extra-Orçamentários (R\$ 329,80 bilhões). Com maior relevância dentro desse grupo estão as Obrigações em Circulação, no valor de R\$ 152,71 bilhões (46,30%), os Depósitos, no valor de R\$ 92,37 bilhões (28,00%), e as Despesas Extra-Orçamentárias, com R\$ 59,28 bilhões (18,00%).

Disponibilidade para o Período Seguinte

Esse grupo, com R\$ 67,38 bilhões, representa 7,9% do total dos dispêndios, contemplando a Conta Única do Tesouro Nacional, com R\$ 2,79 bilhões (4% das disponibilidades), as Aplicações Financeiras, com R\$ 1,52 bilhões (2,26%), e Outras Disponibilidades, com R\$ 63,12 bilhões (93,7%).

Balanço Patrimonial

Ativo Financeiro

O Ativo Financeiro totalizou R\$ 80,03 bilhões em 2003, correspondendo a 11,00% do Ativo Real.

Desse quantitativo, o numerário disponível representa a maior parte (84,20%), com R\$ 67,38 bilhões, 93,00% dos quais em moeda estrangeira. Representando 15,80% do Ativo Financeiro, os Créditos em Circulação perfazem um total de R\$ 12,65 bilhões, alocados especialmente em Recursos a Receber para Pagamento de Restos a Pagar, no valor de R\$ 7,98 bilhões.

Ativo Não-Financeiro

Este grupo encerrou o exercício com R\$ 650,86 bilhões, o que significa 89,00% do Ativo Real. Entre os itens que mais contribuíram para a sua composição, destacam-se:

- Realizável a Curto Prazo, com R\$ 389 bilhões (59,80%), em virtude dos Títulos e Valores em Circulação (R\$ 365,90 bilhões);
- Realizável a Longo Prazo, com R\$ 226,60 bilhões (34,80%), formado principalmente pelos Créditos da União, Estados e Municípios (R\$ 126,40 bilhões), Devedores – Entidades e Agentes (R\$ 67,40 bilhões) e Empréstimos e Financiamentos (R\$ 28,40 bilhões);
- Permanente (compreendendo os Bens, Créditos e Valores cuja imobilização ou alienação depende de autorização legislativa), com R\$ 34 bilhões (5,20%), representado quase que totalmente pelo Imobilizado (R\$ 20 bilhões) e pelos Investimentos (R\$ 13 bilhões).

Ativo Compensado

O Compensado encerrou o exercício de 2003 com R\$ 433,83 bilhões, uma participação de 37,20% no total do Ativo. É composto em 22,5% por Responsabilidade por Valores, Títulos e Bens, e em 62,00% por Outras Compensações.

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro totalizou R\$ 231,72 bilhões, ou 19,89% do total do Passivo, no exercício de 2003. Esse grupo compõe-se basicamente das Obrigações em Circulação, com R\$ 134,82 bilhões (58,00%), e dos Depósitos, com R\$ 95,61 bilhões (41,00%).

Do valor registrado como Obrigações em Circulação, 89,00% corresponde a Credores Diversos, exigíveis no curto prazo, e 7,30% a obrigações inscritas em Restos a Pagar.

Passivo Não-Financeiro

O Passivo Não-Financeiro atingiu R\$ 280 bilhões, o que equivale a 54,70% do Passivo Real.

Esse volume está representado, predominantemente, por Operações de Crédito, que somam mais de R\$ 276 bilhões, dos quais R\$ 97 bilhões referem-se a obrigações de curto prazo (34,65% do Passivo Não-Financeiro) e R\$ 179 bilhões a obrigações de longo prazo (63,94% do Passivo Não-

Financeiro). Há, ainda, as Obrigações Legais e Tributárias, exigíveis a longo prazo, que somam R\$ 2 bilhões (0,70%).

Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido das autarquias atingiu R\$ 219 bilhões em 2003. Esse grupo representa 18,80% do Passivo Total, e está constituído, em sua maioria (96,27%), pelo Resultado Acumulado do exercício, no valor de R\$ 210,9 bilhões.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Variações Ativas

Perfazendo um total de R\$ 451 bilhões, as Variações Ativas Orçamentárias representam 20,50% do montante das Variações Ativas (R\$ 2,21 trilhões), com destaque para as Interferências Ativas – que respondem por 80,00% das Variações Orçamentárias, com R\$ 361,26 bilhões – e para as Receitas Correntes – com R\$ 86,70 bilhões (19,20%), formadas em sua maioria pelas Receitas de Contribuições (R\$ 83,70 bilhões).

As Variações Extra-Orçamentárias, com R\$ 1,76 trilhão, representam a maior parte das Variações Ativas (79,50% do total). O grupo está constituído, em especial, das Interferências Ativas (82,46%), dos Acréscimos Patrimoniais decorrentes de ajustes (11,90%) e das Receitas Extra-Orçamentárias (5,60%), em especial as receitas das instituições financeiras.

Variações Passivas

As Variações Orçamentárias atingiram, no exercício sob análise, R\$ 458,56 bilhões, correspondendo a 21,40% das Variações Passivas. Destacam-se as Interferências Passivas (compostas principalmente pelos repasses e sub-repasses concedidos), com R\$ 308,90 bilhões (67,37%) e as Despesas Correntes, com R\$ 139,38 bilhões (30,40%).

As Variações Extra-Orçamentárias representam 78,60% das Variações Passivas, com um total de R\$ 1,68 trilhão, dos quais 86,00% são formados pelas Interferências Passivas.

Resultado Patrimonial

Com um superávit de R\$ 65,10 bilhões, resultado da diferença positiva entre as Variações Ativas e as Variações Passivas, as autarquias federais reverteram o déficit de R\$ 7,60 bilhões verificado no exercício de 2002.

5.3.2 Análise dos Demonstrativos Legais das Fundações Públicas

Na seção 5.1.2. deste relatório, são detalhadas as entidades contábeis que formam o conjunto das demonstrações contábeis das fundações públicas a seguir analisado.

Balanço Orçamentário

Do confronto da receita estimada com a realizada (Anexo III), verifica-se um superávit de arrecadação (legalmente denominado “excesso de arrecadação”) de R\$ 15,73 milhões, correspondente a uma realização 8,10% maior que a prevista, conforme demonstrado a seguir:

RECEITA	R\$	%
Prevista	193.376.892,00	100,00
Arrecadada	<u>209.109.117,33</u>	<u>108,10</u>
Diferença	-15.732.225,33	-8,10

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada, verifica-se uma economia orçamentária de R\$ 927 milhões, equivalente a 11,20% da despesa fixada, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA	R\$	%
Fixada	8.260.263.358,00	100,00
Executada	<u>7.332.939.205,91</u>	<u>88,80</u>
Diferença	927.324.152,09	11,20

A execução da despesa em montante superior à receita arrecadada foi possível graças ao recebimento de interferências ativas.

O comportamento da receita e da despesa orçamentária é detalhado na seção 3 deste relatório.

Balanço Financeiro

Ingressos Orçamentários

Os Ingressos Orçamentários representam 51,13% do total dos ingressos nas fundações públicas, com R\$ 12,59 bilhões, dos quais 98,30% são formados pelas Transferências Recebidas, em especial o Repasse e o Sub-repasse Recebido. Com menor expressão, apresentam-se as Receitas Correntes (1,60%) e as Receitas de Capital (menos de 0,10%).

Ingressos Extra-Orçamentários

Os Ingressos Extra-Orçamentários atingiram R\$ 11,93 bilhões (48,19% do total), já acrescidos das Transferências Extra-Orçamentárias Recebidas, no valor de R\$ 63 milhões.

Sobressaem, nesse grupo: os Ajustes de Direitos e Obrigações, com R\$ 3,95 bilhões (33,00%); os Valores em Circulação, com R\$ 3,38 bilhões (28,50%), formados em sua maior parte por Recursos Especiais a Receber; e as Obrigações em Circulação, com R\$ 3,03 bilhões (25,50%), formadas em sua maior parte pelos Recursos a Liberar para Pagamento de Restos a Pagar.

Disponibilidades do Período Anterior

O saldo inicial das disponibilidades em 2003 atingiu um montante de R\$ 101 milhões, alcançado por meio de Aplicações Financeiras (R\$ 26 milhões), da Conta Única do Tesouro Nacional (R\$ 41 milhões) e de Outras Disponibilidades (R\$ 34 milhões).

Dispêndios Orçamentários

O total de R\$ 7,7 bilhões das Despesas Correntes, equivalente a 31,30% dos Dispêndios Orçamentários das fundações, foi formado principalmente por Pessoal e Encargos Sociais (57,00%) e Outras Despesas Correntes (42,90%). Já as Despesas de Capital, totalizando R\$ 489 milhões no exercício de 2003, têm como principal componente (98,00%) os Investimentos realizados, equivalentes a R\$ 480 milhões.

Representando 38,90% dos Dispêndios Orçamentários, as Transferências Concedidas atingiram R\$ 5,23 bilhões, formadas principalmente por Sub-Repasses Concedidos, no valor R\$ 3,68 bilhões.

Dispêndios Extra-Orçamentários

Os Dispêndios Extra-Orçamentários somaram R\$ 11 bilhões, o que significa 44,75% do total dos dispêndios das fundações públicas.

Os Valores em Circulação (formados principalmente pelos Recursos Especiais a Receber), com R\$ 2,90 bilhões (26,50%), as Obrigações em Circulação (integradas em grande parte pela inscrição em Restos a Pagar Não-Processados), com R\$ 3,39 bilhões (30,70%), e os Ajustes de Direitos e Obrigações, com R\$ 3,38 bilhões, são os principais componentes do grupo.

Disponibilidades para o Período Seguinte

Ao final de 2003, verificou-se um excedente financeiro no valor de R\$ 92,47 milhões. Esse saldo encontra-se distribuído na Conta Única do Tesouro Nacional, com R\$ 55,03 milhões (59,80%), em Aplicações Financeiras, com R\$ 21,30 milhões (23,00%), e em Outras Disponibilidades, com R\$ 15,80 milhões (17,00%).

Balço Patrimonial

Ativo Financeiro

O Ativo Financeiro das fundações, correspondente a 12,90% do Ativo Real, alcançou R\$ 2,96 bilhões. Desse total, R\$ 2,87 bilhões, ou 96,80%, são Créditos em Circulação (com destaque para o item Recursos a Receber para Pagamento de Restos a Pagar, que representa 89,00% de tais créditos). O Disponível, composto em sua maioria por moeda nacional, representa 3,00% do grupo.

Ativo Não-Financeiro

O Ativo Não-Financeiro somou R\$ 19,90 bilhões. Esse grupo é composto essencialmente pelo Ativo Permanente, que responde por R\$ 17,70 bilhões (88,80%). Do Ativo Permanente, ressalta-se o Imobilizado, representado quase 100% por bens móveis e imóveis.

Com menor participação no Ativo Não-Financeiro (6,10%), o subgrupo Realizável a Curto Prazo é representado em especial pelos Créditos, Bens e Valores em Circulação e pelos Empréstimos e Financiamentos.

Ativo Compensado

O Ativo Compensado atingiu R\$ 16,92 bilhões, equivalente a 42,40% do Ativo Total. O grupo compreende principalmente os Direitos e Obrigações Conveniados, que respondem por 87,00% das compensações ativas.

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro alcançou R\$ 2,92 bilhões. Dentre os seus componentes, destacam-se as Obrigações em Circulação, com R\$ 2,68 bilhões (91,50% do total), aí incluídos os Restos a Pagar Processados (R\$ 1,10 bilhão) e os Recursos a Liberar para Pagamento de Restos a Pagar (R\$ 1,19 bilhão).

Passivo Não-Financeiro

O Passivo Não-Financeiro encerrou o exercício com R\$ 729 milhões. Destaque para os Valores Diferidos, com R\$ 527,70 milhões (classificados como Valores Pendentes a Curto Prazo), e as Operações de Crédito, com R\$ 134,50 milhões, incluídas nas Obrigações em Circulação.

Patrimônio Líquido

No final do exercício em análise, as fundações apresentam Patrimônio Líquido positivo, no valor de R\$ 19,27 bilhões. Esse número, entretanto, é 1,20% menor do que aquele registrado no exercício de 2002.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Variações Ativas

Dos R\$ 13,46 bilhões contabilizados como Variações Ativas Orçamentárias em 2003, cerca de 92,00% devem-se às Interferências Ativas (R\$ 12,38 bilhões). As Incorporações de Ativos (R\$ 866 milhões), que fazem parte das Mutações Ativas, e as Receitas de Serviços (R\$ 156,50 milhões), que compõem o saldo das Receitas Correntes, são os outros saldos que se destacam no grupo.

As Variações Extra-Orçamentárias, de R\$ 8,65 bilhões, são formadas predominantemente pelas Interferências Ativas (27,00%) e pelos Acréscimos Patrimoniais (69,50%), estes constituídos em especial pelas Incorporações de Ativos e pelas Desincorporações de Passivos.

Variações Passivas

As Variações Passivas Orçamentárias, representando 61,40% das Variações Passivas Totais, atingiram, no exercício sob análise, R\$ 13,60 bilhões. Contribuíram decisivamente para esse valor as Despesas Correntes, com R\$ 7,70 bilhões, e as Interferências Passivas, com R\$ 5,23 bilhões.

As Variações Extra-Orçamentárias, que alcançaram R\$ 8,59 bilhões, 38,60% das Variações Passivas Totais, foram constituídas basicamente pelos Decréscimos Patrimoniais (71,00%) e pelas Interferências Passivas (27,70%).

Resultado Patrimonial

As fundações públicas apresentaram um Resultado Patrimonial deficitário de R\$ 145,70 milhões no exercício, contra um superávit de R\$ 762 milhões apurado no exercício passado. O resultado foi transferido para o Balanço Patrimonial reduzindo o Patrimônio Líquido de 2003.

5.4 FUNDOS ESPECIAIS

Balanço Orçamentário

Do confronto da receita estimada com a realizada (Anexo III), verifica-se um superávit de arrecadação (“excesso de arrecadação”) de R\$ 2,70 bilhões, correspondente a uma realização 32,50% maior que a prevista, conforme demonstrado a seguir:

RECEITA	R\$	%
Prevista	8.388.976.218,00	100,00
Arrecadada	<u>11.116.221.693,83</u>	<u>132,50</u>
Diferença	<u>-2.727.245.475,83</u>	<u>-32,50</u>

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada, verifica-se uma economia orçamentária de R\$ 24,50 bilhões, equivalente a 76,50% da despesa fixada, conforme demonstrado a seguir:

DESPESA	R\$	%
Fixada	32.130.925.927,00	100,00
Executada	<u>7.553.581.486,21</u>	<u>76,50</u>
Diferença	<u>24.577.344.440,79</u>	<u>23,50</u>

O comportamento da receita e da despesa orçamentária é detalhado na seção 3 deste relatório.

Balanço Financeiro

Ingressos Orçamentários

As Receitas Correntes totalizaram R\$ 10,43 bilhões, o que corresponde a 10,70% dos Ingressos Orçamentários no exercício. A Receita Patrimonial, com R\$ 5,96 bilhões, e a Receita de Serviços, com R\$ 3,50 bilhões, respondem, juntas, por 90,80% do subgrupo.

As Receitas de Capital, no montante de R\$ 680 milhões, são formadas predominantemente pelas Amortizações de Empréstimos e Financiamentos, com R\$ 587 milhões.

As Transferências Recebidas no exercício em análise somaram R\$ 85,80 bilhões, constituindo a maior rubrica dos Ingressos Orçamentários (88,50%).

Ingressos Extra-Orçamentários

Responsáveis por 50,90% do total dos Ingressos, os Ingressos Extra-Orçamentários dos Fundos Especiais alcançaram R\$ 114,30 bilhões. Os Valores Pendentes a Curto Prazo, representados pelos Valores Diferidos, respondem por 57,00% desse montante. Os Valores em Circulação, tais como os Depósitos Especiais do FAT e Recursos Especiais a Receber, representam perto de 21,00%. Por fim, os Ajustes de Direitos e Obrigações, formados em especial pelas Incorporações de Créditos, respondem por 19,50%.

Disponibilidade do Período Anterior

A Disponibilidade do Período Anterior atingiu um montante de R\$ 12,9 bilhões, valor equivalente a 5,70% do total de Ingressos em 2003.

Dispêndios Orçamentários

Com um montante de R\$ 110,41 bilhões, os Dispêndios Orçamentários representam 49,00% dos Dispêndios totais. Em comparação ao exercício de 2002, esse grupo apresentou uma redução de 4,70%.

As Despesas Correntes alcançaram um volume de R\$ 11,63 bilhões, ou 10,50% dos Dispêndios Orçamentários. Os dados demonstram em 2003 uma redução de mais de 65,00% nessas despesas, em relação ao período anterior.

As Despesas de Capital totalizaram R\$ 10,18 bilhões em 2003, o que equivale a 9,20% dos Dispêndios Orçamentários. As Inversões Financeiras, com R\$ 9,40 bilhões, são os dispêndios mais relevantes neste subgrupo.

As Transferências Concedidas foram de longe a maior componente (80,00%) dos Dispêndios Orçamentários, com R\$ 88,59 bilhões. Predominam na sua composição transferências como a cota, o repasse, o sub-repasse e os valores diferidos, que, juntos, representam 99,99% do subgrupo.

Dispêndios Extra-Orçamentários

Considerando as Transferências Extra-Orçamentárias Concedidas, no valor de R\$ 161,70 milhões, os Dispêndios Extra-Orçamentários somaram R\$ 95,50 bilhões, o que significa 42,60% do total

dos Dispendios dos Fundos no exercício em análise. Os Valores Pendentes a Curto Prazo (Valores Diferidos) respondem por 67,20% do grupo. Também apresentam participação expressiva (28,00%) os Valores em Circulação, constituídos em sua maioria pelos Depósitos Especiais do FAT.

Disponibilidade para o Período Seguinte

Composto pelos recursos financeiros disponíveis para aplicação imediata no exercício subsequente, esse grupo de contas dos Fundos Especiais apresentou, em 2003, um saldo de R\$ 18,28 bilhões, o que representa um aumento de 48,70% em relação à disponibilidade do Balanço Financeiro do exercício anterior. Compõem a maior parcela desse saldo as Aplicações Financeiras, com R\$ 16,11 bilhões.

Balanço Patrimonial

Ativo Financeiro

O Ativo Financeiro alcançou, no exercício findo em 31/12/2003, o valor de R\$ 45,20 bilhões. As contas que contribuíram para a sua formação foram as Disponibilidades (40,00%), em sua maioria em moeda nacional, e os Créditos em Circulação (60,00%), particularmente representados pelos Depósitos Especiais do FAT.

Ativo Não-Financeiro

O Ativo Não-Financeiro, no montante de R\$ 91,50 bilhões, tem como destaques os Créditos Realizáveis a Longo prazo (particularmente os Empréstimos e Financiamentos), com 75,00% de participação no grupo, e os Valores Pendentes a Curto Prazo (notadamente os Valores Diferidos), com 23,00%.

No Permanente (R\$ 1,03 bilhão), estão alocados os recursos aplicados em bens, créditos e valores cuja imobilização ou alienação depende de autorização legislativa. Esse subgrupo é constituído pelos Investimentos em Participações Societárias (R\$ 918 milhões), Provisão para Perdas Prováveis (R\$ - 111,8 milhões) e Imobilizado (R\$ 228,4 bilhões).

Ativo Compensado

Com um montante de R\$ 27,20 bilhões, o que equivale a 16,60% do Ativo Total, o Compensado compreende, em sua maioria, os direitos decorrentes de Responsabilidades por Valores, Títulos e Bens (61,30% das compensações ativas) e os Direitos e Obrigações Conveniados e Contratados (38,60%).

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro encerrou o exercício com R\$ 25,90 bilhões. Os Repasses Recebidos Diferidos, alocados em Valores Pendentes a Curto Prazo, foram responsáveis por 90,40% desse Passivo.

No exercício de 2003, a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro resultou em superávit de R\$ 19,28 bilhões.

Passivo Não-Financeiro

O montante do Passivo Não-Financeiro é de R\$ 24,85 bilhões, com destaque para os Valores Diferidos (R\$ 20,86 bilhões), que compõem a totalidade dos Valores Pendentes a Curto Prazo, e para as Obrigações Legais e Tributárias (R\$ 3,50 bilhões), que respondem por 94,00% das Obrigações Exigíveis a Longo Prazo.

Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido, no exercício em questão, apresentou uma situação líquida positiva de R\$ 85,90 bilhões. Nesse contexto, o Resultado Acumulado participou com 96,80%, o equivalente a R\$ 83,26 bilhões.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Variações Ativas

O total de R\$ 141,55 bilhões das Variações Ativas está distribuído da seguinte forma: Variações Ativas Orçamentárias, com R\$ 107,24 bilhões (75,70%), e Variações Ativas Extra-Orçamentárias, com R\$ 34,30 bilhões (24,30%).

Das Variações Ativas Orçamentárias, 80,00% provêm de Transferências Financeiras (R\$ 85,80 bilhões). Outros 10,36% são Receitas Orçamentárias (R\$ 11,11 bilhões), cujas principais fontes são as Receitas de Serviços (R\$ 3,51 bilhões) e as Receitas Patrimoniais (R\$ 5,96 bilhões), ambas Receitas Correntes. Por fim, 9,60% são Mutações Ativas, decorrentes, em sua maior parte, das Incorporações de Ativos (R\$ 10,27 bilhões).

No tocante às Variações Ativas Extra-Orçamentárias, o destaque são os Acréscimos Patrimoniais, com R\$ 27,30 bilhões, 81,60% dos quais compostos pelas Incorporações de Ativos (R\$ 22,30 bilhões). Com menor participação no grupo, encontram-se as Interferências Ativas, com R\$ 6,30 bilhões, ou 18,40% das Variações Extra-Orçamentárias.

Variações Passivas

As Variações Passivas Orçamentárias totalizaram R\$ 112 bilhões, ao passo que as Variações Extra-Orçamentárias chegaram a R\$ 15,40 bilhões, o que significa 79,00% e 11,00%, respectivamente, do total das Variações Passivas. Os outros 10,00% correspondem ao resultado patrimonial superavitário apurado no exercício, no montante de R\$ 14 bilhões.

Cabe destacar, nas Variações Passivas Orçamentárias, as Transferências Financeiras sob a forma de repasse, sub-repasse e valores diferidos, no montante de R\$ 88,59 bilhões, representando um aumento de 24,00% em relação a 2002. As Despesas Orçamentárias encerraram 2003 com R\$ 21,83 bilhões, sendo R\$ 11,64 bilhões referentes a Despesas Correntes.

No lado Extra-Orçamentário, as variações somam R\$ 15,45 bilhões, decorrentes, principalmente, de Decréscimo Patrimonial (R\$ 8,50 bilhões) e Interferências Passivas (R\$ 6,30 bilhões).

Resultado Patrimonial

O Resultado Patrimonial dos Fundos Especiais reverteu o déficit de R\$ 853 milhões apurado no ano anterior, fechando o exercício de 2003 com um superávit de R\$ 14,09 bilhões.

5.5 EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

5.5.1 Empresas Públicas

Na seção 5.1.2. deste relatório, são detalhadas as entidades contábeis que formam o conjunto das demonstrações contábeis das empresas públicas a seguir analisado.

Como nos anos anteriores, no Balanço Geral da União de 2003, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são destacados em

razão de seus ativos representarem, em conjunto, o percentual de 97,7% (contra 98,3% em 2002 e 97,6% em 2001 e 2000) do total do patrimônio das empresas públicas federais, pelo que as empresas públicas são separadas em dois grupos:

GRUPO I - traz informações sobre as duas maiores empresas públicas: CEF e BNDES;

GRUPO II - apresenta informações sobre as 18 empresas públicas restantes.

Balanço Orçamentário

No exercício financeiro de 2003, foram arrecadados R\$ 1,3 bilhão em Receitas Correntes, valor 29,5% acima do originalmente previsto, de R\$ 974 milhões. Contribuíram para esse resultado todas as subcategorias econômicas, destacando-se as Transferências Correntes, que realizaram R\$ 135 milhões contra R\$ 13 milhões previstos, e, também, a Receita de Serviços, com previsão de R\$ 551 milhões e execução de R\$ 640 milhões.

As Receitas de Capital, por outro lado, foram estimadas em R\$ 3,4 bilhões, mas alcançaram apenas R\$ 1,3 bilhão, ou seja, 39,5% do previsto inicialmente. As Operações de Crédito e a Alienação de Bens foram as subcategorias responsáveis por esse baixo nível de realização, causando insuficiência da arrecadação.

Balanço Financeiro

Receitas Correntes

O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) destacou-se, em 2003, na realização das Receitas Correntes, com R\$ 559 milhões, contra R\$ 562 milhões em 2002. Em seguida, veio a Casa da Moeda do Brasil, que realizou R\$ 308 milhões, contra R\$ 242 milhões no exercício anterior.

Receitas de Capital

A CONAB, em 2003, realizou, sozinha, o equivalente a 78,4% do montante das Receitas de Capital das empresas públicas, com R\$ 1,03 bilhão. As Operações de Crédito e a Alienação de Bens contribuíram para esse resultado com os montantes de R\$ 761 milhões e R\$ 278 milhões, respectivamente. Em 2002, a empresa realizou R\$ 1,2 bilhão.

Ingressos Extra-Orçamentários

O BNDES e a CEF participaram, no conjunto de empresas públicas, com a maior parcela dos Ingressos Extra-Orçamentários, com saldo de R\$ 188,8 bilhões, valor equivalente a 91,6% do total da categoria. Esse saldo engloba, principalmente, Depósitos de Diversas Origens, no valor de R\$ 93 bilhões, Recursos Vinculados, R\$ 20,2 bilhões, e Outras Obrigações realizadas pela CEF, R\$ 45,9 bilhões. As Receitas de Instituições Financeiras, registradas no BNDES, somaram R\$ 8,2 bilhões.

Dispêndios Extra-Orçamentários

Em 2003, os Dispêndios Extra-Orçamentários, no valor de R\$ 184,4 bilhões, foram responsáveis por 95,2% dos desembolsos financeiros das empresas. A maior parcela foi registrada nas empresas do Grupo I, no montante de R\$ 168,9 bilhões, que corresponderam a 88,4% desses dispêndios. Tais registros ocorreram, substancialmente, nas seguintes rubricas: Depósitos de Diversas Origens, R\$ 87,7 bilhões, Recursos Vinculados, R\$ 19,3 bilhões, e Outras Obrigações, com R\$ 29 bilhões.

Disponibilidade para o Período Seguinte

O Balanço Financeiro Consolidado das empresas públicas federais mostra Resultado Financeiro positivo de R\$ 83,2 bilhões, o que representa variação positiva de 35,2% em comparação com a disponibilidade inicial do exercício. O BNDES e a CEF participaram, desse montante, com R\$ 79,2 bilhões, ou 95,1% da disponibilidade total das empresas.

Balanço Patrimonial (Lei n.º 4.320/64)

O quadro abaixo destaca a evolução, nos últimos quatro anos, da participação dos Capitais de Terceiros na formação do Patrimônio Bruto das empresas públicas federais. Em 2003, essa participação, embora ligeiramente menor do que em 2002, permaneceu elevada, representando 91,5% do Ativo Real.

Patrimônio Consolidado das Empresas Públicas Exercício – 2003

Grupo de Patrimônio	Consolidado das Empresas Públicas	R\$ 1,00			
		%			
		2003	2002	2001	2000
(+) Patrimônio Bruto (Ativo Real)	342.319.731.365	100,0	100,0	100,0	100,0
(-) Capitais de Terceiros (Passivo Real)	313.274.444.521	91,5	92,2	91,1	92,1
(=) Capitais Próprios (Patrimônio Líquido)	29.045.286.844	8,5	7,8	8,9	7,9

Fonte: Balanço Geral da União – 2003

Ativo Financeiro

Em 2003, os Ativos Financeiros da CEF (R\$ 81,67 bilhões) e do BNDES (R\$ 0,69 bilhão) equivaleram a 27,7% das aplicações do Grupo I no Ativo Real.

Relativamente ao Grupo II, o Ativo Financeiro respondeu por 9,7% do total aplicado no Ativo Real. Nesse Grupo, destacou-se a EMGEA, com R\$ 3,1 bilhões no Ativo Financeiro, sendo R\$ 2,2 bilhões no Disponível em Moeda Nacional. Apresentaram, também, saldos substanciais nesse ativo: a ECT, com R\$ 852 milhões; o SERPRO, com R\$ 575 milhões; a CONAB, com R\$ 268 milhões; e a INFRAERO, com R\$ 374 milhões.

Ativo Não-Financeiro

No Realizável a Curto Prazo, destacou-se a elevada participação das aplicações da CEF, que responderam por 84% do total das empresas, com R\$ 65,5 bilhões.

As aplicações do BNDES no Realizável a Longo Prazo registraram R\$ 126 bilhões, figurando nos Empréstimos e Financiamentos o saldo de R\$ 125,9 bilhões.

No Grupo II, a EMGEA registrou o maior Ativo Não-Financeiro, com R\$ 30,5 bilhões, valor quase que integralmente contabilizado no Realizável a Longo Prazo, particularmente em Créditos a Receber, com R\$ 21,7 bilhões, e Empréstimos e Financiamentos, com R\$ 8,8 bilhões. Esses ativos representaram 77,6% do Não-Financeiro do próprio Grupo, ou 8,9% do Ativo Real do conjunto.

Registraram, também, aplicações elevadas: a ECT, com R\$ 3,7 bilhões; a CONAB, com R\$ 1,4 bilhão; a INFRAERO, com R\$ 850 milhões; a FINEP, com R\$ 627 milhões; e a EMBRAPA, com R\$ 609 milhões. Esses valores representaram 8,1%, 3,0%, 1,8%, 1,3% e 1,3%, respectivamente, do Ativo Real do Grupo II.

Ativo Real

Em 2003, o Grupo I absorveu 86,8% do Ativo Real Consolidado das empresas, tendo o BNDES registrado aplicações de R\$ 149,99 bilhões, mantendo assim a mesma posição do exercício anterior, que foi da ordem de R\$ 149,38 bilhões. A CEF manteve aplicados R\$ 147,2 bilhões, contra R\$ 123,9 bilhões em 2002.

A participação do Grupo II no Ativo Real Consolidado foi de 13,2%, destacando-se a EMGEA, com R\$ 33,5 bilhões. As seguintes empresas também apresentaram saldos elevados: a ECT, com R\$ 4,5 bilhões; a CONAB, com R\$ 1,6 bilhão; o SERPRO, com R\$ 937 milhões; a FINEP, com R\$ 800 milhões; e a EMBRAPA, com R\$ 678 milhões.

Ativo Compensado

O Ativo Compensado é representado, sobretudo, pelas empresas do Grupo I. A CEF participa com R\$ 1,8 trilhão, classificados especialmente em Responsabilidades por Valores, Títulos e Bens; o BNDES, com R\$ 488,6 bilhões, destacando-se R\$ 257,1 bilhões em Garantias de Valores e R\$ 214,1 bilhões em Outras Compensações.

As empresas do Grupo II representaram apenas 0,6% do total do Compensado. Do Grupo, destacaram-se a INFRAERO, com R\$ 7,2 bilhões, a FINEP, com R\$ 2,2 bilhões, a CONAB, com R\$ 2,3 bilhões, a EMBRAPA, com R\$ 908 milhões, e o SERPRO, com R\$ 800 milhões.

Passivo Financeiro

A CEF, com R\$ 129,3 bilhões no Passivo Financeiro, registrou Depósitos de Diversas Origens na ordem de R\$ 79,6 bilhões. O BNDES registrou depósitos de R\$ 34,6 bilhões.

As demais empresas participaram com 1,4% do Passivo Financeiro Total, apresentando saldos mais elevados as seguintes empresas: ECT, R\$ 711 milhões; INFRAERO, R\$ 420 milhões; e SERPRO, R\$ 191 milhões. A EMGEA tem registrado no Passivo Financeiro saldo de R\$ 146 milhões, dos quais R\$ 96 milhões em Credores Diversos e R\$ 50 milhões em Restos a Pagar Processados.

O Passivo Financeiro registrou variação positiva de 33,0% em relação ao exercício de 2002.

Passivo Não-Financeiro

O Grupo I, com um Passivo Não-Financeiro de R\$ 117,4 bilhões, representou 79,8% do Passivo Não-Financeiro Consolidado. Estão registrados no BNDES R\$ 105,4 bilhões, dos quais R\$ 78 bilhões em Operações de Crédito Internas e R\$ 27 bilhões em Operações de Crédito Externas. Na CEF, foram registrados R\$ 11,9 bilhões, sendo R\$ 8,5 bilhões em Operações de Crédito Internas, mesmo perfil do exercício anterior.

O Grupo II participou com 20,2% do Passivo Não-Financeiro. A EMGEA foi a empresa que mais se destacou, apresentando um Passivo de R\$ 25,4 bilhões nas Operações de Crédito Internas de Longo Prazo. Destacaram-se, também, a CONAB, com R\$ 1 bilhão (classificados quase inteiramente em Operações de Crédito Internas de Curto Prazo) e a ECT, com R\$ 1,6 bilhão (dos quais R\$ 657 milhões em Operações de Crédito Internas de Longo Prazo).

Passivo Real

Pela composição dos Passivos Financeiro e Não-Financeiro, verificamos que o Grupo I, com R\$ 281,3 bilhões, representou 89,7% do Passivo Real, cabendo os 10,3% restantes às empresas do

Grupo II. Desse montante, a CEF participou com R\$ 141,2 bilhões; o BNDES, com R\$ 140 bilhões. No Grupo II, o saldo mais significativo foi o da EMGEA, com R\$ 25,5 bilhões, seguido da ECT, CONAB, EMBRAPA, FINEP, SERPRO e INFRAERO, que apresentaram, respectivamente, saldos de R\$ 2,3 bilhões, R\$ 1,2 bilhão, R\$ 542 milhões, R\$ 533 milhões e R\$ 486 milhões.

Patrimônio Líquido

Em 2003, o Patrimônio Líquido das empresas públicas, no valor de R\$ 29 bilhões, representou 1,1% do Passivo Total, considerando-se o Compensado de R\$ 2,3 trilhões. Excetuando-se esse último grupo, os capitais próprios assumiriam 8,5% do Passivo, enquanto os capitais de terceiros, 91,5%, mantendo a tendência do exercício 2002, com 7,8% e 92,2%, respectivamente.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Variações Ativas Extra-Orçamentárias

As Variações Ativas Extra-Orçamentárias foram representadas pelas Receitas Extra-Orçamentárias, com saldo de R\$ 36,1 bilhões, pelas Interferências Ativas, com R\$ 391 bilhões, e pelos Acréscimos Patrimoniais, com R\$ 1,8 bilhão. Estes últimos foram impactados, particularmente, pelas rubricas Incorporação de Ativos, no valor de R\$ 521 milhões, Ajustes de Bens, Valores e Créditos, no valor de R\$ 234 milhões, Desincorporação de Passivos, no valor de R\$ 427 milhões, e Acréscimos Patrimoniais Diversos, no valor de R\$ 464 milhões.

Variações Passivas Extra-Orçamentárias

As Variações Passivas Extra-Orçamentárias são aquelas realizadas independentemente da Execução Orçamentária. Compreendem os fatos ocorridos durante o exercício que provocaram decréscimos na situação líquida patrimonial. Em 2003, essas variações totalizaram R\$ 428 bilhões, sendo representadas pelas Despesas Extra-Orçamentárias, no valor de R\$ 35 bilhões, pelas Interferências Passivas oriundas da movimentação de bens e valores, no valor de R\$ 391 bilhões, e pelos Decréscimos Patrimoniais, no valor de R\$ 2 bilhões.

Resultado Patrimonial

As empresas públicas federais, no exercício, apresentaram, em conjunto, resultado patrimonial superavitário de R\$ 351 milhões, que passou a constituir o Ativo Real Líquido consolidado. Contribuíram, expressivamente, para esse resultado, as empresas abaixo especificadas, com seus respectivos resultados:

- CEF: R\$ 571 milhões;
- ECT: R\$ 319 milhões;
- BNDES: R\$ 276 milhões;
- SERPRO: R\$ 69 milhões;
- CMB: R\$ 32 milhões;
- EMGEA: (R\$ 1 bilhão).

Como podemos observar, o elevado resultado negativo da EMGEA absorveu 75,6% do resultado positivo auferido pelas demais, consideradas também a CEF e o BNDES.

Balço Patrimonial (Lei nº 6.404/76)

A tabela abaixo mostra a estrutura do Balço Patrimonial das empresas públicas, exercício 2003, com a disposição dos grupos de contas estabelecidos pela Lei nº 6.404/76:

**Balço Patrimonial das Empresas Públicas - Lei nº 6.404/76
Exercício 2003**

EMPRESAS	R\$ milhões							
	AC ⁽¹⁾	ARLP ⁽²⁾	AP ⁽³⁾	TOTAL ATIVO	PC ⁽⁴⁾	PELP ⁽⁵⁾	PL ⁽⁶⁾	TOTAL PASSIVO
CEF	144.942,2		2.237,5	147.179,7	141.239,8		5.939,9	147.179,7
BNDES	12.637,0	126.020,0	11.331,2	149.988,2	14.623,1	125.424,8	9.940,3	149.988,2
GRUPO I	157.579,2	126.020,0	13.568,7	297.167,9	155.862,9	125.424,8	15.880,2	297.167,9
RADIOBRÁS	12,1	10,8	20,1	43,0	28,2	0,0	14,8	43,0
INFRAERO	871,2	89,7	263,1	1.224,0	450,0	35,8	738,2	1.224,0
IMBEL	50,6	3,9	109,8	164,3	137,1	67,7	(47,9)	164,3
EMGEPRON	60,0	14,1	0,7	74,8	31,7	0,0	43,1	74,8
EMBRAPA	101,5	227,7	349,0	678,2	57,2	295,2	325,8	678,2
CONAB	1.324,7	57,4	258,6	1.640,7	1.225,0	1,2	414,5	1.640,7
FINEP	256,9	501,1	41,6	799,6	327,9	214,2	257,5	799,6
FINEP-Contratos	134,6	0,0	0,7	135,3	0,0	0,0	135,3	135,3
SERPRO	695,7	81,9	159,7	937,3	225,6	307,9	403,8	937,3
CMB	166,2	21,2	93,9	281,3	46,1	37,8	197,4	281,3
PORTOBRÁS	0,0	0,0	16,1	16,1	0,0	80,5	(64,4)	16,1
ENGEA	3.099,8	30.470,0	2,1	33.571,9	146,6	25.369,7	8.055,6	33.571,9
HCPA	32,5	3,2	264,2	299,9	9,8	2,7	287,4	299,9
CPRM	54,7	13,9	55,5	124,1	42,1	3,0	79,0	124,1
DATAPREV	185,4	43,0	42,5	270,9	91,8	105,8	73,3	270,9
GEIPOT	3,1	4,0	0,1	7,2	2,3	56,5	(51,6)	7,2
ECT	1.737,9	581,2	2.208,0	4.527,1	1.441,5	895,3	2.190,3	4.527,1
CODEBAR	3,8	0,1	43,3	47,2	0,1	1,7	45,4	47,2
CODEVASF	189,8	88,4	30,7	308,9	135,8	105,7	67,4	308,9
GRUPO II	8.980,5	32.211,6	3.959,7	45.151,8	4.398,8	27.580,7	13.164,9	45.151,8
T O T A L	166.559,7	158.231,6	17.528,4	342.319,7	160.261,7	153.005,5	29.045,1	342.319,7

Fonte: Balço Geral da União – 2003.

Notas:

O Grupo I engloba o BNDES e a CEF; o Grupo II, as demais empresas.

O PELP engloba o Resultado de Exercícios Futuros.

AC: Ativo Circulante;

ARLP: Ativo Realizável a Longo Prazo;

AP: Ativo Permanente;

PC: Passivo Circulante;

PELP: Passivo Exigível a Longo Prazo;

PL: Patrimônio Líquido.

Indicadores Econômico-Financeiros

Segue-se uma análise do consolidado de alguns índices que indicam o estado financeiro das empresas públicas em 31/12/2003. Para efeito de simplificação das contas, os valores estão dispostos em milhões de reais, e são utilizadas as seguintes siglas:

AC = Ativo Circulante

PC = Passivo Circulante

ARLP = Ativo Realizável a Longo Prazo

PELP = Passivo Exigível a Longo Prazo

PT = Passivo Total

Índice de Liquidez Corrente (ILC)

$$ILC = \frac{AC}{PC} = \frac{166.560}{160.261} = 1,039$$

Esse índice leva à conclusão de que, em 31/12/2003, para cada R\$ 10,00 de dívidas de curto prazo existiam R\$ 10,39 para cobertura. O índice melhorou substancialmente em relação a 2002, quando alcançou 0,997.

Índice de Liquidez Geral (ILG)

$$ILG = \frac{AC + ARLP}{PC + PELP} = \frac{166.560 + 158.232}{160.261 + 153.006} = \frac{324.792}{313.267} = 1,037$$

O ILG evidencia que, para cada R\$ 10,00 de dívidas (sejam de curto ou longo prazo), o conjunto das empresas detinha R\$ 10,37 para cobertura. O índice também melhorou em relação ao exercício anterior, quando alcançou 1,013.

Participação de Capitais de Terceiros (PCT)

$$PCT = \frac{PC + PELP}{PT} = \frac{160.261 + 153.006}{342.320} = \frac{313.267}{342.320} = 0,915$$

Do total dos recursos das empresas públicas federais, os Capitais de Terceiros eram responsáveis por 91,5% – contra 91,0% em 2001 e 92,2% em 2002. Os Capitais Próprios respondiam por 8,5%.

Composição do Endividamento (CE)

$$CE = \frac{PC}{PC + PELP} = \frac{160.261}{160.261 + 153.006} = \frac{160.261}{313.267} = 0,512$$

Depreende-se, desse indicador, que, do total de Capitais de Terceiros, 51,2% vencem no curto prazo. Como em 2001 e 2002 venciam no curto prazo, respectivamente, 54,7% e 52,1%, constata-se uma melhora no alongamento dos prazos das exigibilidades.

A tabela a seguir apresenta os principais indicadores econômico-financeiros das empresas públicas federais, nos dois últimos exercícios:

Indicadores Econômico-Financeiros das Empresas Públicas – Lei nº 6.404/76 Exercícios – 2003 e 2002

EMPRESAS	ILC ⁽¹⁾		ILG ⁽²⁾		PCT ⁽³⁾		CE ⁽⁴⁾		TRPL ⁽⁵⁾		TRI ⁽⁶⁾	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002
CEF	1,03	1,02	1,03	1,02	0,96	0,96	1,00	1,00	0,11	0,15	0,00	0,00
BNDES	0,86	0,67	0,99	1,00	0,93	0,91	0,10	0,10	0,02	0,03	0,00	0,00
GRUPO I	1,01	0,98	1,01	1,01	0,95	0,94	0,55	0,52	0,05	0,06	0,00	0,00
RADIOBRÁS	0,43	0,69	0,81	1,07	0,66	0,48	1,00	0,97	(0,46)	0,19	(0,20)	0,06
INFRAERO	1,94	1,74	1,98	1,70	0,40	0,46	0,93	0,89	0,00	0,00	0,00	0,00
IMBEL	0,37	0,22	0,26	0,23	1,29	1,22	0,65	0,98	0,67	0,92	(0,17)	(0,15)
EMGEPRON	1,89	2,61	2,34	2,66	0,42	0,37	1,00	1,00	(0,00)	0,08	(0,00)	0,05
EMBRAPA	1,78	1,82	0,93	0,91	0,52	0,57	0,16	0,12	(0,10)	(0,13)	(0,05)	(0,03)
CONAB	1,08	1,04	1,13	1,09	0,75	0,74	1,00	1,00	0,11	0,08	0,03	0,01
FINEP	0,78	1,07	1,40	1,43	0,68	0,66	0,60	0,57	0,03	(1,14)	0,01	(0,21)
FINEP-Cont/Conv	0,00	6,67	0,00	6,67	0,00	0,11	0,00	1,00	1,93	1,10	1,93	0,02
SERPRO	3,08	3,25	1,46	1,34	0,57	0,59	0,42	0,36	0,18	0,12	0,07	0,03
CMB	3,61	4,48	2,23	2,21	0,30	0,27	0,55	0,36	0,17	0,06	0,12	0,03
PORTOBRÁS	-	-	0,00	0,00	5,00	5,01	0,43	0,00	0,00	(0,00)	0,00	0,00
EMGEA	21,14	-	1,32	-	0,76	-	0,01	-	(0,27)	-	(0,06)	-
HCPA	3,32	1,60	2,86	1,67	0,04	0,13	0,78	0,00	0,01	0,03	0,01	0,02

CPRM	1,30	1,43	1,52	1,90	0,36	0,30	0,93	0,95	0,26	0,19	0,17	0,08
DATAPREV	2,02	1,55	1,16	1,14	0,73	0,72	0,46	0,97	(0,08)	(0,13)	(0,02)	(0,03)
GEIPOT	1,41	1,53	0,12	0,13	8,15	3,70	0,04	0,61	0,19	(0,38)	(0,77)	0,92
ECT	1,21	1,50	0,99	1,09	0,52	0,52	0,62	0,03	0,15	0,30	0,07	0,13
CODEBAR	0,00	2,46	2,24	1,07	0,04	0,15	0,00	0,61	0,91	0,00	0,85	0,00
CODEVASF	1,40	1,16	1,15	1,09	0,78	0,84	0,56	0,43	0,13	0,00	0,03	0,00
GRUPO II	2,04	1,41	1,29	1,18	0,71	0,57	0,14	0,66	(0,06)	(0,01)	(0,02)	(0,00)
CONSOLIDADO	1,04	1,00	1,04	1,01	0,92	0,92	0,51	0,52	0,01	0,04	0,00	0,00

Fonte: Balanço Geral da União – 2003.

Notas:

O Grupo I engloba o BNDES e a CEF; o Grupo II, as demais empresas.

(1) ILC: Índice de Liquidez Corrente = Ativo Circulante / Passivo Circulante;

(2) ILG: Índice de Liquidez Geral = (Ativo Circ. + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Exig. a Longo Prazo);

(3) PCT: Participação de Capitais de Terceiros = (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo) / Passivo Total;

(4) CE: Composição do Endividamento = Passivo Circulante / (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo);

(5) TRPL: Taxa de Retorno Sobre Patrimônio Líquido = Resultado do Exercício / Patrimônio Líquido Médio;

(6) TRI: Taxa de Retorno Sobre Investimentos = Resultado do Exercício / Ativo Total Médio.

No exercício de 2003, o Grupo I apresentou pequenas variações em sua liquidez, comparativamente ao exercício anterior. Os indicadores de Participação de Capitais de Terceiros, em níveis elevados, continuam sendo registrados, por se tratarem de empresas financeiras. Devido ao valor de seus patrimônios, tiveram grande influência no indicador do consolidado geral.

As empresas do Grupo II apresentaram variações significativas em seu índice de liquidez corrente, tendo registrado o índice consolidado do grupo em 2,042, contra 1,414 em 2002.

Como podemos observar, as empresas ENGEPRON, FINEP, CMB, HCPA e CODEBAR apresentaram os Índices de Liquidez Corrente com maior variação, comparados 2003 e 2002. A EMGEA, com aplicações financeiras no patamar de R\$ 2,2 bilhões e Obrigações em Circulação de apenas R\$ 146 milhões, contribuiu para a elevação do ILC consolidado. Cumpre ressaltar que a EMGEA apresentou somente os índices de 2003, por ter sido esse o primeiro exercício em que teve integrado o seu Balancete ao SIAFI.

Quanto ao Índice de Liquidez Geral e à Participação de Capitais de Terceiros, o Grupo I manteve o perfil do exercício anterior, enquanto que o Grupo II sofreu pequenas alterações.

Na composição do endividamento, todas as empresas experimentaram pequenas variações.

A Taxa de Retorno Sobre o Patrimônio Líquido (TRPL) consolidada foi, em 2003, de 0,014, contra 0,044 em 2002.

A Taxa de Retorno sobre Investimentos (TRI), no consolidado, não sofreu alteração de 2002 para 2003, gerando um índice de 0,001.

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

Em 2003, o consolidado das empresas apresentou superávit de R\$ 351 milhões. No entanto, a CEF e o BNDES registraram, juntos, um superávit de R\$ 847 milhões, estando a diferença negativa de R\$ 496 milhões pulverizada entre as empresas do Grupo II. Destacou-se, em 2003, o expressivo déficit de R\$ 1 bilhão da EMGEA.

No exercício anterior, o superávit consolidado foi de R\$ 935 milhões.

A transformação, em empresa pública, da Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM), anteriormente organizada sob a forma de sociedade de economia mista, gerou diferenças no Patrimônio Líquido consolidado das duas categorias de estatais.

Nesse sentido, no consolidado das empresas públicas, o Saldo Inicial constante da DMPL de 2003 foi majorado – nas colunas “Resultado Acumulado” e “Total” – em R\$ 61 milhões, comparativamente ao Saldo Final apresentado na DMPL de 2002. Essa diferença corresponde, exatamente, ao valor do PL da CPRM em 2002.

5.5.2 Sociedades de Economia Mista

Na seção 5.1.2. deste relatório, são detalhadas as entidades contábeis que formam o conjunto das demonstrações contábeis das sociedades de economia mista, a seguir analisado:

Balanço Orçamentário

No exercício financeiro de 2003, foram arrecadados R\$ 337 milhões em Receitas Correntes, valor 32,1% acima do previsto inicialmente (R\$ 255 milhões). O maior excesso de arrecadação foi registrado na Receita Patrimonial, com R\$ 9 milhões de previsão contra R\$ 76 milhões arrecadados. As Receitas de Capital realizadas foram da ordem de R\$ 1 milhão.

No conjunto, houve, em 2003, excesso de arrecadação de receitas da ordem de R\$ 84 milhões.

As despesas executadas perfizeram R\$ 1,4 bilhão, gerando uma economia orçamentária da ordem de R\$ 649 milhões.

Balanço Financeiro

Receitas Correntes

As Receitas Correntes tiveram variação negativa em torno de 20,3%, comparativamente ao exercício de 2002.

Receitas de Capital

A realização das Receitas de Capital vem registrando decréscimo nos últimos exercícios: de 2000 para 2001, 89,0%; de 2001 para 2002, 77,0%; de 2002 para 2003, 66,7%.

Transferências Orçamentárias Recebidas

As Transferências Orçamentárias Recebidas, no valor de R\$ 1,3 bilhão (equivalente a 48,7% do total dos ingressos), vêm seguindo a mesma tendência ao longo dos anos, constituindo a maior fonte de recursos financeiros das sociedades de economia mista.

Em 2003, essas transferências tiveram um decréscimo da ordem de 3,9% em relação ao exercício de 2002.

Ingressos Extra-Orçamentários

Os Ingressos Extra-Orçamentários somaram R\$ 1,1 bilhão, tendo como itens relevantes: Valores em Trânsito Realizáveis, com saldo de R\$ 492 milhões; Ajustes de Direitos e Obrigações, com saldo de R\$ 159 milhões; Recursos Especiais a Receber, com saldo de R\$ 114 milhões; Fornecedores do Exercício, com R\$ 41 milhões; e Restos a Pagar Não-Processados a Liquidar, com R\$ 40 milhões. Os ingressos extra-orçamentários registraram variação positiva de 17,4% em relação a 2002.

Despesas Correntes

As despesas correntes, no total, cresceram 33,7% em relação a 2002.

Disponibilidade para o Período Seguinte

A Disponibilidade para o Período Seguinte, no valor de R\$ 93 milhões, corresponde a 3,2% dos dispêndios totais, com tendência de baixa em relação ao exercício anterior, quando chegou a R\$ 124 milhões (ou 4,3% dos dispêndios).

Balanco Patrimonial (Lei n º 4.320/64)

A partir do quadro abaixo, observa-se que está havendo um acréscimo significativo na participação percentual dos Capitais de Terceiros na formação do Patrimônio das Sociedades de Economia Mista. Contrariamente, a participação dos Capitais Próprios, entre 2000 e 2003, caiu de 47,1% para 25,4% do Patrimônio Bruto.

Patrimônio das Sociedades de Economia Mista - Exercício – 2003

Grupo de Patrimônio	Consolidado das Sociedades de Economia Mista	R\$ 1,00			
		%			
		2003	2002	2001	2000
(+) Patrimônio Bruto (Ativo Real)	6.787.784.045	100,0	100,0	100,0	100,0
(-) Capitais de Terceiros (Passivo Real)	5.063.549.724	74,6	67,4	59,3	52,9
(=) Capitais Próprios (Patrimônio Líquido)	1.724.234.321	25,4	32,6	40,7	47,1

Fonte: Balanço Geral da União – 2003.

Ativo Financeiro

Os saldos mais relevantes do Ativo Financeiro foram os Valores em Trânsito Realizáveis, com R\$ 606 milhões, Disponível em Moeda Nacional, com R\$ 92 milhões, e os Recursos a Receber para Pagamento de Restos a Pagar, com R\$ 49 milhões. No Ativo Financeiro a Longo Prazo, os saldos estão concentrados nos Créditos da União, Estados e Municípios, que importaram em R\$ 105 milhões.

As empresas que registraram Ativos Financeiros mais significativos foram a RFFSA, com R\$ 633 milhões, a CBTU, com R\$ 88 milhões, e a NUCLEP, com R\$ 132 milhões. Essas empresas, somadas, responderam por 94,3% do Ativo Financeiro consolidado. Quando comparado ao exercício de 2002, esse Ativo cresceu 18,0%.

Ativo Não-Financeiro

O Ativo Não-Financeiro, no valor de R\$ 5,9 bilhões, participou com a maior parcela nas aplicações do Ativo Real, ou seja, 86,7%. No entanto, a posição de 2003 equivale a um decréscimo de 4,3% em relação a 2002.

O Permanente foi o item mais significativo, com R\$ 3,0 bilhões, seguido do Realizável a Longo Prazo, com R\$ 2,7 bilhões. A CBTU registrou no Permanente R\$ 1,5 bilhão; a VALEC, R\$ 590 milhões; a TRANSURB, R\$ 413 milhões; a INB, R\$ 270 milhões.

Ativo Real

O Ativo Real importou em R\$ 6,79 bilhões, derivados, principalmente, das grandes aplicações no Permanente das empresas CBTU, VALEC, TRANSURB e INB, representando 49,9% das aplicações totais.

Ativo Compensado

O Ativo Compensado, no valor de R\$ 6,81 bilhões, representou 50,1% do Ativo Total. A maior participação foi dos Direitos e Obrigações Contratuais, derivados, em grande parte, do saldo de R\$ 4,3 bilhões registrados na CBTU.

Passivo Financeiro

Em 2003, a CBTU e a INB tiveram as maiores participações na formação do Passivo Financeiro, apresentando saldos de R\$ 49 milhões cada uma.

Passivo Não-Financeiro

A maior representatividade no Passivo Não-Financeiro foi da CBTU, com R\$ 4,2 bilhões, destacando-se as Obrigações Exigíveis a Longo Prazo, no valor de R\$ 3,5 bilhões.

O Resultado de Exercícios Futuros foi registrado na INB com saldo de R\$ 51 milhões, e na CBTU com saldo de R\$ 5 milhões.

Passivo Real

O Passivo Real de R\$ 5,1 bilhões representou 37,2% do Passivo Total. Nesse contexto, está o saldo da CBTU, no valor de R\$ 4,3 bilhões, equivalente a 84,3% do grupo.

Patrimônio Líquido

O Patrimônio Líquido, no valor de R\$ 1,7 bilhão, representa 12,7% do Passivo Total. Expurgando-se o Compensado, no valor de R\$ 6,8 bilhões, o capital próprio assumiria 25,4% do Passivo Total, enquanto os capitais de terceiros participariam com 74,6%.

A RFFSA registrou o maior Patrimônio Líquido, no valor de R\$ 621 milhões, seguida da VALEC, com R\$ 565 milhões, e da CBTU, com R\$ 320 milhões. Esses valores correspondem, respectivamente, a 36,0%, 32,7% e 18,6% do Patrimônio Líquido do conjunto das empresas analisadas.

Demonstração das Variações Patrimoniais

Resultado Patrimonial

Em 2003, as sociedades de economia mista apresentaram, em conjunto, um resultado patrimonial deficitário de R\$ 500 milhões, contra os R\$ 405 milhões de 2002. Contribuíram com maior parcela para esse resultado a CBTU, com R\$ 494 milhões, e a INB, com R\$ 62 milhões. Os maiores superávits foram apresentados pela RFFSA, com R\$ 65 milhões, e pelo Hospital N. S. da Conceição, com R\$ 41 milhões.

Balanco Patrimonial (Lei nº 6.404/76)

A tabela a seguir destaca os grupos do Balanco Patrimonial das sociedades de economia mista em análise:

Balanco Patrimonial das Sociedades de Economia Mista - Lei nº 6.404/76 Exercício 2003

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	R\$ milhões							
	AC ⁽¹⁾	ARLP ⁽²⁾	AP ⁽³⁾	TOTAL ATIVO	PC ⁽⁴⁾	PELP ⁽⁵⁾	PL ⁽⁶⁾	TOTAL PASSIVO
NUCLEP	12,0	2,5	167,0	181,4	123,9	8,0	49,6	181,4
INB	88,1	114,9	270,5	473,5	60,1	173,1	240,4	473,5
COLONE	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	3,5	(3,3)	0,2
CNSF	1,7	0,1	1,4	3,1	3,1		0,0	3,1
TRENSURB	28,3	4,4	412,9	445,6	60,7	64,6	320,3	445,6
VALEC	23,1	0,3	590,0	613,4	15,6	32,7	565,1	613,4
CBTU	139,4	2.645,1	1.521,9	4.306,4	781,8	3.491,2	33,4	4.306,4
RFFSA	632,7	0,0	19,2	651,9	30,1	0,0	621,8	651,9
HOSP. CRISTO REDENTOR	5,0	0,8	9,2	14,9	10,7	9,7	(5,5)	14,9

HOSPITAL FEMINA S/A	8,3	1,3	18,4	28,0	26,2	35,3	(33,6)	28,0
HOSPITAL N.S. CONCEIÇÃO	25,6	13,2	30,5	69,3	63,3	70,0	(64,0)	69,3
TOTAL	964,2	2.782,6	3.040,9	6.787,8	1.175,5	3.888,0	1.724,2	6.787,8

Fonte: Balanço Geral da União – 2003.

Notas:

- (1) AC : Ativo Circulante;
(2) ARLP : Ativo Realizável a Longo Prazo;
(3) AP : Ativo Permanente;
(4) PC : Passivo Circulante;
(5) PELP : Passivo Exigível a Longo Prazo, inclusive Resultado de Exercícios Futuros;
(6) PL : Patrimônio Líquido;
(7) (AT=PT) : (Ativo Total = Passivo Total).

Indicadores Econômico-Financeiros

Segue-se uma análise do consolidado de alguns índices que indicam o estado financeiro das sociedades de economia mista em 31/12/2003. Para efeito de simplificação das contas, os valores estão dispostos em milhões de reais, e são utilizadas as seguintes siglas:

AC = Ativo Circulante
ARLP = Ativo Realizável a Longo Prazo
PC = Passivo Circulante
PELP = Passivo Exigível a Longo Prazo
PT = Passivo Total

Índice de Liquidez Corrente (ILC)

$$ILC = \frac{AC}{PC} = \frac{964}{1.176} = 0,820$$

Esse índice leva à conclusão de que, em 31/12/2003, para cada R\$ 10,00 de dívidas de curto prazo existiam somente R\$ 8,20 para cobertura. O índice piorou significativamente em relação a 2002, quando alcançou 1,010.

Índice de Liquidez Geral (ILG)

$$ILG = \frac{AC + ARLP}{PC + PELP} = \frac{964 + 2.783}{1.176 + 3.832} = \frac{3.747}{5.008} = 0,748$$

O ILG evidencia que, para cada R\$ 10,00 de dívidas (sejam de curto ou longo prazo), o conjunto das sociedades de economia mista detinha somente R\$ 7,48 para cobertura. O índice também piorou em relação ao exercício de 2002, quando alcançou 0,846.

Participação de Capitais de Terceiros (PCT)

$$PCT = \frac{PC + PELP}{PT} = \frac{1.176 + 3.832}{6.788} = \frac{5.008}{6.788} = 0,738$$

Do total dos recursos das sociedades de economia mista, os Capitais de Terceiros, em 2003, eram responsáveis por 73,8%, enquanto os Capitais Próprios respondiam por 26,2%. A participação de Capitais de Terceiros aumentou em relação a 2002, quando o índice foi de 0,666.

Composição do Endividamento (CE)

$$CE = \frac{PC}{PC + PELP} = \frac{1.176}{1.176 + 3.832} = \frac{1.176}{5.008} = 0,235$$

Depreende-se, desse indicador, que, do total de Capitais de Terceiros, 23,5% vencem no curto prazo. Em 2002, venciam no curto prazo 19,5% das exigibilidades.

A tabela a seguir apresenta os principais indicadores econômico-financeiros das sociedades de economia mista, nos dois últimos exercícios:

Indicadores Econômico-Financeiros das Sociedades de Economia Mista – Lei nº 6.404/76
Exercícios – 2003 e 2002

SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	ILC ⁽¹⁾		ILG ⁽²⁾		PCT ⁽³⁾		CE ⁽⁴⁾		TRPL ⁽⁵⁾		TRI ⁽⁶⁾	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002
NUCLEP	0,097	0,091	0,110	0,091	0,727	0,587	0,939	0,936	(0,399)	(0,199)	(0,137)	(0,090)
INB	1,467	1,977	0,871	1,034	0,492	0,473	0,258	0,286	(0,244)	(0,094)	(0,126)	(0,043)
COLONE	2,333	0,000	0,022	0,000	18,054	17,500	0,005	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
CNSF	0,549	0,387	0,575	0,387	0,986	0,912	1,000	1,000	(1,507)	(0,667)	(0,077)	(0,063)
TRENSURB	0,466	0,467	0,261	0,219	0,281	0,248	0,485	0,401	0,002	(0,238)	0,001	(0,177)
VALEC	1,480	2,500	0,485	0,037	0,079	0,060	0,323	0,011	(0,036)	(0,063)	(0,033)	(0,052)
CBTU	0,178	0,237	0,652	0,729	0,992	0,904	0,183	0,157	(2,099)	(0,751)	(0,111)	(0,073)
RFFSA	21,035	40,270	21,035	40,270	0,046	0,024	1,000	1,000	0,110	0,418	0,106	0,408
H. CRISTO RED.	0,465	0,000	0,281	0,000	1,366	0,000	0,526	0,000	0,538	0,000	(0,645)	0,000
H. FEMINA S/A	0,317	0,000	0,156	0,000	2,199	0,000	0,426	0,000	(1,691)	0,000	0,619	0,000
H.NS CONCEIÇÃO	0,405	0,000	0,291	0,000	1,923	0,000	0,475	0,000	(1,272)	0,000	1,175	0,000
CONSOLIDADO	0,820	1,010	0,748	0,846	0,738	0,666	0,235	0,195	(0,254)	(0,171)	(0,072)	(0,046)

Fonte: Balanço Geral da União – 2003.

Notas:

- (1) ILC - Índice de Liquidez Corrente = Ativo Circulante/Passivo Circulante;
- (2) ILG - Índice de Liquidez Geral = (Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Exig. a Longo Prazo);
- (3) PCT - Participação de Capitais de Terceiros = (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo) / Passivo Total;
- (4) CE - Composição do Endividamento = Passivo Circulante / (Passivo Circulante + Passivo Exigível a Longo Prazo);
- (5) TRPL - Taxa de Retorno Sobre Patrimônio Líquido = Resultado do Exercício / Patrimônio Líquido Médio;
- (6) TRI - Taxa de Retorno Sobre Investimentos = Resultado do Exercício / Ativo Total Médio.

Vale ressaltar que as colunas que contêm o exercício de 2002, no BGU 2003, na verdade correspondem aos índices do exercício de 2001, o que prejudicou algumas das análises constantes no Relatório do BGU 2003. Os índices da tabela acima, portanto, foram corrigidos, e a análise que se segue foi feita levando-se em consideração essas alterações.

Em 2003, algumas empresas apresentaram o ILC em patamares próximos aos verificados em 2002, tais como a NUCLEP e a TRENSURB. A propósito, destacamos a RFFSA, com o ILC extremamente elevado.

O elevado índice de Participação de Capitais de Terceiros apresentado pela COLONE, 18,054, é consequência do valor negativo do Patrimônio Líquido da empresa, que absorve quase todo o seu passivo.

O conjunto das empresas apresentou, em 2003, índice de Composição do Endividamento em valor próximo àquele verificado em 2002 (0,235 e 0,195, respectivamente).

A Taxa de Retorno sobre o Patrimônio Líquido (TRPL), no consolidado das empresas, variou de (0,171), em 2002, para (0,254), em 2003. Apenas a RFFSA, a TRENSURB e o Hospital Cristo Redentor apresentaram a TRPL positiva.

A Taxa de Retorno sobre Investimentos (TRI), consolidada, variou de (0,046), em 2002, para (0,072), em 2003. Apenas a TRENSURB, a RFFSA, o Hospital Femina e o Hospital N. S. da Conceição registraram TRI positiva.

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

O decréscimo verificado no patrimônio das sociedades de economia mista, no exercício de 2003, decorreu, particularmente, do déficit de R\$ 500 milhões, derivado da diferença entre o superávit orçamentário de R\$ 545 milhões e o déficit extra-orçamentário de R\$ 1 bilhão.

A posição do exercício mantém o perfil de 2002, que registrou R\$ 405 milhões de resultado deficitário, proveniente do superávit orçamentário de R\$ 504 milhões contra o déficit extra-orçamentário de R\$ 909 milhões.

Cumprido lembrar que a transformação, em empresa pública, da CPRM, anteriormente organizada sob a forma de sociedade de economia mista, gerou diferenças no Patrimônio Líquido consolidado das duas categorias de estatais.

Nesse sentido, no consolidado das sociedades de economia mista, o Saldo Inicial constante da DMPL de 2003 foi reduzido – nas colunas “Resultado Acumulado” e “Total” – em R\$ 61 milhões, comparativamente ao Saldo Final apresentado na DMPL de 2002. Essa diferença é correspondente, exatamente, ao valor do PL da CPRM em 2002.

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exame realizado, conclui-se que as demonstrações contábeis do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público da União, das autarquias, das fundações públicas, dos fundos especiais, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, relativas ao exercício de 2003, expressam adequadamente as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos mencionados ao longo desta sessão, em especial:

- a) Classificação inadequada das rubricas dos Fundos Especiais nas demonstrações contábeis da Administração Indireta, considerando que estes não têm personalidade jurídica própria nem são administrados exclusivamente por entidades da Administração Indireta.
- b) Utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis da Administração Indireta com as da Administração Direta, contrariando a Lei nº 6.404/76 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público, particularmente no tocante a:
 - i. falta de segregação das participações minoritárias do patrimônio líquido no balanço patrimonial consolidado;
 - ii. falta de eliminação dos saldos de transações entre as entidades consolidadas e os respectivos ganhos e perdas não realizados;
 - iii. falta de limite de discrepância entre as datas das demonstrações financeiras das diversas entidades consolidadas;
 - iv. falta de utilização de procedimentos contábeis uniformes pelas diversas entidades para a representação de transações ou eventos similares.
- c) Utilização de procedimentos inadequados de registro das operações internas, no âmbito da Administração Direta e Indireta, a saber:
 - i. falta de eliminação das rubricas de cotas, repasses e sub-repasses recebidos e concedidos;
 - ii. falta de eliminação das rubricas de cotas, repasses e sub-repasses recebidos diferidos e concedidos diferidos;
 - iii. falta de eliminação das rubricas de recursos a receber para pagamento de restos a pagar e recursos a liberar para pagamentos de restos a pagar;

- iv. falta de eliminação das rubricas de obrigações tributárias quando o favorecido é órgão/entidade considerado na consolidação;
 - v. falta de eliminação dos encargos sociais a recolher quando o favorecido é órgão/entidade considerado na consolidação;
 - vi. falta de eliminação das rubricas de resultado aumentativo e diminutivo, decorrentes da desincorporação de ativos e passivos de um órgão/entidade e incorporação em outro órgão/entidade, quando ambos são considerados no processo de consolidação.
- d) Aplicação inadequada do método da equivalência patrimonial, contrariando a Lei nº 6.404/76 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público.
 - e) Omissão de nota explicativa sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa.
 - f) Segregação inadequada das informações da gestão 10.000 e das demais informações, já que as Notas Explicativas se referem diretamente àquela gestão, mas o corpo do texto contém análises que envolvem dados do Orçamento de Investimentos e de operações extra-orçamentárias do Banco Central.

Diante do exposto, é necessário que se recomende à Secretaria do Tesouro Nacional que:

- a) classifique as contas dos Fundos Especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na Administração Direta, quer na Indireta;
- b) observe, na consolidação das demonstrações contábeis da Administração Direta e Indireta, os preceitos da Lei nº 6.404/76 e das Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público;
- c) observe, na aplicação do método da equivalência patrimonial, os preceitos da Lei nº 6.404/76 e das Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público;
- d) inclua, nas notas explicativas, comentários detalhados sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;
- e) segregue as informações da gestão 10.000 das demais informações, especialmente a do Orçamento de Investimentos e as operações extra-orçamentárias do Banco Central.

É importante ressaltar que a Secretaria do Tesouro Nacional, em atenção à recomendação do TCU exarada nas contas de 2002, relacionou em notas explicativas as operações internas consignadas nas demonstrações contábeis consolidadas. Essa medida, entretanto, não se revela suficiente. Para melhor compreensão da real situação orçamentária, financeira e patrimonial do conjunto de órgãos e entidades considerados na consolidação, faz-se necessária a eliminação de tais operações do corpo das demonstrações contábeis (Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração das Variações Patrimoniais), até porque sua inclusão fere o princípio da entidade.

Anexo I

PODER EXECUTIVO					
<i>Ministérios</i>	<i>Autorquias</i>	<i>Fundações</i>	<i>Empresas Públicas</i>	<i>Soc Economia Mista</i>	<i>Fundos</i>
GABINETE DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	INSTITUTO NAC.DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO-ITI		RADIOBRAS - EMP.BRASILEIRA DE COMUNICACAO S/A		FUNDO NACIONAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE
					FUNDO NACIONAL ANTIDROGRAS
					FUNDO DA IMPRENSA NACIONAL
MINIST. DA AGRICUL. PECUARIA E ABASTECIMENTO			EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUARIA	CIA DE COLONIZAÇÃO DO NORDESTE	FUNDO FEDERAL AGROPECUÁRIO
			COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO		FUNDO GERAL DO CACAU
MINISTÉRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL					FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
MINISTERIO DAS CIDADES				EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S/A	FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA E EDUCAÇÃO DO TRÂNSITO
				COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	
MINISTERIO DA CIENCIA E TECNOLOGIA	COMISSAO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR	CONSELHO NACIONAL DE DES.CIENT.E TECNOLÓGICO	FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS	NUCLEBRAS EQUIPAMENTOS PESADOS S/A	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
	AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA - AEB			INDUSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S/A	
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES		EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS		FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES
MINISTERIO DA CULTURA	AGENCIA NACIONAL DO CINEMA	FUNDACAO CASA DE RUI BARBOSA			FUNDO NACIONAL DE CULTURA
	INSTITUTO DO PATRIMONIO HIST. E ART. NACIONAL	FUNDACAO BIBLIOTECA NACIONAL			
		FUNDACAO CULTURAL PALMARES			
		FUNDACAO NACIONAL DE ARTES			
MINISTERIO DA DEFESA	CAIXA DE FINANC. IMOBILIARIO DA AERONAUTICA	FUNDACAO OSORIO	EMPRESA BRAS DE INFRA-ESTRUT AEROPORTUÁRIA		FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA
			INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL		FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HFA
			EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS		FUNDO DO SERVIÇO MILITAR
					FUNDO AERONÁUTICO
					FUNDO AEROVIÁRIO
					FUNDO NAVAL
					FUNDO DO EXERCÍCIO
MINISTERIO DESENVOLV AGRARIO	INSTIT. NAC. DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA				FUNDO DE TERRAS E DA REFORMA AGRÁRIA - BANCO DA TERRA
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, IND.E COMERCIO	SUPERINTENDENCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS		BANCO NAC DESENVOLV ECONOMICO E SOCIAL		FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
	INST.NAC. DE METROLOGIA, NORMAL.E QUAL.IND.				
	INSTITUTO NAC. DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL				
MINISTERIO DA EDUCACAO	COLEGIO PEDRO II	UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	HOSPITAL DE CLINICAS DE PORTO ALEGRE		
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO	FUNDACAO UNIVERSIDADE			

	TECNOL.DE ALAGOAS	FEDERAL DO TOCANTINS			
	CENTRO FEDERAL DE ED.TECNOLOGICA DO AMAZONAS	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA			
	CENTRO FED. DE EDUCACAO TECNOLÓGICA DE CAMPOS	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO			
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DO CEARA	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS			
	CENTRO FED.DE EDUC.TECNOLOGICA DO ESPIR.SANTO	FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA			
	CENTRO FED. DE EDUCACAO TECNOLÓGICA DE GOIAS	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO MARANHAO			
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DO MARANHAO	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE - RS			
	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE MATO GROSSO	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA			
	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE OURO PRETO	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE			
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DO PARA	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO			
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DA PARAIBA	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO			
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DE PELOTAS	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS			
	CENTRO FED.DE EDUC.TECNOLOGICA DE PERNAMBUCO	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI			
	CENTRO FED. DE EDUC.TECNOLOG. DO PIAUI-CEFET	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO CARLOS			
	CENT.FED.DE EDUC.TECNOL.DE QUIMICA-NILOP/RJ	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE			
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DO RN	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA			
	CENTRO FED.DE EDUC.TECNOLOGICA DE S.CATARINA	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO G. SUL			
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL DE S.PAULO	FUNDACAO FACULDADE FED.CIENCIAS MEDICAS POA			
	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE SERGIPE	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI			
	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE RORAIMA	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA			
	ESCOLA TECNICA FEDERAL DE PALMAS - TO	FUND.COORD.DE APERF.DE PESSOAL NIVEL SUPERIOR			
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	FUNDACAO JOAQUIM NABUCO			
	UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS				
	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DO				

	PARA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO				
	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE				
	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA				
	FACULDADE DE MEDICINA DO TRIANGULO MINEIRO				
	FACULDADES FEDERAIS INTEGRADAS DE DIAMANTINA				
	CENTRO FED. EDUC. TECN. CELSO SUCKOW DA FONSECA				
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOLOGICA DE MG				
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOLOGICA DO PR				
	ESCOLA DE FARMACIA E ODONTOLOGIA DE ALFENAS				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO PAULO				
	UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS				
	ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA DE MOSSORO				
	INST. NACIONAL DE EST. E PESQUISAS EDUCACIONAIS				
	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO				
	CENTRO FEDERAL DE EDUCAC. TECNOLOGICA DA BAHIA				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE ALEGRE				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE ALEGRETE				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE ARAGUATINS				
	CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL. DE BAMBUI				

ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE BARBACENA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE BARREIROS				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE BELO JARDIM				
CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TEC.DE B.GONCALVES				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CACERES				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CASTANHAL				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CATU				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE COLATINA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CONCORDIA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CRATO				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CUIABA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE IGUATU				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE INCONFIDENTES				
CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOL.DE JANUARIA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE MACHADO				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE MANAUS				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE MUZAMBINHO				
CENTRO FED. DE EDUC. TECNOLOGICA DE PETROLINA				
CENTRO FEDERAL DE EDUCACAO TECNOLOG.RIO POMBA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE RIO VERDE				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SALINAS				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SANTA TERESA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SAO CRISTOVAO				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE S.J.EVANGELISTA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SAO LUIS				
CENTRO FED.EDUCACAO TECNOLOGICA S.VICENTE SUL				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SATUBA				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SERTAO				
ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SOUSA				
CENTRO FEDERAL DE EDUC TECNOLOGICA DE UBERABA				

	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE UBERLANDIA				
	CENTRO FEDERAL DE EDUC. TECNOLOGICA DE URUTAI				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE VIT.DE S.ANTAO				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE S.G.CACHOEIRA				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SOMBRIO				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CERES				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE COLOR. DO OESTE				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE CODO				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE GUANAMBI				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE RIO DO SUL				
	ESCOLA AGROTECNICA FEDERAL DE SANTA INES				
	ESCOLA AGROTECNICA FED. DO SENHOR DO BOMFIM				
MINISTERIO DA FAZENDA	BANCO CENTRAL DO BRASIL- ORC.FISCAL/SEG.SOCIAL		SERVICO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS		FUNDO ESPECIAL DES APERF ATIVIDADE DE FISCALIZACAO
	COMISSAO DE VALORES MOBILIARIOS		CASA DA MOEDA DO BRASIL		FUNDO ESPECIAL DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO
	SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS PRIVADOS		EMPRESA GESTORA DE ATIVOS		FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
			EMPRESA DE PORTOS DO BRASIL - EM EXTINCAO		
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	DEPARTAMENTO NAC.DE OBRAS CONTRA AS SECAS		COMPANHIA DE DESENV. DO VALE DO SAO FRANCISCO		FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE
	AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA				FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO CENTRO-OESTE
	AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE				FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE
	AGENCIA NACIONAL DE AGUAS				
	INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTANICO DO RJ				
MINISTERIO DA JUSTICA	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO			FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS
					FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL
					FUNDO PARA APAR. E OPERAC. ATIVIDADE-FIM DA POLICIA FEDERAL
					FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	INST.BRAS.DO MEIO AMB.E DOS REC.NAT.RENOVAV.		COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE BARCARENA		FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
	AGENCIA NACIONAL DE AGUAS				
	INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTANICO DO RJ				
MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO		COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS		
	AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA				

	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL				
MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO		FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADM. PÚBLICA			
		FUND. INST. BRASILEIRO DE GEOG. E ESTATÍSTICA			
		INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA			
MINISTERIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL		EMPRESA DE PROC. DADOS DA PREVIDÊNCIA		
MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES		FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO			
MINISTERIO DA SAÚDE	AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ		HOSPITAL CRISTO REDENTOR S/A	
	AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE		HOSPITAL FEMINA S/A	
				HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S/A	
MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO		FUND. JORGE D. FIGUEIREDO DE SEG. E MED DO TRAB.			FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS		EMP. BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES	SERVIÇO DE NAVEGAÇÃO DA BACIA DO PRATA	
	DEPTO. NAC. DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES			COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO DO SAO FRANCISCO	
				VALEC-ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S/A	
				REDE FERROVIÁRIA FEDERAL	
				EMPRESA DE NAVEGAÇÃO DA AMAZÔNIA	
MINISTERIO DO TURISMO	INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO				FUNDO GERAL DE TURISMO
PODER LEGISLATIVO					
CÂMARA DOS DEPUTADOS					FUNDO ROTATIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
SENADO FEDERAL					FUNDO ESPECIAL DO SENADO FEDERAL
					FUNDO DA SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORIAÇÃO E PUBLICAÇÕES
					SECRETARIA ESPECIAL DE INFORMÁTICA DO SENADO FEDERAL
PODER JUDICIÁRIO					
JUSTIÇA ELEITORAL					FUNDO ESPECIAL DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS PARTIDOS POLÍTICOS

Anexo II - EMPRESAS QUE INTEGRAM SALDOS NO SIAFI (Uso na Modalidade Parcial)

Ministérios	Empresas Públicas	Soc. Economia Mista
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO		CIA DE COLONIZAÇÃO DO NORDESTE
MINISTERIO DAS CIDADES		EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S/A
		COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS	
MINISTERIO DA DEFESA	EMPRESA BRAS DE INFRA-ESTRUT AEROPORTUÁRIA	
	INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL	
	EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS	
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, IND.E COMERCIO	BANCO NAC DESENVOLV ECONOMICO E SOCIAL	
MINISTERIO DA EDUCACAO	HOSPITAL DE CLINICAS DE PORTO ALEGRE	
MINISTERIO DA FAZENDA	SERVICO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS	
	CASA DA MOEDA DO BRASIL	
	EMPRESA GESTORA DE ATIVOS	
	EMPRESA DE PORTOS DO BRASIL - EM EXTINÇÃO	
MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	EMPRESA DE PROC DADOS DA PREVIDENCIA	
MINISTERIO DOS TRANSPORTES	EMP.BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES	SERVIÇO DE NAVEGAÇÃO DA BACIA DO PRATA
		REDE FERROVIÁRIA FEDERAL
		EMPRESA DE NAVEGAÇÃO DA AMAZÔNIA

ANEXO III

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Em R\$ unidades

PODER EXECUTIVO						
	Administração Direta	Administração Indireta				Fundos Especiais
		Autorarquias	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista	
RECEITA						
Previsão	937.363.061.168,00	84.459.779.929,00	193.376.892,00	4.324.153.782,10	254.959.783,00	8.388.976.218,00
Execução	818.364.524.052,63	86.761.787.979,22	209.109.117,33	2.585.887.709,84	338.935.695,23	11.116.221.693,83
DESPESA						
Fixação	886.456.658.735,00	147.366.957.289,00	8.260.263.358,00	6.324.399.208,10	2.083.761.128,00	32.130.925.927,00
Inicial/Suplementares	882.887.022.196,00	147.056.270.262,00	8.259.377.302,00	6.324.399.208,10	2.083.761.128,00	32.130.645.927,00
Especiais	1.052.636.539,00	218.559.027,00	886.056,00	-	-	280.000,00
Extraordinários	2.517.000.000,00	92.128.000,00	-	-	-	-
Execução	668.627.282.494,50	135.855.775.774,44	7.332.939.205,91	4.406.165.575,70	1.435.108.248,54	7.553.581.486,21
Inicial/Suplementares	666.128.877.160,12	135.656.081.724,01	7.332.720.229,91	4.406.165.575,70	1.435.108.248,54	7.553.581.486,21
Especiais	33.729.610,88	107.566.151,04	218.976,00	-	-	-
Extraordinários	2.464.675.723,50	92.127.899,39	-	-	-	-
DÉFICIT						
Corrente		-46.420.307.339,65	-6.699.029.808,97	-1.267.743.419,75	-678.924.131,28	
Capital		-2.673.680.455,57	-424.800.279,61	-552.534.446,11	-417.248.422,03	-4.126.678.804,70
Res. de Contingência						
SUPERÁVIT						
Corrente	93.097.721.422,86					7.689.319.012,32
Capital	56.639.520.135,27					
Res. de Contingência						
TOTAL RECEITAS	937.363.061.168,00	84.459.779.929,00	193.376.892,00	4.324.153.782,10	254.959.783,00	8.388.976.218,00
TOTAL DESPESAS	886.456.658.735,00	147.366.957.289,00	8.260.263.358,00	6.324.399.208,10	2.083.761.128,00	32.130.925.927,00

ANEXO III - Continuação

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Em R\$ unidades

	Poder Legislativo		Poder Judiciário						Ministério Público da União	
	<i>Câmara dos Deputados</i>	<i>Senado Federal</i>	<i>Supremo Tribunal Federal</i>	<i>Superior Tribunal de Justiça</i>	<i>Justiça Federal</i>	<i>Justiça do Trabalho</i>	<i>Justiça Eleitoral</i>	<i>Superior Tribunal Militar</i>		<i>Tribunal de Justiça do DF</i>
RECEITA										
Previsão	0,00	0,00	0,00	198.170,00	444.000,00	0,00	254.010,00	0,00	0,00	1.351.071,00
Execução	0,00	0,00	0,00	155.573,28	390.400,32	1.467.979,00	506.396,47	0,00	897.478,83	1.394.057,52
DESPESA										
Fixação	2.045.647.115,00	1.671.898.095,00	206.281.553,00	412.544.086,00	3.988.035.179,00	5.362.009.993,00	1.572.146.835,00	169.376.660,00	642.109.120,00	1.468.457.120,00
Inicial/Suplementares	2.045.647.115,00	1.671.898.095,00	206.281.553,00	412.544.086,00	3.906.435.179,00	5.362.009.993,00	1.564.137.973,00	169.376.660,00	642.109.120,00	1.468.457.120,00
Especiais	0,00	0,00	0,00	0,00	81.600.000,00	0,00	8.008.862,00	0,00	0,00	0,00
Extraordinários	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Execução	2.016.010.331,84	1.627.077.954,65	199.023.905,22	403.735.935,61	3.855.659.128,44	5.326.476.971,93	1.499.789.957,54	163.305.144,74	642.005.369,99	1.452.205.141,34
Inicial/Suplementares	2.016.010.331,84	1.627.077.954,65	199.023.905,22	403.735.935,61	3.796.659.696,09	5.326.476.971,93	1.496.747.826,77	163.305.144,74	642.005.369,99	1.452.205.141,34
Especiais	0,00	0,00	0,00	0,00	58.999.432,35	0,00	3.042.130,77	0,00	0,00	0,00
Extraordinários	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DÉFICIT										
Corrente	-1.980.227.241,86	-1.582.869.891,79	-193.251.300,55	-395.714.336,48	-3.673.460.532,50	-5.222.779.811,99	-1.454.002.295,58	-160.843.968,86	-627.447.922,83	-1.426.849.108,77
Capital	-35.783.089,98	-44.208.062,86	-5.772.604,67	-7.866.025,85	-181.808.195,62	-102.229.180,94	-45.281.265,49	-2.461.175,88	-13.659.968,33	-23.961.975,05
SUPERÁVIT										
Corrente										
Capital										
TOTAL RECEITAS	0,00	0,00	0,00	198.170,00	444.000,00	0,00	254.010,00	0,00	0,00	1.351.071,00
TOTAL DESPESAS	2.016.010.331,84	1.627.077.954,65	199.023.905,22	403.735.935,61	3.855.659.128,44	5.326.476.971,93	1.499.789.957,54	163.305.144,74	642.005.369,99	1.452.205.141,34

Anexo IV

BALANÇO FINANCEIRO

Em R\$ unidades

	Administração Direta	Administração Indireta				
		Autarquias	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista	Fundos Especiais
INGRESSOS						
ORÇAMENTÁRIOS	2.358.558.650.559,19	448.021.219.652,39	12.594.954.091,08	6.710.961.739,89	1.682.896.023,68	96.950.655.376,74
<i>Receitas Correntes</i>	286.067.638.354,92	86.737.710.577,20	202.172.832,67	1.261.377.616,75	337.443.761,36	10.435.806.730,11
<i>Receitas de Capital</i>	532.296.885.697,71	24.077.402,02	6.936.284,66	1.324.510.093,09	1.491.933,87	680.414.963,72
<i>Transferências Recebidas</i>	1.540.194.126.506,56	361.259.431.673,17	12.385.844.973,75	4.125.074.030,05	1.343.960.328,45	85.834.433.682,91
EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS	1.204.009.376.924,24	354.501.109.420,01	11.934.640.065,70	206.103.509.806,33	1.078.089.350,53	114.368.326.782,85
<i>Valores em Circulação</i>	33.868.285.459,36	13.660.626.732,76	3.384.598.172,24	25.155.607.515,11	729.690.973,28	24.114.055.158,40
<i>Valores a Classificar</i>	392.286,39	9.809.137,78	29.472.389,49	170.192.615,36	0	0,00
<i>Valores Pendentes – CP</i>	128.527.525.790,12	1.813.584.706,48	1.214.675.937,47	110.958.196,69	26.189.036,03	64.984.807.574,16
<i>Depósitos</i>	3.663.001.377,96	95.465.742.305,52	21.337.542,25	93.281.756.565,07	7.234.727,67	643.100.446,90
<i>Obrigações em Circulação</i>	151.941.798.728,81	135.208.440.108,67	3.028.482.996,23	55.978.313.565,16	155.698.457,21	2.002.349.853,46
<i>Receitas Extra-Orçamentária</i>	0,00	98.346.247.777,65	236.067.097,88	28.697.073.533,42	0	30.348.767,06
<i>Ajustes de Direitos/Obrigações</i>	99.525.377.190,33	9.824.632.769,02	3.956.835.594,57	418.512.122,94	158.949.990,55	22.356.762.517,56
<i>Transferências Recebidas</i>	786.482.996.091,27	172.025.882,13	63.170.335,57	2.291.095.692,58	326.165,79	236.902.465,31
DISPONIBILIDADE PERÍODO ANTERIOR	82.540.250.272,56	45.820.664.781,55	101.443.722,85	61.516.383.810,16	124.404.331,44	12.885.220.885,42
DISPÊNDIOS	0,00					
ORÇAMENTÁRIOS	2.298.979.040.993,01	451.089.543.295,45	13.436.545.747,52	6.753.396.808,88	1.652.529.435,82	110.419.626.990,22
<i>Despesas Correntes</i>	202.557.559.777,67	139.379.325.354,01	7.714.391.384,79	2.765.763.114,75	1.091.126.002,12	11.639.527.992,71
<i>Despesas de Capital</i>	476.440.751.825,61	2.780.706.737,02	489.061.737,11	1.881.501.754,04	419.353.723,21	10.187.303.175,96
<i>Transferências Concedidas</i>	1.619.980.729.389,73	308.929.511.204,42	5.233.092.625,62	2.106.131.940,09	142.049.710,49	88.592.795.821,55
EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS	1.215.457.957.127,44	329.872.650.828,84	11.102.015.478,91	184.388.484.740,71	1.139.825.378,06	95.502.344.940,88
<i>Valores em Circulação</i>	108.784.921.153,93	16.902.254.995,11	2.919.758.311,22	24.508.814.297,19	831.741.789,54	26.917.822.921,31
<i>Valores A Classificar</i>	319,23	19.831.095,61	24.214.861,64	4.272.718,84	0	0
<i>Valores Pendentes CP</i>	130.580.398.726,41	886.406.600,89	1.171.953.668,27	53.380.143,98	32.884.239,45	64.205.445.744,36
<i>Depósitos</i>	2.409.128.060,41	92.366.125.201,01	23.955.365,75	88.117.027.320,61	10.392.126,95	646.637.747,04
<i>Obrigações em Circulação</i>	58.970.051.076,57	152.719.863.473,42	3.389.587.730,53	36.717.415.377,02	202.247.106,16	2.007.000.780,44
<i>Despesas Extra-Orçamentárias</i>	4.444.780.523,71	59.282.507.208,40	105.860.801,51	31.978.656.607,15	0	17.405.592,22
<i>Ajustes de Direitos/Obrigações</i>	123.935.386.443,00	7.511.945.032,96	3.387.939.613,92	696.750.986,71	62.188.096,87	1.546.293.965,87
<i>Transferências Concedidas</i>	786.333.290.824,18	183.717.221,44	78.745.126,07	2.312.167.289,21	372.019,09	161.738.189,64
DISPONIBILIDADE PERÍODO SEGUINTE	130.671.279.635,54	67.380.799.729,66	92.476.653,20	83.188.973.806,79	93.034.891,77	18.282.231.113,91
TOTAL DOS INGRESSOS	3.645.108.277.755,99	848.342.993.853,95	24.631.037.879,63	274.330.855.356,38	2.885.389.705,65	224.204.203.045,01
TOTAL DOS DISPÊNDIOS	3.645.108.277.755,99	848.342.993.853,95	24.631.037.879,63	274.330.855.356,38	2.885.389.705,65	224.204.203.045,01

Anexo IV - Continuação

BALANÇO FINANCEIRO

Em R\$ unidades

	Poder Legislativo		Poder Judiciário							Ministério Público da União
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Supremo Tribunal Federal	Superior Tribunal de Justiça	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Justiça Eleitoral	Justiça Militar	Justiça do DF e dos Territórios	
INGRESSOS										
ORÇAMENTÁRIOS	2.038.763.751,00	2.193.409.240,93	201.911.353,00	404.715.884,28	15.119.877.032,48	11.058.810.335,72	3.142.503.278,47	339.640.071,58	637.917.225,45	2.912.774.956,20
<i>Receitas Correntes</i>	0,00	0,00	0,00	155.573,28	390.400,32	1.467.979,00	506.396,47	0,00	681.899,73	1.394.057,52
<i>Receitas de Capital</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	215.579,10	0,00
<i>Transferências Recebidas</i>	2.038.763.751,00	2.193.409.240,93	201.911.353,00	404.560.311,00	15.119.486.632,16	11.057.342.356,72	3.141.996.882,00	339.640.071,58	637.019.746,62	2.911.380.898,68
EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS	205.757.483,89	510.627.601,08	36.384.576,88	59.431.761,92	3.014.882.444,43	607.935.303,69	396.514.608,44	20.093.506,97	48.582.302,45	74.103.018,98
<i>Valores em Circulação</i>	118.534.317,78	87.362.780,85	25.362.541,91	17.079.852,19	771.200.738,24	238.630.225,65	210.151.477,98	7.139.213,87	13.356.310,52	34.657.454,44
<i>Valores a Classificar</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Valores Pendentes – CP</i>	22.753.419,16	58.806.584,10	2.887.447,78	744.484,82	104.968.457,69	39.211.827,47	47.829.628,32	9.850.927,49	41.286,99	11.755.794,28
<i>Depósitos</i>	1.761.191,94	861.054,75	44.640,50	204.831,47	39.561.756,05	2.126.388,65	364.286,08	0,00	681.159,77	47.752,99
<i>Obrigações em Circulação</i>	62.708.299,37	46.267.434,51	8.089.946,69	41.402.593,44	1.166.852.573,12	240.127.704,02	100.969.653,22	3.078.416,36	28.572.062,38	24.317.201,91
<i>Receitas Extra-Orçamentária</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Ajustes de Direitos/Obrigações</i>	255,64	4.886.731,54	0,00	0,00	845.682.949,24	5.705.446,02	37.135.923,75	24.949,25	5.931.482,79	3.324.815,36
<i>Transferências Recebidas</i>	0,00	312.443.015,33	0,00	0,00	86.615.970,09	82.133.711,88	63.639,09	0,00	0,00	0,00
DISPONIBILIDADE PERÍODO ANTERIOR	310.545,57	747.396,04	12,19	11.138,73	278.691,42	141.598,11	121.890,80	0,00	686.470,36	11.502,24
DISPÊNDIOS										
ORÇAMENTÁRIOS	2.038.763.751,00	2.193.417.686,64	201.911.353,00	404.723.996,43	15.119.830.858,84	11.058.161.969,57	3.142.218.875,66	163.403.814,46	643.843.469,03	2.912.789.202,05
<i>Despesas Correntes</i>	1.980.227.241,86	1.582.869.891,79	193.251.300,55	395.869.909,76	5.273.725.630,25	5.409.478.917,56	1.454.508.692,05	160.942.638,58	628.383.553,76	1.428.243.166,29
<i>Despesas de Capital</i>	35.783.089,98	44.208.062,86	5.772.604,67	7.866.025,85	274.408.082,66	102.229.180,94	45.281.265,49	2.461.175,88	13.875.547,43	23.961.975,05
<i>Transferências Concedidas</i>	22.753.419,16	566.339.731,99	2.887.447,78	988.060,82	9.571.697.145,93	5.546.453.871,07	1.642.428.918,12	1.584.367,84	1.460.584.060,71	
EXTRA-ORÇAMENTÁRIOS	205.703.232,87	510.685.688,27	36.339.936,38	59.322.982,09	3.014.816.699,09	608.545.658,77	396.853.913,70	196.329.764,09	42.683.846,83	74.066.384,92
<i>Valores em Circulação</i>	122.884.972,32	84.886.430,17	15.379.531,02	42.792.659,17	1.385.137.810,20	262.090.497,69	170.713.435,20	13.005.658,72	28.928.126,59	30.574.830,20
<i>Valores A Classificar</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Valores Pendentes CP</i>	27.072.332,10	68.690.137,58	8.283.439,70	329.803,12	104.593.890,28	35.382.395,11	1.417.626,32	5.244.012,00	41.286,99	10.885.584,67
<i>Depósitos</i>	855.530,57	1.078.700,28	772.868,36	0,00	130.330.247,82	24.885.028,29	811.833,24	2.875,05	999.488,36	31.557,19
<i>Obrigações em Circulação</i>	54.890.397,88	38.789.276,67	11.861.496,88	14.820.202,74	459.207.691,72	181.536.221,04	190.070.874,22	1.818.288,44	12.026.625,60	28.088.424,57
<i>Despesas Extra-Orçamentárias</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Ajustes de Direitos/Obrigações</i>	0,00	4.798.128,24	42.600,42	1.380.317,06	848.891.322,98	22.308.984,77	33.776.505,63	21.552,85	688.319,29	4.485.988,29
<i>Transferências Concedidas</i>	0,00	312.443.015,33	0,00	0,00	86.655.736,09	82.342.531,87	63.639,09	176.237.377,03	0,00	0,00
DISPONIBILIDADE PERÍODO SEGUINTE	364.796,59	680.863,14	44.652,69	111.806,41	390.610,40	179.609,18	66.988,35	0,00	658.682,40	33.890,45
TOTAL DOS INGRESSOS	2.244.831.780,46	2.704.784.238,05	238.295.942,07	464.158.784,93	18.135.038.168,33	11.666.887.237,52	3.539.139.777,71	359.733.578,55	687.185.998,26	2.986.889.477,42
TOTAL DOS DISPÊNDIOS	2.244.831.780,46	2.704.784.238,05	238.295.942,07	464.158.784,93	18.135.038.168,33	11.666.887.237,52	3.539.139.777,71	359.733.578,55	687.185.998,26	2.986.889.477,42

Anexo V

BALANÇO PATRIMONIAL

Em R\$ unidades

	Administração Direta Executivo	Administração Indireta				
		Autarquias	Fundações	Empresas Públicas	Sociedades de Economia Mista	Fundos Especiais
ATIVO						
ATIVO FINANCEIRO	265.622.459.613,67	80.030.930.935,72	2.966.843.285,51	88.278.886.721,40	905.080.001,70	45.199.224.637,43
<i>Disponível</i>	130.671.279.635,54	67.380.799.729,66	92.476.653,20	83.188.973.806,79	93.034.891,77	18.282.231.113,91
<i>Créditos em Circulação</i>	108.636.534.950,84	12.649.235.254,24	2.874.337.087,75	4.972.976.893,85	706.650.656,39	26.916.993.523,51
<i>Valores Pendentes CP</i>	26.307.414.362,61	93.978,89	0,00	10.486.534,31	0,00	0,00
<i>Ativo financeiro a Longo Prazo</i>	7.230.664,68	801.972,93	29.544,56	106.449.486,45	105.394.453,54	0,01
ATIVO NÃO-FINANCEIRO	1.009.491.873.672,30	650.858.541.259,05	19.964.022.986,49	254.040.844.643,27	5.882.704.043,14	91.511.957.465,20
<i>Realizável a CP</i>	38.214.711.698,97	389.092.820.801,45	1.216.940.454,24	78.285.932.206	126.455.655,62	794.125.100,87
<i>Valores Pendentes CP</i>	104.277.849.788,77	1.078.021.670,79	603.772.007,41	101.175.898	38.091.706,96	21.097.648.089,63
<i>Realizável LP</i>	656.568.470.163,25	226.622.731.470,54	410.701.403,07	158.125.282.399	2.677.225.580,38	68.585.374.789,36
<i>Permanente</i>	210.430.842.021,31	34.064.967.316,27	17.732.609.121,77	17.528.454,141	3.040.931.100,18	1.034.809.485,34
ATIVO REAL	1.275.114.333.285,97	730.889.472.194,77	22.930.866.272,00	342.319.731.364,67	6.787.784.044,84	136.711.182.102,63
ATIVO COMPENSADO	812.466.594.844,21	433.830.252.145,99	16.923.983.632,30	2.295.284.025.911,43	6.812.717.416,74	27.235.560.571,88
<i>Compensações Ativas Diversas</i>	812.466.594.844,21	433.830.252.145,99	16.923.983.632,30	2.295.284.025.911	6.812.717.416,74	27.235.560.571,88
PASSIVO						
PASSIVO FINANCEIRO	145.605.106.488,37	231.723.812.616,01	2.928.755.806,37	166.080.303.109,95	162.369.536,10	25.913.749.238,45
<i>Depósitos</i>	3.769.512.434,00	95.613.643.141,05	38.417.615,59	93.350.623.264	15.191.221,98	644.479.600,04
<i>Obrigações em Circulação</i>	140.749.402.512,96	134.819.683.858,33	2.681.741.547,78	52.335.114.569	142.618.042,93	1.834.556.412,02
<i>Valores Pendentes CP</i>	1.086.059.692,36	1.290.409.824,87	208.553.878,10	75.384.016	4.560.271,19	23.434.635.749,33
<i>Passivo Financeiro a Longo Prazo</i>	131.849,05	75.791,76	42.764,90	20.319.181.261	0,00	77.477,06
PASSIVO NÃO-FINANCEIRO	1.409.819.100.202,61	280.092.117.208,85	729.488.905,55	147.194.141.410,87	4.901.180.187,99	24.856.127.739,66
<i>Obrigações em Circulação</i>	354.973.973.147,11	98.452.376.704,90	142.081.305,30	14.495.765.119	991.944.595,40	256.384.123,03
<i>Valores Pendentes CP</i>	95.897.512.062,62	243.601.059,01	527.733.753,75	4.494.989	21.218.972,21	20.863.100.368,24
<i>Exigível LP</i>	958.947.614.992,88	181.396.139.444,94	59.673.846,50	132.686.414.027	3.832.138.742,46	3.736.643.248,39
<i>Resultado de Exercícios Futuros</i>	0,00	0,00	0,00	7.467.276,56	55.877.877,92	0,00
PASSIVO REAL	1.555.424.206.690,98	511.815.929.824,86	3.658.244.711,92	313.274.444.520,82	5.063.549.724,09	50.769.876.978,11
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-280.309.873.405,01	219.073.542.369,91	19.272.621.560,08	29.045.286.843,85	1.724.234.320,75	85.941.305.124,52
<i>Patrimônio/Capital</i>	-285.921.983.694,07	5.388.203.148,15	3.482.441.137,39	29.845.382.669	3.555.490.419,37	2.676.432.921,64
<i>Reservas</i>	5.612.110.289,06	2.784.985.189,24	561.009.514,52	2.383.174.943	492.276.255,63	191.842,84
<i>Resultado Acumulado</i>	0,00	210.900.354.032,52	15.229.170.908,17	(3.183.270.768,09)	(2.323.532.354,25)	83.264.680.360,04
PASSIVO COMPENSADO	812.466.594.844,21	433.830.252.145,99	16.923.983.632,30	2.295.284.025.911,43	6.812.717.416,74	27.235.560.571,88
<i>Compensações Passivas Diversas</i>	812.466.594.844,21	433.830.252.145,99	16.923.983.632,30	2.295.284.025.911	6.812.717.416,74	27.235.560.571,88
TOTAL DO ATIVO	2.087.580.928.130,18	1.164.719.724.340,76	39.854.849.904,30	2.637.603.757.276,10	13.600.501.461,58	163.946.742.674,51
TOTAL DO PASSIVO	2.087.580.928.130,18	1.164.719.724.340,76	39.854.849.904,30	2.637.603.757.276,10	13.600.501.461,58	163.946.742.674,51

Anexo V - Continuação

BALANÇO PATRIMONIAL

Em R\$ unidades

	Poder Legislativo		Poder Judiciário						Ministério Público da União	
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Supremo Tribunal Federal	Superior Tribunal de Justiça	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Justiça Eleitoral	Justiça Militar		Justiça do DF e dos Territórios
ATIVO										
ATIVO FINANCEIRO	123.179.823,07	85.573.660,19	15.424.183,71	42.893.060,05	1.385.318.759,37	257.902.005,29	168.441.176,74	13.005.658,72	29.298.928,78	30.604.496,73
<i>Disponível</i>	364.796,59	680.863,14	44.652,69	111.806,41	390.610,40	179.609,18	66.988,35	0,00	658.682,40	33.890,45
<i>Créditos em Circulação</i>	122.815.026,48	84.681.777,40	15.379.531,02	42.781.253,64	1.384.928.148,97	257.722.396,11	168.374.188,21	13.005.658,72	28.640.246,38	30.570.606,28
<i>Valores Pendentes CP</i>	0,00	211.019,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00
ATIVO NÃO-FINANCEIRO	387.789.318,60	424.041.600,36	93.941.891,32	148.005.745,24	1.171.619.341,78	1.102.002.350,14	856.663.376,93	39.189.508,25	176.281.590,55	315.278.060,29
<i>Realizável a CP</i>	6.047.963,91	33.134.882,46	2.022.255,51	11.790.462,19	96.151.055,12	56.518.785,77	27.405.612,00	3.961.948,77	5.452.868,11	10.242.393,46
<i>Valores Pendentes CP</i>	15.098.298,19	25.572.493,06	3.712.892,29	1.021.723,66	58.882.520,53	43.952.290,74	20.236.440,63	5.912.001,93	10.736.347,02	15.080.321,65
<i>Realizável LP</i>	2.119.317,21	0,00	0,00	9.333,50	101.395,37	5.358,80	12.026,93	0,00	0,00	0,00
<i>Permanente</i>	364.523.739,29	365.334.224,84	88.206.743,52	135.184.225,89	1.016.484.370,76	1.001.525.914,83	809.009.297,37	29.315.557,55	160.092.375,42	289.955.345,18
ATIVO REAL	510.969.141,67	509.615.260,55	109.366.075,03	190.898.805,29	2.556.938.101,15	1.359.904.355,43	1.025.104.553,67	52.195.166,97	205.580.519,33	345.882.557,02
ATIVO COMPENSADO	248.614.181,77	178.015.262,28	21.284.226,16	30.909.170,61	410.420.543,59	212.214.540,98	176.109.771,76	3.330.405,70	36.668.606,71	47.801.800,17
<i>Compensações Ativas Diversas</i>	248.614.181,77	178.015.262,28	21.284.226,16	30.909.170,61	410.420.543,59	212.214.540,98	176.109.771,76	3.330.405,70	36.668.606,71	47.801.800,17
PASSIVO										
PASSIVO FINANCEIRO	53.155.126,50	42.991.228,28	6.706.871,47	41.172.827,48	1.186.611.541,27	234.618.508,07	82.971.936,89	2.865.374,27	26.868.331,89	21.820.483,45
<i>Depósitos</i>	2.836.153,62	1.011.994,90	44.640,50	808.819,23	43.273.749,45	4.999.964,78	1.050.561,79	208,82	1.208.223,28	49.396,66
<i>Obrigações em Circulação</i>	50.306.246,28	41.979.233,38	6.662.230,97	40.348.240,55	1.143.292.351,48	229.537.862,33	81.921.375,10	2.865.165,45	25.660.108,61	21.771.086,79
<i>Valores Pendentes CP</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Passivo Financeiro a Longo Prazo</i>	12.726,60	0,00	0,00	15.767,70	45.440,34	80.680,96	0,00	0,00	0,00	0,00
PASSIVO NÃO-FINANCEIRO	22.753.419,16	41.784.982,65	2.887.447,78	744.484,82	3.416.480.946,61	329.702.402,61	47.816.422,51	8.830.983,66	2.367,84	7.240.139,67
<i>Obrigações em Circulação</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	3.325.141.060,95	301.686.610,84	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Valores Pendentes CP</i>	22.753.419,16	41.784.982,65	2.887.447,78	744.484,82	91.339.885,66	27.961.890,35	47.816.422,51	8.830.983,66	2.367,84	7.240.139,67
<i>Exigível LP</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	53.901,42	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Resultado de Exercícios Futuros</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PASSIVO REAL	75.908.545,66	84.776.210,93	9.594.319,25	41.917.312,30	4.603.092.487,88	564.320.910,68	130.788.359,40	11.696.357,93	26.870.699,73	29.060.623,12
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	435.060.596,01	424.839.049,62	99.771.755,78	148.981.492,99	-2.046.154.386,73	795.583.444,75	894.316.194,27	40.498.809,04	178.709.819,60	316.821.933,90
<i>Patrimônio/Capital</i>	435.060.596,01	424.839.049,62	99.771.755,78	148.981.492,99	-2.050.021.543,55	795.582.435,75	894.316.194,27	40.498.809,04	178.709.819,60	316.796.984,51
<i>Reservas</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	3.867.156,82	1.009,00	0,00	0,00	0,00	24.949,39
<i>Resultado Acumulado</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PASSIVO COMPENSADO	248.614.181,77	178.015.262,28	21.284.226,16	30.909.170,61	410.420.543,59	212.214.540,98	176.109.771,76	3.330.405,70	36.668.606,71	47.801.800,17
<i>Compensações Passivas Diversas</i>	248.614.181,77	178.015.262,28	21.284.226,16	30.909.170,61	410.420.543,59	212.214.540,98	176.109.771,76	3.330.405,70	36.668.606,71	47.801.800,17
TOTAL DO ATIVO	759.583.323,44	687.630.522,83	130.650.301,19	221.807.975,90	2.967.358.644,74	1.572.118.896,41	1.201.214.325,43	55.525.572,67	242.249.126,04	393.684.357,19
TOTAL DO PASSIVO	759.583.323,44	687.630.522,83	130.650.301,19	221.807.975,90	2.967.358.644,74	1.572.118.896,41	1.201.214.325,43	55.525.572,67	242.249.126,04	393.684.357,19

Anexo VI

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Em R\$ unidades

	Administração Direta	Administração Indireta				
		Autarquias	Fundações	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista	Fundos Especiais
VARIAÇÕES ATIVAS	4.194.689.458.397,51	2.207.890.802.540,56	22.123.770.292,78	437.906.230.893,89	4.361.550.643,64	141.551.198.325,71
ORÇAMENTÁRIAS	2.881.325.023.854,53	451.085.643.596,74	13.465.904.130,51	9.066.196.340,23	2.430.239.541,57	107.248.845.572,56
<i>Receitas Orçamentárias</i>	<i>818.364.524.052,63</i>	<i>86.761.787.979,22</i>	<i>209.109.117,33</i>	<i>2.585.887.709,84</i>	<i>338.935.695,23</i>	<i>11.116.221.693,83</i>
<i>Corrente</i>	<i>286.067.638.354,92</i>	<i>86.737.710.577,20</i>	<i>202.172.832,67</i>	<i>1.261.377.616,75</i>	<i>337.443.761,36</i>	<i>10.435.806.730,11</i>
<i>Capital</i>	<i>532.296.885.697,71</i>	<i>24.077.402,02</i>	<i>6.936.284,66</i>	<i>1.324.510.093,09</i>	<i>1.491.933,87</i>	<i>680.414.963,72</i>
<i>Interferências Ativas</i>	<i>1.543.438.541.527,28</i>	<i>361.259.431.673,17</i>	<i>12.385.844.973,75</i>	<i>4.125.074.030,05</i>	<i>1.343.960.328,45</i>	<i>85.834.433.682,91</i>
<i>Mutações Ativas</i>	<i>519.521.958.274,62</i>	<i>3.064.423.944,35</i>	<i>870.950.039,43</i>	<i>2.355.234.600,34</i>	<i>747.343.517,89</i>	<i>10.298.190.195,82</i>
<i>Incorporação de Ativos</i>	<i>19.222.960.035,92</i>	<i>2.840.924.127,78</i>	<i>866.116.922,68</i>	<i>1.401.428.924,81</i>	<i>427.446.509,29</i>	<i>10.275.546.903,29</i>
<i>Desincorporação de Passivos</i>	<i>500.298.998.238,70</i>	<i>223.499.816,57</i>	<i>4.833.116,75</i>	<i>953.805.675,53</i>	<i>319.897.008,60</i>	<i>22.643.292,53</i>
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	1.313.364.434.542,98	1.756.805.158.943,82	8.657.866.162,27	428.840.034.553,66	1.931.311.102,07	34.302.352.753,15
<i>Receitas Extra-Orçamentárias</i>	<i>243.878,83</i>	<i>98.380.039.054,60</i>	<i>243.275.012,10</i>	<i>36.088.124.339,36</i>	<i>126.679.006,19</i>	<i>686.049.761,08</i>
<i>Interferências Ativas</i>	<i>803.177.729.939,04</i>	<i>1.448.761.593.831,55</i>	<i>2.392.264.534,69</i>	<i>391.002.060.376,82</i>	<i>1.105.925.576,64</i>	<i>6.309.732.378,51</i>
<i>Acréscimos Patrimoniais</i>	<i>510.186.460.725,11</i>	<i>209.663.526.057,67</i>	<i>6.022.326.615,48</i>	<i>1.749.849.837,48</i>	<i>698.706.519,24</i>	<i>27.306.570.613,56</i>
<i>Incorporação de Ativos</i>	<i>141.131.419.898,91</i>	<i>52.450.410.394,63</i>	<i>3.922.525.320,13</i>	<i>521.428.289,11</i>	<i>206.754.515,44</i>	<i>22.303.024.948,17</i>
<i>Ajustes</i>	<i>-145.140.932,65</i>	<i>150.792.389.147,67</i>	<i>412.145.929,36</i>	<i>336.728.754,55</i>	<i>213.234.211,88</i>	<i>4.167.774.342,40</i>
<i>Desincorporação de Passivos</i>	<i>60.137.810.611,85</i>	<i>6.420.666.313,53</i>	<i>1.687.655.365,99</i>	<i>427.424.052,07</i>	<i>278.707.152,22</i>	<i>835.771.322,99</i>
<i>Outros Acréscimos Patrimoniais</i>	<i>309.062.371.147,00</i>	<i>60.201,84</i>	<i>0,00</i>	<i>464.268.741,75</i>	<i>10.639,70</i>	<i>0,00</i>
VARIAÇÕES PASSIVAS	4.207.421.663.049,23	2.142.788.035.163,22	22.269.524.686,85	437.555.345.225,80	4.861.344.730,43	127.461.211.114,42
ORÇAMENTÁRIAS	2.789.982.912.514,30	458.564.076.775,28	13.673.319.980,04	9.366.759.971,25	1.884.898.097,00	112.009.259.983,97
<i>Despesas Orçamentárias</i>	<i>678.998.311.603,28</i>	<i>142.160.032.091,03</i>	<i>8.203.453.121,90</i>	<i>4.647.264.868,79</i>	<i>1.510.479.725,33</i>	<i>21.826.831.168,67</i>
<i>Corrente</i>	<i>202.557.559.777,67</i>	<i>139.379.325.354,01</i>	<i>7.714.391.384,79</i>	<i>2.765.763.114,75</i>	<i>1.091.126.002,12</i>	<i>11.639.527.992,71</i>
<i>Capital</i>	<i>476.440.751.825,61</i>	<i>2.780.706.737,02</i>	<i>489.061.737,11</i>	<i>1.881.501.754,04</i>	<i>419.353.723,21</i>	<i>10.187.303.175,96</i>
<i>Interferências Passivas</i>	<i>1.623.048.907.033,42</i>	<i>308.929.511.204,42</i>	<i>5.233.092.625,62</i>	<i>2.106.131.940,09</i>	<i>142.049.710,49</i>	<i>88.592.795.821,55</i>
<i>Mutações Passivas</i>	<i>487.935.693.877,60</i>	<i>7.474.533.479,83</i>	<i>236.774.232,52</i>	<i>2.613.363.162,37</i>	<i>232.368.661,18</i>	<i>1.589.632.993,75</i>
<i>Desincorporação de Ativos</i>	<i>27.839.091.483,61</i>	<i>7.098.015.836,53</i>	<i>236.281.327,08</i>	<i>1.692.641.016,12</i>	<i>99.669.117,38</i>	<i>1.343.887.187,61</i>
<i>Incorporação de Passivos</i>	<i>460.096.602.393,99</i>	<i>376.517.643,30</i>	<i>492.905,44</i>	<i>920.722.146,25</i>	<i>132.699.543,80</i>	<i>245.745.806,14</i>
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	1.417.438.750.534,93	1.684.223.958.387,94	8.596.204.706,81	428.188.585.254,55	2.976.446.633,43	15.451.951.130,45
<i>Despesas Extra-Orçamentárias</i>	<i>4.444.780.523,71</i>	<i>91.048.941.671,55</i>	<i>105.860.801,51</i>	<i>35.120.410.401,89</i>	<i>0,00</i>	<i>663.103.352,40</i>
<i>Interferências Passivas</i>	<i>803.191.282.011,35</i>	<i>1.448.753.000.677,79</i>	<i>2.384.818.091,12</i>	<i>391.023.144.928,35</i>	<i>1.105.971.429,94</i>	<i>6.292.779.611,29</i>
<i>Decréscimo Patrimonial</i>	<i>609.802.687.999,87</i>	<i>144.422.016.038,60</i>	<i>6.105.525.814,18</i>	<i>2.045.029.924,31</i>	<i>1.870.475.203,49</i>	<i>8.496.068.166,76</i>
<i>Desincorporação de Ativos</i>	<i>91.938.133.255,56</i>	<i>87.899.478.747,10</i>	<i>4.675.720.469,00</i>	<i>843.183.608,35</i>	<i>427.211.335,66</i>	<i>1.223.605.084,84</i>
<i>Ajustes</i>	<i>-80.846.465,55</i>	<i>49.774.876.932,19</i>	<i>167.380.515,85</i>	<i>301.858.542,37</i>	<i>556.109.378,84</i>	<i>5.983.943.193,46</i>
<i>Incorporação de Passivos</i>	<i>160.309.217.937,44</i>	<i>6.726.022.821,93</i>	<i>1.262.424.829,33</i>	<i>530.033.182,47</i>	<i>887.147.988,67</i>	<i>1.288.519.888,46</i>
<i>Outros Decréscimos Patrimoniais</i>	<i>357.636.183.272,42</i>	<i>21.637.537,38</i>	<i>0,00</i>	<i>369.954.591,12</i>	<i>6.500,32</i>	<i>0,00</i>
RESULTADO PATRIMONIAL	-12.732.204.651,72	65.102.767.377,34	-145.754.394,07	350.885.668,09	-499.794.086,79	14.089.987.211,29
DÉFICIT	12.732.204.651,72	0,00	145.754.394,07	0,00	499.794.086,79	0,00
SUPERÁVIT	0,00	65.102.767.377,34	0,00	350.885.668,09	0,00	14.089.987.211,29
TOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	4.207.421.663.049,23	2.207.890.802.540,56	22.269.524.686,85	437.906.230.893,89	4.861.344.730,43	141.551.198.325,71
TOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS	4.207.421.663.049,23	2.207.890.802.540,56	22.269.524.686,85	437.906.230.893,89	4.861.344.730,43	141.551.198.325,71

Anexo VI - Continuação
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Em R\$ unidades

	Poder Legislativo		Poder Judiciário						Ministério Público da União	
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Supremo Tribunal Federal	Superior Tribunal de Justiça	Justiça Federal	Justiça do Trabalho	Justiça Eleitoral	Justiça Militar		Justiça do DF e dos Territórios
VARIAÇÕES ATIVAS	2.115.997.402,71	2.589.775.822,47	218.729.717,11	439.857.739,59	20.478.293.843,79	11.946.513.762,76	3.382.836.752,06	347.431.709,22	714.230.506,78	3.035.698.934,46
ORÇAMENTÁRIAS	2.092.507.502,17	2.255.094.217,35	210.447.342,49	429.254.705,80	15.460.571.467,44	11.303.241.456,97	3.237.622.249,50	344.454.191,94	683.187.166,83	2.993.712.962,07
<i>Receitas Orçamentárias</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>155.573,28</i>	<i>390.400,32</i>	<i>1.467.979,00</i>	<i>506.396,47</i>	<i>0,00</i>	<i>897.478,83</i>	<i>1.394.057,52</i>
<i>Corrente</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0</i>	<i>155.573,28</i>	<i>390.400,32</i>	<i>1.467.979,00</i>	<i>506.396,47</i>	<i>0,00</i>	<i>681.899,73</i>	<i>1.394.057,52</i>
<i>Capital</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>215.579,10</i>	<i>0,00</i>
<i>Interferências Ativas</i>	<i>2.038.763.751,00</i>	<i>2.193.409.240,93</i>	<i>201.911.353,00</i>	<i>404.560.311,00</i>	<i>15.119.486.632,16</i>	<i>11.057.342.356,72</i>	<i>3.141.996.882,00</i>	<i>339.640.071,58</i>	<i>637.019.746,62</i>	<i>2.911.380.898,68</i>
<i>Mutações Ativas</i>	<i>53.743.751,17</i>	<i>61.684.976,42</i>	<i>8.535.989,49</i>	<i>24.538.821,52</i>	<i>340.694.434,96</i>	<i>244.431.121,25</i>	<i>95.118.971,03</i>	<i>4.814.120,36</i>	<i>45.269.941,38</i>	<i>80.938.005,87</i>
<i>Incorporação de Ativos</i>	<i>53.743.751,17</i>	<i>61.684.976,42</i>	<i>8.535.989,49</i>	<i>24.538.821,52</i>	<i>340.694.434,96</i>	<i>244.431.121,25</i>	<i>95.118.971,03</i>	<i>4.814.120,36</i>	<i>45.269.941,38</i>	<i>80.938.005,87</i>
<i>Desincorporação de Passivos</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	23.489.900,54	334.681.605,12	8.282.374,62	10.603.033,79	5.017.722.376,35	643.272.305,79	145.214.502,56	2.977.517,28	31.043.339,95	41.985.972,39
<i>Receitas Extra-Orçamentárias</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Interferências Ativas</i>	<i>144.742,90</i>	<i>314.328.741,78</i>	<i>1.655,39</i>	<i>0,00</i>	<i>96.233.762,36</i>	<i>82.149.128,73</i>	<i>6.793.889,15</i>	<i>124.805,19</i>	<i>44.322,92</i>	<i>841.857,72</i>
<i>Acréscimos Patrimoniais</i>	<i>23.345.157,64</i>	<i>20.352.863,34</i>	<i>8.280.719,23</i>	<i>10.603.033,79</i>	<i>4.921.488.613,99</i>	<i>561.123.177,06</i>	<i>138.420.613,41</i>	<i>2.852.712,09</i>	<i>30.999.017,03</i>	<i>41.144.114,67</i>
<i>Incorporação de Ativos</i>	<i>10.605.278,18</i>	<i>15.893.333,48</i>	<i>6.094.033,40</i>	<i>9.085.455,83</i>	<i>692.966.521,84</i>	<i>150.982.684,59</i>	<i>80.489.147,52</i>	<i>2.627.709,33</i>	<i>9.883.486,53</i>	<i>35.443.338,33</i>
<i>Ajustes</i>	<i>337.570,73</i>	<i>72.486,94</i>	<i>758.970,11</i>	<i>435.218,74</i>	<i>72.803.611,82</i>	<i>32.004.507,83</i>	<i>17.318.532,47</i>	<i>0,00</i>	<i>18.198.337,52</i>	<i>2.380.111,97</i>
<i>Desincorporação de Passivos</i>	<i>12.402.308,73</i>	<i>4.387.042,92</i>	<i>1.427.715,72</i>	<i>1.082.359,22</i>	<i>4.155.718.480,33</i>	<i>378.135.984,64</i>	<i>40.612.933,42</i>	<i>225.002,76</i>	<i>2.917.192,98</i>	<i>3.320.664,37</i>
VARIAÇÕES PASSIVAS	2.070.157.855,83	2.554.640.588,77	217.364.732,71	433.275.539,76	20.250.590.172,90	11.964.932.178,38	3.315.896.015,59	344.926.993,38	681.393.638,30	3.018.344.408,69
ORÇAMENTÁRIAS	2.038.884.386,55	2.193.418.290,20	201.911.353,00	404.723.996,43	15.119.844.449,76	11.058.162.008,97	3.142.463.901,70	339.641.191,49	644.641.370,27	2.912.824.202,05
<i>Despesas Orçamentárias</i>	<i>2.016.010.331,84</i>	<i>1.627.077.954,65</i>	<i>199.023.905,22</i>	<i>403.735.935,61</i>	<i>5.548.133.712,91</i>	<i>5.511.708.098,50</i>	<i>1.499.789.957,54</i>	<i>163.403.814,46</i>	<i>642.259.101,19</i>	<i>1.452.205.141,34</i>
<i>Corrente</i>	<i>1.980.227.241,86</i>	<i>1.582.869.891,79</i>	<i>193.251.300,55</i>	<i>395.869.909,76</i>	<i>5.273.725.630,25</i>	<i>5.409.478.917,56</i>	<i>1.454.508.692,05</i>	<i>160.942.638,58</i>	<i>628.383.553,76</i>	<i>1.428.243.166,29</i>
<i>Capital</i>	<i>35.783.089,98</i>	<i>44.208.062,86</i>	<i>5.772.604,67</i>	<i>7.866.025,85</i>	<i>274.408.082,66</i>	<i>102.229.180,94</i>	<i>45.281.265,49</i>	<i>2.461.175,88</i>	<i>13.875.547,43</i>	<i>23.961.975,05</i>
<i>Interferências Passivas</i>	<i>22.753.419,16</i>	<i>566.339.731,99</i>	<i>2.887.447,78</i>	<i>988.060,82</i>	<i>9.571.697.145,93</i>	<i>5.546.453.871,07</i>	<i>1.642.428.918,12</i>	<i>176.237.377,03</i>	<i>1.584.367,84</i>	<i>1.460.584.060,71</i>
<i>Mutações Passivas</i>	<i>120.635,55</i>	<i>603,56</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>13.590,92</i>	<i>39,40</i>	<i>245.026,04</i>	<i>0,00</i>	<i>797.901,24</i>	<i>35.000,00</i>
<i>Desincorporação de Ativos</i>	<i>120.635,55</i>	<i>603,56</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>13.590,92</i>	<i>39,4</i>	<i>245.026,04</i>	<i>0,00</i>	<i>797.901,24</i>	<i>35.000,00</i>
<i>Incorporação de Passivos</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS	31.273.469,28	361.222.298,57	15.453.379,71	28.551.543,33	5.130.745.723,14	906.770.169,41	173.432.113,89	5.285.801,89	36.752.268,03	105.520.206,64
<i>Despesas Extra-Orçamentárias</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
<i>Interferências Passivas</i>	<i>0,00</i>	<i>312.518.169,91</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>96.322.963,74</i>	<i>82.342.531,87</i>	<i>6.828.212,54</i>	<i>124.805,19</i>	<i>28.600,22</i>	<i>807.510,08</i>
<i>Decréscimo Patrimonial</i>	<i>31.273.469,28</i>	<i>48.704.128,66</i>	<i>15.453.379,71</i>	<i>28.551.543,33</i>	<i>5.034.422.759,40</i>	<i>824.427.637,54</i>	<i>166.603.901,35</i>	<i>5.160.996,70</i>	<i>36.723.667,81</i>	<i>104.712.696,56</i>
<i>Desincorporação de Ativos</i>	<i>31.253.069,53</i>	<i>43.834.983,92</i>	<i>14.650.487,72</i>	<i>24.421.701,39</i>	<i>495.396.213,18</i>	<i>248.524.549,84</i>	<i>131.456.517,61</i>	<i>4.866.931,09</i>	<i>36.304.127,31</i>	<i>100.779.096,92</i>
<i>Ajustes</i>	<i>20.399,75</i>	<i>71.016,50</i>	<i>760.291,57</i>	<i>4.119.182,04</i>	<i>3.677.244,08</i>	<i>46.231.295,51</i>	<i>19.575.477,26</i>	<i>280.868,21</i>	<i>419.540,50</i>	<i>159.683,18</i>
<i>Incorporação de Passivos</i>	<i>0,00</i>	<i>4.798.128,24</i>	<i>42.600,42</i>	<i>10.659,90</i>	<i>4.535.349.302,14</i>	<i>529.671.792,19</i>	<i>15.571.906,48</i>	<i>13.197,40</i>	<i>0,00</i>	<i>3.773.916,46</i>
RESULTADO PATRIMONIAL	45.839.546,88	35.135.233,70	1.364.984,40	6.582.199,83	227.703.670,89	-18.418.415,62	66.940.736,47	2.504.715,84	32.836.868,48	17.354.525,77
DÉFICIT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18.418.415,62	0,00	0,00	0,00	0,00
SUPERÁVIT	45.839.546,88	35.135.233,70	1.364.984,40	6.582.199,83	227.703.670,89	0,00	66.940.736,47	2.504.715,84	32.836.868,48	17.354.525,77
TOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	2.115.997.402,71	2.589.775.822,47	218.729.717,11	439.857.739,59	20.478.293.843,79	11.964.932.178,38	3.382.836.752,06	347.431.709,22	714.230.506,78	3.035.698.934,46
TOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS	2.115.997.402,71	2.589.775.822,47	218.729.717,11	439.857.739,59	20.478.293.843,79	11.964.932.178,38	3.382.836.752,06	347.431.709,22	714.230.506,78	3.035.698.934,46

Esta Página foi deixada intencionalmente em branco

6 – ÁREAS TEMÁTICAS

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

6.1 SEGURANÇA PÚBLICA

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

6.1 SEGURANÇA PÚBLICA

O problema da segurança pública tem assumido dia-a-dia, no Brasil, proporções cada vez maiores, isso em função da violência crescente observada em todas as regiões do país. No período eleitoral de junho a outubro de 2002, a temática da segurança pública foi mesmo enfatizada como a preocupação número um da população brasileira.

Particularmente nos maiores centros urbanos, há um grande número de jovens e adultos excluídos, sem emprego e com poucas perspectivas, desassistidos pelo Poder Público até em suas mais elementares necessidades e aspirações, como saúde, moradia, educação e segurança. Tal quadro facilita e estimula a ação de grupos criminosos que, não raro, se substituem ao Estado em vastas áreas nas grandes metrópoles.

Na área rural, o recrudescimento das ações dos movimentos sociais tem levado a muitas e, por vezes, violentas demandas e disputas entre fazendeiros e trabalhadores da agricultura, mormente os chamados “sem-terra”.

Fatos marcantes ocorridos ao longo de 2003 deram a tônica do debate sobre o tema segurança pública no Brasil. Foi o caso das sucessivas transferências, entre estabelecimentos prisionais, por falta de segurança em sua custódia, a que foi submetido o traficante de drogas Luís Fernando da Costa, mais conhecido como “Fernandinho Beira-Mar”. O episódio deixou à mostra deficiências não só do sistema carcerário brasileiro, mas, também, do próprio aparato de combate ao crime, na medida em que mostrou a incapacidade de as polícias impedirem a onda de mortes e o comércio ilegal de armas e de substâncias entorpecentes, insumos alimentadores do tráfico comandado pelo criminoso.

Em São Paulo, no ano que passou, ocorreram numerosos ataques às forças policiais, situação que colocou as autoridades públicas sob pressão; em Minas Gerais, 2003 ficou marcado pela emboscada e morte de auditores fiscais do Ministério do Trabalho; no Pará, conflitos pela posse de terras ensejaram ataques de parte a parte, com perdas humanas de ambos os lados. A indústria de seqüestros, embora tenha tido sua ação reduzida, permanece ativa em todo o país, causando traumas dificilmente recuperáveis naqueles que sofrem a sua incidência. O tráfico de entorpecentes se espalha, fazendo vítimas entre crianças, jovens e adultos.

Tais acontecimentos, aos quais se somam as infindáveis experiências do dia-a-dia, acabam fazendo com que a população tenha a percepção de que está vivendo em um momento excepcionalmente violento. Quando se fazem pesquisas de opinião pública, com perguntas referentes aos problemas por que passa o Brasil, a violência é invariavelmente citada como um dos que mais aturde a população.

A questão, todavia, não pode, como já apontado, ser isolada das demais questões sociais. Ao contrário, o desemprego, a miséria, a baixa escolaridade, a desestruturação familiar, a escassez de oportunidades, as agudas desigualdades existentes no país – componentes relevantes do substrato que tem favorecido o recrudescimento da criminalidade – têm de ser alvos de uma ação integrada contra a violência, caso se esperem resultados efetivos e permanentes.

Neste trabalho, para a análise do problema, será apresentada, inicialmente, uma fotografia da situação, elaborada com base nas estatísticas existentes, fazendo-se também uma rápida explanação das teorias majoritárias que procuram explicar o fenômeno da violência hoje verificada no país. Para tanto, foram consultadas publicações e documentos de pesquisa produzidos por organismos internacionais, instituições governamentais e organizações da sociedade civil. Em seguida, serão explanados os principais instrumentos de que o Governo Federal dispõe para lidar com o problema, bem como as principais políticas que tem adotado. Nesse sentido, procurar-se-á, ainda, fazer um exame da importância relativa que o Executivo Federal tem atribuído à questão da Segurança Pública, refletida nas

propostas existentes nos Planos Plurianuais mais recentes, nas leis orçamentárias, bem como na própria execução do orçamento federal.

Ao final, serão apresentados alguns sistemas computacionais que estão em desenvolvimento e implantação, e que prometem, em um futuro próximo, integrar as bases de dados de todo o país na área criminal, auxiliando as corporações policiais em uma melhor intervenção para a manutenção da lei e da segurança do indivíduo.

6.1.1 Um Retrato da Violência no Brasil

O Brasil é um país violento, e essa violência está aumentando gradativamente. As estatísticas referentes ao tema, que serão apresentados a seguir, são muito claras e indicam que a população não está errada em se sentir insegura e à mercê da criminalidade.

Em se tratando de apresentar estatísticas, deve-se decidir preliminarmente quais indicadores serão utilizados para ilustrar a situação. O ideal seria apresentar a evolução nos últimos dez a vinte anos das diversas modalidades de crimes, como o número de homicídios, roubos, seqüestros, estupros, entre outros, e tentar correlacionar esse comportamento com as ações tomadas pelo governo. Ocorre, porém, que, para a maioria absoluta dos casos, esses indicadores não estão disponíveis, ou não apresentam uma série histórica suficientemente longa que permita fazer uma análise da evolução da questão da violência no país.

Verifica-se, por exemplo, que não há indicadores fidedignos da evolução da maior parte dos crimes, em nível nacional, ao longo do tempo. Alguns estados, como Rio de Janeiro e São Paulo, possuem esse acompanhamento. São exceções, no entanto, no âmbito da federação brasileira. Essa situação se revela tanto mais grave quando se sabe que, se a amplitude de um problema não é conhecida, fica mais difícil resolvê-lo. Se não há estatísticas, ou são incompletas, as ações governamentais para combater determinado fenômeno criminal podem acabar se tornando inócuas, acarretando desperdício de recursos.

De modo a tentar corrigir essa situação, o Governo Federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), tem feito um esforço para tornar referidas informações mais confiáveis, centralizando-as em um único banco de dados, que passaram a constituir o Mapa da Criminalidade no Brasil.

Segundo trabalho de consultoria contratado pela SENASP em 2002 junto à Universidade Cândido Mendes (UCAM), apresentado em fevereiro de 2003, qualquer país que deseje levar a cabo a tarefa de montar uma base de dados nacional enfrentará, normalmente, óbices de caráter técnico (compatibilização de definições e critérios de registro, por exemplo), institucional (multiplicidade e heterogeneidade das agências locais produtoras de informações), econômico (escassez de meios humanos e materiais) e até político (resistências a solicitações interpretadas como ingerência do Governo Federal na área de atuação dos estados). Nessa linha, os autores do trabalho lembram a situação dos Estados Unidos da América (EUA), apenas para aquilatar as dificuldades existentes em nosso país. Lá, o sistema Uniform Crime Reports (UCR), criado em 1929, até os dias de hoje não consegue cobrir 100% dos departamentos de polícia, sem falar que se ressentem da ausência dos estados de Indiana, Ohio, Mississipi e Novo México. Por seu turno, o National Incident-Based Reporting System (NIBRS), instituído em 1991 pelo Federal Bureau of Investigation (FBI) para complementar o programa UCR, abrangia total ou parcialmente, em dezembro de 2002, apenas 21 dos 50 estados e pouco mais de 4.200 das mais de 20.000 agências policiais existentes nos EUA, correspondendo a uma cobertura de 17% da população e 15% do universo de crimes registrados (Department of Justice/Bureau of Justice Statistics, **apud** BORGESI, Dorian, **et alli**, *Relatório de consultoria prestada à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça*, Universidade Cândido Mendes – UCAM, 2003).

Embora a coleta de dados para formar a Base Nacional de Estatísticas Criminais tenha sido iniciada pela SENASP em 1999, apenas a partir de 2001 a Secretaria passou a solicitar que as secretarias estaduais de segurança pública enviassem ao órgão as estatísticas mensais referentes às ocorrências criminais, a fim de servirem como insumo para a implementação de políticas na área de segurança pública. Esse tipo de informação, segmentado por estado e com abrangência nacional, pode permitir que se tenha uma visão real da situação do país no que tange a essa área.

À época, porém, observou-se que nem sempre havia uma uniformização no jargão utilizado pelas diferentes secretarias, o que ocasionava problemas na área de estatística. O que um estado considerava como homicídio, por exemplo, o outro poderia não considerar. Para resolver esse problema, a Secretaria Nacional editou um manual de preenchimento do “Formulário de Coleta Mensal de Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia”. Nesse manual, passaram a ser definidos os termos utilizados no formulário de coleta de dados e apresentada a norma legal que define o comportamento como delituoso. Tal iniciativa permitiu que uma mesma ocorrência delituosa pudesse ser classificada de forma semelhante por todas as secretarias dos estados, uniformizando a produção das informações.

Embora de grande utilidade, essa nova metodologia de atuação só passou a apresentar resultados válidos a partir do final do ano de 2001. Para períodos anteriores, não há, em nível nacional, dados confiáveis no que toca aos indicadores de ocorrências criminais.

Um outro problema que se deve ter em mente quando se fala em estatísticas criminais é que, ainda que houvesse um único órgão responsável pela coleta dos dados e seu tratamento, é muito provável que a dimensão real da violência no país não pudesse ser conhecida em toda a sua plenitude. Isso porque há uma quantidade significativa de atos violentos que não são levados ao conhecimento das autoridades públicas pelas vítimas. Esse fato pode se dar, entre outros fatores, pela falta de confiança nos integrantes das corporações policiais (fenômeno comum nas áreas mais pobres e degradadas), pela pouca fé na capacidade da polícia em resolver o problema, ou ainda por vergonha (no caso de violência sexual, ou agressões por familiares).

A única exceção encontrada para essa situação de não-existência de estatísticas de criminalidade é quanto aos indicadores referentes a homicídios. O Ministério da Saúde, por intermédio do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), coleta e classifica dados de mortalidade em geral de todo o país, alimentando a Base de Dados Nacional do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM). Esses dados são extensivamente utilizados por todos os pesquisadores ligados a estudos na área de violência do país, configurando, talvez, a única fonte fidedigna de informações referentes a homicídios para um período relativamente longo.

Embora sejam os dados mais utilizados, algumas ressalvas devem ser feitas. Já se observou que alguns óbitos que constam como tendo causa indeterminada na verdade podem ter sido provocados por homicídios. Como fica automaticamente incluído no processo criminal, como testemunha, o médico que informa no atestado de óbito um homicídio como causa mortis, alguns profissionais preferem registrar a causa como indeterminada, para não se envolverem. Esse fato pode ocorrer mais frequentemente em localidades onde a violência é mais endêmica.

Uma outra fonte de possíveis incorreções é a chamada “exportação de cadáveres”. Como em boa parte das vezes as estatísticas são coletadas nos hospitais, há a tendência de que municípios maiores, com mais recursos, tendam a receber vítimas de homicídios ocorridos em outras localidades, engordando os seus próprios números.

Outro problema se verifica quando o indivíduo, vítima de agressão por arma branca ou de fogo, por exemplo, sobrevive num primeiro momento, mas, pouco depois, vem a falecer em face de complicações derivadas da agressão. Provavelmente, a causa mortis que constará no atestado de óbito não indicará homicídio.

Feitas essas ressalvas, passa-se a exibir, nos gráficos e tabelas seguintes, as estatísticas criminais brasileiras, iniciando-se pela distribuição do número total de ocorrências registradas pelas polícias civis nos anos de 2001 a 2003, consoante quadro elaborado na data de 15/4/2004 pela SENASP, tomando por base dados obtidos junto às secretarias estaduais de segurança pública, às polícias civis e militares, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, à Coordenação Geral de Pesquisa e à Coordenação Geral de Análise da Informação, estes três últimos órgãos integrantes da própria Secretaria Nacional.

Distribuição do Número de Ocorrências registradas pelas Polícias Civis nos anos de 2001, 2002 e 2003.						
Brasil, Regiões e Unidades da Federação	Total de Ocorrências Registradas pelas Polícias Civis					
	2001		2002		2003	
	Valores Absolutos	Percentual	Valores Absolutos	Percentual	Valores Absolutos	Percentual
Brasil	5.145.283	100,0%	5.679.646	100,0%	6.707.642	100,0%
Região Norte	290.850	5,7%	539.453	9,5%	620.299	9,2%
Rondônia	51.915	1,0%	94.283	1,7%	107.996	1,6%
Acre	9.745	0,2%	23.885	0,4%	43.867	0,7%
Amazonas	82.298	1,6%	97.987	1,7%	83.169	1,2%
Roraima	13.275	0,3%	14.476	0,3%	13.959	0,2%
Pará	74.300	1,4%	246.946	4,3%	294.182	4,4%
Amapá	38.740	0,8%	41.354	0,7%	48.472	0,7%
Tocantins	20.577	0,4%	20.522	0,4%	28.654	0,4%
Região Nordeste	810.984	15,8%	850.817	15,0%	906.406	13,5%
Maranhão	96.313	1,9%	119.506	2,1%	130.011	1,9%
Piauí ⁽¹⁾	55.756	1,1%	40.377	0,7%	39.410	0,6%
Ceará	23.502	0,5%	24.753	0,4%	26.248	0,4%
Rio Grande do Norte	52.784	1,0%	75.906	1,3%	94.983	1,4%
Paraíba	70.386	1,4%	68.922	1,2%	69.330	1,0%
Pernambuco	74.054	1,4%	87.399	1,5%	73.820	1,1%
Alagoas	6.058	0,1%	9.744	0,2%	21.787	0,3%
Sergipe	52.391	1,0%	39.223	0,7%	43.881	0,7%
Bahia	379.740	7,4%	384.987	6,8%	406.936	6,1%
Região Sudeste	2.276.927	44,3%	2.423.771	42,7%	2.882.225	43,0%
Minas Gerais	543.667	10,6%	624.164	11,0%	656.897	9,8%
Espírito Santo	39.205	0,8%	66.220	1,2%	60.880	0,9%
Rio de Janeiro	314.017	6,1%	346.892	6,1%	433.988	6,5%
São Paulo	1.380.038	26,8%	1.386.495	24,4%	1.730.460	25,8%
Região Sul	1.326.126	25,8%	1.328.145	23,4%	1.653.048	24,6%
Paraná	243.029	4,7%	250.482	4,4%	304.032	4,5%
Santa Catarina	295.029	5,7%	315.556	5,6%	461.906	6,9%
Rio Grande do Sul	788.068	15,3%	762.107	13,4%	887.110	13,2%
Região Centro-Oeste	440.396	8,6%	537.460	9,5%	645.664	9,6%
Mato Grosso do Sul	48.078	0,9%	80.246	1,4%	91.095	1,4%
Mato Grosso	79.103	1,5%	105.766	1,9%	137.766	2,1%
Goiás	131.190	2,5%	147.839	2,6%	159.160	2,4%
Distrito Federal	182.025	3,5%	203.609	3,6%	257.643	3,8%

Fonte: Ministério da Justiça - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública - Coordenação Geral de Pesquisa e Coordenação Geral de Análise da Informação/ Polícia Civil/ Polícia Militar/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

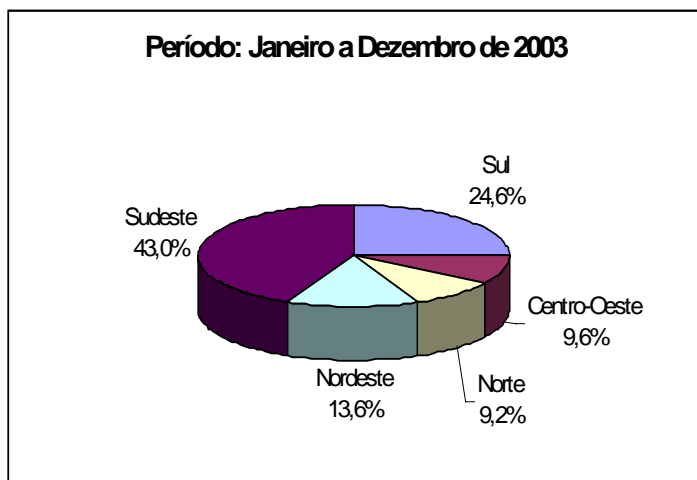
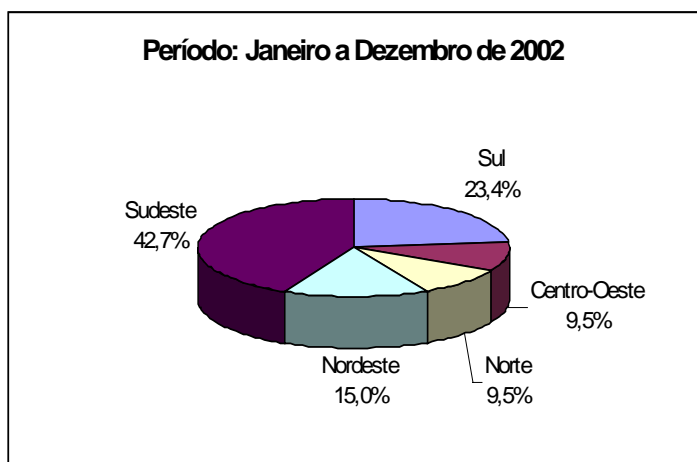
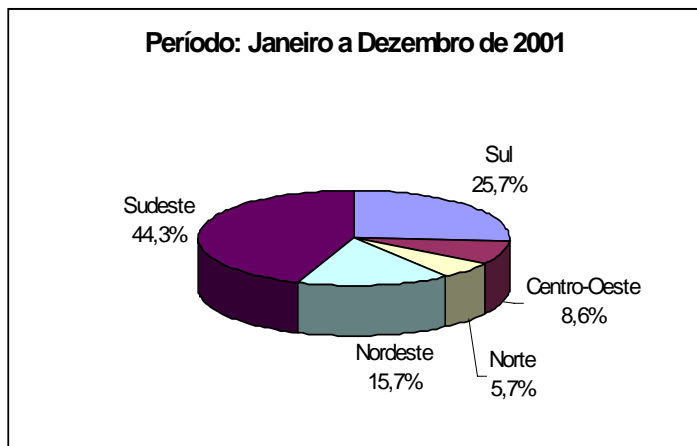
1 - A Secretaria de Segurança Pública do Piauí, informou os dados somente da Capital no último trimestre de 2002. Em 2003, os dados da Região Metropolitana foram informados a partir de julho e não foram informados os dados do interior.

Data da Elaboração da Tabela 12/04/2004.

Nesse contexto, destaque-se que o total de ocorrências registradas no país por ano, entre 2001 e 2003, foi de aproximadamente seis milhões, sendo que cerca de 45% delas se concentraram na Região Sudeste e 20% na Região Sul. Observe-se que o padrão de distribuição espacial das ocorrências no período considerado, de acordo com as regiões geográficas, refletiu de forma próxima os padrões de distribuição espacial da população pelas mesmas regiões, mencionando-se que o Sudeste concentrou cerca de 40% da população e o Sul 13%. De se ressaltar, ainda, que esta concentração de ocorrências na região Sudeste reduziu-se, no período examinado, de 49% em 2001 para 43% em 2003.

Outro fator a ser evidenciado em relação à distribuição espacial das ocorrências é a alta concentração de registros nas capitais dos estados, ressaltando-se que em alguns da Região Norte e Nordeste suas capitais responderam por mais de 70% das ocorrências.

Veja-se, a seguir, a distribuição das ocorrências criminais (registradas pelas polícias civis) por região e ano de ocorrência, podendo-se comparar os gráficos anuais com a projeção populacional estimada para o país, pelo IBGE, para junho de 2003, conforme quadro indicativo.



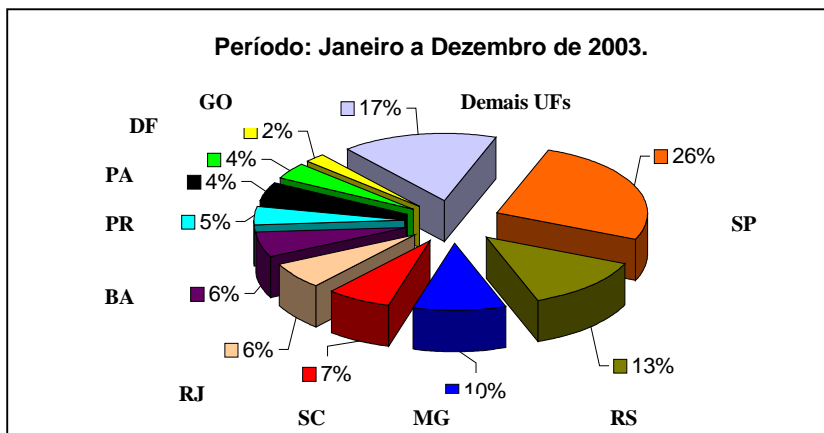
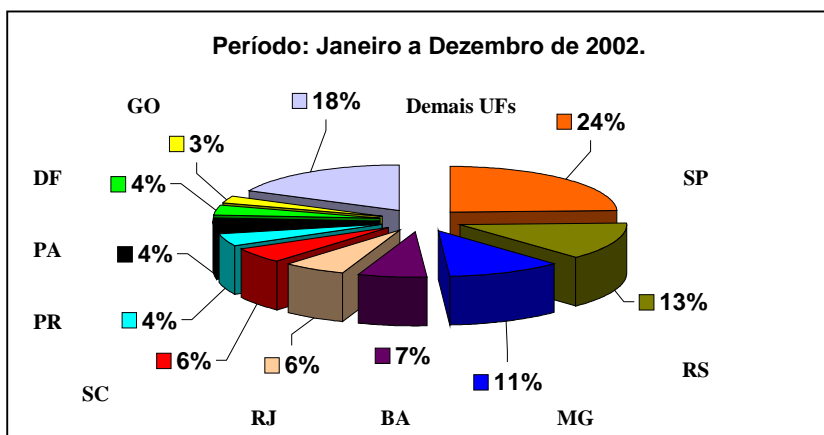
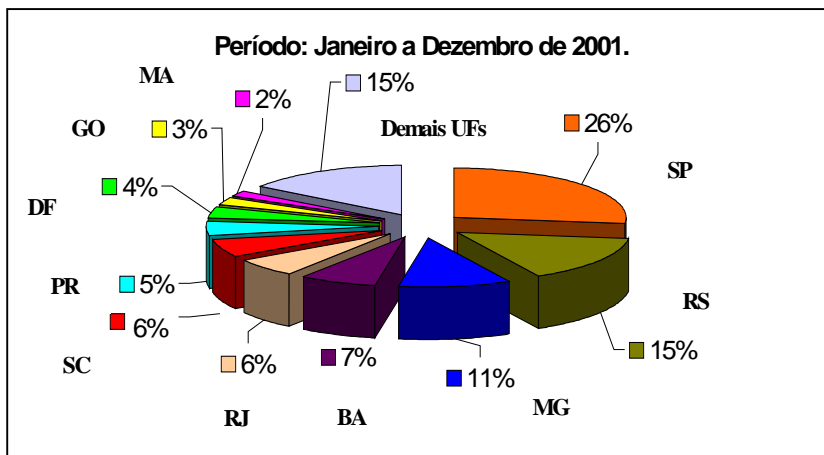
Observe-se que, no tocante ao Sudeste, ao Norte e ao Centro-Oeste, o percentual de notificações é equivalente à participação regional na população do país. Isso, todavia, não ocorre nas regiões Sul e Nordeste. Na primeira, o percentual de registro de ocorrências é em torno de dez pontos maior que aquele relativo à população. Na segunda, ocorre o inverso, ou seja, o percentual de notificações é aproximadamente dez pontos inferior à participação populacional da região.

Projeção Populacional para Junho de 2003	
Regiões	Perc.
Região Norte	7,8%
Região Nordeste	27,9%
Região Sul	42,6%
Região Sudeste	14,7%
Região Centro-Oeste	7,0%

Finalmente, registre-se que a diferença de números e percentuais de notificações consignadas pode ser devida não a um comportamento distinto em termos de violência, que tem se mostrado uniforme em todas as regiões do Brasil, ou seja, crescente a cada ano, mas, na verdade, à precariedade do aparelhamento, em termos dos sistemas de registro, das secretarias estaduais de segurança dos estados mais pobres e menos dotados de recursos materiais e humanos, situação que, por si só, dificulta sobremaneira a coleta e o registro de informações acerca das ocorrências criminais.

Nos quadros ao lado, apresenta-se a mesma distribuição percentual das ocorrências registradas pelas polícias civis entre os anos de 2001 e 2003, agora ordenadas pelas dez unidades federativas com maior volume de notificações. Note-se, ao final, tabela contendo a projeção populacional para junho de 2003, conforme informações do IBGE, apontando a participação percentual dos dez estados brasileiros mais populosos para o período considerado. Tais dados permitem que se faça uma comparação com o percentual de participação dos estados nas notificações.

Nesse contexto, pode-se observar que, no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, conquanto o estado possuísse, em junho de 2003, 8,6 % da população do país, o que o coloca em 3º lugar no ranking dos mais populosos, a participação das notificações no estado, desde 2001, em termos de Brasil, tem permanecido na casa dos 6%, o que indica, ao menos aparentemente, uma tendência de estarem deixando de ocorrer notificações na unidade da federação. Em sentido inverso, note-se o estado do Rio Grande do Sul, que, contando com 6,1% da população brasileira, apresentou, nos últimos três anos, um percentual de notificações de mais de 13% do total verificado no país.



Projeção Populacional para Junho de 2003	
U F	Percentual
S ã o P a u l o	2 2 , 2 %
M i n a s G e r a i s	1 0 , 6 %
R i o G r a n d e d o S u l	8 , 6 %
B a h i a	7 , 7 %
R i o G r a n d e d o S u l	6 , 1 %
P a r a n á	5 , 7 %
P e r n a m b u c o	4 , 7 %
C e a r á	4 , 5 %
P a r á	3 , 8 %
M a r a n h ã o	3 , 4 %
O u t r a s 1 6 U n i d a d e s F e d e r a t i v a s	2 2 , 7 %

Passa-se, a seguir, a apresentar quadro com a distribuição, pelas regiões e estados correlatos, do número das ocorrências de crimes violentos letais intencionais registrados nos anos de 2001, 2002 e 2003. De se destacar que os crimes violentos letais e intencionais constituem a agregação dos homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte, mortes suspeitas e roubos seguidos de morte.

Número de Ocorrências de Crimes Violentos Letais Intencionais ⁽¹⁾ Registradas pelas Polícias Cíveis por 100.000 Habitantes, nos anos de 2001, 2002 e 2003.									
Brasil, Regiões e Unidades da Federação	Crimes Violentos Letais Intencionais								
	2001			2002			2003		
	População	Número de Ocorrências	Taxa por 100.000 habitantes ⁽²⁾	População	Número de Ocorrências	Taxa por 100.000 habitantes ⁽²⁾	População	Número de Ocorrências	Taxa por 100.000 habitantes ⁽²⁾
Brasil	172.385.776	47.246	27,4	174.632.932	47.905	27,4	176.876.251	47.154	26,7
Região Norte	13.245.016	3.490	26,3	13.504.612	3.265	24,2	13.784.895	2.863	20,8
Roraima	1.407.878	735	52,2	1.431.776	720	50,3	1.455.914	569	39,1
Acre	574.366	646	112,5	586.945	396	67,5	600.607	151	25,1
Amazonas	2.900.218	479	16,5	2.961.804	452	15,3	3.031.079	495	16,3
Roraima	337.253	82	24,3	346.866	62	17,9	357.296	64	17,9
Pará	6.341.711	1.107	17,5	6.453.699	1.252	19,4	6.574.990	1.200	18,3
Amapá	498.735	169	33,9	516.514	183	35,4	534.821	192	35,9
Tocantins	1.184.855	272	23,0	1.207.008	200	16,6	1.230.188	192	15,6
Região Nordeste	48.331.118	10.803	22,4	48.845.219	11.188	22,9	49.357.119	11.456	23,2
Maranhão	5.730.432	581	10,1	5.803.283	904	15,6	5.873.646	1.083	18,4
Piauí ⁽³⁾	2.872.983	273	9,5	2.898.191	171	5,9	2.923.695	179	6,1
Ceará	7.547.684	1.338	17,7	7.654.540	1.342	17,5	7.758.437	1.444	18,6
Rio Grande do Norte	2.815.203	331	11,8	2.852.800	367	12,9	2.888.087	440	15,2
Paraíba	3.468.534	894	25,8	3.494.965	790	22,6	3.518.607	799	22,7
Pernambuco	8.008.255	3.258	40,7	8.084.722	3.049	37,7	8.161.828	2.870	35,2
Alagoas	2.856.563	1.043	36,5	2.887.526	1.110	38,4	2.917.678	1.044	35,8
Sergipe	1.817.318	345	19,0	1.846.042	624	33,8	1.874.597	542	28,9
Bahia	13.214.146	2.740	20,7	13.323.150	2.831	21,2	13.440.544	3.055	22,7
Região Sudeste	73.470.738	24.173	32,9	74.447.443	24.814	33,3	75.392.023	24.246	32,2
Minas Gerais	18.127.024	2.218	12,2	18.343.518	2.736	14,9	18.553.335	3.032	16,3
Espírito Santo	3.155.048	1.850	58,6	3.201.712	1.835	57,3	3.250.205	1.872	57,6
Rio de Janeiro	14.558.561	7.068	48,5	14.724.479	7.894	53,6	14.879.144	7.849	52,8
São Paulo	37.630.105	13.037	34,6	38.177.734	12.349	32,3	38.709.339	11.493	29,7
Região Sul	25.453.492	5.304	20,8	25.734.111	4.801	18,7	26.024.981	5.096	19,6
Paraná	9.694.769	2.168	22,4	9.797.965	1.760	18,0	9.906.812	1.731	17,5
Santa Catarina	5.448.702	398	7,3	5.527.718	511	9,2	5.607.160	699	12,5
Rio Grande do Sul	10.310.021	2.738	26,6	10.408.428	2.530	24,3	10.511.009	2.666	25,4
Região Centro-Oeste	11.885.412	3.476	29,2	12.101.547	3.837	31,7	12.317.233	3.493	28,4
Mato Grosso do Sul	2.111.030	718	34,0	2.140.620	767	35,8	2.169.704	686	31,6
Mato Grosso	2.560.537	625	24,4	2.604.723	764	29,3	2.651.313	701	26,4
Goias	5.116.395	1.498	29,3	5.210.366	1.716	32,9	5.306.424	1.419	26,7
Distrito Federal	2.097.450	635	30,3	2.145.838	590	27,5	2.189.792	687	31,4

Fonte: Ministério da Justiça - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública - Coordenação Geral de Pesquisa e Coordenação Geral de Análise da Informação/ Polícia Civil/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

1 - Este indicador é composto pela soma do número de ocorrências dos seguintes delitos: homicídio doloso; lesão corporal seguida de morte; morte suspeita; roubo seguido de morte.

2 - Cálculo feito com base nos Censos Demográficos, Contagem Populacional e MS/SE/Datasus, a partir de totais populacionais fornecidos pelo IBGE, para os anos intercensitários.

3 - A Secretaria de Segurança Pública do Piauí, informou os dados somente da Capital no último trimestre de 2002. Em 2003, os dados da Região Metropolitana foram informados a partir de julho e não foram informados os dados do interior.

Data da Elaboração da Tabela 12/04/2004.

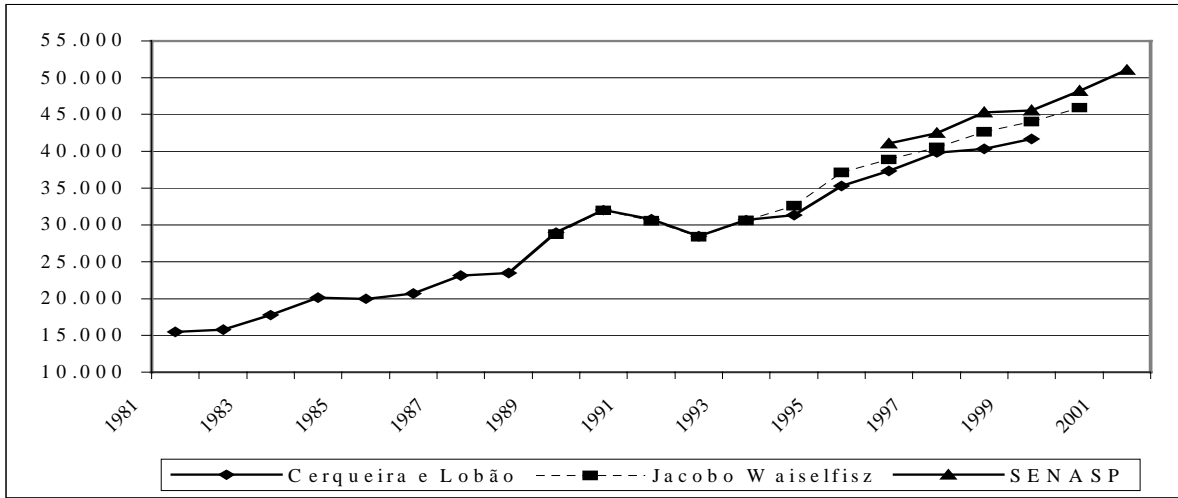
Observe-se, do quadro, que a taxa nacional de ocorrências de crimes violentos letais e intencionais por 100 mil habitantes, verificada no ano de 2003, foi de 26,7. A maior taxa, por unidade federativa, verificou-se no Espírito Santo, sendo de 57,6; a menor, em Santa Catarina, com um valor de 12,5 ocorrências por 100 mil habitantes. As estatísticas apresentadas pelo estado do Piauí em relação a este delito, apesar de relativamente baixas, são inconsistentes devido a problemas na cobertura dos dados enviados.

Registre-se que a maior parte dos estados brasileiros apresenta taxas desse tipo de ocorrência inferiores à média nacional. Não se pôde, no entanto, identificar um padrão de evolução de sua incidência no período analisado. A propósito, merece destaque o fato de que as taxas de crimes violentos letais e intencionais verificadas nos estados do Amapá, Sergipe, Distrito Federal e Rio de Janeiro, conquanto já se situem acima da média nacional, apresentam uma tendência ascendente. Por outro lado, Roraima, Amazonas, Piauí, Paraíba, Tocantins, Paraná e Rio Grande do Sul têm suas taxas abaixo da média nacional e comportamento descendente.

Segue-se agora a evolução específica do número de homicídios desde 1981, conforme trabalhos do IPEA (CERQUEIRA e LOBÃO, 2003), da UNESCO (WAISELFISZ, 2002 - Mapas da Violência I, II e III) e da SENASP. Lembre-se que os autores, embora tenham utilizado a mesma fonte primária de informações (SIM/DATASUS), acabaram chegando a valores um pouco diferentes.

O importante, no entanto, é que os três apontam a mesma tendência: o aumento da violência letal no país.

Evolução do Número de Homicídios no Brasil

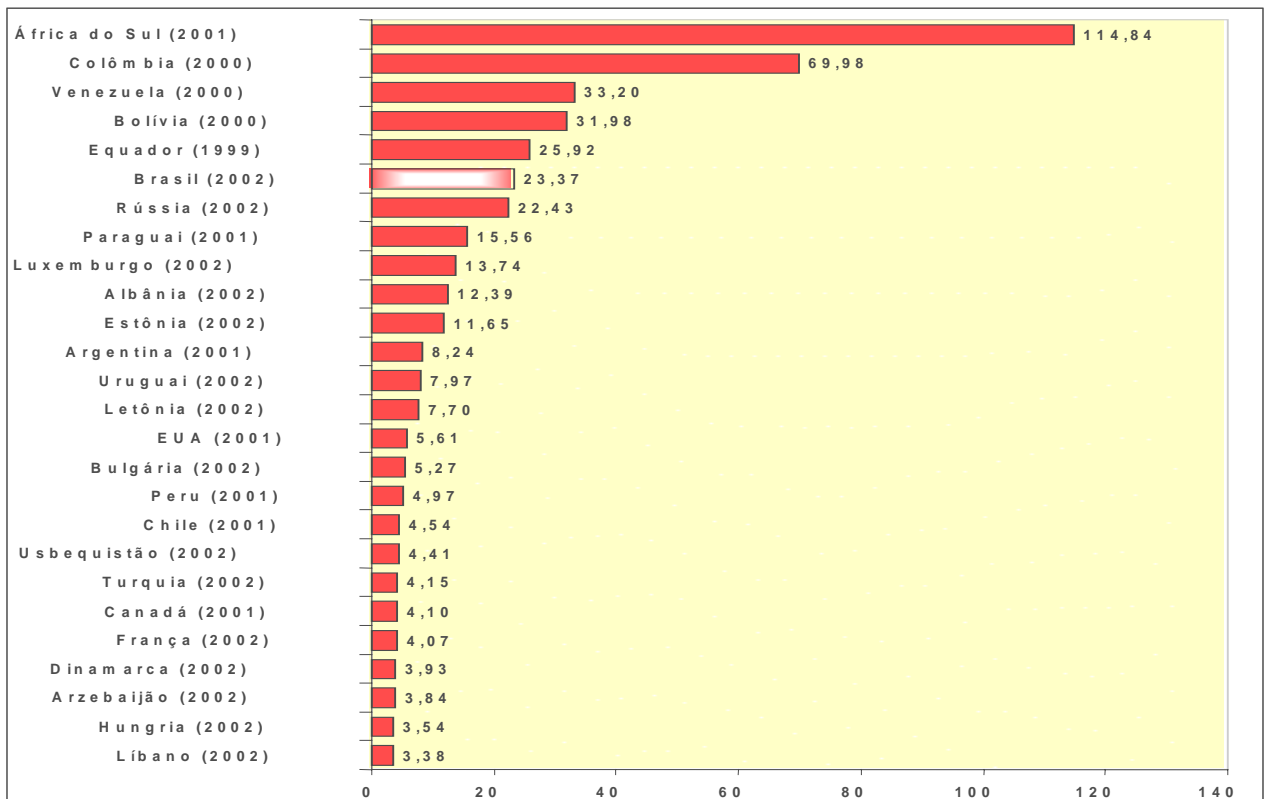


Fonte: Mapa da Violência I, II e III, com dados primários oriundos do DATASUS/MJ, Cerqueira e Lobão, 2003, e SENASP, 2004.
Obs.: os dados sobre o número de homicídios para o ano 2001 ainda são preliminares, sujeitos a futuras retificações.

O que se pode observar do gráfico é que os valores absolutos de homicídios se apresentam crescentes em quase todo o período, com a exceção do biênio 1991-92, quando houve uma redução.

Note-se que, entre 1981 e 2001, houve um aumento no número de homicídios da ordem de 229,6%. No ano de 2000, a mortalidade por causas externas estava em segundo lugar, só perdendo para as doenças cardiovasculares. Dentro dessa classificação, os homicídios representavam o maior percentual, com 38%. A situação se revela ainda mais grave quando se faz um cotejo entre os indicadores existentes no Brasil e os de outros países, como se pode observar dos números integrantes do gráfico que se segue:

Nº de de Homicídios por 100.000 Habitantes para Países Seleccionados



De acordo com o levantamento, o país ocupa a sexta posição entre aqueles de maior violência letal do mundo. Em praticamente todos os que estão acima do Brasil ocorrem problemas conjunturais sérios: a África do Sul é um país que está saindo de um período de política estatal de segregação racial em uma sociedade de maioria negra; a Colômbia se encontra em situação de quase guerra civil, com sérios problemas ligados ao tráfico de drogas; a Venezuela vive graves problemas de governabilidade. Daí de se concluir ser muito ruim a posição relativa do Brasil no contexto mundial.

A título de comparação, o número de mortes no país causadas por homicídios, apenas em 2001, é cerca de 18 vezes maior do que todas as mortes ocorridas entre os palestinos no período 28/9/2000 até 1/3/2004 (2.859, segundo a página eletrônica *The Palestine Monitor*). Aproximadamente quatro anos de conflitos diários com mísseis, bombas e metralhadoras naquela região conturbada não chegaram a representar nem um mês de homicídios no Brasil. A Guerra do Vietnam, ocorrida nas décadas de sessenta e setenta, causou 50.277 mortes entre os americanos (de acordo com o sítio da *The American War Library*). Menos, portanto, do que os homicídios ocorridos no Brasil no ano de 2001.

Além de o Brasil apresentar indicador de homicídios de trinta a quarenta vezes superior a países como Alemanha, Reino Unido e França, há ainda uma característica que diferencia o país dos demais: a intensa utilização de armas de fogo na consecução desse tipo de crime. Em 1998, 61,2% dos homicídios foram perpetrados com armas de fogo, percentual que se elevou para 68,3% em 2000 (WAISELFISZ, 2002). Essa situação contrasta com os demais países, onde a maior parte dos homicídios é realizada com o auxílio de objetos cortantes, penetrantes ou contundentes, e/ou com o uso da força corporal. Deriva desse fato, provavelmente, o ambiente favorável que possibilitou a promulgação, em 2003, do Estatuto do Desarmamento — Lei nº 10.826.O Estatuto elevou de 21 para 25 anos a idade mínima para a aquisição de arma de fogo, restringindo o porte apenas aos responsáveis pela segurança pública, integrantes das Forças Armadas, agentes de inteligência e segurança privada. Afora isso, estabeleceu penas bastante duras para a posse não autorizada de armas. É, certamente, uma tentativa de reverter o quadro de violência no país.

Deve-se ressaltar, ainda, que as estatísticas apresentadas se referem apenas aos que morreram. Em paralelo, há milhares de pessoas feridas e que mantêm seqüelas, tanto físicas como emocionais, para o restante de suas vidas.

Os homicídios, no entanto, não se distribuem de forma homogênea pela população, observando-se comportamentos diversos conforme a faixa etária a ser estudada. Os jovens, principalmente aqueles que se encontram na faixa entre 15 e 24 anos, estão sendo profundamente atingidos pelo problema, conforme se pode ver no quadro a seguir, que examina o período 1996-2000. No primeiro ano, esse grupo já era o segundo maior segmento atingido por homicídios, passando à primeira posição em apenas cinco anos.

Evolução de Indicadores de Homicídios no Brasil por Faixa Etária

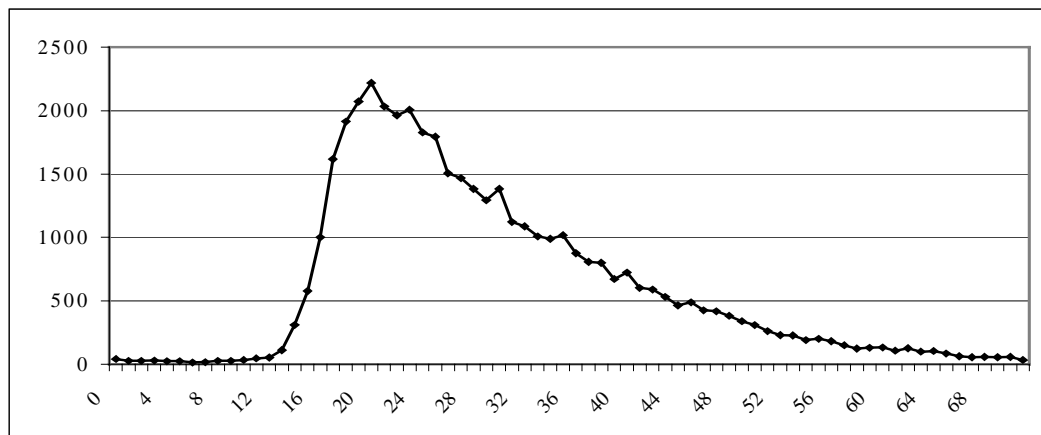
Ano	1996		1997		1998		1999		2000	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
1-14 anos	900	2,2	852	2,0	850	1,9	847	1,9	934	1,9
15-24 Anos	12.316	30,0	13.235	31,2	14.743	32,6	14.965	32,8	16.610	34,5
25-34 Anos	13.999	34,1	14.406	33,9	15.268	33,7	15.197	33,4	15.973	33,1
35-44 Anos	6.904	16,8	7.025	16,5	7.131	15,8	7.438	16,3	7.608	15,8
45-54 Anos	3.086	7,5	3.180	7,5	3.248	7,2	3.318	7,3	3.523	7,3
55-64 Anos	1.367	3,3	1.326	3,1	1.397	3,1	1.471	3,2	1.463	3,0
> 65 Anos	831	2,0	850	2,0	840	1,9	883	1,9	873	1,8

Ignorado	1.666	4,1	1.611	3,8	1.797	4,0	1.440	3,2	1.214	2,5
Total	41.069	100,0	42.485	100,0	45.274	100,0	45.559	100,0	48.198	100,0

Fonte: Ministério da Justiça - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Coordenação Geral de Pesquisa. 1- Banco de Dados dos Sistemas de Informação sobre Mortalidade (SIM).

O aumento da participação dos mais jovens nos indicadores de homicídios pode estar ligado à iniciação cada vez mais prematura, inclusive de crianças, nas lides criminais. Um bom exemplo disso pode ser visto na arregimentação, por parte das quadrilhas de tráfico de drogas, de “soldados” ainda meninos para integrarem seus grupos criminosos. Como é grande o índice de mortalidade nesse tipo de atividade, tal situação acabaria impactando os indicadores gerais.

Número de Homicídios no Brasil por Idade

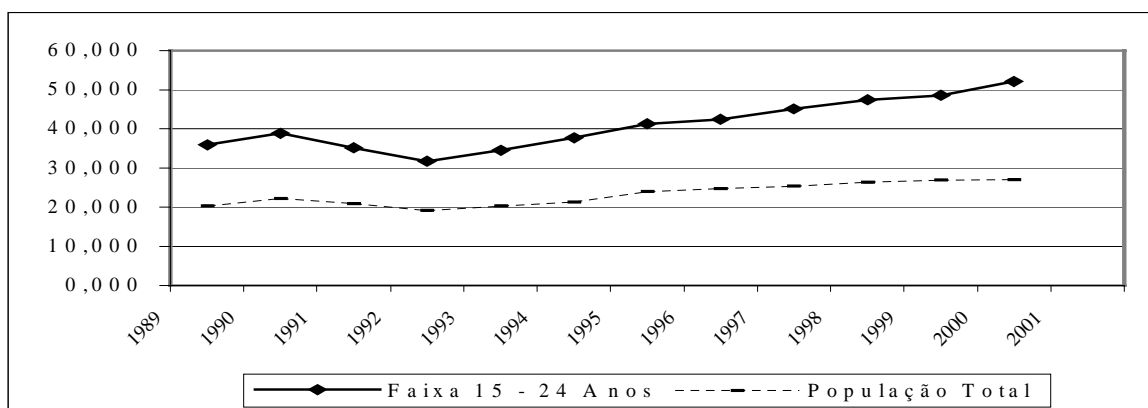


No gráfico anterior, “Número de Homicídios no Brasil por Idade”, apresenta-se a distribuição do número de homicídios por idade, e não mais por faixa etária, para o ano de 2000. Nota-se o pico de ocorrências de mortes de pessoas aos 20 anos de idade.

Da mesma forma, os homicídios atingem principalmente os indivíduos do sexo masculino, com pequena participação das mulheres no total. Em 2000, apenas 8,3% dos homicídios vitimaram mulheres, contra 91,7% envolvendo homens.

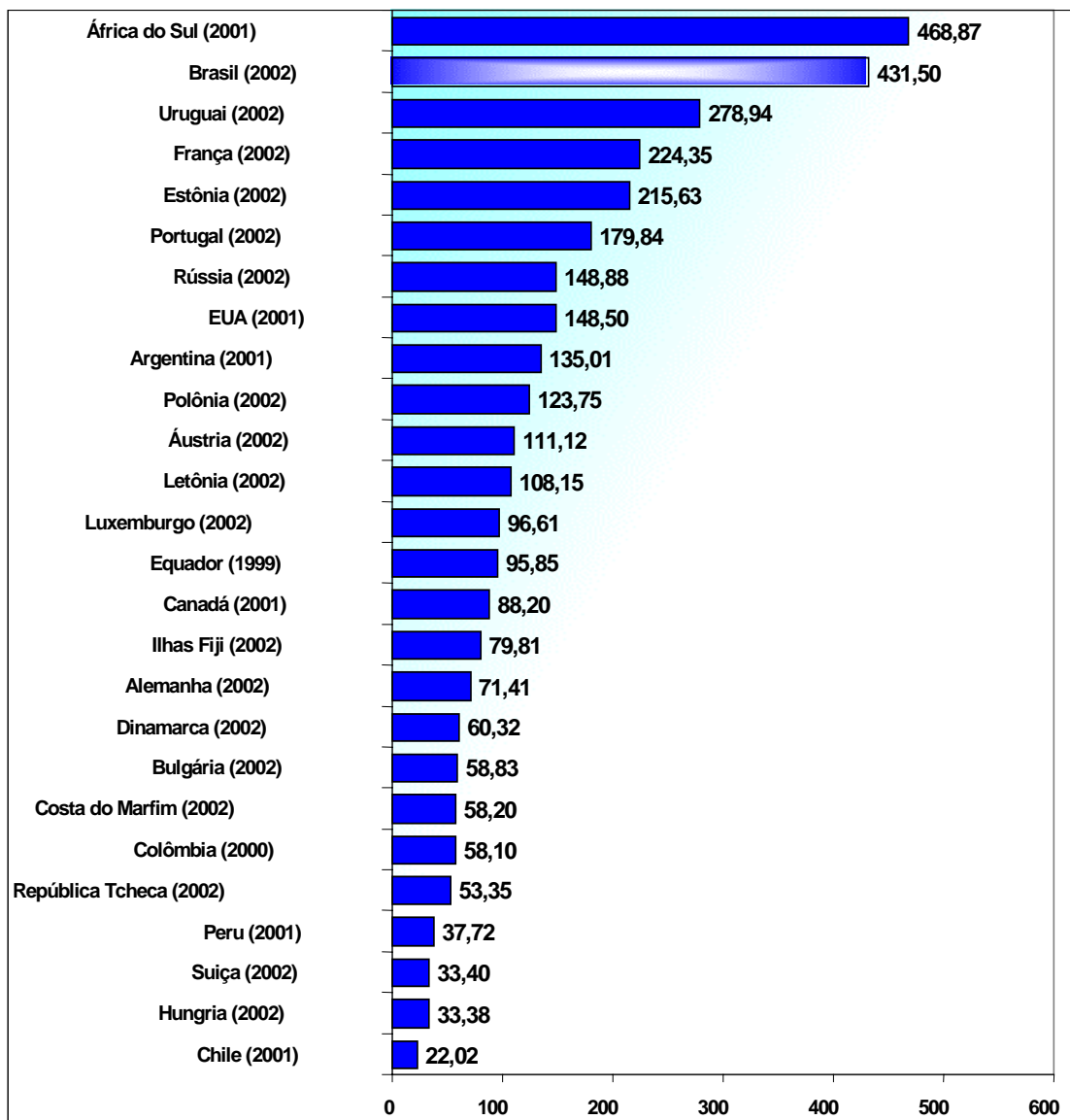
Como se observa no gráfico abaixo, a taxa de homicídios na faixa etária dos 15 aos 24 anos, além de já se apresentar bastante superior ao da população em geral, vem ainda crescendo mais rapidamente. Entre 1989 e 2000, o número de homicídios na população em geral, a cada 100.000 habitantes, evoluiu 33%, saltando de 20,3 para 27. Já na faixa etária de 15 a 24 anos, especificamente, essa evolução foi de 45,1%, ascendendo de 35,9 para 52,1 homicídios por 100.000 habitantes.

Evolução da Taxa de Homicídios por cem mil habitantes - População Total e População na Faixa dos 15-24 Anos



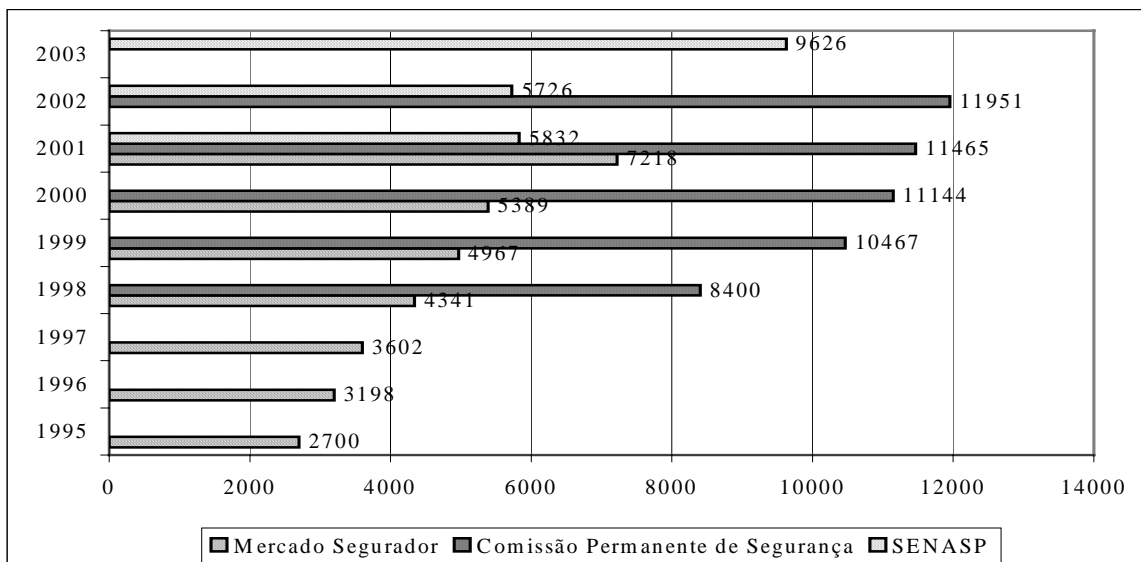
Além de homicídios, o Brasil também se encontra em posição de destaque com relação a um outro indicador, o de roubos. A SENASP, em seu Mapa da Criminalidade Violenta no Brasil, elaborou um gráfico contendo indicadores do número de roubos por cem mil habitantes para 26 países de diversos continentes e em diferentes etapas de desenvolvimento. O Brasil ocupa o 2º lugar no ranking, só perdendo, novamente, para a África do Sul. Na tabela que se segue, é apresentada essa situação:

Taxas de Roubos por cem mil habitantes para Países Selecionados



Nos gráficos que se seguem, são apresentados a evolução dos eventos de roubos de carga no Brasil e o montante dos prejuízos financeiros sofridos pelas empresas. Esse tipo de crime só tem aumentado, desde 1995, sem apresentar qualquer tendência de diminuição de ocorrências. São mostradas séries com informações de três fontes diferentes, para demonstrar, mais uma vez, o problema que a questão das estatísticas, a sua falta ou excesso, tem para o país. Os dados da SENASP são apenas para 2001 e anos posteriores, quando o Ministério da Justiça começou a centralizar a obtenção e classificação de informações da área criminal.

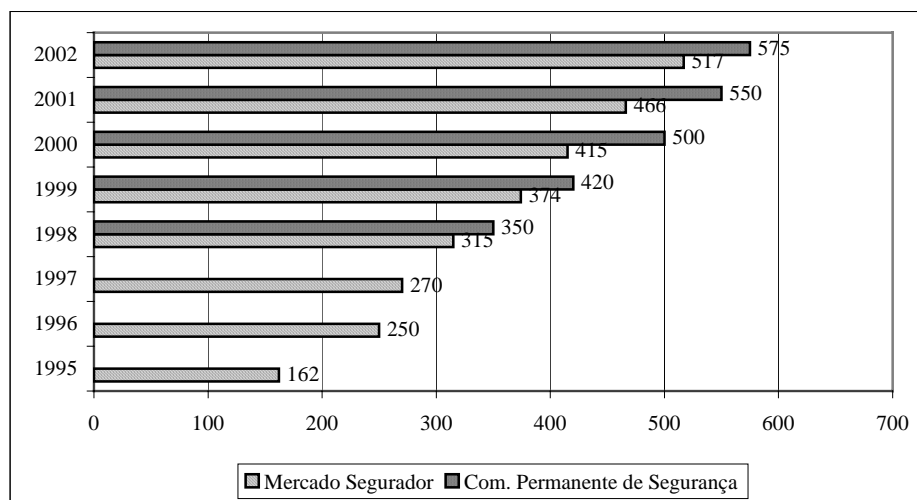
Evolução do Número de Roubos de Carga no Brasil



Fonte: SETCESP e SENASP/MJ.

A proliferação desse tipo de ação criminosa traz inúmeros problemas para todos os setores econômicos. Atualmente, pouquíssimas seguradoras estão trabalhando com transportes, devido aos prejuízos que isso tem trazido. Os custos sobem, uma vez que passa a haver a necessidade de escolta para diversos tipos de cargas, como remédios e eletrônicos, mercadorias que são de grande apelo popular e de fácil repasse. Os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo são os que apresentam a maior participação na incidência de roubos de carga. Em 2003, 73% de todos os roubos verificados no país ocorreram nos dois estados, com o Rio de Janeiro concentrando 36% dos eventos e São Paulo 37%.

Evolução do Prejuízo com Roubos de Carga no Brasil (R\$)



Fonte: SETCESP.

Como mostrado no gráfico acima, em paralelo ao aumento do número de ocorrências, os prejuízos sofridos pelas empresas transportadoras se avolumam, superando a casa dos R\$ 500 milhões a partir do ano de 2000. Há, ademais, um outro custo para a sociedade. Uma parcela dos produtos provenientes de roubos e furtos de carga acaba chegando às ruas das cidades, por intermédio de camelôs e do comércio informal, o que ajuda a degradar ainda mais o ambiente urbano.

Os dados e indicadores apresentados até o momento foram gerais, demonstrando a situação do país como um todo. Ocorre que o Brasil não é homogêneo; muito pelo contrário, é um país com condições econômicas e sociais extremamente diversas entre as suas regiões e estados.

Com o fito de analisar a diversidade regional, serão apresentadas a seguir algumas tabelas provenientes da SENASP, com dados de criminalidade por estado. Os índices de criminalidade e o efetivo de policiais são apresentados por unidades da federação para os anos de 2001, 2002 e 1º semestre de 2003. O objetivo é classificar os estados em grupos, destacando os que apresentam maiores e menores índices de criminalidade. Foram utilizados métodos estatísticos de análise de classificação, mais especificamente análise de agrupamento, para distinguir os conjuntos. Essa técnica, também conhecida por análise de conglomerados (*cluster analysis*), se caracteriza pela classificação dos itens de uma amostra em grupos — os conglomerados —, de tal forma que os objetos dentro de um conjunto sejam altamente similares, e agrupamentos distintos sejam dissociados no mais alto grau possível. Por exemplo, pode-se desejar reunir as empresas de transporte público de uma certa região segundo a qualidade de seus serviços. É desejável que as empresas classificadas num mesmo grupo ofereçam serviços com a mesma qualidade, e empresas em grupos distintos tenham serviços com qualidade diferenciada. Uma análise detalhada desse método pode ser encontrada em EVERITT e DER, 2001, e EVERITT e DUN, 2000. Com a técnica, foram reunidos itens (unidades da federação) similares em função de suas características (índices de criminalidade), de forma que os objetos que pertencem a cada grupo são muito similares, sendo os outros grupos distintos no mais alto grau possível.

Os quadros a seguir continuam a retratar o número de crimes oriundos de ocorrências registradas pelas polícias civis por 100.000 habitantes, nos anos de 2001, 2002 e 2003. Destaque-se que, mais uma vez, não foram considerados os dados do estado do Piauí, porquanto não apresentados até a época da elaboração dos estudos.

No quadro inicial, que retoma a distribuição dos crimes violentos letais e intencionais segundo regiões geográficas e unidades da federação, cumpre lembrar que o indicador é composto pela soma do número de ocorrências dos seguintes delitos: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, morte súbita e roubo seguido de morte.

**Taxa de Ocorrência de Crimes Violentos Letais
Intencionais Registradas pelas Policias Civis por 100.000 Habitantes
nos anos de 2001, 2002 e 1º Semestre de 2003**

Grupos	2001		2002		1º Semestre de 2003	
	Unidade da Federação	Taxa	Unidade da Federação	Taxa	Unidade da Federação	Taxa
Brasil	26.8		27.3		14.0	
G - 1	ES	58.7	ES	57.6	ES	28,8
	RJ	47.6	RJ	53.4	RJ	28,0
	RO	47,0	RO	46.7	PE	22,7
	PE	40.7			AL	20,4
	SP	34.6			RO	19,4
	MS	34,0				
	AP	33.9				
	DF	31.7				
G-2	RS	26.6	PE	37.7	SE	16,4
	GO	24.6	MS	35.8	SP	15,9
	MT	24.4	AP	35.4	AP	15,7
	RR	24.3	SE	33.8	DF	15,6
	AC	23.5	SP	32.4	MS	14,8
	TO	23,0	AC	30.7	RS	13,5
	PR	22.4	GO	29.5	GO	13,3
	AL	22.3	MT	29.3	BA	12,1
	BA	20.7	DF	27.5	AC	11,9

PB	19,5	AL	26,8	RR	11,3
SE	19,0	RS	24,3	PB	11,0
CE	17,7	PB	22,6	CE	9,3
PA	17,5	BA	21,4	MA	9,0
AM	16,5	PA	19,4	AM	8,4
MG	12,2	PR	18,0	PA	8,1
RN	11,8	RR	17,9	MG	8,1
MA	10,1	CE	17,5	TO	7,6
SC	7,7	TO	16,6	PR	7,0
		MA	15,6	RN	6,3
		AM	15,3	MT	6,1
		MG	14,9	SC	6,0
		RN	12,3		
		SC	8,8		

Fonte: SEMAG, a partir de dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.

Notas: UF = Unidades da Federação; T=Taxa de Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis por 100.000 Habitantes; G = Grupo de classificação de T; G1 = UF com as maiores taxas; G2 = UF com as menores taxas.

Pode-se observar que as taxas de ocorrência dos crimes apresentadas nesse quadro estão ordenadas de forma decrescente. As taxas registradas por unidade da federação, em 2001, 2002 e no 1º semestre de 2003 estão divididas em 2 grupos, G1 e G2. As unidades da federação com as maiores taxas foram classificadas no grupo 1. Percebe-se que os estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro lideram o grupo 1 nos três períodos analisados. Roraima, Pernambuco, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Amapá e Distrito Federal integram também, pelo menos uma vez, os grupos dos estados com maiores taxas de crimes violentos letais intencionais por cem mil habitantes.

O quadro mostra que Santa Catarina destaca-se por apresentar a menor taxa de criminalidade nos três períodos analisados. Um outro aspecto interessante revelado é que enquanto alguns estados reduziram sucessivamente seus índices de ocorrência de crimes nos três períodos, melhorando suas posições relativas, outras unidades da federação pioraram sua posição. Ao longo dos três períodos analisados, o estado de Tocantins passou da 14ª posição em 2001 para a 21ª e a 22ª posições, sucessivamente. Da mesma forma, o estado do Paraná passou da 15ª posição para a 18ª e a 23ª, consecutivamente. Outros estados, como Alagoas, Bahia, Sergipe e Maranhão, pioraram seguidamente suas posições relativas ao longo do período observado.

O quadro a seguir evidencia a distribuição dos crimes violentos não letais contra a pessoa segundo regiões geográficas e unidades da federação. Esse indicador é composto pela soma do número de ocorrências dos seguintes delitos: atentado violento ao pudor, estupro, lesão corporal dolosa, roubo seguido de morte, tentativa de homicídio e tortura.

Número de Ocorrências de Crimes Violentos não Letais Contra Pessoa Registradas pelas Polícias Cíveis por 100.000 Habitantes nos anos de 2001, 2002 e 1º Semestre de 2003

Grupos	2001		2002		1º Semestre de 2003	
	UF	Taxa	UF	Taxa	UF	Taxa
Brasil		322,1		324,3		144,2
G-3	SP	768,0				
	RJ	681,0				
G-2	MS	405,6	SP	742,8	SP	370,6
	MG	349,4	RJ	629,0	MS	230,9
	BA	271,3	MS	482,3	MG	185,8

	DF	191,4	MG	419,1	RJ	139,5
			BA	278,9	BA	137,4
			DF	142,4	DF	72,0
G-1	AM	125,8	RS	121,5	RS	65,8
	RS	122,3	SE	115,1	SE	59,1
	RO	104,6	RO	100,3	RO	55,0
	RR	100,5	AM	94,9	PE	51,9
	PE	71,8	PE	89,0	GO	47,4
	GO	70,4	AC	85,7	AC	44,7
	AP	63,4	GO	84,0	AP	36,0
	ES	63,0	ES	83,9	ES	35,7
	MT	61,6	AP	79,4	PR	27,6
	AC	61,1	RR	66,0	RN	24,5
	RN	45,4	MT	63,4	RR	23,7
	SC	39,2	RN	59,2	SC	22,0
	PA	36,2	PR	57,0	PA	21,5
	TO	35,0	SC	40,5	TO	21,2
	PR	34,7	PA	38,4	AM	20,6
	SE	28,8	MA	37,1	MA	19,2
	CE	24,4	TO	35,9	AL	12,8
	MA	23,5	PB	23,2	CE	11,9
	PB	21,2	AL	18,3	MT	11,2
	AL	18,8	CE	17,7	PB	10,5

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP (2004)

Notas: UF = Unidades da Federação; T=Taxa de Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis por 100.000 Habitantes; G = Grupo de classificação de T; G1 = UF com as menores taxas; G2 = UF com as taxas intermediárias; G3 = UF com as maiores taxas.

Observe-se que em 2001 a análise de classificação gerou três grupos, enquanto em 2002 e no 1º semestre de 2003 foram gerados apenas dois grupos. Como as taxas de criminalidade estão ordenadas de forma decrescente, de acordo com essa segunda tabela, os grupos com maior numeração incluem as unidades da federação com maiores taxas de criminalidade.

Pode-se verificar que São Paulo lidera o ranking entre os estados mais violentos nos três períodos examinados. Os estados que se destacaram como os mais violentos na modalidade de crime analisada são, respectivamente: São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia e Distrito Federal.

Com base no citado quadro, também se pode concluir que os estados do Acre, Roraima e Mato Grosso melhoraram sucessivamente suas posições relativas ao longo do período examinado, enquanto que Paraná e Alagoas pioraram suas posições no ranking desta modalidade de crime.

O quadro que se segue retrata a distribuição dos crimes violentos contra o patrimônio segundo regiões geográficas e unidades da federação. Esse indicador é composto pela soma do número de ocorrências dos seguintes delitos: extorsão mediante seqüestro, roubo a coletivo, a estabelecimento comercial, a residência, a transeuntes, de carga, a estabelecimento bancário, de veículo, seguido de morte, e outros roubos.

Número de Ocorrências de Crimes Violentos Contra o Patrimônio Registradas pelas Polícias Cíveis por 100.000 Habitantes nos anos de 2001, 2002 e 1º Semestre de 2003

Grupos	2001		2002		1º Semestre de 2003	
	Unidade da Federação	Taxa	Unidade da Federação	Taxa	Unidade da Federação	Taxa
Brasil	415,7		441,8		236,4	
G-1	DF	1231,5	DF	1108,5	DF	677,6
	SP	856,2	SP	811,9	SP	431,8
	RJ	667,6	RJ	779,3	RJ	410,2
	RS	569,4			RS	321,9
	RO	474,1			PA	292,1
					GO	266,7
					RO	212,5
					AP	209,4
G-2	GO	380,4	RS	560,7	BA	168,3
	PE	340,3	RO	464,4	ES	166,5
	PA	294,9	GO	448,3	SE	137,1
	MT	291,6	PA	412,1	PR	136,1
	BA	267,8	AP	398,1	RN	115,7
	SE	247,5	MT	367,3	MT	108,6
G-3	RN	246,5	PE	365,6	MA	107,0
	PR	232,4	BA	294,5	MG	104,4
	AC	163,7	PR	277,4	SC	88,1
	MS	162,1	SE	274,6	AM	81,3
	AP	156,2	RN	262,7	MS	80,0
	MA	138,3	ES	246,8	AC	71,2
	ES	137,7	MS	209,5	PB	68,8
	AM	133,5	AC	209,0	PE	64,4
	PB	124,1	RR	173,0	TO	53,1
	SC	110,5	MA	172,7	RR	50,5
	MG	86,2	PB	161,1	AL	29,0
	RR	79,2	MG	157,3	CE	22,7
	TO	60,9	AM	156,1		
	CE	40,7	SC	133,1		
	AL	20,1	TO	72,2		
			CE	37,6		
		AL	23,7			

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP (2004)

Notas: UF = Unidades da Federação; T=Taxa de Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis por 100.000 Habitantes; G = Grupo de classificação de T.

Nessa modalidade de delito, o Distrito Federal, seguido de São Paulo e Rio de Janeiro (todos incluídos no grupo 1), lidera o ranking dos estados mais violentos nos três períodos analisados. Rio Grande do Sul e Roraima também fazem parte do grupo 1 em 2001 e no 1º semestre de 2003. Em 2002,

embora façam parte do grupo 2, os estados em questão lideram o ranking nesse grupo. Destaque-se que outras unidades da federação também são reunidas no grupo 1, como Pará, Goiás e Amapá.

De se ressaltar que alguns estados como Pará, Espírito Santo e Minas Gerais tiveram uma piora relativa ao longo do período analisado, enquanto outros como Pernambuco, Acre e Mato Grosso do Sul reduziram sucessivamente ao longo do mesmo período o número de ocorrências de crimes violentos contra o patrimônio.

No próximo quadro, é mostrada a razão entre o número de habitantes e o total de policiais (civis e militares) por unidade da federação, em 2001 e 2002. Destaque-se que os estados de Sergipe, Rio Grande do Norte e São Paulo não apresentaram tais informações no ano de 2002. Percebe-se que, quanto maior a taxa, menor o número de policiais por habitantes. Inversamente, quanto menor a taxa, maior o número de policiais por habitantes.

Distribuição de habitantes por Policial (civil ou militar) em 2001/2002

Grupos	UF	H-2001	UF	H-2002
G-1	GO	762	MA	662
	MA	659	CE	544
			PR	505
G-2	CE	537	MG	436
	PR	500	PA	431
	PA	426	PI	412
	AM	419	BA	391
	BA	407	SC	388
	MG	403	PE	384
	SC	390	RS	377
	PI	389	AM	361
	MT	388	MS	356
	PE	375	ES	341
	PB	368	MT	340
	RS	368	PB	324
	MS	348	RJ	305
	ES	336	SP	
	SP	323	TO	301
	RJ	321	RN	
	RN	320	RO	287
	AL	318	AL	285
	TO	292	SE	
SE	286	GO	283	
RO	280			
G-3	AC	197	AC	204
	AP	139	RR	136
	RR	130	AP	131
	DF	107	DF	108

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.

Ao se analisar o quadro, percebe-se que as unidades da federação estão classificadas em três grupos. O grupo 3 apresenta os estados com maior número de policiais por habitante; o grupo 1, aqueles com o menor número.

Com base nessas informações, verifica-se que o grupo 3 é formado pelo Distrito Federal, Roraima, Amapá e Acre nos dois períodos analisados. Esses estados apresentam o maior número de policiais por habitantes. A posição do Distrito Federal explica-se pelo fato de Brasília ser a capital da República, contando, por isso mesmo, com um forte aparato de segurança. Não obstante, o DF apresenta-se como um dos entes federativos mais violentos do país, conforme análise dos quadros anteriores. Por

outro lado, os demais estados desse grupo apresentam os menores contingentes populacionais do Brasil, todos com população inferior a 587 mil pessoas no período analisado.

Do exame dos dados dos quadros em questão, poder-se-ia perguntar como o efetivo de policiais se correlaciona com as três modalidades de crimes analisadas. Será que o número de policiais nas corporações inibe a criminalidade? Outra questão relevante: como as diversas modalidades de crimes violentos interagem, ou, como se correlacionam? Será que eles se correlacionam positivamente, negativamente, ou mesmo não se correlacionam? A tabela apresentada a seguir, Matriz de Correlação, sugere algumas respostas para tais indagações:

**Correlação entre modalidades de crimes
Violentos e efetivo policial - 2001**

	CVLI	CVNL	CVCP	EP
CVLI	1,000	0,508**	0,505**	-0,430*
CVNL		1,000	0,516**	-0,162
CVCP			1,000	-0,084
EP				1,000

Nota: Correlação de Spearman; CVLI = crimes violentos letais intencionais; CVNL = crimes violentos não letais; CVCP = crimes violentos contra o patrimônio; EP = efetivo policial; ** = correlação significativa ao nível de 1%; * = correlação significativa ao nível de 5%.

Considerando-se a correlação entres as variáveis significativas a 1% e 5%, podemos verificar que há uma correlação negativa entre número de habitantes por policial, ou efetivo policial (EP), e o número de ocorrências de crimes violentos letais intencionais por cem mil habitantes (CVLI). Isso significa que quanto maior o número de habitantes por policial (ou menor o número de policiais por habitante), menor o número de crimes violentos letais por cem mil habitantes. Tal resultado indica que menores índices dessa modalidade de crime demandam um menor número de policiais. Desta forma, o número de policiais seria determinado pelo índice de criminalidade. A interpretação faz sentido se considerarmos que geralmente as políticas públicas no Brasil não possuem caráter preventivo, mas sim repressivo.

Não se pode deixar de comentar o fato de não haver correlação entre o efetivo de policiais e as duas outras modalidades de crime: número de ocorrências de crimes violentos não letais contra pessoa por cem mil habitantes (CVNL) e número de ocorrências de crimes violentos contra o patrimônio por cem mil habitantes (CVCP). Um outro resultado interessante mostra que há uma correlação positiva entre as três modalidades de crime. Tal resultado sugere que tais crimes não são concorrentes entre si, mas, contrariamente, poderiam ser complementares.

Com base na Tabela de Correlação entre modalidades de crimes violentos e efetivo policial, ano 2002, apresentada a seguir, pode-se observar que para o ano de 2002 a correlação entre as variáveis são praticamente idênticas aos resultados de 2001.

**Correlação entre modalidades de crimes
violentos e efetivo policial – 2002**

	CVLI	CVNL	CVCP	EP
CVLI	1,000	0,455*	0,563**	-0,484*
CVNL		1,000	0,588**	-0,137
CVCP			1,000	-0,281
EP				1,000

Nota : Correlação de Spearman; CVLI = crimes violentos letais intencionais; CVNL = crimes violentos não letais; CVCP = crimes violentos contra o patrimônio; EP = efetivo policial; ** = correlação significativa ao nível de 1%; * = correlação significativa ao nível de 5%..

Além dos indicadores de criminalidade apresentados pelos órgãos de segurança, um outro instrumento bastante útil para se mensurar o nível de criminalidade em uma região e/ou país é a pesquisa de vitimização. Tal pesquisa envolve a determinação de uma amostra populacional e um trabalho de *survey* em que se fazem várias perguntas ao entrevistado sobre a ocorrência de fatos violentos perpetrados contra si ou sua família durante um determinado período.

Esse tipo de pesquisa cobre uma lacuna importante no que concerne às informações sobre criminalidade. Como já dito antes, nem sempre as vítimas vão à polícia apresentar queixa-crime. De acordo com o Instituto Europeu de Criminologia da ONU (UNICRI), em pesquisa com dados de 1988 a 1992, chegou-se à conclusão que 51% dos delitos não são comunicados à polícia. A pesquisa, então, já com o uso de métodos estatísticos avançados e metodologia adotada no âmbito do projeto *International Crime Victimization Survey* (ICVS), conseguiu dimensionar essa falta de notificação e quantificar a real situação da região estudada no que concerne à segurança pública.

O Brasil não possui tradição de realizar pesquisas de vitimização em nível nacional. A mais recente dessas pesquisas foi realizada nos meses de abril e maio de 2002, ainda na gestão presidencial anterior, mas abarcou apenas as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória e Recife. Essas regiões foram escolhidas por haverem sido beneficiadas pelo Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), previsto no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública.

Foram entrevistadas 2.800 pessoas, maiores de dezesseis anos, moradores daquelas cidades, cuja seleção ocorreu por sorteio probabilístico. As entrevistas — 700 em cada cidade — foram feitas nos domicílios dos entrevistados, durante os meses de abril e maio de 2002. O questionário e os procedimentos da pesquisa foram elaborados a partir da metodologia sugerida pelo UNICRI. O resultado final do trabalho constou de 26 itens, cada um deles subdividido conforme o tipo de crime, a renda e a escolaridade da vítima. Observa-se nas tabelas que se seguem a apresentação de alguns dos resultados obtidos da pesquisa:

Vitimização por Tipo de Crime e Cidade

Vitimização em 5 anos	Total	São Paulo	Rio de Janeiro	Recife	Vitória
Roubo/furto de motocicleta*	24	25	29	7	2
Depredação em automóvel*	23	21	22	39	21
Roubo/furto de bicicleta*	20	19	22	17	26
Roubo/furto de automóveis*	18	20	15	9	7
Roubo	18	18	17	22	10
Furto de algo dentro do automóvel *	17	20	12	17	23
Furto	12	11	10	21	10
Agressão física	8	7	7	14	10
Arrombamento	6	7	5	9	9
Tentativa de arrombamento	6	6	6	11	7
Agressão sexual	4	5	3	7	4
Média	13	13,25	12,33	14,42	10,75
Prevalência - Últimos Anos	51	52	47	57	51
Prevalência - Último Ano (2001)	35	37	32	34	33

Nota: * = apenas para proprietários. Fonte: Pesquisa de Vitimização Ilanud/FIA/GSI-2002.

Dos resultados, vê-se que mais da metade da população acima de 16 anos dessas capitais teria sido vítima de algum tipo de violência nos últimos cinco anos, sendo mais de um terço no último ano. Provavelmente por isso reina um forte sentimento de insegurança, bem como a sensação, no seio da população, de que a criminalidade está piorando, conforme pode ser visto nas tabelas a seguir:

Sentimento de Insegurança por Cidade

Sentimento de Insegurança	Total	São Paulo	Rio de Janeiro	Recife	Vitória
Probabilidade de ser vítima de furto ou roubo nos próximos 12 meses	67	72	58	64	63
Evitou locais ou pessoas por razões de segurança	57	54	61	63	59
Conversou sobre crime nas últimas 2 semanas	35	30	42	41	41
Sente-se muito inseguro ao andar na vizinhança quando escurece	34	42	21	38	34
Soma : Índice de Insegurança	193	198	182	206	197

Fonte: Pesquisa de Vitimização Ilanud/FIA/GSI-2002.

Conforme exposto na pesquisa de vitimização, a insegurança nos grandes centros é generalizada, acarretando, inclusive, alterações comportamentais por parte dos moradores dessas localidades. Ressalte-se o elevado percentual de 67% de pessoas que acham que vão ser vítimas de algum ato ilícito, o que evidencia, mais uma vez, a sensação de vulnerabilidade que toma conta da população.

Na tabela apresentada a seguir, há uma avaliação, por parte da população, no que tange ao quadro evolutivo da criminalidade. A maior parte das pessoas entrevistadas acredita que a violência piorou nos últimos anos, sendo um dos problemas mais importantes do Brasil.

Avaliação da Questão da Segurança

Avaliação da Segurança	Total	São Paulo	Rio de Janeiro	Recife	Vitória
Criminalidade no estado está piorando comparando com 5 anos atrás	82	83	84	78	72
Criminalidade no Brasil está piorando comparando com 5 anos atrás	81	80	83	79	73
Criminalidade na cidade está piorando comparando com 5 anos atrás	75	68	84	79	70
Problema mais importante do Brasil (segurança/violência)	64	66	59	67	60
Problema mais importante na cidade (segurança/violência)	64	62	68	62	68
Violência aumentou na vizinhança	41	40	42	45	47
Média	58,14	57	60	58,57	55,71

Fonte: Pesquisa de Vitimização Ilanud/FIA/GSI-2002.

6.1.2 As Raízes da Violência

Como se pôde ver no item anterior, o Brasil exhibe um situação, no que tange à Segurança Pública, muito pouco invejável, possuindo algumas das maiores taxas de homicídios e roubos por cem mil habitantes do mundo.

Importa, nesse momento, fazer uma breve reflexão sobre as principais teorias que tentam explicar a questão da violência no país, na visão de diferentes pesquisadores e autoridades no assunto.

Quais os motivos que podem estar levando o Brasil a apresentar níveis de indicadores tão altos com relação a essa questão? Não se esqueça que, das respostas a essa pergunta, programas de prevenção podem ser idealizados e levados a cabo e programas de policiamento repressivo podem ser iniciados, ou redirecionados, com reflexos no nível geral de segurança pública.

Por primeiro, deve-se frisar que não há uma causa única para a violência, subsistindo numerosas teorias que procuram apresentar suas causas e fatores. Em trabalho concluído em 2003 no âmbito do IPEA, CERQUEIRA e LOBÃO fazem uma resenha da principal literatura internacional na área de criminologia, apresentando, ao final, as teses mais adotadas sobre o assunto, os enfoques que cada uma delas aborda, bem como as variáveis que procuram explicar o comportamento da situação de criminalidade.

Far-se-á, a seguir, a apresentação das mencionadas teorias, com as suas principais linhas de abordagem e variáveis explicativas. Procurar-se-á durante esse processo fazer uma contextualização da situação do Brasil. Alerta-se que as teorias não são determinantes em si, regendo o comportamento individual – elas são teorias sociológicas e procuram tratar da sociedade como um todo.

O que pode ser visto é que o Brasil apresenta uma situação desvantajosa em praticamente todas as análises empreendidas. Vê-se que uma política governamental central voltada para a melhoria das condições de desigualdade e pobreza da população atuaria positivamente em parte considerável das variáveis explicativas da violência.

Teoria da Desorganização Social

Essa teoria segue uma abordagem em torno do sistema social existente à volta das comunidades, as quais são entendidas como um complexo sistema de rede de associações formais e informais. Dessa maneira, uma comunidade desestruturada poderia dar margem a uma elevação dos incidentes criminais, com um eventual efeito de retroalimentação positiva: o aumento da criminalidade causando maior desorganização social, a qual, por sua vez, causaria novo aumento da criminalidade.

Talvez o melhor exemplo de aplicação dessa teoria na atualidade seja a África do Sul, a qual, após o término do regime do *apartheid*, teve toda a sua estrutura social alterada. Os indicadores de criminalidade cresceram brutalmente desde então, tornando o país um dos mais violentos do mundo, como já apresentado anteriormente.

As variáveis analisadas nessa abordagem são o **status** econômico dos indivíduos, a heterogeneidade étnica, a mobilidade residencial, a desagregação familiar, a urbanização, as redes de amizades locais, os grupos de adolescentes sem supervisão, a participação institucional, o desemprego e a existência de mais de um morador por cômodo. Muitas dessas variáveis sofrem influência de políticas governamentais, as quais, quando voltadas para o crescimento econômico, a redução da pobreza e desigualdade, poderiam, segundo a teoria, ter um efeito redutor nos indicadores de violência.

Aplicando-a ao Brasil, vê-se que o país hoje apresenta vários desses fatores que predispõem ao aumento da violência, citando-se:

- alto nível de desemprego;
- baixo **status** econômico para elevada parcela da população (de acordo com o Núcleo de Estudos Sociais da Universidade Federal Fluminense, seguindo metodologia adotada pelas Nações Unidas, no ano de 2001 cerca de 35% das pessoas eram consideradas pobres, das quais mais de 15% tidas como indigentes);
- alta taxa de urbanização;

- grande parte da população mais carente vivendo em residências onde cada cômodo é ocupado por mais de uma pessoa (atualmente, é comum que famílias inteiras residam em favelas e cortiços, repartindo um mesmo cômodo em ambientes insalubres e promíscuos);
- imposição, em muitas localidades, da lei e da vontade de organizações criminosas, formando um “estado paralelo” ao regularmente constituído.

Teoria do Aprendizado Social

No que tange a essa teoria, a violência se aprende. O comportamento violento pode ser fruto, entre outros fatores, da visão de atitudes violentas por parte dos pais, parentes e vizinhos, o que pode predispor as crianças a imitarem esse comportamento, tornando-as jovens violentos e, posteriormente, adultos violentos. Dessa forma, uma criança que viva em uma comunidade onde a violência grassa apresenta chances maiores de repetir esse comportamento no futuro. Estudos citados em nota técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1999C) comprovam uma relação positiva entre a vitimização durante a juventude e a propensão posterior a condutas violentas.

As variáveis utilizadas para o estudo desse enfoque são o grau de supervisão familiar, a intensidade de coesão nos grupos de amizades, a existência de amigos com problemas com a polícia, a percepção de jovens sobre colegas envolvidos em problemas de delinqüência, jovens morando com os pais e contato com técnicas criminosas.

No Brasil, notadamente nas áreas mais carentes, onde conflitos entre policiais e criminosos, ou criminosos entre si, se tornaram comuns, os jovens estão diariamente expostos a esse tipo de visão da violência. Diariamente se vêem invasões de favelas por grupos de bandidos, normalmente associados ao tráfico de drogas, travando verdadeiras batalhas urbanas. Todo esse processo é vivenciado pelas crianças que moram nesses ambientes, as quais, não raro, começam a adotar determinados comportamentos violentos como paradigmas de sucesso.

Teoria da Escolha Racional

Por esse modelo, o indivíduo, mesmo que não tenha plena consciência do fato, faz um balanço entre os lucros advindos com a sua eventual entrada no ramo do crime e os custos que essa escolha pode lhe trazer. De um lado, o dinheiro e o **status** que a atividade criminosa lhe proporciona perante o seu meio; de outro, a prisão ou, em casos extremos, a perda da própria vida. Esse enfoque economicista foi proposto primeiro pelo laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1968, Gary Becker, tornando-se, desde então, um marco teórico na criminologia.

As variáveis comumente analisadas sob essa teoria são: salários, renda familiar **per capita**, desigualdade de renda, acesso a programas de bem-estar social, eficiência da polícia, adensamento populacional, magnitude das punições, inércia criminal, aprendizado social e educação.

Essa ótica de raciocínio impõe ao Estado uma profunda responsabilidade no que se refere à prevenção do crime, de sorte a minimizar o benefício dele advindo e maximizar o seu custo. Mais policiamento repressivo, maior capacidade de investigação, leis mais enérgicas e penas mais duras dão a tônica da teoria. Ao mesmo tempo, em um contexto mais social, estaria o fornecimento de bens (tangíveis ou não) ao indivíduo, cuja possível perda, ao se associar a atividades criminais, lhe seria bastante custosa. Uma lista não exaustiva de bens poderia incluir: ambiente salubre em sua vizinhança, acesso a boas escolas, cultura, lazer, serviços de saúde e condições para obtenção de bons empregos.

Teoria do Contrato Social

Essa teoria pretende explicar que o não-cometimento de crimes, por parte do indivíduo, se baseia na sua crença e percepção de que ele se encontra em concordância com o contrato social vigente no âmbito da sociedade.

As principais variáveis explicativas são o envolvimento do cidadão no sistema social, a concordância com os valores e normas vigentes, a ligação filial, a existência de amigos delinquentes e a existência de crenças desviantes.

Considerando as condições sociais existentes hoje no Brasil, como exigir de alguém que mora em comunidades carentes, sem infra-estrutura, sem serviços sociais básicos e com reduzidíssimas condições de ascensão social, que se considere em concordância com o presente contrato social? Ou que aceite de bom grado as condições degradantes em que se encontra?

Teoria do Autocontrole

O modelo leva em conta a não-existência de limites e a possibilidade de o indivíduo perder o controle de suas ações, levando-o a cometer crimes.

Essa é uma questão mais ligada à Psicologia do que à ação do poder público, estando fundamentalmente vinculada ao processo de criação do indivíduo.

Teoria da Anomia

Essa formulação teórica está ligada à impossibilidade de o indivíduo atingir as metas que deseja. São três os enfoques adotados: diferenças entre as aspirações individuais e os meios de que dispõe para atingi-las, oportunidades bloqueadas e privação relativa. Todas elas estão ligadas à frustração do indivíduo, ao seu sentimento de que algo externo o impede de obter as suas realizações.

As variáveis estudadas são a participação do indivíduo em redes de conexões, buscando-se verificar se existem focos de tensão social, eventos de vida negativos, sofrimento cotidiano, relacionamento negativo com adultos, brigas familiares, desavenças com vizinhos e tensão no trabalho.

Essa situação de frustração fica extremamente exacerbada quando o indivíduo vê uma pequena elite detendo parcela majoritária das condições materiais e ele não consegue sequer ter esperanças de algum dia obter situação semelhante. Em um país com indicadores de desigualdade tão elevados como o Brasil (possuidor de um dos maiores índices de desigualdade de renda do mundo), essa situação fica muito clara.

De acordo com estudo do BID (1999E), bem como de diversos pesquisadores, existe uma relação positiva entre desigualdade e violência. Quanto mais desigualdade, mais violência (medida por taxas de homicídio). Essa ligação se faria, provavelmente, com a existência de altas taxas de desemprego e subemprego em determinados grupos, associadas a sentimentos de privação e de frustração. É possível que a desigualdade também fomente a desarticulação social, o que está ligado à violência.

Das numerosas variáveis explicativas utilizadas nos diversos modelos listados anteriormente, pode-se ver que algumas estão realmente vinculadas a políticas governamentais, enquanto outras estão mais centradas no próprio indivíduo, sua criação e educação, ou no ambiente em que vive ou trabalha, estando ao largo das condições de intervenção direta do governo.

No quadro a seguir, retirado de publicação do IPEA (CERQUEIRA e LOBÃO, 2003), é apresentada essa interligação entre as variáveis e os atores envolvidos:

Nível de Ocorrência, Variáveis Explicativas e Atores Envolvidos Nas Teorias Ligadas à Violência

Nível		Variáveis Explicativas	Ator
Individual		Concordância com os valores e normas vigentes e crenças desviantes.	Indivíduo
Interpessoal		Desagregação familiar, grau de supervisão familiar, jovens morando com os pais e ligação filial.	Família
		Redes de amizades locais, intensidade de coesão nos grupos de amizades, percepção dos jovens sobre outros envolvidos em problemas de delinquência, contato com técnicas criminosas, amigos delinquentes, desavenças com vizinhos, participação em rede de conhecimentos, existência de focos de tensão social, eventos de vida negativos, sofrimento cotidiano e relacionamento negativo com adultos.	Amigos
Institucional		Grupos de adolescentes sem supervisão e ligação, e compromisso com a escola.	Escola
		Heterogeneidade étnica, mobilidade residencial, urbanização, grupos de adolescentes sem supervisão, participação institucional, status socioeconômico e aprendizado social.	Comunidade
		Tensão no trabalho	Ambiente profissional
		Participação institucional	Associações cultu-raís, desportivas e religiosas
Estrutural	Social	Status socioeconômico, desemprego, existência de mais de um morador por cômodo, adensamento populacional, inércia criminal, educação, salários, renda familiar per capita , desigualdade de renda, acesso a programas de bem-estar social.	Estado
	Fluxo de justiça criminal	Eficiência da polícia	Polícia
		Eficiência da Justiça, magnitude das punições	Justiça
		Participação em programas de reinserção	Unidades de reclusão para infratores à lei

Fonte: Cerqueira e Lobão, 2003.

Fatores biológicos e demográficos são citados também como potenciais indutores de comportamentos violentos. Com relação aos biológicos, verifica-se que eles aumentam a predisposição para a exibição de condutas violentas, assim como para o consumo de álcool e drogas. No que tange aos demográficos, observa-se que os jovens situados na faixa etária dos 18 aos 24 anos representam a maior parte das vítimas e perpetradores de homicídios.

6.1.3 O Custo da Violência

Em paralelo a todas as questões humanas, com as inúmeras vidas perdidas e famílias destruídas, não se pode deixar também de analisar a violência sob o prisma econômico. De fato, a violência representa um custo, e bastante alto, para a sociedade. Para lidar com ela, há todo um aparato policial, judicial e penitenciário. São milhares de pessoas assassinadas ao ano, outras tantas que ficam com a sua capacidade laboral seriamente comprometida, inúmeros procedimentos médicos são levados a cabo, áreas especialmente sujeitas à violência deixam de ser objeto de investimentos e passam à degradação. A população, conforme aumenta a sua preocupação com o problema, passa a gastar mais com equipamentos de segurança, como alarmes, trancas especiais, grades em portas e janelas, carros blindados e segurança particular.

Esses custos são elevados e podem ser divididos em monetários (ou diretos) e não-monetários (indiretos). Os primeiros incluem o valor dos bens e serviços utilizados para prevenir a ocorrência de ações de violência e oferecer tratamento para as vítimas, bem como capturar e processar os perpetradores. Quanto aos custos não-monetários, podemos citar a elevação da morbidade no âmbito da população, maior taxa de mortalidade devido a homicídios e suicídios, abuso de álcool e drogas, assim como desordens depressivas, devidas à permanente sensação de insegurança.

A análise sobre o custo que a violência representa para a sociedade é um assunto de elevada complexidade, não havendo uma única metodologia universalmente adotada (ver KAHN, 2000). O BID patrocinou estudos para avaliar o impacto econômico da violência criminal urbana em seis países da América Latina: Brasil, Colômbia, El Salvador, México, Peru e Venezuela. Os estudos segmentaram os custos em quatro categorias: Impactos em Saúde (gastos com serviços de saúde resultantes da ocorrência de violência), Perdas Materiais (gastos públicos e privados com polícia, sistemas de segurança e serviços judiciais), Intangíveis (valores que os cidadãos estariam dispostos a pagar para viver sem violência) e Transferência (valores de bens perdidos em roubos, resgates pagos para seqüestradores e propinas pagas como resultado de extorsão). Os estudos tiveram por base o ano de 1997 e o resultado pode ser visto no quadro que se segue:

**Custos Sociais da Violência em Seis Países Latino-americanos
(Expressos como percentual do PIB)**

Categoria do custo	País (ano-base 1997)					
	Brasil	Colômbia	El Salvador	México	Peru	Venezuela
Impactos em saúde	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Perdas materiais	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangíveis	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferências	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3
TOTAL	10,5	24,7	24,9	12,3	5,1	11,8

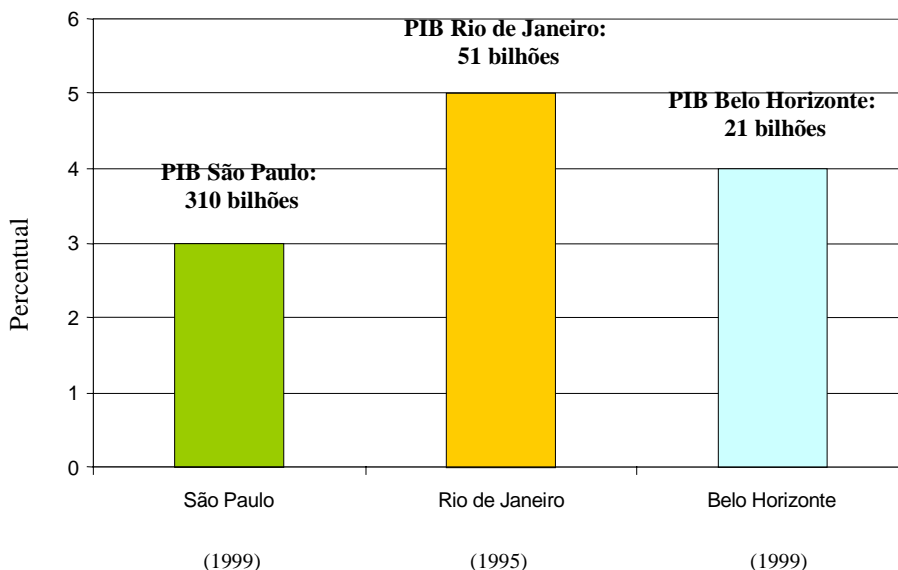
Fonte: BUVINIC e MORRISON, 2000.

Apesar de estar em 5º lugar, ainda assim os custos da violência para o Brasil são muito elevados. Considerando que a violência não se reduziu entre 1997 e 2003 (pelo contrário, aumentou), talvez esse percentual possa ser trazido para o presente. Em uma análise bastante simples, tomando-se por base o PIB do Brasil em 2003 — segundo dados do IBGE, seu montante chegou a 1,51 trilhão de reais —, e aplicando-se o percentual obtido em 1997 pela metodologia dos pesquisadores do BID, poder-se-ia inferir que os custos sociais da violência para o Brasil poderiam chegar a aproximadamente 159 bilhões de reais no ano que passou.

Túlio Kahn, ex-pesquisador do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD) e ex-secretário da SENASP, atualmente trabalhando na Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo, elaborou cálculo, com base em uma série de estimativas e hipóteses, segundo o qual a violência em São Paulo teria custado em 1997 algo próximo a 3% do PIB daquele estado (KAHN, 2000). O próprio pesquisador, no entanto, alerta em suas conclusões que esse percentual pode estar subdimensionado.

Veja-se o próximo gráfico, que mostra o percentual representativo dos custos da violência e criminalidade em relação aos PIBs dos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

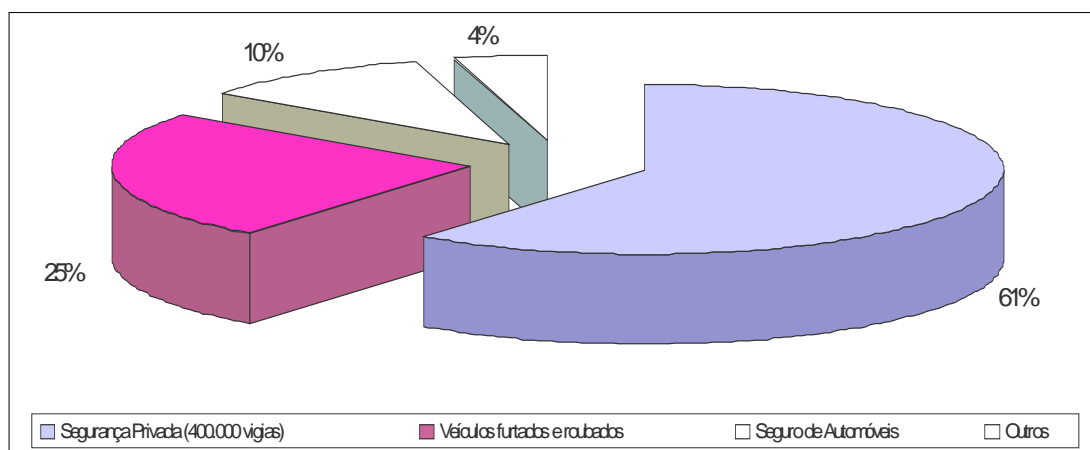
Custos da violência e criminalidade em relação ao PIB municipal



De acordo com o pesquisador, no município de São Paulo, os gastos do poder público no combate à criminalidade chegaram a R\$ 4,2 bilhões; o montante representado pelos bens e serviços que deixaram de ser produzidos chegou a R\$ 470 milhões; e os gastos da sociedade civil na compra do bem “segurança”, além de perdas geradas diretamente pelos incidentes, foram da ordem de R\$ 4,7 bilhões.

Veja-se, a seguir, gráfico que aponta a distribuição dos gastos privados com o problema violência na capital paulistana:

Percentual de gastos da sociedade paulistana com a violência (1999)



No município do Rio de Janeiro, no ano de 1995, os custos de atendimento às vítimas e de anos perdidos por incapacidade e morte prematura foram orçados em 1 bilhão de dólares, envolvendo gastos diretos com atendimento médico, custos dos anos perdidos por morte prematura e custos dos anos perdidos por incapacidade. Já as perdas materiais e gastos com segurança representaram 1,5 bilhão de dólares, englobando custos brutos para a sociedade e transferências sociais.

No que se refere à cidade de Belo Horizonte, veja-se os quadros apontando os gastos com a violência, conforme dados levantados em 1999 pelo CRISP/UFMG. O primeiro aponta os custos exógenos — segurança pública, segurança privada e seguros de veículos :

Custos exógenos da violência - Belo Horizonte - 1999		
Tipo de Custo	Valor (R\$)	Percentual do PIB (1999)
Gastos em segurança pública (2000)	333.981.000	1,55
Gastos privados em segurança (1999)	60.021.006	0,28
Gastos em seguros de veículos (1996)	86.728.436	0,40
Total	480.730.442	2,23

Já o quadro abaixo apresenta os custos endógenos, com furtos e roubos, comprometimento da renda das vítimas fatais de violência e gastos destas com atendimento médico:

Custos endógenos da violência - Belo Horizonte		
Tipo de Custo	Valor (R\$)	Percentual do PIB (1999)
Furtos e roubos (2002)	171.973.086	0,79
Renda potencial das vítimas fatais da violência (1999)	228.976.530	1,06
Atendimento médico às vítimas da violência (2000)	1.873.656	0,01
Total	402.823.272	1,86

De se observar que, no Brasil, talvez o melhor exemplo desse custo seja o do estado do Rio de Janeiro. A população do ente federativo, que ao longo do tempo vem apresentando alguns dos piores indicadores de criminalidade do país, teve muitas perdas com a situação de violência. O setor turístico, um dos pilares da economia do estado, tem tido uma forte queda ao longo do tempo. Grandes empresas deixaram o Rio de Janeiro em busca de melhores condições, em termos de tranquilidade, para empregados e executivos. Tal processo de deterioração econômica acaba por fazer a situação piorar ainda mais, em um ciclo vicioso, com a exacerbação do problema do desemprego e da degradação das áreas urbanas.

O prejuízo que o Brasil tem na área de turismo por força da violência foi estimado em cerca de 20 bilhões de dólares americanos entre os anos de 1988 e 1998, montante que, por conta da insegurança existente, o país teria deixado de arrecadar, segundo estudos empreendidos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro (TEIXEIRA, 1998).

No estado de Minas Gerais, o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), núcleo de pesquisas ligado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), fez uma avaliação dos custos ligados à violência no município de Belo Horizonte e chegou à conclusão de que *“uma família de classe média, que resida em um apartamento de três quartos e um banheiro no Centro, receberia implicitamente um acréscimo mensal de renda de 88 reais caso o nível de crime fosse reduzido à metade em todo o município”* (VINÍCIUS, 2002).

Numa localidade violenta, a procura pelo estudo noturno acaba sendo diminuída, o que reduz as chances de as pessoas integrantes das comunidades mais pobres, usuárias principais desse serviço, obterem melhoria de suas condições. Exatamente por esse fato, escolas e universidades podem ter

suas instalações e potencialidades subutilizadas, uma vez que apenas durante o dia o seu acesso é seguro o suficiente aos usuários. Instituições de saúde também podem sofrer esvaziamento, não só de pacientes, como de profissionais, levando à redução de sua utilização.

A violência é prejudicial ao desenvolvimento econômico, como aliás enfatiza o Banco Interamericano de Desenvolvimento em sua nota técnica “*A Violência como obstáculo ao Desenvolvimento*” (BID, 1999D). Em nível macroeconômico, a existência da criminalidade reduz o investimento internacional e nacional, assim como diminui a economia, pondo obstáculo às possibilidades de crescimento de longo prazo. Em nível microeconômico, há uma diminuição do interesse das pessoas em investir tempo e dinheiro em educação, e os indivíduos podem ser induzidos a desenvolver atividades delituosas em lugar de estudar.

6.1.4 O Governo Federal e a questão da Segurança Pública

O artigo 144 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública é um dever do Estado, assim como responsabilidade de todos, listando os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a saber: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares dos estados e do DF. Em seu § 8º, o citado artigo dispõe, ainda, ser facultada aos municípios a possibilidade de “*constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações*”.

Em face de tais disposições constitucionais, a gestão da segurança pública foi segmentada, ficando a União responsável pelas polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal; os governos estaduais, pelas polícias civis e militares; e os municípios, facultativamente, pela gerência das guardas municipais. O artigo em questão discrimina as atribuições de cada uma das instituições, numa tentativa de evitar-se a superposição de ações e jurisdições.

Nos termos do § 1º do já mencionado art. 144, a Polícia Federal tem como atribuições, **in verbis**:

“I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.”

No que toca às polícias civis, a estas couberam as funções de polícia judiciária, ressalvada a competência da União, e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Quanto às polícias militares, suas atribuições passaram a ser a realização do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Ressalte-se que ambas as corporações se subordinam aos governadores dos estados e do Distrito Federal.

Observa-se que, para o cidadão, o mais importante em seu dia-a-dia é a efetividade da ação das polícias civil e militar, pois a segurança imediata da população está ligada à capacidade de intervenção de ambas as instituições. Ao ente federativo estadual é que cabe a responsabilidade primária de manter a segurança pública em níveis aceitáveis para a tranquilidade das pessoas. O Governo Federal ficou com uma função mais subsidiária, no que tange a esse aspecto. ***O Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública***

A preocupação com a questão da Segurança Pública já vem de há algum tempo. Como visto anteriormente, os indicadores de violência têm aumentado, e a população se sente indefesa frente ao problema.

Em julho de 2000, houve um pico na crise de insegurança, sendo exemplo o seqüestro de um ônibus na cidade do Rio de Janeiro e o subsequente assassinato de um dos reféns, uma professora, bem como a morte do seqüestrador. Toda a imprensa se concentrou, naquele momento, em narrar em tempo real os acontecimentos, que culminaram por ocasionar uma comoção nacional. Ficou claro, então, que o Governo Federal não mais poderia deixar por conta apenas dos governos estaduais a questão da segurança pública, pois havia um clamor popular exigindo ações mais efetivas que pudessem devolver a tranquilidade à população.

Assim, naquele mesmo ano, o Executivo Federal lançou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNASP). Esse documento apresentou um total de quinze compromissos a serem adotados pelo Governo Federal, prevendo a execução de 124 ações diretamente ou por intermédio de convênios com os entes subnacionais. Esses compromissos foram divididos em quatro capítulos, de acordo com a esfera governamental envolvida nas ações: “Medidas no Âmbito do Governo Federal”, “Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais e Municipais”, “Medidas de Natureza Normativa” e “Medidas de Natureza Institucional”. Em cada um dos compromissos foi também elencado o grupo de atores que seriam envolvidos na implementação das ações propostas.

Há críticas, entre os estudiosos do assunto, de que o Plano teria sido demasiadamente amplo, não tendo sido fixadas prioridades claramente definidas, tampouco estabelecidas metas quantitativas ou marcos cronológicos claros, o que dificultaria a avaliação da efetividade da política adotada (IPEA, 2001A, e CERQUEIRA e LOBÃO, 2003). De fato, quando se analisa o Plano, verifica-se que as críticas realmente procederam. Não se conseguem ver números ou indicadores que pudessem permitir aquilatar o grau de execução dos objetivos.

Aliás, com relação a essa questão de indicadores, o BID, em documento intitulado “*Guidelines for the Design of Violence Reduction Projects*”, datado de 2003, assim se expressa sobre a importância de haver um sistema de acompanhamento: “*projetos de segurança tendem a ser multifacetados. Em razão disso, é absolutamente necessário definir indicadores do projeto (por intermédio de log frame) assim como um sistema de monitoramento e avaliação. Sem um sistema adotado como parte integrante do projeto, monitoramento e avaliação tornam-se quase impossíveis*” (tradução livre; o grifo não integra o original). Segundo o organismo internacional, em apenas um dos programas apoiados pelo Banco, voltados para a redução de violência, havia 22 atividades ocorrendo simultaneamente, as quais, em boa parte, estavam sendo levadas a cabo por consultores.

Os compromissos adotados pelo primeiro Plano foram os seguintes:

Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado

Considerou-se que o aumento dos indicadores de criminalidade no país estava vinculado à expansão do crime organizado e do narcotráfico. Daí a ênfase que o combate a essas duas modalidades de crime recebeu. As ações afetas a esse item eram em número de dezesseis e estavam ligadas ao controle de fronteiras (para evitar o contrabando e o descaminho), ao combate à lavagem de dinheiro e à capacitação de policiais federais, aliados à ampliação do quadro de servidores, à integração entre as diversas polícias e à criação do Sistema Prisional Federal e dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM).

Durante a curta vigência do primeiro Plano, a implantação do Sistema Prisional Federal não saiu do papel, só vindo a começar a ser efetivada no exercício de 2003, com o início dos procedimentos licitatórios para a construção da primeira penitenciária federal em Campo Grande/MS, a

qual tem previsão do início das obras para o presente mês de junho de 2004. Com relação à ampliação do quadro de servidores da Polícia Federal, realmente se pode observar um aumento do seu efetivo, conforme indicam os relatórios anuais do Departamento da Polícia Federal (DPF). Encontram-se distantes, no entanto, dos patamares ideais estabelecidos pelo próprio órgão.

No que tange aos NEPOM, de responsabilidade do Departamento, observa-se que foram implantadas, das dezoito previstas, apenas duas unidades, uma no porto do Rio de Janeiro e outra no de Santos, estando prevista a inauguração de uma terceira unidade no segundo semestre de 2004, em Foz do Iguaçu/PR. A previsão de investimentos a serem alocados é de 15 milhões de dólares, provenientes dos projetos PRÓ-AMAZÔNIA/PROMOTEC, financiados com recursos externos, portanto. Das dezoito lanchas e quinze botes com previsão de aquisição, apenas dez botes foram adquiridos efetivamente.

A demora na implantação dessas unidades nos principais portos do país pode prejudicar o esforço exportador, uma vez que o Brasil não estará cumprindo acordo internacional de segurança dos portos. Em paralelo, dificultará o combate à pirataria e aos assaltos a navios, aumentando o custo de seguro das operações portuárias, além de também comprometer o combate ao contrabando e ao tráfico de drogas, prejudicando as ações de controle nessa área.

Ressalte-se que, mesmo com a aquisição de todas as embarcações previstas, ainda assim o seu número estaria muito abaixo daquilo que um país de dimensões continentais como o Brasil necessitaria. Na região Amazônica, por exemplo, que tem milhares de quilômetros de rios navegáveis, há a previsão de apenas quatorze embarcações, sendo sete lanchas e sete botes. Em toda a região Nordeste, que apresenta a maior costa litorânea do país, tem-se prevista a implantação de apenas um núcleo, no estado de Pernambuco, com uma lancha e um bote.

Desarmamento e Controle de Armas

Composto por nove ações, nesse compromisso do primeiro PNASP estava implícito o entendimento de que a facilidade de acesso a armas de fogo era um dos fatores que incentivavam a proliferação da violência no país. De acordo com trabalhos acadêmicos na área, efetivamente pode-se demonstrar uma correlação positiva entre o comércio e uso de armas de fogo e a taxa de homicídios (IPEA, 2001A). No Brasil, em especial, é bastante elevado o percentual de homicídios ocasionados por armas de fogo, como visto antes.

Assim, as ações preconizavam fundamentalmente o aumento do controle de armas, incluindo a proibição do comércio de armas de fogo para civis, a regulamentação do uso de armas de fogo por policiais, campanhas de desarmamento, bem como a implantação e o fortalecimento do Sistema Nacional de Armas (SINARM).

Após longas discussões em todo o país, ao final de 2003 o Estatuto do Desarmamento, Lei n.º 10.826, foi promulgado, estabelecendo penas rígidas para o porte não licenciado de armas.

Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança das Estradas

Esse compromisso tinha como principais objetivos a redução dos acidentes nas estradas do país, grande fonte de mortalidade, e a redução dos indicadores relativos a roubo de cargas. As ações propostas estavam basicamente ligadas ao aumento da fiscalização e patrulhamento nas estradas, à ampliação do Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM) e à criação do Cadastro Nacional de Veículos Roubados (CNVR) e do Registro Comum de Veículos Automotores no Mercosul.

Aparentemente, esse objetivo não foi alcançado, como pôde ser visto nos gráficos “Evolução do Número de Roubos de Carga no Brasil” e “Evolução do Prejuízo com Roubos de Carga no Brasil”, nos quais foi demonstrada a contínua evolução do número de ocorrências da espécie no país, bem como o montante dos valores subtraídos nesses eventos.

Implementação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

Esse sistema teria como objetivo identificar ameaças à segurança pública e fornecer subsídios, de forma tempestiva, aos órgãos públicos encarregados de ações ligadas a essa área. A filosofia que perpassava o sistema era a integração de esforços entre as diversas esferas governamentais, favorecendo ações de prevenção e repressão.

Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime

O objetivo era a expansão do programa de proteção a testemunhas, bem como a melhoria da capacitação dos agentes encarregados desse tipo de atividade. Havia a previsão de se criar, no âmbito da Polícia Federal, o Serviço de Proteção ao Réu Colaborador.

Mídia x Violência: Regulamentação

Esse compromisso, consubstanciado em cinco ações, tratava especificamente de regulamentar a exposição da população a situações de violência, notadamente crianças e adolescentes, envolvendo principalmente o veículo televisivo.

Redução da Violência Urbana

Referido compromisso, o primeiro situado no capítulo relativo a medidas a serem adotadas pelo Governo Federal em conjunto com os governos estaduais, previa uma série de ações de caráter repressivo de forma a tentar reduzir os indicadores de violência nas cidades. Intensificação do policiamento integrado, saturação em áreas críticas e criação de grupos especiais anti-sequestro eram algumas das ações propostas. Em paralelo, se previa a implementação de medidas de caráter preventivo, como o apoio à criação de guardas municipais, programas de atuação comunitária em localidades periféricas dos grandes centros urbanos e favelas, bem como a implantação do Programa Reluz, voltado para a ampliação dos serviços de iluminação pública.

Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social

Providas de caráter mais social, as ações ligadas a esse objetivo procuram enfrentar problemas ligados aos adolescentes, como o consumo de bebidas alcoólicas e a criação de grupos de caráter violento. Nesse contexto, destacam-se as ações ligadas à elevação da auto-estima de agentes comunitários, de educadores, de policiais, bem como a inclusão nos currículos de universidades de atividades focadas nos serviços comunitários, de modo a ser estimulado o contato e a convivência de jovens com as localidades mais excluídas.

Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias

O foco desse compromisso era bastante claro e específico, ressaltando-se que as ações voltadas para sua consecução tinham caráter eminentemente repressivo. Dentre elas, podem ser citadas: a identificação dos principais grupos de extermínio agindo no país, principalmente nos municípios do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Salvador, de Vitória e do entorno do Distrito Federal; a criação de delegacias especializadas na investigação e elucidação desse tipo de crime; e o controle das ações policiais e punição dos eventuais excessos cometidos.

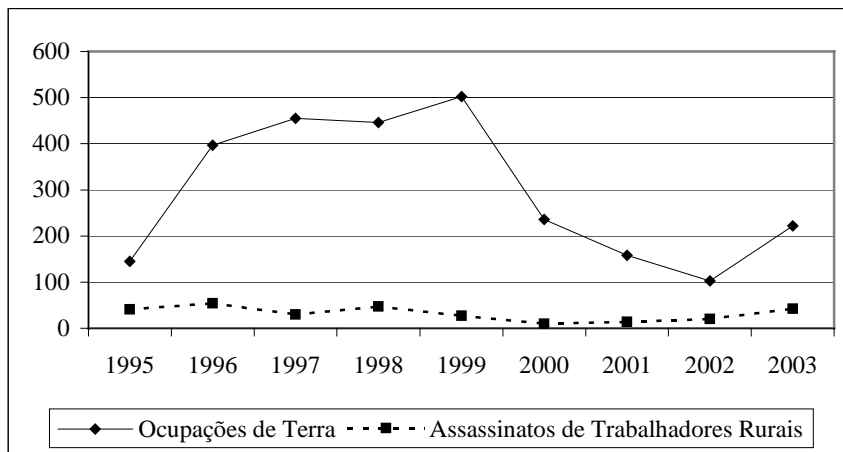
Redução da Violência Rural

Diminuir os conflitos no campo era o objetivo desse programa. Para tal, planejava-se a implementação de medidas de cunho preventivo, como o incremento do Sistema de Informações de Conflitos Agrários e Tensões Sociais no Campo (SICA), a instalação de Ouvidorias Agrárias Estaduais e a estruturação da Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal.

No gráfico a seguir, são apresentadas as estatísticas referentes às invasões de propriedades rurais e aos assassinatos de trabalhadores do campo. Em nove anos, de 1995 a 2003, foram 2.664 invasões de propriedades. No exercício de 2000, quando da edição do Plano, a trajetória do número de invasões já se encontrava descendente, apresentando uma redução ainda mais acentuada até 2002. Entretanto, em 2003, houve uma reversão dessa tendência, fato atribuído por setores da mídia aos vínculos existentes entre os movimentos sociais e os integrantes do Governo Federal, que – em função de tais vínculos – teriam dificuldades em fazer cumprir a legislação aplicável à espécie.

Quanto ao número de mortes de trabalhadores rurais, este se manteve elevado no período – foram 285, entre 1995 e 2003, e 1.328, nos últimos vinte anos.

Invasões de Propriedades Rurais e Assassinatos de Trabalhadores Rurais



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos

Também esse item era composto basicamente por ações de caráter social, englobando a criação da Escola na Prevenção da Violência, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Programa “Serviço Civil Comunitário”, da criação de Centros Integrados de Cidadania, da implementação do Programa Bolsa-Escola em regiões de maior incidência de violência e do incentivo a programas comunitários de combate à criminalidade.

Capacitação Profissional e Reparelhamento das Polícias

Residiu nesse item, talvez, a principal proposta do Plano, que foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Além dela, havia as propostas de apoiar a capacitação e o reapearelhamento das polícias estaduais, de incentivar as polícias comunitárias e de reduzir a utilização de policiais em atividades burocráticas.

A criação do FNSP possibilitou um aumento no repasse de recursos do Governo Federal para os entes estaduais, como será visto adiante. Com tais recursos, foram adquiridos equipamentos, viaturas, sistemas de informação, equipamentos de proteção para policiais, entre outros.

Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário

Eram oito as ações previstas nesse item, todas ligadas à melhoria das condições existentes na área penitenciária. Destacam-se a proposta de criação de vinte e cinco mil vagas no sistema carcerário, a implantação de programas de educação e ressocialização de detentos e o reapearelhamento de estabelecimentos penais.

As ações englobadas no item estão correlacionadas com o Fundo Penitenciário (FUNPEN), o qual aloca recursos para os estados aplicarem em seus sistemas prisionais, conforme também será apresentado mais à frente. Embora entre 2000 e 2003 tenham sido criadas 43.779 vagas no sistema penitenciário, ainda existe um elevado déficit carcerário, ressaltando-se que as condições atuais de confinamento estão longe de serem as ideais.

Aperfeiçoamento Legislativo

A proposta nesse item era enviar ao Poder Legislativo diversos projetos de lei que, voltados para a Segurança Pública, englobariam:

- atualização da Parte Geral do Código Penal;
- modernização do Código de Processo Penal;
- reformulação do sistema de execução das penas;
- reformulação ou tipificação de algumas figuras delituosas da Parte Especial do Código Penal;
- alteração da Lei de Tóxicos;
- possibilidade de punição mais eficaz ao contrabando;
- regulamentação da identificação criminal;
- previsão de punição mais eficaz ao roubo e à recepção de cargas;
- estabelecimento de punição severa a crimes contra policiais;
- penalização da tentativa de fuga;
- possibilidade de infiltração policial e regulamentação da inteligência de sinais.

Sistema Nacional de Segurança Pública

Finalizando as propostas do Plano, esse compromisso tinha como objetivo dotar o poder público de informações na área de segurança capazes de servirem como insumos para a implantação e análise de políticas governamentais. Entre os itens propostos, estava a disponibilização do Sistema Nacional de Integração de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG) aos estados, a criação do Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais, a criação de um Observatório Nacional de Segurança Pública, voltado para a avaliação de programas e de experiências nessa área, e a realização periódica de censos penitenciários nacionais e de pesquisas de vitimização anuais.

A ação relativa à criação do Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais foi efetivada com o lançamento, em maio de 2001, do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), o qual será objeto de considerações mais aprofundadas quando da análise das políticas de prevenção à criminalidade. No que tange às pesquisas de vitimização, verifica-se que apenas uma foi realizada, em 2002, não havendo previsão, pelo menos até o momento, de novas pesquisas a serem empreendidas.

Considerando que o Plano foi lançado em 2000, os seus primeiros efeitos ainda levariam algum tempo para ser observados, haja vista que ações de combate ao crime não apresentam resultados de imediato. Esse tempo, no entanto, não foi concedido, uma vez que a gestão do então Presidente da República findou apenas dois anos após o lançamento do programa de segurança pública.

O Segundo Plano Nacional de Segurança Pública

Em 2003, com a mudança de governo, uma nova estratégia para lidar com a questão da segurança pública foi apresentada. Um grupo de especialistas do Instituto da Cidadania, ligado ao Partido dos Trabalhadores, elaborou um documento, intitulado *Projeto Segurança Pública para o Brasil*, no qual foi estabelecida a política que seria adotada pelo Governo Federal com relação ao setor. Esse documento veio a se tornar o novo Plano Nacional de Segurança Pública.

Deve-se ressaltar, preliminarmente, que, como não houve alteração constitucional das competências na área de segurança pública, ambos os planos, na verdade, representaram uma tentativa de fortalecimento do auxílio do Governo Federal aos governos estaduais e municipais. A União não avocou para si as responsabilidades atribuídas aos estados e aos municípios na área de segurança, mas, antes, passou a emprestar-lhes maior apoio, para que pudessem agir de forma mais efetiva.

Assim como o anterior, o novo plano listava uma série de diretrizes cuja consecução era considerada necessária para reverter o quadro de criminalidade existente, as quais estavam distribuídas em dois grandes programas. Esses programas eram:

➤ *Programas de Reforma das Instituições de Segurança Pública:*

- reorganização institucional;
- gestão do conhecimento;
- valorização e formação profissional;
- estruturação e modernização da perícia;
- prevenção;
- controle externo e participação social.

➤ *Programas de Redução da Violência:*

- acesso igualitário aos serviços de segurança pública;
- redução da violência doméstica e de gênero;
- gerenciamento de crises e conflitos;
- administração legal do uso da força policial;
- repressão qualificada - redução de homicídios;
- prevenção e apoio a vítimas e testemunhas.

A filosofia que permeou todo o Plano foi a integração, quer das ações policiais em nível estadual, quer das diversas instituições ligadas à área de segurança pública, quer das bases de dados em nível nacional. Tudo isso para facilitar o combate a uma criminalidade que se torna a cada dia mais articulada e organizada.

Em cada estado da Federação seria criado o Sistema Único Segurança Pública (SUSP), voltado para integrar os órgãos pertinentes ao campo de justiça criminal, ficando a coordenação desse sistema a cargo do Gabinete de Gestão Integrada (GGI). Todos os estados da Federação assinaram protocolo de intenções junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública para a criação desse gabinete. A existência das GGIs está baseada na consideração existente no Plano de que sem gestão não há política de segurança pública e que política de segurança pública implica articulação sistêmica das instituições. Com base nessa filosofia, há a previsão de que esse gabinete venha a se reunir periodicamente para discutir assuntos ligados à questão da segurança pública.

A seguir estão discriminados os membros natos desse gabinete, sem embargo de outros membros que podem vir a ser convidados, conforme as necessidades. Segundo a ideologia, não há hierarquia entre os membros do Gabinete, sendo as decisões tomadas por consenso:

- Secretário de Segurança Pública;
- Comandante-Geral da Polícia Militar;
- Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros;
- Diretor do Sistema Estadual de Defesa Civil (quando houver);
- Diretor do Sistema Penitenciário;
- Chefe da Polícia Civil;
- Diretor da Polícia Técnica (quando houver);
- Superintendente da Polícia Federal;
- Superintendente da Polícia Rodoviária Federal;
- Presidente do Tribunal de Justiça;
- Procurador-Geral do Ministério Público;
- mediador - representante da SENASP.

As principais atribuições dos Gabinetes de Gestão Integrada são as seguintes:

- implementar as políticas vinculadas ao Plano Nacional de Segurança Pública e aos planos estaduais, observando as peculiaridades locais;
- garantir a representação da SENASP para facilitar a comunicação, a articulação e o alcance dos objetivos;
- estabelecer uma rede estadual/nacional de intercâmbio de informações e experiências que alimente um sistema de planejamento em nível nacional, com agendas de fóruns regionais e nacionais;
- elaborar um planejamento estratégico das ações integradas a serem implementadas;
- criar indicadores que possam medir a eficiência dos sistemas de segurança pública;
- promover a atuação conjunta de forma sinérgica dos órgãos que integram o gabinete, visando a prevenção e o controle da criminalidade;
- identificar demandas e eleger prioridades, com base em diagnósticos;
- garantir um sistema onde a inteligência e a estatística trabalhem de forma integrada;
- difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública.

De acordo com a SENASP, até o presente momento, os estados que buscaram cumprir da forma mais adequada as orientações contidas no termo de referência para os GGI foram Espírito Santo, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Durante os trabalhos de campo realizados pelo Tribunal, pôde-se observar que no Rio Grande do Sul e no Espírito Santo as autoridades contatadas avaliam com entusiasmo a gestão baseada no GGI.

De acordo com o Plano, o Sistema Único de Segurança Pública nos estados tinha como principal linha de ação o estabelecimento de uma interface entre as polícias estaduais, a Polícia Federal e as guardas municipais. Em nível estadual, a idéia era integrar ambas as polícias (civil e militar), suas estruturas, rotinas e procedimentos para, de forma paulatina e em médio prazo, criar-se uma ou mais instituições de ciclo completo. Algumas etapas desse processo seriam:

- Criação de um conselho consultivo de segurança pública.
- Unificação progressiva das academias e escolas de formação. De acordo com a SENASP, vários estados apresentaram projetos voltados para essa nova filosofia. A primeira experiência será em Roraima, com um projeto-piloto monitorado pela Secretaria. É interessante observar que em muitos estados há uma certa resistência por parte das corporações militares a esse tipo de aproximação. O Rio Grande do Sul é um exemplo - na gestão do governo estadual anterior houve a unificação das academias de polícia; como a experiência não foi bem sucedida, foi restabelecido o **status quo ante**.
- Integração territorial, com a criação de Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), que são as divisões dos estados em circunscrições territoriais, sob responsabilidade do comandante do batalhão de polícia militar e dos delegados titulares das delegacias policiais. De acordo com a Secretaria Nacional, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco seriam aqueles onde já se verifica a existência dessa metodologia de ação. Efetivamente, essa divisão territorial pôde ser vista no Rio de Janeiro, durante a realização do trabalho de campo no estado. Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, a instituição dessas AISPs teria possibilitado a descentralização, conferindo autonomia decisória para órgãos e agentes de ponta e facilitando o reforço do controle civil, a articulação institucional e a integração comunitária. A segmentação do espaço territorial estaria a facilitar também a elaboração de estatísticas relativas às ocorrências criminais.
- Criação de órgão integrado de informação e inteligência policial.
- Instituição de corregedoria única para ambas as polícias, civil e militar. De acordo com a SENASP, até a presente data existem corregedorias únicas de polícia nos seguintes estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe e Maranhão. O DF possui corregedoria única para todos os serviços do executivo distrital.
- Fomento a um programa integrado de saúde mental. Considerando a grande pressão por que os integrantes das forças policiais são submetidos, há a possibilidade de que os mesmos se tornem dependentes de bebidas alcoólicas, drogas ou, mesmo, cometam suicídios. Uma forma de tentar evitar esse tipo de problema é realizar um trabalho de apoio, e é isso que o plano prevê. A SENASP está incentivando os estados para que criem tal programa, o que até o presente momento ocorreu unicamente no estado de Minas Gerais.
- Melhoria da proteção à integração física do policial. Esse item pressupõe fundamentalmente a aquisição de equipamentos de proteção individual para os

integrantes das forças policiais. Boa parte dos convênios firmados pela SENASP com os estados, envolvendo recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, apresentam a aquisição de coletes a prova de balas como um dos seus itens.

- Observância aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada. A tarefa de controlar as atividades de segurança privada no país é, atualmente, de competência da Polícia Federal, que possui uma unidade específica para essa ação, a Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada. Localizada em Brasília, a Coordenação possui unidades distribuídas por todo o país, nas superintendências regionais e nas delegacias isoladas. Essa atribuição foi concedida à Polícia Federal por intermédio da Lei n.º 7.102, de 1983. De acordo com informações da Coordenadoria, e seguindo a orientação da norma legal, toda empresa de segurança privada, ao ser constituída, envia, entre outros elementos, a documentação de seus dirigentes, para análise por parte da Polícia Federal. Os técnicos encarregados da análise verificam, então, por intermédio dessa documentação, bem como de sistemas computacionais, se os dirigentes são integrantes de corporações policiais e se possuem antecedentes criminais. Com relação aos empregados, há a obrigação de que cursem academias de formação na área, as quais também são fiscalizadas pela Polícia Federal. As academias fazem uma primeira triagem, não permitindo que policiais sejam inscritos. Posteriormente, as empresas enviam relação de seus empregados para o crivo da coordenação e de suas projeções regionais, as quais fazem novas pesquisas para verificação. A Lei, no entanto, não proíbe que parentes de policiais possuam empresas de segurança pública, o que pode permitir que, por intermédio de terceiros, policiais controlem essas empresas. Embora tenham uma atuação privada, em paralelo às ações do poder público, atualmente o corpo de empregados das firmas de segurança privada supera a soma das polícias estaduais, encontrando-se esse número em franca evolução, como pode ser visto no quadro abaixo:

Evolução da Situação da Segurança Privada no País

	1999	2000	2001	2002	2003
Vigilantes Cadastrados	416.475	540.334	*	*	*
Empresas de Vigilância Cadastradas	1.270	1.368	*	*	*
Empresas de Transporte de Valores	251	236	*	*	*
Cursos de Formação de Vigilantes	176	*	*	*	*

Fonte: Departamento de Polícia Federal.

Obs. * dados não disponíveis até 15/4/2004.

- Proibição de que policiais que participaram de tortura ou colaboraram com a sua prática ocupem cargos de confiança ou de direção no Sistema Integrado de Segurança Pública. De acordo com a Secretaria, quando isso ocorre há a sugestão, p Evolução da Situação da Segurança Privada no País por parte da SENASP, de que se efetue a alteração, alocando-se o policial em outra área. Em paralelo, a Secretaria Nacional faz o acompanhamento da investigação por parte da ouvidoria e/ou corregedoria, podendo até, se for o caso, reter a transferência de recursos ao estado, até o deslinde da questão.
- Instituição de um grupo unificado de mediação de conflitos. Tal medida envolveria a criação de grupos policiais, integrados por membros de ambas as forças, qualificados para a mediação de conflitos, tais como processos de reintegração de posse, greves e manifestações sociais ou populares. A verdade é que, no geral, o que se vê, quando da emergência desse tipo de ação, é a intervenção do batalhão de choque da Polícia Militar, o que nem sempre redundava em uma solução não-violenta para a questão. Até o momento, a SENASP promoveu a elaboração de uma matriz curricular específica para

Gerenciamento de Crises e Mediação de Conflitos, que deverá ser adotada no treinamento de membros das forças policiais estaduais.

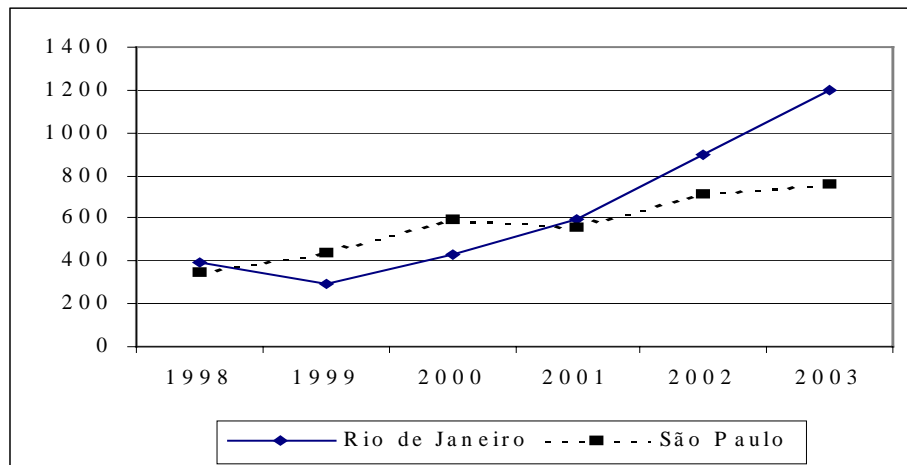
- Criação de ouvidorias autônomas e independentes dentro das polícias. De acordo com especialistas na área, essas instituições são bastante importantes para o controle do aparato policial, dando à sociedade um canal de intervenção. A primeira ouvidoria foi criada em São Paulo. Hoje, já formam um total de quatorze, nos seguintes estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte, Pará, Mato Grosso e Sergipe. No Distrito Federal e em Roraima existe uma ouvidoria única para todos os serviços do Executivo.

Além dessas propostas, voltadas diretamente para a criação do SUSP, o Plano previa, ainda, uma série de mudanças no **modus operandi** das polícias civil e militar, bem como na própria estrutura das corporações. Ressalte-se que muitas dessas mudanças são bastante específicas, descendo a detalhes, sendo exemplo a sugestão de que as viaturas utilizadas pela polícia civil fossem descaracterizadas, de forma a não permitir a sua identificação pelos suspeitos. Outras apresentam um caráter mais interventivo, atuando diretamente na gestão e organização das corporações policiais, só podendo ser implementadas em nível estadual, dependendo dos governos locais para a sua efetivação. Dentre essas propostas, pode-se citar:

- Qualificação da polícia militar para o policiamento preventivo e ostensivo. Consultando-se a listagem dos convênios firmados pela SENASP com os estados, vê-se que muitos deles estão ligados a cursos voltados para a qualificação dos membros das corporações.
- Incentivo à implantação do policiamento comunitário. Observa-se que, de fato, a Secretaria Nacional efetuou para os estados transferências do FNPS voltadas para a implementação ou ampliação dos serviços de policiamento comunitário. Porém, segundo informações provenientes da própria SENASP, tais recursos, muitas das vezes, são utilizados para a mera aquisição de equipamentos e não para a efetiva implantação da filosofia de policiamento comunitário.
- Modificações nos regulamentos disciplinares, diminuição dos graus hierárquicos das polícias militares e reformulação das leis orgânicas das polícias estaduais. As duas primeiras medidas estão voltadas para a redução do caráter militar da corporação militar, ao passo que o último item objetiva justamente aumentar o rigor com relação à disciplina e à hierarquia policiais no âmbito da corporação policial civil. Essas propostas ainda não foram implantadas, conforme se observou nas secretarias estaduais visitadas e em reuniões com técnicos da área.
- Estímulo às ações de apoio e suporte ao setor pericial. Considerando a importância de que se reveste a polícia técnica para o deslinde dos crimes, o Plano prevê uma série de ações nessa área, voltadas para a melhoria das suas atividades. A autonomia, prevista inicialmente para os órgãos periciais, ainda não saiu do papel. No que tange à modernização de equipamentos e à melhoria das instalações físicas, há alguns estados em que isso está sendo feito com o auxílio da SENASP, sendo o caso do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul.
- Controle rigoroso do uso da força letal. Esse item estipulava uma série de medidas que pudessem controlar o uso de armas de fogo por parte da polícia, procurando diminuir a letalidade das ações policiais quando dos confrontos com os marginais. Com relação à ação, pelo menos no caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, o Plano não aparenta estar

sendo bem sucedido, como pode ser visto no gráfico a seguir, contendo a evolução do número de autos de resistência ocorridos nas duas unidades da federação entre 1998 e 2003. Em ambos os estados, a trajetória é francamente crescente, principalmente no Rio de Janeiro:

Evolução do Número de Autos de Resistência nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo (1998-2003)



Fonte: Secretarias de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro e de São Paulo.

No que se refere ao comentário que foi feito para o primeiro plano, apontando a ausência de indicadores e formas de avaliação, o mesmo já não pode ser repetido para o segundo. A Secretaria Nacional de Segurança Pública elaborou um documento, chamado de “Oficina de Planejamento Estratégico de 2004”, em que estabelece graus de execução e marcos cronológicos para as atividades de implementação do SUSP sob sua responsabilidade.

Foram elaborados diagnósticos da situação existente, listados os fatores positivos e negativos, os fatores que podem influenciar o cumprimento das metas e os prazos para a execução das tarefas. Assim, entre 2004 e 2006, a implantação do SUSP já deverá estar toda esquematizada.

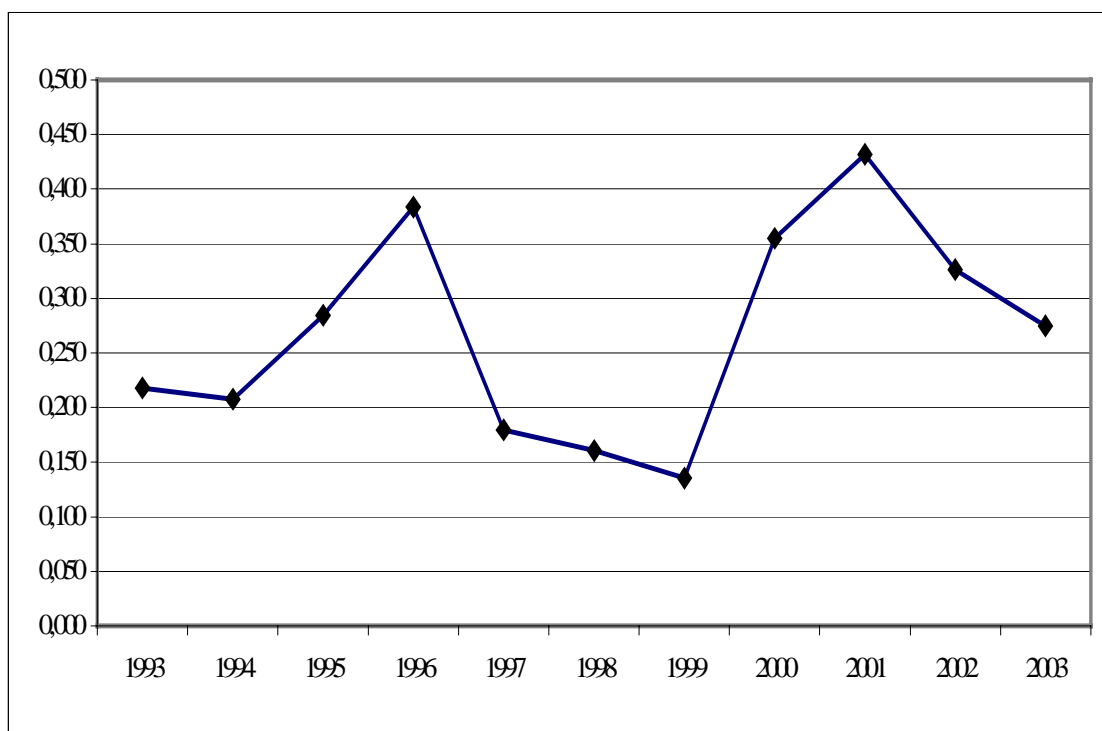
Houve muito pouco tempo desde o lançamento do Plano para se saber se as ações estão sendo efetivas ou não no combate à criminalidade. A sua própria implantação se encontra em ritmo reduzido. O ano de 2003 foi um ano de restrições orçamentárias, e alguns programas acabaram não recebendo os recursos que deveriam: os recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) continuam contingenciados; a Polícia Federal diminuiu o ritmo de aquisições com base no seu programa de modernização; e, ainda, foram reduzidos os recursos transferidos para os entes federativos. Em paralelo, o primeiro dirigente da SENASP, já no âmbito do novo governo, pediu exoneração poucos meses após tomar posse. Tudo isso influencia na forma como as políticas são executadas.

Além disso, a ausência de estatísticas nacionais confiáveis em período anterior a 2001 impossibilita a comparação entre as políticas realizadas e a evolução temporal dos ilícitos. A única afirmação que se pode fazer, com base nos dados existentes, é que o número de homicídios continua a se elevar.

A Segurança Pública no Orçamento

Até o ano de 1999, o item Segurança Pública fazia parte, no orçamento da União, da Função Defesa Nacional e Segurança Pública, como Programa de número 030 (Segurança Pública). A partir de 2000, passou a constituir uma função específica. No quadro que se segue, é apresentada a evolução dos dispêndios com essas duas rubricas nos últimos dez anos, a partir de 1993:

Evolução da Participação Percentual do Item Segurança Pública no Âmbito da Execução do Orçamento Federal



Fonte: Semag, com base em dados de Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo (TCU), diversos anos, e Ministério do Planejamento (2003).

Embora apresente uma evolução um tanto errática, nota-se que o quadro se altera em dois momentos bastante claros: em 1995 e em 2000. Veja-se que em 1994 foi criado o Fundo Penitenciário (FUNPEN), cuja execução financeira teve início, efetivamente, em 1995; em 1996 foi criado o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD); e em 2000 foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), a reboque da apresentação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. De todo modo, após o pico atingido em 2001, nota-se que a Segurança Pública voltou a perder espaço para as demais rubricas orçamentárias.

Fundo Nacional de Segurança Pública

O Fundo Nacional de Segurança Pública foi instituído em 2000, por medida provisória, a qual foi convertida, no ano seguinte, na Lei n.º 10.201. O objetivo do Fundo, conforme exposto no artigo 1º da Lei, era apoiar, na área de segurança pública, projetos de responsabilidade dos governos estaduais e do Distrito Federal, bem assim, no que se refere às guardas municipais, sua manutenção, nos municípios onde esta existisse. Em seu § 1º, estipulava o diploma legal que o Fundo poderia apoiar também projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança Pública e recomendados, ao seu Conselho Gestor, pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Posteriormente, com a edição da Lei n.º 10.746, de 2003, o objetivo foi simplificado para “*apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal*”.

São os seguintes os recursos que podem ser alocados ao Fundo:

1. os consignados na Lei Orçamentária Anual e nos seus créditos adicionais;
2. as doações, auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas;

3. os decorrentes de empréstimo;
4. as receitas oriundas das aplicações de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários, observada a legislação aplicável;
5. outras receitas.

De acordo com o artigo 4º da Lei, já alterado pela Lei nº 10.746/2003, são os seguintes os projetos a serem apoiados pelo Fundo:

1. reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais;
2. sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais;
3. estruturação e modernização da polícia técnica e científica;
4. programas de polícia comunitária;
5. programas de prevenção ao delito e à violência.

Os recursos do Fundo podem ser aplicados diretamente pela União, ou repassados aos entes federativos mediante convênios, acordos e ajustes voltados para a consecução de seus projetos ligados à área de segurança pública. Ressalte-se que a Lei estabelece a exigência de contrapartida por parte dos entes de 20% do total do valor do convênio. Desta feita, os entes federativos passaram a contar, então, com maior quantidade de recursos disponíveis para incrementar as suas ações voltadas para a segurança pública.

Na tabela a seguir, vem apresentada a execução orçamentária do FNSP, desde a sua criação. Em 2000, apesar de constar uma dotação de R\$ 251,6 milhões, não houve qualquer execução. De 2001, quando efetivamente se inicia a operação do Fundo, até o ano de 2003, verifica-se uma grande redução no seu orçamento, caindo de R\$ 397 milhões para algo próximo a R\$ 300 milhões, com uma redução de quase R\$ 100 milhões. A maior parte desses recursos foi transferida para estados e municípios, por meio de convênios, chegando a R\$ 972,9 milhões ao longo dos três anos de atuação efetiva.

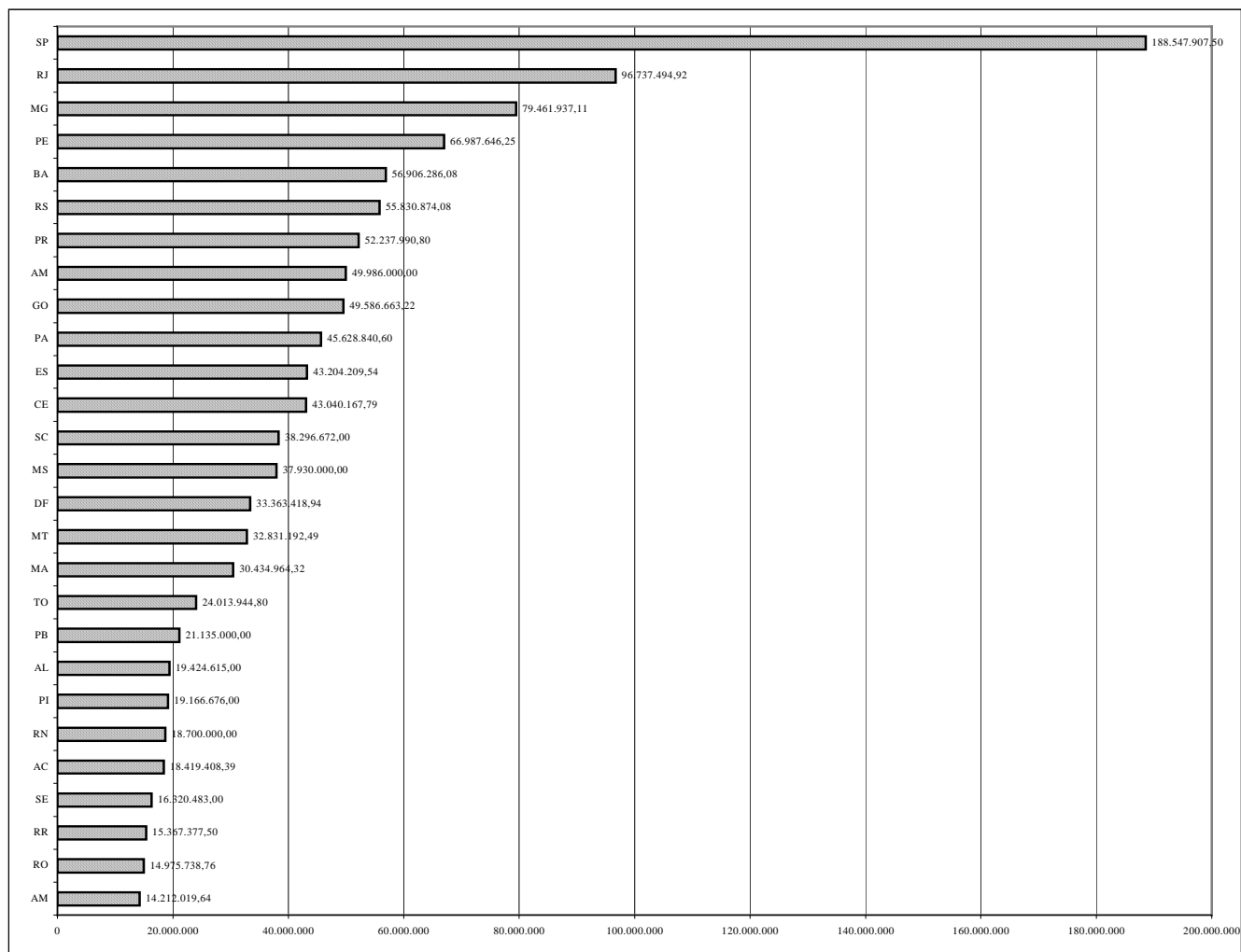
Execução Orçamentária do Fundo Nacional de Segurança Pública

Brasil e Grandes Regiões	2000	2001	2002	2003
Total (A)	251.622.256,40	397.008.765,01	328.679.727,78	300.854.050,35
Transf. Estados e Municípios (B)	-	378.741.992,35	318.048.741,00	276.108.368,12
Percentual (B / A)		95,39	96,76	91,77

Fonte: SIAFI.

Os recursos foram transferidos para projetos estaduais e municipais na forma exposta no quadro a seguir:

Distribuição da Alocação de Recursos por Unidade da Federação



Fonte: SENASP/Ministério da Justiça.

De acordo com a SENASP, a alocação dos recursos se dá com base nos seguintes parâmetros: população de cada ente federativo, efetivo da Polícia Militar, efetivo da Polícia Civil e indicadores de crimes letais. Há previsão de que a esses indicadores se somem os de desenvolvimento humano (IDH), PIB, delitos de trânsito, outros crimes violentos, área e concentração de população em ambiente urbano, fazendo-se uma ponderação entre eles. Observe-se que os estados que apresentam os piores indicadores de criminalidade, bem assim aqueles mais populosos, de fato estão recebendo mais recursos, sendo que São Paulo e Rio de Janeiro lideram os recebimentos.

Deve-se salientar a importância de que têm se revestido os repasses do Fundo no âmbito do financiamento, na área de Segurança Pública, dos investimentos dos estados, tendo atingido, em alguns casos, percentual expressivo dos recursos aplicados na unidade federativa. Nos diversos estados objeto de trabalho de campo, todas as autoridades e técnicos contatados foram unânimes em ratificar essa importância, ressaltando ainda que sem o auxílio financeiro da União muitos dos investimentos não teriam sido realizados.

No Espírito Santo, de um total de R\$ 12,67 milhões previstos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública para investimento no ano de 2004, cerca de R\$ 9,7 milhões (76,9%) são provenientes de expectativas de transferências do Governo Federal, por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O Rio de Janeiro, embora menos que o Espírito Santo, também tem apresentado parcela expressiva dos seus investimentos na área de Segurança Pública custeada pela União, conforme pode ser visto a seguir:

Participação do FNSP no Investimento da SSP do Estado do Rio de Janeiro

Ano	Investimento Total	Trans. FNSP (R\$)	Percentual de Participação do FNSP	Recursos Próprios (R\$)
2003	50.308.699,09	8.485.490,60	16,87	41.823.208,49

Fonte: Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro e SENASP/MJ.

Obs.: Os números se referem aos empenhos liquidados pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e foram obtidos do SIAFEM.

Os entes federativos convenientes prestam contas à Secretaria da evolução da execução dos convênios. É importante salientar que, apesar dessa prestação de contas, bem como do elevado montante de recursos alocados ao fundo, a própria SENASP confirma não haver mecanismo adequado de fiscalização da aplicação dos recursos transferidos. Para resolver esse problema, há previsão de criação, ainda em 2004, de uma comissão de fiscalização.

Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN

O Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foi criado em 1994, com a promulgação da Lei Complementar nº 79, sendo atualmente gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) da Secretaria Nacional de Justiça. O objetivo do Fundo é proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

São numerosas as fontes de recursos para o Fundo, destacando-se as custas judiciais recolhidas em favor da União e o valor de três por cento do montante arrecadado, no âmbito do Governo Federal, nos concursos de prognósticos, sorteios e loterias. No quadro a seguir, é apresentada a evolução dessas fontes de recursos desde a criação do Fundo:

Fontes de Recursos do FUNPEN

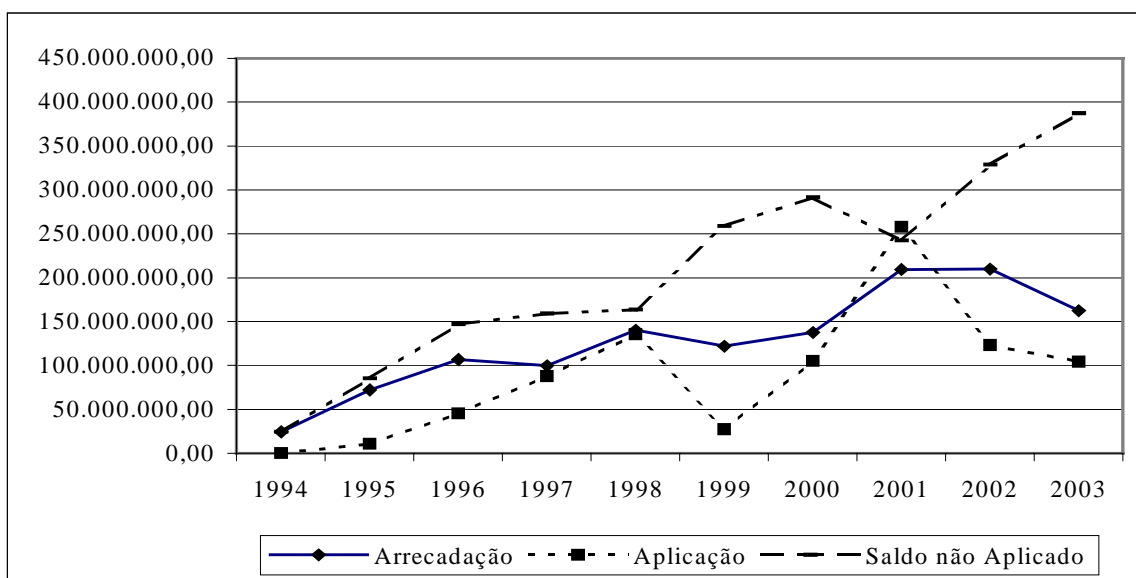
Ano	Custas Judiciais	Loterias Federais	Diretamente Arrecadado	Renda de Aplicações	Loterias Privadas	Tesouro Nacional	Totais
1994	12.413.033	11.274.987	577.427	-	-	-	24.265.448
1995	30.857.824	36.744.924	1.989.043	301.130	-	2.044.845	71.937.768
1996	41.946.537	40.460.903	4.694.442	244.768	-	19.266.433	106.613.086
1997	49.356.217	37.771.925	4.877.372	250.320	4.247.613	3.308.682	99.812.132
1998	56.273.163	45.382.438	5.564.595	2.754.604	6.543.924	23.632.158	140.150.883
1999	58.358.206	60.033.476	3.703.401	1.359	-	-	122.096.443
2000	61.262.828	56.262.743	5.183.323	-	-	14.823.613	137.532.508
2001	62.541.784	64.244.256	11.694.233	-	-	70.809.862	209.290.137
2002	63.076.090	69.833.668	24.876.789	2.690.579	-	49.382.506	209.859.633
2003	26.520.653	85.280.204	14.032.937	36.596.207		0,0	162.430.001
Totais	462.606.338	507.289.530	77.193.565	42.838.970	10.791.537	183.268.102	1.283.988.043

Fonte: Semag, a partir de dados do Ministério da Justiça

A Lei estabelece que tais recursos podem ser aplicados em diversas atividades ligadas ao setor penitenciário, destacando-se construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais, manutenção dos serviços penitenciários e formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário. A maior parte das aplicações do Fundo se deu de forma indireta, por intermédio de repasses da União aos estados por convênios. Assim como em relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública, também no caso do FUNPEN os entes convenientes devem apresentar contrapartida. De acordo com a lei instituidora, os estados do Sul e do Sudeste devem aportar 20% do total do valor do convênio, enquanto que os estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste precisam aportar 10% do montante.

O gráfico seguinte apresenta a evolução da execução orçamentária do Fundo, desde a sua criação. O que pode ser observado é o persistente acúmulo de saldos no Fundo, ano após ano, com a exceção do ano de 2001, quando houve execução superior à arrecadação. Note-se que 2000 e 2001 foram anos em que ocorreu forte transferência de recursos para São Paulo, de modo a possibilitar a construção de penitenciárias nas quais fossem alocados os internos do Presídio Carandiru, que veio a ser posteriormente desativado. Após esses dois anos, a execução do Fundo tornou a cair, reduzindo-se a pouco mais de R\$ 100 milhões em 2003.

Execução Orçamentária do FUNPEN (1994-2003)



Fonte: Semag, partir de dados do DEPEN/MJ.

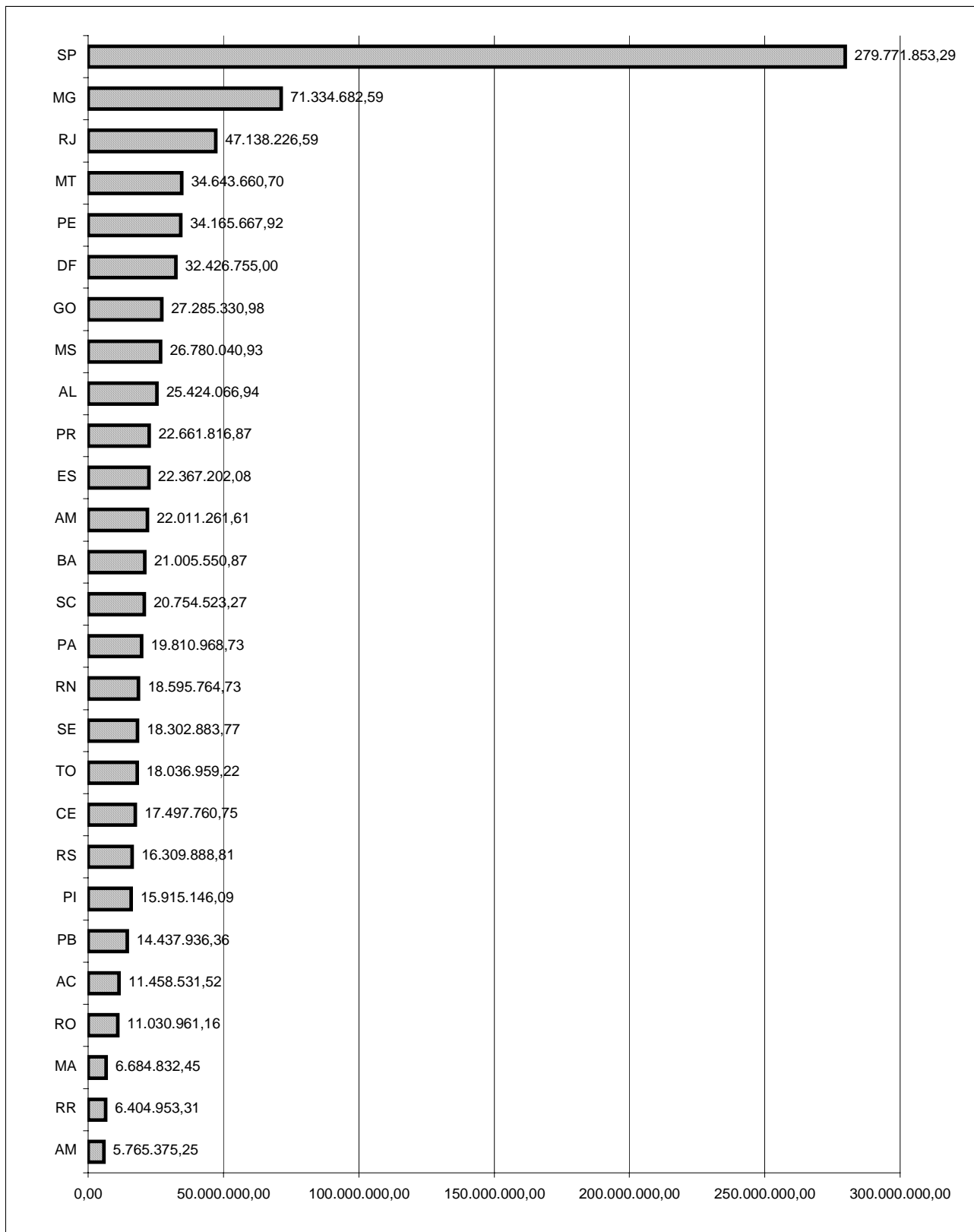
A forma como foram distribuídos os recursos, no montante de R\$ 848,74 milhões, para os estados pode ser vista no gráfico da próxima página. Ressalte-se a grande participação do estado de São Paulo nos recursos transferidos, chegando a um percentual de 32,23%. De todo modo, o ente federativo é o que possui o maior contingente de internos em instituições prisionais.

Semelhantemente ao que ocorre com o FNSP, também se observa a elevada importância do FUNPEN no âmbito dos sistemas estaduais. Todos os estados, mesmo os mais afluentes, como São Paulo, dependem, em maior ou menor grau, dos repasses dos fundos para seus investimentos no setor penitenciário. Essa situação foi verificada ao longo dos trabalhos de campo realizados nos estados.

Analisando-se os relatórios de execução orçamentária do FUNPEN, verifica-se que a parcela majoritária dos recursos transferidos para os entes federativos é aplicada em construção e reforma de unidades do sistema prisional. Em 2003, para um total de R\$ 95.691.005 transferidos, cerca de R\$ 91.307.685, ou seja, 95,42%, foram aplicados em construção e reforma de presídios.

Nessa linha, observa-se que, de acordo com dados colhidos do Relatório de Gestão do DEPEN, exercício 2003, no âmbito da ação em exame (construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais, código 1844), o Departamento firmou convênios que deverão permitir a geração de 9.229 vagas no sistema prisional brasileiro. No entanto, a meta teria ficado muito aquém daquela prevista, em razão de cancelamento de crédito orçamentário no valor de 4 milhões de reais e do contingenciamento de cerca de 42% do total da dotação autorizada, que se situou em quase 187 milhões de reais. Observou-se a entrega, no ano de 2003, de 3.668 vagas, fruto de convênios celebrados em exercícios anteriores.

Distribuição de Recursos do FUNPEN



Fonte: Semag, a partir de dados do DEPEN/MJ.

Digno de se ressaltar é o fato de o FUNPEN não ter sido excepcionalizado pelo Decreto n.º 4.571, de 2003, que, ao dispor sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo, promoveu o bloqueio em 100% das dotações para atendimento de despesas de capital e de 94% das de custeio. Frise-se que as dotações de capital representavam 92% do total das dotações orçamentárias do Fundo. Tal situação se manteve até a publicação do Decreto n.º 4.591, de 10/2/2003, que submeteu os limites de movimentação de empenho e de pagamento ao Ministério da Justiça, do que decorreu, face às limitações impostas, a situação a seguir indicada quanto aos valores de crédito indisponível e das execuções orçamentária e financeira das ações, quando do encerramento do exercício de 2003:

Em R\$ 1,00

Ação	Lei + Créditos	Crédito contingenciado	Execução Orçamentária	Execução Financeira
Reaparelhamento de estabelecimentos penais	4.500.000	1.650.000	2.846.202	2.846.031
Capacitação profissional de agentes responsáveis pela custódia do preso	1.502.162	716.805	600.235	600.235
Construção, ampliação, reforma e aparelhamento de estabelecimentos penais	186.935.267	78.400.887	108.533.253	91.307.685
Implantação do Sistema de Informações Penitenciárias (INFOPEN)	4.500.000	3.669.737	450.348	450.348
Assistência ao preso, à vítima e ao egresso do Sistema Penitenciário	6.165.000	2.619.018	2.625.245	2.609.372
Mutirão da execução penal	270.000	250.000	20.000	10.000
Profissionalização do preso	200.000	73.368	126.631	126.631
Serviço de acompanhamento da aplicação de penas alternativas	3.500.000	3.003.900	461.684	461.684
Estudos e pesquisas na área penal, penitenciária e criminal	600.000	549.881	50.119	50.119
Gerenciamento de projetos apoiados pelo FUNPEN	7.847.238	1.472.532	5.709.717	5.666.325
TOTAL	216.032.429	92.406.128	121.436.105	104.141.101

Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD

O Fundo Nacional Antidrogas foi criado em 1986, com a promulgação da Lei nº 7.560. Atualmente, a sua gestão se dá no âmbito da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), que até recentemente esteve vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

O objetivo primordial do Fundo era prover recursos para atividades voltadas para programas de formação profissional sobre educação, prevenção, tratamento, repressão e fiscalização do uso e tráfico de drogas. Também são despendidos recursos em programas de esclarecimento ao público, como as campanhas educativas. Além disso, o Fundo custeava o pagamento de cotas de participação do

governo brasileiro junto a organismos regionais ou internacionais que se dediquem a questões relativas às drogas.

Os recursos do FUNAD são oriundos de dotações governamentais, empréstimos internos e externos e de montantes arrecadados com o perdimento em favor da União dos bens, direitos e valores objeto do crime de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins, conforme previsão contida no inciso I do art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

Mencione-se que a Constituição Federal de 1988, no capítulo referente às Disposições Constitucionais Gerais, artigo 243, já dispunha que *“todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico destas substâncias”*.

Execução Orçamentária do Fundo Nacional Antidrogas

Brasil e Grandes Regiões	2000	2001	2002	2003
Total (R\$)	-	4.421.701,94	3.428.525,11	3.394.315,53

Fonte: SIAFI.

Uma parcela importante desses recursos é alocada à Polícia Federal, para que o órgão dê curso a operações de repressão ao tráfico de entorpecentes.

A Polícia Federal

O Departamento de Polícia Federal (DPF) exerce as funções de polícia judiciária da União, estando encarregado de realizar uma série de ações ligadas à repressão ao tráfico de drogas, ao contrabando, ao descaminho e às infrações penais contra a ordem política e social, bem como exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

Embora não atue tão diretamente quanto as forças policiais dos estados na manutenção da segurança pública, as ações pelas quais o DPF é responsável são imprescindíveis para o enfraquecimento do crime organizado. Afinal, cabe a esse órgão policiar as áreas de fronteira, atuando de forma a impedir, ou, mais precisamente, minimizar a entrada de produtos proibidos no país, como os entorpecentes e as armas de fogo. Essa importância é compreendida pelo Governo Federal, o qual estabeleceu, em seu Plano, que o SUSP será integrado pelas polícias estaduais e pela Polícia Federal.

Talvez o melhor exemplo de ação da Polícia Federal na área de segurança pública estadual tenha sido o apoio que o DPF deu quando da atuação mais firme do Governo Federal no Espírito Santo, no ano de 2002. Havia uma forte demanda por parte da sociedade local por um auxílio do governo central, uma vez que a situação aparentemente estava acima do controle das autoridades estaduais. Houve inclusive a solicitação de intervenção federal, com o aval do então Ministro da Justiça.

Embora não tenha sido realizada a intervenção nos moldes previstos pela Constituição Federal, houve a formação de uma força tarefa, composta por integrantes da Polícia Federal, policiais civis e militares do Espírito Santo, representantes do Ministério Público Federal e Estadual, Secretaria da Receita Federal, entre outros. A operação contou com um efetivo de aproximadamente setenta servidores do Departamento de Polícia Federal, entre delegados, peritos e agentes, oriundos de diversos estados.

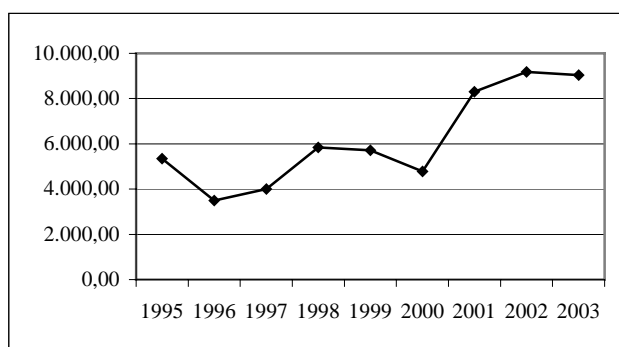
Um outro foco em que a Polícia Federal tem tido bastante envolvimento é no combate ao tráfico de drogas. Atualmente, parcela considerável dos problemas de segurança pública nas grandes cidades passa pela questão do comércio de entorpecentes, cujas quadrilhas estão, a cada dia, mais bem

armadas e financiadas. Ao deter a responsabilidade primária pelo controle das fronteiras, o DPF se encontra na linha de frente desse combate, assim como no controle do comércio ilegal de armas, o qual se encontra em íntima ligação com o narcotráfico.

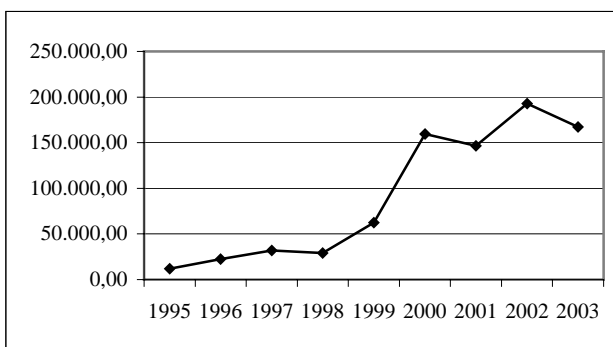
Nos gráficos a seguir, pode ser vista a evolução das apreensões de entorpecentes pela Polícia Federal, no período de 1995 a 2003. No quadro seguinte, a evolução do valor dos bens e mercadorias apreendidos entre 2000 e 2003. Embora sejam vários os tipos de entorpecentes apreendidos, como haxixe, LSD, merla, entre outros, serão apresentadas as apreensões apenas de cocaína e maconha, por serem elas as mais representativas e de uso mais disseminado. Nota-se que, a partir de 2000, justamente o ano do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, o volume de apreensões aumentou sobremaneira:

Apreensão de Cocaína e Maconha pela Polícia Federal (kg)

COCAÍNA



MACONHA



Fonte: Departamento de Polícia Federal.

Valor dos Bens e Mercadorias Apreendidos

Ano	2000	2001	2002	2003
Valor (R\$)	350.387.479,66	78.373.086,19	84.755.717,00	28.851.917,90

Fonte: Semag, a partir de dados do Processo de Tomada de Contas do DPF/2001 e do Relatório de Atividades do DPF/2003.

Com relação aos bens e mercadorias apreendidos, constam os mais variados itens, como veículos, alimentos, cigarros, material de informática etc. Como já visto anteriormente, existe previsão legal para que os bens utilizados pelo tráfico de drogas e apreendidos sejam leiloados, com os valores revertidos para o Fundo Nacional Antidrogas. Além das ações ligadas à repressão ao tráfico de entorpecentes, o Departamento tem efetivado, ainda, uma série de operações especiais, voltadas para as mais diversas situações. À medida que o nível de criminalidade se expande no país e as unidades da federação revelam-se impotentes diante da escalada da violência, a Polícia Federal vai ocupando um papel de destaque, em especial no combate ao crime organizado.

Para fazer face às novas atribuições, tem havido um progressivo aumento na dotação orçamentária do Departamento na rubrica *Investimento*, como pode ser visto na tabela que se segue:

Evolução dos Investimentos (TESOURO+FUNAPOL+FUNAD)

Período	Valor (R\$)
1998	76.698.056,00
1999	78.764.430,00
2000	105.829.239,00

2001	151.847.004,00
2002	142.474.535,00
2003	*

Fonte: Relatório de Gestão da Coordenação de Planejamento Modernização/DPF.

* Até 15/04/2004 esta informação não estava disponível.

Em adição aos recursos próprios nacionais, foi firmado, em 1998, entre os governos brasileiro e francês, contrato de financiamento, no valor de US\$ 425,290,000.00, com vistas ao reaparelhamento da Polícia Federal,. Esse projeto de modernização é chamado de PRÓ-AMAZÔNIA/PROMOTEC, e tem como objetivo a ampliação e solidificação da presença do Departamento da Polícia Federal em todo o país, em especial na Amazônia Legal.

O projeto de reaparelhamento da Polícia Federal contemplou, até o momento, a aquisição de:

- 4 helicópteros;
- sistema automatizado de identificação por impressões digitais (AFIS);
- 6 veículos Mercedes-Benz blindados para o transporte de autoridades estrangeiras;
- computadores para a atualização da base computacional do DPF;
- botes pneumáticos a serem utilizados nos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM), voltados para o patrulhamento de portos (redução de pirataria e assalto a navios);
- ampliação e reforma do Instituto Nacional de Criminologia (INC), em Brasília, com a instalação de novos laboratórios de perícias (documentoscopia, balística, análise química, DNA forense, áudio-visual e eletrônicos, crimes cibernéticos, bombas e explosivos, engenharia legal, meio ambiente e crimes financeiros).

Apesar da importância do programa, e da existência de recursos internacionais já disponibilizados, não houve durante o ano de 2003 uma única aquisição para a ação, conforme informações contidas no Memorando nº 019/2004-DPP/CPLAM, datado de 03/02/2004, do Departamento. Ainda de acordo com o documento, o orçamento para 2004 também não contempla novas aquisições. Isso decorre da política de contenção de despesas do Governo Federal, a qual, caso não seja revertida, terá as seguintes conseqüências, segundo esclarecido pelo DPF no expediente em apreço:

- impossibilidade de criação de bases da aviação operacional, pela não-aquisição de outros helicópteros;
- continuidade da situação precária do DPF em termos de rádio-comunicação;
- inauguração do prédio do INC sem a instalação dos equipamentos nos laboratórios;
- não-implantação de novos NEPOM, pela não-aquisição de lanchas-patrolha e botes infláveis;
- não-implantação do controle automatizado de entrada e saída de estrangeiros no país, pela impossibilidade de expansão do AFIS com o módulo civil e o não-desenvolvimento do sistema informatizado de controle”.

Considerando que os valores foram postos à disposição do país, o Brasil já está pagando juros e amortização sobre o montante que não está sendo utilizado. Ressalte-se que o país já pagou, a título de taxa de permanência, em face da não-utilização de recursos disponibilizados, o valor de US\$ 3,957,000,00.

O quadro a seguir apresenta a previsão inicial para execução financeira do programa de modernização do Departamento. No quadro seguinte, apresenta-se a real evolução:

Cronograma de Desembolso Aprovado Pela CCF

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Valores (US\$ mil)	9.770	40.230	55.000	55.000	85.000	85.000	95.290	425.290

Fonte: Semag, com base em dados constantes do Memorando nº 019/2004-DPP/CPLAM.
CCF - Comissão de Controle e Gestão Fiscal.

Situação Financeira do Projeto de Modernização - 04/02/2004

Cronograma aprovado até 2004 (US\$)	245.000.000
Restos a pagar de 2003 (US\$)	7.095.760
Execução Efetivada SIAFI (US\$)	74.656.454
Dívida paga (US\$)	61.646.078
Orçamento 2004 (US\$)	21.000.000
Orçamento Necessário 2004 (US\$)	170.343.546
Orçamento Necessário 2004 (R\$)	511.000.000

Fonte: Memorando nº 019/2004-DPP/CPLAM.

Verifica-se que o montante já pago da dívida é quase igual ao valor utilizado na execução do projeto. Para que ao final de 2004 o programa voltasse a respeitar o cronograma originalmente estabelecido, seria necessário um orçamento de R\$ 511 milhões, valor bastante superior aos R\$ 63,12 milhões (US\$ 21 milhões) existentes. Ressalte-se que, a continuar a mesma política de contenção orçamentária do Governo Federal, o programa corre o risco de não conseguir ser finalizado, com reflexos negativos na capacidade de intervenção da Polícia Federal.

Mencione-se que, a respeito do aludido projeto de modernização da Polícia Federal, este Tribunal, por meio de recente deliberação (Acórdão n.º 64/2004-TCU-Plenário, prolatado na Sessão de 26/5/2004), expediu diversas determinações e recomendações, destacando-se as seguintes:

- determinou aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão que intensifiquem as ações necessárias à adequação das dotações orçamentárias do DPF ao cronograma aprovado pela Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), com intuito de minimizar os gastos com pagamento de comissão de compromisso, e aos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores que empreendam ações conjuntas com o Departamento de Polícia Federal no sentido de buscar soluções para a revisão dos custos financeiros e, sobretudo, que propiciem o abrandamento do custo relativo ao seguro de crédito ao comprador conforme estabelece o Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa;
- recomendou aos Ministérios da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e das Relações Exteriores que, doravante, observem, nos ajustes celebrados com organizações estrangeiras, a exemplo do contrato firmado entre o DPF e a *Société Française d'Exportation de Matériels, Systèmes et Services du Ministère de l'Intérieur* (SOFREMI), a garantia do atendimento aos princípios da publicidade e da supremacia do interesse público sobre o privado.

De se lembrar que os reflexos negativos apontados pelo DPF já foram sentidos em 2003, de acordo com o próprio Relatório de Atividades do Departamento, segundo o qual, tendo em vista atrasos nas liberações de recursos, os resultados de “*diversas de suas Unidades foram prejudicados, não tendo sido possível o cumprimento de várias metas policiais programadas para o exercício em questão*”.

Em grande parte das unidades do DPF, apenas as operações consideradas prioritárias foram executadas. Talvez isso explique o fato de que, em 2003, houve uma reversão nos indicadores de apreensão de drogas, bem como de bens e mercadorias, conforme pôde ser visto nos dois últimos gráficos.

Apesar dessas dificuldades, a Polícia Federal tem encetado uma série de operações especiais, as quais levaram a desmontes de quadrilhas e de esquemas criminosos, com diversas prisões e condenações. Nos anos de 2001, 2002 e 2003, foram realizadas 34, 15 e 59 operações, respectivamente, conforme exposto no Relatório de Atividades do Departamento da Polícia Federal, exercício de 2003. As ações vão da proteção à fauna e à flora nacionais às investigações sobre corrupção de funcionários públicos, passando pela proteção a autoridades e a testemunhas ameaçadas.

A título de ilustração das diversas atividades levadas a cabo pelo Departamento, foram pinçadas algumas das operações realizadas, que redundaram em maior exposição pela mídia das ações da Polícia Federal :

- *Operação MERLIM I, II, III, IV e V*, desencadeada na área de abrangência da SUDAM, abarcando investigação, a partir de 2001, dos desvios de verbas de incentivos fiscais oferecidos pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), por intermédio do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM);
- *Operação ANACONDA*, desencadeada em São Paulo/SP, envolvendo a investigação e o desmonte, em 2003, de organização criminosa integrada por servidores públicos federais e estaduais, membros do Poder Judiciário, advogados e empresários, cuja área de abrangência atingia os estados de São Paulo, Pará, Alagoas, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. As acusações são de formação de quadrilha, prevaricação, influência, corrupção ativa e passiva;
- *Operação SUCURI*, desencadeada em Foz do Iguaçu/PR, tratando da investigação e desmonte, em 2003, de quadrilha acusada de corrupção, composta por servidores públicos do próprio DPF e da Polícia Rodoviária Federal (PRF);
- *Operação SOMBRA*, desencadeada em 2002 no município de Campinas/SP, visando o combate ao crime organizado e ao roubo de cargas, tendo resultado na prisão de 10 pessoas, além da apreensão de grande quantidade de mercadorias roubadas;
- *Operação PRAGA DO EGITO*, desencadeada no estado de Roraima, no ano de 2003, visando combater o desvio de dinheiro público por parlamentares, ex-parlamentares, altos funcionários do Executivo estadual e do Tribunal de Contas do Estado.

Apesar do aumento de suas atribuições, o Departamento de Polícia Federal apresenta grande déficit de pessoal, conforme o quadro a seguir informa:

Evolução do Quadro de Pessoal do DPF

Cargos	Lotação Ideal	Situação em				
		1999	2000	2001	2002	2003
Delegado	1.396	725	737	730	919	868
Perito Criminal	779	282	278	267	348	316
Agente	9.448	4.749	4.769	4.662	4.950	4.054
Escrivão	1.467	1.002	1.076	1.066	1.080	921
Papiloscopista	425	187	192	190	195	139
Total	13.515	6.945	7.052	6.915	7.492	6.298

Fonte: Departamento de Polícia Federal.

Essa situação de carência de pessoal, além de sobrecarregar os funcionários existentes, provavelmente pode inviabilizar algumas ações da instituição. Note-se que estava havendo uma gradativa recomposição do número de funcionários até 2002, embora ainda longe de atingir a lotação ideal calculada pelo Departamento. Em 2003, todavia, houve uma queda abrupta, da ordem de 16%, no número de funcionários. Essa redução foi causada, principalmente, pelas reformas na área previdenciária, que acentuaram a procura pela aposentadoria por parte dos funcionários públicos. Em um momento em que a palavra de ordem na área de segurança pública é **integração**, deve-se mencionar um órgão de grande importância no âmbito do Departamento de Polícia Federal – a Diretoria Técnico-Científica, que engloba as funções de identificação, por intermédio do Instituto Nacional de Identificação (INI), e a área de criminalística, por intermédio do Instituto Nacional de Criminalística (INC), ambos em processo de modernização e de ampliação de suas atividades. No âmbito das Superintendências Regionais do DPF, a Diretoria encontra-se representada pelos Setores Técnico-Científicos (SETEC's).

O INI está sediado em Brasília, e tem como objetivo precípuo o planejamento, a direção, a coordenação, a execução e o controle de todas as atividades relacionadas com a identificação criminal e de estrangeiros no país. De acordo com a nova concepção para o Instituto, ficam sediados em Brasília o Sistema Automatizado Central de Identificação por Impressões Digitais (AFISCentral), um laboratório central de papiloscopia e um laboratório de fotografia. Em nível estadual, existem os Núcleos de Identificação (NID), classificados como NID Tipo 1, 2, 3 ou 4, de acordo com a quantidade e a complexidade das demandas existentes.

Cabe ao INI centralizar as informações referentes a criminosos de todos os estados. Para tal, recebe fichas criminais com as impressões decadaactilares (dos dez dedos das mãos), bem como demais características de criminosos. Essas fichas são armazenadas no arquivo de papiloscopia do Instituto, e os dados alimentam o Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC). Os órgãos de segurança dos estados podem consultar as informações constantes do sistema, bem como enviar impressões digitais para serem pesquisadas junto ao banco de impressões existentes.

Além do SINIC, está sob incumbência do Instituto a implantação e manutenção do AFIS, o *Automated Fingerprint Identification System*, sistema recentemente adquirido, cujo objetivo é consolidar em um único banco de dados as informações criminais e as impressões digitais de todos os criminosos fichados do Brasil. Ambos os sistemas são apresentados com mais detalhes mais adiante.

Com a crescente colaboração entre os diversos entes na área de combate ao crime, o bom funcionamento desses sistemas pode se revelar uma excelente arma a favor da segurança pública.

Criminalística é a ciência que tem por objeto a descoberta de crimes e a identificação de seus autores. No âmbito do Departamento de Polícia Federal, cabem à DITEC/INC as funções de orientar, coordenar, controlar e avaliar todas as atividades nessa área. Ressalte-se a importância de que se reveste a polícia técnica na atualidade, importância essa incorporada ao Plano Nacional de Segurança Pública, que prevê seu fortalecimento. De se observar que o deslinde de crimes e a identificação de seus perpetradores passam cada vez mais a depender da alta tecnologia, o que demanda a qualificação contínua dos integrantes das equipes, bem como a utilização de equipamentos modernos.

O Instituto está em fase de ampliação de suas atividades e de modernização de seus equipamentos, com recursos provenientes dos Projetos PRÓ-AMAZÔNIA/PROMOTEC. No presente momento, encontra-se em construção a nova sede do órgão, a qual disporá de área construída (10.000 m²) consideravelmente superior à antiga, com previsão de término das obras em junho de 2004.

A concepção do sistema de criminalística do DPF engloba a existência de um órgão central em Brasília, o INC, e 27 Núcleos de Criminalística (NUCRIM) localizados nos estados. Os núcleos são

classificados como sendo do Tipo 1, 2 ou 3, de acordo com a demanda de exames que apresentam. Os do Tipo 1 são os que apresentam alta demanda; Tipo 2, média demanda; e Tipo 3, baixa demanda. O INC, como ente central, é o que apresenta laboratórios mais completos e capacitados. Se for feita demanda a algum dos núcleos que não possa ser atendida, essa demanda é direcionada para o órgão central.

Apresenta-se, a seguir, a previsão de laboratórios a serem implantados no INC e nos Núcleos de Criminalística estaduais. Apenas em Brasília haverá laboratório para exame de DNA.

- química;
- perícia documentoscópica;
- perícia em informática;
- perícia em balística;
- perícia em engenharia e meio ambiente;
- perícia contábil;
- bombas e explosivos;
- perícia em audio-visual eletrônico;
- exame de DNA.

A previsão para investimentos em equipamentos é da ordem de US\$ 80 milhões, a serem distribuídos entre Brasília e as unidades estaduais. No entanto, como já dito anteriormente, os recursos dos projetos de modernização estão contingenciados, o que pode acarretar atrasos na aquisição dos equipamentos a serem instalados nos laboratórios.

Além de prestar serviços para o próprio Departamento, a ampliação da capacidade do Instituto permitirá ainda que o DPF realize análises para os órgãos de segurança pública dos diversos estados, possibilitando a economia de recursos governamentais e a racionalização de investimentos. Afinal, são expressivos os valores necessários para a implantação de laboratórios do nível proposto, e são poucos os entes federativos que possuem essa capacidade de investimento. Além do mais, tal compartilhamento se apresenta como mais um passo em direção à integração das ações na área de segurança pública do Brasil.

A realização de análises para terceiros pode se tornar, inclusive, uma fonte de recursos para o Instituto, por intermédio da cobrança de taxas pelo fornecimento desses serviços.

6.1.5 Prevenção à Violência

Também no que tange à questão da Segurança Pública, o velho ditado de que “é melhor prevenir do que remediar” encontra abrigo. E sua pertinência fica ainda mais clara quando se observa que nada pode reparar a perda de uma vida ou o trauma profundo sofrido por alguém submetido a uma situação de violência. É, portanto, muito mais sábio tentar evitar que o ato ocorra do que tentar lidar posteriormente com as suas conseqüências. Em paralelo, deve-se observar a impossibilidade de o Poder Público lidar com todos os conflitos que ocorrem diariamente (ZACHI, 1999), o que torna mais racional tentar evitar que esses conflitos venham à tona.

O trabalho de prevenção pode se dar em três níveis: primário, secundário e terciário (BID, 1999E). A prevenção primária envolve a redução de fatores de risco e o aumento dos fatores de proteção para determinados grupos da população (mulheres adultas, estudantes em escola secundária, entre outros). A prevenção secundária é focalizada em grupos que apresentam alto risco de exibir ou desenvolver condutas violentas (por exemplo, jovens moradores de áreas de baixa renda). Quanto à prevenção

terciária, ela é focada em indivíduos que já manifestaram ou foram vítimas de condutas violentas, procurando-se evitar que voltem a reincidir ou a ser vítimas da violência.

Quando, no item Raízes da Violência, foram apresentadas as principais teorias que buscam explicar o porquê de as pessoas e sociedades se tornarem mais agressivas, em parte o objetivo era justamente enriquecer a discussão sobre os programas de prevenção à violência. Se o objetivo é travar combate por intermédio da prevenção, deve-se conhecer as causas, para que a atuação governamental se dê naquele espaço.

Partindo-se das teorias citadas, e considerando-se a sua capacidade de aproximar explicações para o comportamento humano, um dos principais pontos a serem atacados no âmbito da prevenção à violência é o combate à desigualdade e à pobreza (BID, 1999E, BUVINIC, MORRISON e SHIFTER, 1999). Essa, porém, certamente não é uma política a cargo de secretarias ou ministérios de segurança pública ou de justiça, mas uma decisão soberana de Estado, o que está além dos interesses do presente trabalho. O objetivo, neste subitem, é o de apresentar as principais políticas de prevenção à violência que o Governo Federal tem adotado diretamente, ou apoiado, por intermédio de convênios com os entes federativos.

Às vezes, políticas mais simples têm o condão de resolver problemas aparentemente insolúveis. No município de Porto Alegre/RS, a prefeitura identificou um problema em duas localidades da cidade: Restinga e Loteamento Cavallhada. Observou-se que as escolas daquelas regiões estavam subutilizadas, assim como os recursos da área de saúde. O clima de violência reinante fazia com que a comunidade, amedrontada, procurasse tais serviços em outros lugares. Após um choque de ordem, com o auxílio das corporações policiais, os indicadores de criminalidade se reduziram e as comunidades voltaram a utilizar os serviços disponibilizados pelo poder público. A partir dessas experiências, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana desenvolveu um projeto que, levado à consideração da SENASP para financiamento, foi aprovado e está em vias de obter verbas públicas federais.

Além de poupar a população da dor que a violência traz, cabe notar que a prevenção é, também, uma forma de economizar recursos. Segundo estudo do BID, para cada dólar investido em prevenção, entre 6 e 7 dólares – investidos em programas de controle posteriores – poderiam ser economizados (BID, 1999E). A prevenção, também, pode, por vezes, apresentar efeitos melhores e de custo mais reduzido que a repressão e o controle.

É importante salientar que as atividades de prevenção são usualmente multidisciplinares e podem envolver a ação de numerosos atores, como, por exemplo, os ministérios, as secretarias de segurança, de saúde, de educação, de planejamento urbano — tanto as estaduais quanto as municipais —, organizações não-governamentais (ONG's), entre outros, todos atuando e fornecendo às comunidades condições de cidadania condizentes com as suas necessidades.

Aparentemente, a idéia da multidisciplinidade estava por trás do lançamento, no governo anterior (em 2001), do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS). A criação desse programa já estava prevista no Plano Nacional de Segurança Pública de então, na ação de nº 121.

Aliada à percepção da necessidade de ações multidisciplinares, tencionando-se alterar as políticas clássicas de combate à violência (aumento do efetivo policial, construção de presídios, aquisição de equipamentos), pois embora fossem importantes, não estavam sendo suficientes para conter a criminalidade, seja no Brasil, seja em outros países (KAHN, 2002).

O Plano de Integração tinha o escopo de consolidar ações de natureza emergencial, atendendo a questões que naquele momento fossem consideradas prioritárias, de forma a manter a ordem

pública. Nesse sentido, o plano envolvia a coordenação de quarenta e sete programas sociais do *Avança Brasil* (Plano Plurianual do governo anterior). No âmbito do plano, foi definido, inicialmente, como público-alvo, crianças e jovens na faixa etária de 9 a 24 anos, bem como suas famílias, focando-se nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife. Ressalte-se que é dentro dessa faixa etária, principalmente entre 15 e 24 anos de idade, que se encontram os maiores vitimados pela violência, bem como os seus maiores perpetradores, conforme visto anteriormente.

A gerência do PIAPS ficou a cargo do Gabinete de Segurança Integrada, ligado diretamente à Presidência da República. Um grupo criado junto ao Gabinete decidiu quais os programas ligados ao *Avança Brasil* que fariam parte do PIAPS. A idéia, ao não colocar o PIAPS junto à SENASP, foi a de que a repressão, encabeçada pela Secretaria, não deveria ficar junto da prevenção.

Os 47 programas governamentais que foram escolhidos para compor o PIAPS eram oriundos dos Ministérios da Justiça, da Educação, da Cultura, do Esporte e Turismo, do Trabalho e Emprego, da Previdência e Assistência Social, da Saúde e da Integração Nacional, bem assim das Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Nacional Antidrogas. Apenas a título de exemplificação, apresentam-se abaixo alguns desses programas:

- “Formação de Agentes de Direitos Humanos”;
- “Capacitação de guardas municipais e lideranças comunitárias em direitos humanos”;
- “Implantação de Centros Integrados de Cidadania”;
- “Paz nas Escolas”;
- “Educação de Jovens e Adultos”;
- “Livro Didático”;
- “Bolsa-Escola”;
- “Biblioteca Implantada”;
- “Implantação de Núcleos de Esportes Comunitários”;
- “Geração de Renda”;
- “Agente Jovem”;
- “Bolsa-Alimentação”;
- “Erradicação de Trabalho Infantil”.

Note-se que todos esses programas apresentam ligação com as variáveis explicativas no âmbito das teorias criminológicas apresentadas anteriormente.

Não houve, efetivamente, acréscimo orçamentário aos programas. Os respectivos coordenadores do PIAPS, com base em sua estratégia de prevenção, instruíram os gerentes de cada programa sobre a forma como cada programa deveria aplicar os recursos existentes nas áreas objeto de intervenção.

Durante a vigência do programa, nos anos de 2001 e 2002, foram aplicados cerca de 336 milhões de reais, distribuídos da seguinte forma:

Números do PIAPS por Estado

Unidade da Federação	Valores (R\$)
São Paulo	134.232.141,63
Rio de Janeiro	91.260.758,33

Espírito Santo	26.376.369,31
Pernambuco	52.756.058,33
Brasília/DF	20.172.369,92
Minas Gerais	738.833,52
Goiás	10.405.856,58
Total	335.942.387,62

Fonte: PIAPS em Números/GSI/PR.

Note-se que os estados beneficiados pelo programa foram aqueles que apresentam os piores indicadores relativos à segurança pública, conforme evidenciado antes. O estado de Goiás, embora não se apresente particularmente violento, possui, no entorno do Distrito Federal, uma área problema, o que acabou por ocasionar a sua inclusão no PIAPS.

Com a passagem de poder para o novo Presidente da República e as alterações de política subjacentes, também a política de prevenção à criminalidade se alterou, o que acarretou o processo de descontinuação do PIAPS.

De forma a ocupar essa função preventiva, foi criada no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública uma coordenação encarregada de analisar projetos estaduais e municipais voltados para suas comunidades, objetivando a redução da pressão social. Antes dessa coordenação, o que havia era a aplicação de recursos no policiamento comunitário, no qual a filosofia era a obtenção de maior proximidade com a comunidade. De acordo com informações da SENASP, entre 2000 e 2001 foram transferidos para os estados, a título de implantação de polícias comunitárias, cerca de 21,49% dos recursos totais do FNSP, correspondendo a R\$ 85.322.367,99. No ano de 2002, esse percentual correspondeu a 14,92%, ou R\$ 49.125.158,49. Entretanto, segundo a própria Secretaria, muitas vezes esses recursos acabaram sendo utilizados basicamente para a aquisição de mais equipamentos para as polícias estaduais.

A nova filosofia de prevenção, ao lado de incentivar a polícia comunitária, objetiva atuar de forma local, por intermédio do apoio a ações em nível municipal. Muitas dessas ações estão ligadas às guardas municipais, como é o caso das Guardas Municipais de Diadema e do Rio de Janeiro, cujas experiências foram citadas como positivas pela SENASP. São as seguintes as ações comunitárias incentivadas pela Secretaria por intermédio de convênios:

- oficina cultural (desenvolvimento de atividade em teatro, literatura, música);
- oficina esportiva;
- oficina sobre direitos humanos e cidadania nas escolas;
- projetos de prevenção da exploração sexual infanto-juvenil;
- serviço integrado de mediação de conflitos;
- projetos de prevenção da violência interpessoal, trânsito, gênero, doméstica, jovens;
- projeto multi-setorial envolvendo áreas da educação, esporte, cultura, saúde, assistência social;
- oficinas de geração de emprego e renda voltadas à juventude vulnerável a situações de violência.

Embora tenham sido aprovados tecnicamente sessenta e seis projetos em 2003, apenas seis foram conveniados. Foram os seguintes os municípios contemplados: Diadema/SP, Paracambi/RJ, Piracicaba/SP, São Paulo/SP e Consórcio Metropolitano de Recife/PE. A cidade de Piracicaba e o Consórcio Metropolitano de Recife ainda não tiveram recursos repassados. Quando se consulta o SIAFI,

verifica-se que foram transferidos recursos para o município do Rio de Janeiro (R\$ 784.000,00) e os municípios de São Paulo (R\$ 10.132.000,00).

As prioridades com relação a projetos apresentados por municípios são baseadas na taxa de crime letal, número de habitantes, número do efetivo da Guarda Municipal e no fato de o município já desenvolver ações bem sucedidas na área de prevenção. A idéia é que essas ações passem a ser apoiadas também com recursos do FNSP, para que tenham continuidade e/ou sejam ampliadas.

Após entrevistas com pessoas encarregadas de traçar e executar políticas ligadas à prevenção à violência, bem como a partir de exame da produção bibliográfica sobre a área, pôde-se verificar que existem ações com resultados bastante positivos no sentido de reduzir um processo de degradação e violência. Na maioria das vezes, essas ações estão ligadas ao fortalecimento da presença do Estado em áreas em conflito. E quando se fala na presença do Estado não se quer falar apenas na atuação da polícia. Está-se falando na implementação de políticas ligadas ao fornecimento de serviços de saúde, de educação, planejamento urbano e de lazer.

O município de Diadema, em São Paulo, apresenta uma situação peculiar. A cidade, que, em 1999, de acordo com a classificação pelo número de homicídios por cem mil habitantes, era uma das mais violentas do Brasil, realizou uma terapia de choque, buscando melhorar essa situação. Foram adotadas iniciativas para lidar com o problema, destacando-se a limitação do horário de venda de bebidas alcoólicas (a chamada Lei Seca, promulgada em março de 2002), a instituição do Programa Adolescente Aprendiz, a melhoria da iluminação pública e a criação dos programas Clubinho de Férias e Desarmamento Infantil (troca de armas de brinquedo por revistas infantis).

De acordo com informações da própria Prefeitura, após essas iniciativas, principalmente da Lei Seca, os indicadores de violência doméstica contra as mulheres se reduziram, o mesmo ocorrendo com o número de homicídios, que teve uma redução do índice de 143 por cem mil habitantes para 65,8. A SENASP participou desses esforços de redução da criminalidade, financiando a aquisição de viaturas, motocicletas, rádios, coletes de proteção a projetis, computadores e impressoras.

Ressalte-se que o BID aponta a política de limitação do horário de venda de bebidas alcoólicas como uma ação na qual as sociedades ditas pacíficas investem (BID, 1999E). A proibição de venda de álcool, os seus efeitos e a violência estão vinculados por meio dos efeitos farmacológicos que a substância tem sobre o comportamento. Foi detectado nos Estados Unidos que a vítima, ou o agressor, havia ingerido álcool em mais de cinquenta por cento dos delitos violentos.

Em âmbito estadual, foram aprovados projetos de prevenção nos estados do Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco e Sergipe, a saber:

- Acre: “Campanha Preventiva e Educativa de Combate à Violência no Estado”;
- Amapá: “Centro de Atendimento à Mulher e a Família (CAMUF); “Multiplicadores da Cidadania com Justiça Social”; “Polícia Comunitária”; e “Cidadão Mirim”;
- Ceará: “Prevenção e a Democratização da Relação da Segurança Pública com a Sociedade”;
- Goiás: “Consolidação e Ampliação da Polícia Comunitária”;
- Maranhão: “Implantação da Polícia Comunitária”;
- Minas Gerais: “Fica Vivo”; “Projeto Paz nos Estádios”; “Polícia Comunitária”;
- Pernambuco: “Consórcio Metropolitano”; “Polícia Comunitária”;
- Sergipe: “Implantação do Centro de Atendimento a Grupos Vulneráveis”.

As políticas de prevenção citadas apresentam apenas algumas das iniciativas levadas a cabo pelo Governo Federal, de forma direta ou indireta. Em paralelo, existem hoje inúmeros programas sendo executados por associações de moradores, ONGs, igrejas, entre outras entidades, com o objetivo de retirar da situação de risco uma parcela da população mais ameaçada de cooptação pelo avanço da criminalidade.

Outro fato que deve ficar claro é que intervenções na área de prevenção à criminalidade devem se iniciar o mais rápido possível, tanto em nível individual quanto em nível geográfico (BID, 1999E), por se mostrarem mais econômicas e mais eficientes.

6.1.6 O Sistema Prisional

O exame da questão da segurança pública está também intimamente vinculado à questão penitenciária brasileira. O sistema prisional é a parte final de todo um processo, o qual se inicia pela consecução do crime, passa pela sua investigação e deslinde, pelo julgamento do acusado, sua condenação (caso haja restado a culpa) e, finalmente, pelo encarceramento do criminoso. A suposição é de que, ao final do cumprimento da pena, o indivíduo esteja recuperado e pronto para conviver novamente em sociedade.

Para que essa recuperação seja possível, no entanto, alguns pressupostos são desejáveis, ou, talvez mesmo, imprescindíveis. É necessário que o lugar onde o preso esteja internado possua boas condições de higiene, que haja condições de serem praticadas atividades laborais, que lhe seja dada oportunidade de acesso à educação, que as celas não estejam superlotadas, enfim, que haja respeito e consideração pelo indivíduo.

No entanto, não é isso que se observa no sistema penitenciário brasileiro, onde esses pressupostos não têm sido atendidos. Seus problemas e carências são notórios, sendo expostos regularmente nos meios de comunicação pátrios. Numerosos são os programas de televisão ou reportagens em revistas e jornais alertando para a situação pouco saudável em que os internos do sistema se encontram.

A Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, responsável pela elaboração do “Relatório Nacional Sobre os Direitos Humanos no Brasil”, já em segunda edição, realizou análise da situação penitenciária em todos os estados do país, e detectou diversos problemas, tais como superlotação, violência entre os presos e más condições de alojamento.

O Brasil, já de longa data, apresenta condições carcerárias que não condizem com essa filosofia voltada para a recuperação do preso. Prisões superpovoadas e em más condições, funcionários despreparados, ausência de atividades laborais voltadas para a ressocialização do interno, são situações que podem ser vistas em todos os estados e não colaboram para o retorno do preso à sociedade. A expressão “universidade do crime” tem sido amiúde utilizada para se referir aos estabelecimentos penais do país.

Em paralelo, ainda há que se considerar a grande quantidade de presos já condenados que são mantidos em celas comuns nas próprias delegacias de polícia, por absoluta ausência de vagas nas penitenciárias.

Essa insuficiência de vagas no sistema penitenciário, o chamado “déficit carcerário”, é antiga. Com vistas a alterar a situação, foi criado, em 1984, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão responsável pela política penitenciária nacional, subordinado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. Cabe ao DEPEN, entre outras atividades, fazer o acompanhamento e zelar pela aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional, inspecionar e fiscalizar

periodicamente os estabelecimentos e serviços penais, bem como gerir os recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN), criado em 1994.

Apesar da existência do Departamento, no ano de 1995 — cerca de dez anos após a sua criação —, censo penitenciário realizado pelo Ministério da Justiça acusou um déficit carcerário de 72.514 vagas nos vinte estados que responderam à pesquisa (não a responderam Acre, Alagoas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe). Eram 138.397 presos para 65.883 vagas no sistema prisional, perfazendo aproximadamente 2,1 detentos por vaga. Apenas Roraima apresentava, à época, um pequeno excedente de vagas (77) em relação ao número de detentos.

Embora após a criação do FUNPEN a situação tenha melhorado, os problemas não foram resolvidos. No quadro a seguir, apresenta-se a evolução da situação carcerária, por estado, entre 1995 e 2003, com informações provenientes do Departamento Penitenciário do Ministério da Justiça:

Evolução do Número de Vagas do Sistema e do Déficit Carcerário

Estado	Número de Vagas no Sistema			Déficit Carcerário		
	1995	2000	2003	1995	2000	2003
AC	-	453	1.113	-	529	819
AL	-	1.015	1.427	-	(192)	60
AP	84	518	716	213	243	215
AM	11	569	1.841	590	486	183
BA	-	6.133	4.364	-	1.560	953
CE	3.242	4.131	5.903	213	1.571	5.414
DF	1.310	3.266	4.191	981	2.050	2.706
ES	931	2.997	1.783	839	427	2.345
GO	200	3.749	2.351	2.428	1.329	983
MA	240	815	1.176	2.165	115	940
MT	1.556	1.301	5.430	252	(267)	1.372
MS	-	2.424	2.376	-	904	2.539
MG	2.401	4.768	5.544	10.114	(191)	(106)
PA	712	2.567	3.446	1.314	(384)	1.076
PB	1.900	2.693	3.005	3.136	881	2.409
PR	3.624	4.224	7.075	4.536	243	414
PE	2.265	5.765	8.600	2.436	8.266	3.888
PI	173	737	1.705	378	75	(369)
RJ	9.323	18.000	17.721	7.145	(272)	841
RN	-	1.324	2.203	-	(201)	(442)
RS	8.889	12.779	15.665	2.025	1.212	2.756
RO	-	1.381	1.517	-	841	1.855
RR	200	520	424	(77)	(113)	149
SC	2.336	3.411	6.013	1.185	1.172	680
SP	26.446	48.510	71.515	32.332	17.118	27.511
SE	-	1.222	1.219	-	1.767	1.575
TO	40	438	1.166	309	101	(52)
Total	65.883	135.710	179.489	72.514	39.270	60.714

Fonte: Semag, a partir de dados do DEPEN/MJ. Os números entre parêntesis indicam vagas disponíveis, i. é., nº de detentos inferior às vagas. Os traços indicam falta de dados sobre o déficit no período considerado.

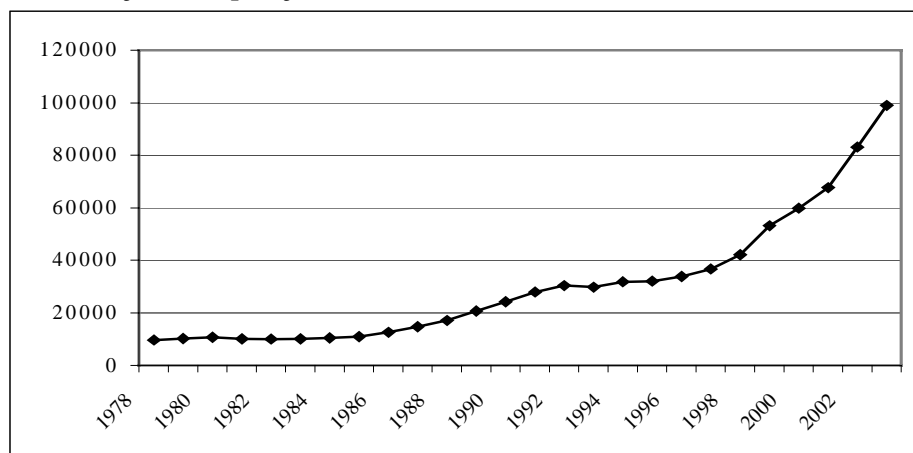
Embora o número de vagas em penitenciárias tenha aumentado em quase 200%, ainda assim, no ano de 2003, o sistema apresentava um déficit considerável, da ordem de 61 mil vagas. No estado de São Paulo se concentram os maiores números absolutos – a unidade da federação conta com o maior número de internos, o maior número de vagas e o maior déficit carcerário. Não à toa, portanto, foi o estado que maior volume de recursos recebeu durante toda a vigência do Fundo, como já visto anteriormente.

Os números do quadro, no entanto, não incluem os presos sob custódia da polícia, detidos nas carceragens das delegacias. Caso esse número fosse incluído, o déficit certamente seria bastante superior. Em dezembro de 2003, por exemplo, de acordo com informações coligidas pelo DEPEN, havia cerca de 68.101 indivíduos sob a custódia da polícia. Somados ao déficit de 61 mil vagas no sistema penitenciário, chega-se a um déficit total de quase 130 mil vagas. Considerando que, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional, o custo médio de construção de uma vaga no sistema se encontra na faixa entre 15 e 20 mil reais, haveria a necessidade de um aporte de recursos da ordem de 2 a 2,6 bilhões de reais, ou seja, aproximadamente sete vezes o montante de recursos existentes em saldo do FUNPEN.

Esse valor seria apenas para a construção das vagas, não se podendo perder de vista a necessidade de manutenção mensal desses presidiários. Incluindo alimentação e segurança, cada preso custa em média de 12 a 15 mil reais por ano. Assim, caso todos os 300.000 detentos estivessem em estabelecimentos penais, a soma despendida montaria a algo entre 3,6 e 4,5 bilhões de reais ao ano. Portanto, qualquer programa intensivo de prevenção à criminalidade parece ser menos dispendioso, quando confrontado com esses valores ligados ao sistema penitenciário.

Com a exceção de quatro estados — Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins —, todos os demais apresentaram déficit carcerário em 2003. E, conforme se pôde observar **in loco** e em contatos com os técnicos do setor, não há previsão de que esse déficit possa ser em curto prazo eliminado. O número de internos que adentram o sistema é bastante elevado, e crescente, pondo sob pressão a estrutura carcerária do país, conforme se pode ver no gráfico a seguir, que mostra a evolução da população interna no sistema penitenciário do estado de São Paulo. Ressalte-se que, nesse gráfico, não está contemplada a população carcerária sob a custódia da Secretaria de Segurança Pública, a qual, em dezembro de 2003, representava 24.906 internos, num universo de 123.499 presos.

Evolução da População Carcerária no Estado de São Paulo (1978 – 2003)



Fonte: Secretaria de Estado de Administração Penitenciária de São Paulo.

Note-se o crescimento quase exponencial, ao longo dos últimos 25 anos, da população presidiária em São Paulo. Foi mais de 900% de aumento no período. Nos contatos realizados com os técnicos estaduais, restou um consenso de que não é viável a continuidade dessa tendência. Apenas o estado de São Paulo teria que construir um presídio por mês para poder acomodar o acréscimo de indivíduos que ingressam mensalmente no sistema.

Sob essa ótica, atos como o recentemente aprovado Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826, de 2003, representam um agudo desafio para as autoridades. A norma apresenta algumas hipóteses de incidência criminal que estabelecem a inafiançabilidade dos atos praticados.

Assim, a posse ilegal de arma de fogo, ou seu disparo em lugar habitado ou adjacências, em via pública ou em direção a ela, passaram a ser considerados crimes não passíveis de fiança. O mesmo diploma legal estabelece que os crimes de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito, de comércio ilegal de arma de fogo e de tráfico internacional de arma de fogo são crimes passíveis de reclusão e multa, sendo insuscetíveis de liberdade provisória.

É provável, portanto, que o fluxo de pessoas que ingressam no sistema penitenciário venha a aumentar ainda mais, pressionando por maior acréscimo de vagas no sistema penitenciário. Na tabela a seguir, apresenta-se a evolução do número de apreensões de armas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro – mais de 300.000 nos últimos seis anos. Se todos os portadores desse armamento fossem presos sem possibilidade de fiança, o problema de superlotação nos presídios e nas carceragens brasileiros seria pior.

Evolução da Apreensão de Armas em São Paulo e Rio de Janeiro

Unidade da Federação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
São Paulo	35.337	41.562	40.226	39.844	37.964	39.551	234.484
Rio de Janeiro	8.802	9.502	10.340	13.365	13.049	15.615	70.673

Fonte: Páginas eletrônicas da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e do Estado do Rio de Janeiro.

Assinale-se, de outra parte, que, em todos os estabelecimentos prisionais examinados, os detentos apresentam uma grande capacidade de destruição dos locais em que habitam. No Presídio Central de Porto Alegre, que foi objeto de profundo trabalho de reforma (melhor seria dizer reconstrução), esse fato pôde ser constatado. Com apenas 2 ou 3 anos de reocupação, os detentos já danificaram paredes divisórias dos banheiros, cavaram buracos no chão de concreto — seja para tentar escapar, seja para ali colocarem drogas ou armas — e destruíram lâmpadas.

A criatividade também não encontra limites quando se trata de pensar em meios para escapar do cárcere. Na penitenciária visitada no Rio Grande do Sul — a Penitenciária Modular de Montenegro, a 61 km de Porto Alegre —, o diretor da instituição informou que os presos estavam destemperando as barras de aço das grades por intermédio da passagem de corrente elétrica, com o uso de resistências de chuveiros, diminuindo dessa forma a sua capacidade de resistência às serras de metal.

No Espírito Santo, a administração penitenciária descobriu que um dos internos se tornara especialista em disfarçar as tampas dos túneis e buracos feitos pelos prisioneiros. A sofisticação era tal que nos exames rotineiros não se conseguia identificar a tentativa de fuga. A solução encontrada foi a remoção do detento para outro local.

Esse contínuo desgaste (ou desmonte) dos presídios exige uma permanente atividade de manutenção e reconstrução dos mesmos. Após uma rebelião, pouco sobra para reformar. A solução é reconstruir, com todos os ônus financeiros que isso representa. No Espírito Santo, os técnicos da Secretaria de Administração Penitenciária citaram um trabalho realizado por aquela Secretaria que demonstrou que um presídio que não apresenta manutenção ou reforma durante quatro anos pode, após esse período, ser implodido, tamanha é a destruição causada pelos internos.

Dessa feita, não há como exagerar quando se fala da importância dos recursos do FUNPEN para o sistema penitenciário dos estados. É por intermédio dos recursos do Fundo que muitos dos estabelecimentos penais hoje existentes foram reformados ou construídos. A Casa de Detenção de São Paulo, o denominado Presídio do Carandiru, por exemplo, só pôde ser desativado após a construção no

estado de outras unidades prisionais que viessem a abrigar os detentos que lá estavam. Todas foram construídas com o auxílio dos recursos do Fundo.

Com relação às reformas, pôde-se ver a importância dos recursos do FUNPEN quando das obras do Presídio Central de Porto Alegre, já citadas anteriormente. Lá, existem pavilhões já reformados com recursos do Fundo, e um pavilhão ainda não reformado. Nesse último, os presos ficam soltos nas galerias, em lugar de ficarem restritos às suas celas. Observando-se **in loco**, pôde-se constatar que a qualidade de vida dos presos nas galerias já reformadas é bastante superior à dos que ficam internados no pavilhão não reformado, o que certamente ajuda a tornar a situação um pouco mais suportável para os presos.

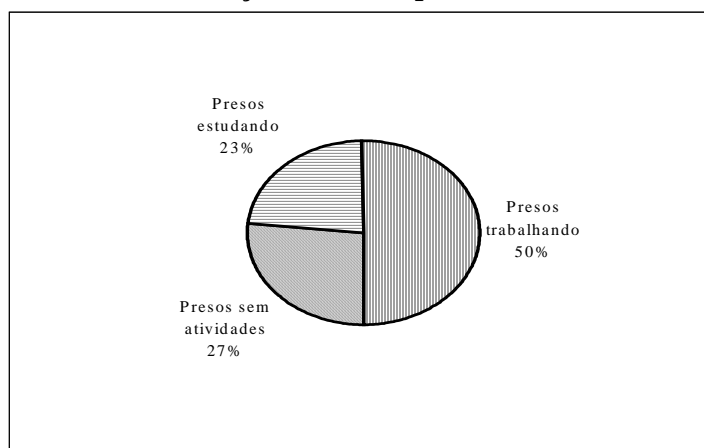
No que tange ao aspecto laboral, observou-se a prática de trabalhos nas penitenciárias e presídios objeto dos exames de campo, destacando-se a produção de bolas de futebol, chaveiros, artesanato, entre outros. No Presídio Milton Dias Moreira, situado no Rio de Janeiro, pôde-se verificar uma padaria produzindo pães congelados para a venda externa, com o produto chegando a outras cidades do estado.

Com a atividade laboral, ao mesmo tempo em que o preso se qualifica, passa a perceber um salário mensal e ainda consegue uma redução da pena, pois, de acordo com a Lei de Execução Penal (LEP), para cada três dias de trabalho há a redução de um dia na pena. Além desse tipo de serviço, os presos representam também importante força de trabalho nas próprias instituições de internação, atuando na cozinha, limpeza e remoção do lixo. Esse tipo de serviço, todavia, não é considerado como sendo passível de redução de pena.

Embora seja ponto pacífico que o trabalho no interior das penitenciárias é importante para a ressocialização do preso, atuando ainda como um elemento redutor do prazo para a sua pena, deve ser observado que o estudo também apresenta a sua importância.

Segundo estatísticas da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária de São Paulo, a situação do ente federativo, em novembro de 2003, no que se refere às atividades exercidas pelos 74.299 internos condenados, pode ser vista no quadro a seguir:

Distribuição de Presos por Atividades



Fonte: Secretaria de Estado de Administração Penitenciária/SP.

Apesar de um grande número de presos – 77% do total – desenvolver alguma atividade, deve-se ressaltar que quem trabalha não consegue estudar, e vice-versa. Isso se deve ao fato de que seria necessário mais uma equipe em cada unidade de detenção para que os presos pudessem estudar à noite, após o trabalho. Tal se consubstancia numa séria limitação, uma vez que a melhoria da condição intelectual dos presos seria importante para que eles conseguissem aumentar as condições de obtenção de novas atividades quando viessem a deixar os estabelecimentos prisionais.

Deve ficar claro, também, que apenas os presos internados em penitenciárias conseguem ter algum tipo de atividade. Se o preso, mesmo condenado, estiver em uma cela de alguma delegacia de polícia, como muitas vezes acontece, então não terá condições quaisquer de participar de atividades laborais ou de estudo.

Nas tabelas que se seguem, apresenta-se o perfil da população carcerária brasileira. A primeira mostra a distribuição dos detentos submetidos ao regime prisional fechado.

População Carcerária - Regime Penitenciário Fechado (Dez 2003)

Estado	Homens	Mulheres	Estado	Homens	Mulheres
Acre	654	21	Paraíba	2.832	82
Alagoas	558	21	Paraná	5.250	167
Amapá	373	35	Pernambuco	4.664	231
Amazonas	570	45	Piauí	269	17
Bahia	1.831	60	Rio de Janeiro	11.677	594
Ceará	6.437	139	Rio Grande do Norte	1.146	36
Distrito Federal	3.692	185	Rio Grande do Sul	10.550	250
Espírito Santo	1.581	76	Rondônia	1.153	79
Goiás	1.822	48	Roraima	142	9
Maranhão	828	40	Santa Catarina	3.770	296
Mato Grosso	4.022	206	São Paulo	59.112	2.837
Mato Grosso do Sul	2.740	287	Sergipe	1.690	80
Minas Gerais	3.838	97	Tocantins	330	14
Pará	1.543	31			

Fonte: Órgãos estaduais responsáveis pelo Sistema Prisional.

Note-se, pelos dados, que o estado de São Paulo albergava, em dezembro de 2003, o maior contingente de presidiários do país, cerca de 62 mil, seguido do Rio de Janeiro, com pouco mais de 12 mil detentos, e Rio Grande do Sul, com uma população prisional no montante de 11.800 pessoas.

A seguir, apresenta-se tabela com a distribuição população carcerária internada no regime semi-aberto.

População Carcerária - Regime Penitenciário Semi-aberto (Dez 2003)

Estado	Homens	Mulheres	Estado	Homens	Mulheres
Acre	196	8	Paraíba	708	9
Alagoas	53	19	Paraná	845	29
Amapá	128	6	Pernambuco	849	26
Amazonas	138	8	Piauí	100	3
Bahia	667	20	Rio de Janeiro	2.150	36
Ceará	1.446	64	Rio Grande do Norte	64	5
Distrito Federal	1.915	26	Rio Grande do Sul	4.129	125
Espírito Santo	196	7	Rondônia	380	15
Goiás	341	16	Roraima	91	2
Maranhão	488	8	Santa Catarina	832	58
Mato Grosso	329	17	São Paulo	11.990	412
Mato Grosso do Sul	523	9	Sergipe	170	-
Minas Gerais	868	28	Tocantins	81	3
Pará	285	8			

Fonte: Órgãos estaduais responsáveis pelo Sistema Prisional.

Note-se que os números absolutos da distribuição dos detentos submetidos ao regime semi-aberto são bem inferiores àqueles do regime fechado, apontando uma tendência de permanência dos condenados reclusos, com pequeno índice de progressão de regime. No regime semi-aberto novamente

São Paulo lidera os números da população carcerária brasileira, chegando a mais de 12 mil detentos em dezembro de 2003.

Paralelamente ao financiamento da construção de penitenciárias estaduais, o Governo Federal planeja estabelecer um sistema próprio de instituições carcerárias. Ao longo do tempo, mas principalmente nos períodos mais recentes, observou-se que a periculosidade de alguns indivíduos sob custódia, aliada à fragilidade de parte dos estados quanto à capacidade de manter seus presos sob controle, isolando-os de suas redes criminosas, tornaram as prisões comuns não apropriadas para a sua manutenção.

Exemplo emblemático desse fato foi o episódio envolvendo o criminoso carioca Luís Fernando da Costa, o “Fernandinho Beira-Mar”, até a sua internação, em caráter temporário, no presídio de segurança máxima do município de Presidente Bernardes, em São Paulo. Naquele estabelecimento penal, o interno está sob custódia no Regime Disciplinar Diferenciado, cujo rigor e disciplina tentam evitar que o preso continue as suas lides criminosas.

Para fazer face a esse problema, há a previsão de construção de cinco penitenciárias federais padronizadas, que serão destinadas ao abrigo de presos de maior periculosidade. O primeiro presídio federal deverá ser instalado em Campo Grande, no Mato Grosso do Sul; o segundo, em Catanduva, no Paraná; o terceiro, em Barreiras, na Bahia; o quarto, em Porto Velho, Rondônia; e o quinto, em Palmas, no estado do Tocantins.

A eliminação do contato entre os presos de alta periculosidade (pouco menos de 1% da população total, segundo o DEPEN) e os restantes acabaria por resultar em menor número de rebeliões, beneficiando ainda a ressocialização dos internos comuns, condenados pela prática de delitos com menor potencial ofensivo.

O projeto do DEPEN prevê a internação de duzentos presos, em celas individuais, em cada penitenciária federal. Isso faz com que o valor por vaga construída seja mais elevado que para penitenciárias comuns, chegando a R\$ 100 mil por preso.

No que se refere à forma de alocação dos recursos, o Departamento age de forma reativa aos pleitos dos estados, de acordo com informações do próprio órgão. Nesse sentido, o ente federativo se mobiliza e propõe ao Governo Federal projetos voltados para a redução de seu déficit de vagas do sistema prisional ou melhoria das condições das instalações existentes. Em 2003, os recursos teriam sido repassados em função da apresentação, pelos estados, de projetos de obras de construção de estabelecimentos penais.

A aprovação pelo Departamento dos projetos apresentados pelas unidades federativas está condicionada a que o estado não esteja inadimplente com a União, na forma prescrita pela Instrução Normativa nº 1, da Secretaria do Tesouro Nacional, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 2000).

Essa questão da inadimplência pode se tornar bastante crítica, dependendo do estado. A situação do Rio de Janeiro espelha bem esse problema. Em março de 2004, havia 14 convênios do ente federativo com problemas, impedindo que o Rio de Janeiro fosse contemplado com mais recursos do Fundo. Assim, o estado, que apresentou em 2003 numerosos projetos ao Departamento visando obtenção de recursos federais, teve praticamente todos os seus pleitos negados.

Como visto anteriormente, o FUNPEN, em que pese a premência por recursos na área penitenciária, possui um grande saldo não utilizado, saldo esse que tem aumentado regularmente ao longo do tempo. Essa existência de saldos sem uso do Fundo foi objeto, inclusive, de consideração no próprio Plano de Segurança Pública do novo governo, que adotou como uma das medidas a serem adotadas para a

melhoria do sistema a “*determinação expressa para que os recursos do Fundo Penitenciário (Funpen) não sejam contingenciados. Os recursos do Funpen, oriundos de custas/multas judiciais, constituem verba “carimbada”, ou seja, verba que legalmente não pode ter outra destinação a não ser o sistema penitenciário. Em 2000, mais de R\$ 200 milhões foram contingenciados, em flagrante desrespeito à lei*”. Apesar do exposto no Plano, os recursos do Fundo continuam a ser contingenciados, como se pôde ver anteriormente.

Essa situação foi objeto da correspondência (avisos ministeriais de n°s 288 e 289) que, em janeiro de 2004, o Ministro de Estado de Justiça enviou aos ministros da Fazenda e do Planejamento. Na ocasião, foi explicada a situação do Fundo, no que se refere à carência de recursos para levar a cabo os investimentos necessários no setor, e foi solicitado o seu descontingenciamento.

Com relação ao projeto e construção de instituições prisionais, também se observa uma multiplicidade de esforços por parte dos diversos entes federativos. Cada estado possui, ou contrata **ad hoc**, um corpo técnico para projetar e construir seus presídios e penitenciárias. Novamente se nota a falta de racionalidade administrativa. Hoje, a construção e reforma de praticamente todas as instituições prisionais no país contam com recursos federais, oriundos do FUNPEN. O Fundo, então, financia os projetos dos mais diversos tipos.

Nesse contexto, questiona-se por que não se estabelece um grupo técnico de trabalho envolvendo os governos estaduais e federal, de forma a estabelecer padrões para cada tipo de instituição prisional (segurança máxima, média segurança, regime semi-aberto). Em paralelo, poder-se-ia contratar uma empresa de projetos de engenharia que seria encarregada de desenvolver projetos para cada um desses modelos.

Assim, sempre que um unidade da federação precisasse construir algum novo presídio, iria a esse banco de projetos, escolheria aquele, ou aqueles, que mais lhe fosse(m) conveniente(s), e contrataria apenas os serviços de adaptação do projeto à área em que a construção viesse se dar. É fora de dúvida que o custo de construção seria muito menor.

Ao mesmo tempo que traria economia e racionalidade, esse fórum de estados e Governo Federal, ao trazer para uma mesma mesa suas experiências prévias em projetos e gestão de instituições prisionais, poderia evitar futuros equívocos provenientes da inexperiência, posição que recebeu o aval dos técnicos estaduais de todas as unidades da federação alvo dos trabalhos de campo.

O “Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise do IPEA”, de agosto de 2002, assim expõe: “(...) *pelo fato de os projetos serem exclusivamente de autoria dos governos estaduais, o governo federal perde uma grande oportunidade como agente pró-ativo no sentido de atuar como reformulador do atual sistema. Por último, dada a heterogeneidade de projetos e em razão de a execução deles ficar a cargo dos governos estaduais, perdem-se formidáveis ganhos de escala com formulação de projeto, orientação e execução, sem esquecer o aumento do tempo e dos trâmites burocráticos necessários.*”

O DEPEN, por meio de seu atual diretor, já teria observado essa necessidade de reformulação, ressaltando que em um momento futuro os projetos das penitenciárias federais serão colocados à disposição dos estados, com as adaptações que se fizerem necessárias. Esse procedimento, como já comentado, permitirá o barateamento das construções das instituições carcerárias.

Esta Corte de Contas realizou vários trabalhos de auditoria em obras financiadas pelo Fundo, entre 2001 e 2003, havendo encontrado algumas irregularidades, expostas abaixo:

- a) planos de trabalho incompatíveis com o objeto a ser construído, acarretando:

- projeto apresentado para a celebração do convênio com elevado grau de discrepância em relação à obra que se pretendia efetivamente construir;
 - projeto básico sem preenchimento dos requisitos mínimos do art. 6º da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos);
 - modificações posteriores nos projetos iniciais, com significativo aumento de custo;
- b) ausência de fiscalização periódica **in loco** da execução dos convênios, por parte do concedente;
- c) pagamentos a título de taxa de administração, em convênios celebrados entre órgãos estaduais.
- d) impossibilidade de se promover o levantamento de preços de construção das penitenciárias, em face da falta de dados dos contratos.

De acordo com a unidade técnica responsável pelos trabalhos de auditoria, os problemas relacionados nos itens a e b eram comuns, encontrados na maioria das fiscalizações realizadas, independentemente da época da fiscalização e do local da obra.

Com o propósito de evitar a reincidência das falhas apontadas, o Tribunal expediu, por meio de diversas deliberações, destacando-se entre elas o recente Acórdão n.º 496/2004 - Segunda Câmara, algumas determinações e recomendações ao DEPEN, como se segue:

- a liberação de recursos dos convênios deve estar condicionada à apresentação e à aprovação da versão final do projeto básico e sua respectiva quantificação e avaliação de custos, conforme previsto no § 1º da IN 01/97-STN e no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93;
- somente devem ser liberados recursos referentes a convênios e aditivos pelo Departamento após se assegurar da compatibilidade dos preços do objeto contratado com os de mercado, em observância ao princípio da eficiência, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- no que concerne à ocorrência de pagamentos a título de taxa de administração de serviços, deve ser observado o disciplinado pelo art. 8º, I e IV da IN 01/97-STN em relação aos convênios firmados com recursos federais;
- os convenientes devem ser orientados no sentido de licitar a obra apenas quando estiverem concluídos os seus projetos executivos, passando, também, a contratar pelo regime de preço global;
- sempre que possível, devem ser adotados projetos-padrão de penitenciárias e de outros estabelecimentos prisionais, conforme preconiza o art. 11 da Lei nº 8.666/93;

Por último, foi recomendado ao Ministério da Justiça que reavaliasse a estrutura do Departamento Penitenciário Nacional, visando dotá-la de meios suficientes para a eficiente e eficaz gestão dos recursos do Fundo Penitenciário, inclusive no que concerne à realização de fiscalizações periódicas e efetivas no local de execução dos objetos dos convênios. Ressalte-se que essa última recomendação decorreu da não-realização de fiscalização periódica **in loco** por parte do concedente dos convênios, bem assim no fato de estarem alocadas apenas quatro pessoas na área de engenharia do Departamento para realizar o trabalho de análise.

6.1.7 Sistemas Computacionais

Foi observado, em nível federal e estadual, um esforço por parte dos entes públicos em implantar sistemas computacionais voltados para o cadastro de informações relativas à área criminal, ao atendimento a emergências policiais e do corpo de bombeiros e ao acesso ao sistema penitenciário.

Esse é um movimento que vai ao encontro de toda a filosofia de integração que permeia o Plano Nacional de Segurança Pública. Pelo que foi visto, se os sistemas que estão em desenvolvimento forem realmente implantados e alimentados com as informações necessárias pelos entes federativos, em breve haverá a possibilidade de um total intercâmbio de informações entre os órgãos encarregados de combate à criminalidade.

Nos próximos itens, serão apresentados os principais sistemas na área de segurança pública ora em desenvolvimento.

INFOSEG

O INFOSEG (Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública) é um sistema computacional, cujo desenvolvimento e implantação são administrados pela SENASP, e tem como objetivo primordial a integração dos cadastros de identificação criminal de todos os estados da Federação. Em paralelo, o sistema possibilita consultas referentes a armas de fogo, veículos e condutores, com informações providas das bases nacionais do Sistema Nacional de Armas (SINARM), Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM) e Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (RENACH).

Atualmente, as bases dos bancos de dados do sistema ficam centralizadas em Brasília/DF e Recife/PE, estando interligadas por redes de alta velocidade com os computadores localizados nos estados. Os acessos oriundos dos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são direcionados para Brasília, enquanto os acessos oriundos do Norte e Nordeste são direcionados para Recife.

Embora tenha sido criado ainda no governo anterior (no ano de 1998), pôde ser observado que a filosofia que permeia o INFOSEG se amolda perfeitamente à do novo Plano Nacional de Segurança Pública, em especial quanto ao aspecto de integração de ações, em nível nacional. Para que essa integração realmente seja bem sucedida, no entanto, é necessário que todos os estados se comprometam a alimentar o banco de dados do sistema, o que nem sempre vem ocorrendo.

A título de exemplo acerca do potencial do INFOSEG, pode-se considerar o seguinte caso hipotético: um indivíduo suspeito é abordado em uma operação policial. Obtida sua documentação de identificação, a central de operações de seu estado é acessada e ocorre o cotejo do nome, ou do número da documentação do indivíduo. O operador que atende a ligação do agente policial acessa o sistema e verifica, no banco de dados do INFOSEG, a situação do suspeito, havendo a possibilidade de se verificar se este já foi condenado, se é foragido da justiça, entre outras informações. O sistema permite, ainda, que se verifique quais automóveis estão registrados em nome do indivíduo e se o mesmo possui armas registradas em seu nome.

Exemplo dos problemas que podem advir da não-alimentação tempestiva do sistema ocorreu no início de 2004, quando um indivíduo foi detido no Rio Grande do Sul numa operação policial. Em face de não constar no INFOSEG qualquer informação sobre o criminoso, foi o mesmo liberado como réu primário. Todavia, uma vez solto, o malfeitor, que já havia sido preso outras vezes no Paraná pelo cometimento de diversos delitos, voltou a agir, ocasionando a morte de uma criança. Tais fatos somente ocorreram em face de a Secretaria de Segurança Pública do estado do Paraná não ter realizado a alimentação do sistema com as informações referentes ao criminoso. Para contornar o problema, a

SENASP estuda a idéia de condicionar a liberação de recursos do FNISP à alimentação periódica das bases de dados do sistema pelos entes federativos.

Uma possível limitação do INFOSEG reside no fato de que nem sempre os criminosos transitam com seus próprios documentos, o que impossibilitaria a sua correta identificação. A solução para esse problema seria a consulta ao sistema por intermédio de informações biométricas, impressões digitais ou de retina. Como já explanado anteriormente, a Polícia Federal está atualmente implantando o AFIS — *Automated Fingerprint Identification System*, um Sistema de Identificação Automático de Impressões Digitais — para consulta de informações criminais, como será visto no item a seguir.

O SINIC/AFIS

Conforme já exposto no item 6.1.2.2, cabe ao Instituto Nacional de Identificação (INI), subordinado à Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal, gerir o Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC) e o sistema automatizado de identificação de impressões digitais (AFIS), este último em processo de implantação e que funcionará integrado ao primeiro.

O SINIC, que tem como objetivo centralizar as informações criminais de todo os país, é alimentado *on-line* pelos Núcleos de Identificação das Superintendências Regionais, Divisões e Delegacias do DPF, estando à disposição dos órgãos estaduais e federais de segurança pública para consulta.

As informações são enviadas ao Instituto Nacional de Identificação e os dados são registrados no sistema, podendo, a partir daí, por intermédio do SINIC ou do INFOSEG, ser acessados pelos órgãos ligados à segurança pública.

No quadro a seguir, apresenta-se o número de fichas criminais que o SINIC recebeu, por ano e por origem — DPF (Departamento de Polícia Federal) ou SSP (secretarias de segurança pública dos estados). Essas fichas criminais ficam armazenadas em arquivos, classificadas de acordo com as características das impressões digitais dos indivíduos fichados. Sempre que algum órgão público ligado à segurança pública precisa de informações para alguma investigação sobre o suspeito, pode enviar as impressões digitais deste último para serem cotejadas com aquelas existentes no arquivo.

Número de Fichas Criminais recebidas pelo SINIC

Ano	DPF	SSP	Total
1998	26.277	24.029	50.306
1999	44.440	23.951	68.391
2000	31.215	49.125	80.340
2001	38.738	46.439	85.177
2002	32.862	54.289	87.151
2003	*	*	*
Total	173.532	197.833	371.365

Fonte: Relatório de Gestão DPF/2002.

Obs.: * dados não disponíveis até 15/4/2004.

De acordo com a Polícia Federal, o principal problema na operação do sistema é a lentidão da consulta aos dados papiloscópicos dos suspeitos, já que é feita manualmente. Aliado a isso, pode haver, ainda, indivíduos já cadastrados no arquivo datiloscópico e que, não detectados, são inseridos novamente, com novo nome. De forma a acelerar as buscas e reduzir a margem de erro, foi adquirido o sistema AFIS.

O sistema AFIS pode ter duas aplicações, civil e criminal. A aplicação civil é a que se vê normalmente para verificação da identidade de alguém para acesso a locais restritos. A pessoa coloca um de seus dedos, usualmente o polegar ou o indicador, em um sensor; a partir daí, o sistema verifica as

características das suas impressões digitais e faz a busca no banco de dados existente, para verificar se o indivíduo que ali está se apresentando é realmente aquele que alega ser.

O AFIS criminal é mais avançado, visto que possui algoritmos embutidos que permitem ao usuário a comparação das impressões digitais (mesmo que parciais, chamadas de latentes), colhidas em uma cena de crime, com todas aquelas armazenadas no banco de dados. Assim, após essa busca, o sistema fornece a identificação da pessoa cuja impressão digital tenha sido colhida. Caso seja apenas um fragmento de impressão digital, não permitindo uma identificação precisa, o sistema aponta os possíveis suspeitos cujas impressões digitais constem de seu banco de dados.

O sistema adquirido pelo governo brasileiro é um dos resultados do programa de modernização da Polícia Federal, sendo que, como já mencionado, sua aquisição se deu por intermédio do empréstimo feito pelo governo francês ao Brasil. A tecnologia é de origem francesa e é compatível com aquela utilizada pela Interpol, o que irá permitir o intercâmbio de informações com os demais países e/ou instituições que utilizam a mesma formatação de armazenamento.

Durante reunião convocada pela SENASP, realizada na cidade de Natal, capital do Rio Grande do Norte, nos dias 25 e 26 de março de 2004, da qual participaram todos os diretores de institutos de identificação dos estados, houve a subscrição de resolução denominada “Carta de Natal”. Por intermédio desse documento, foi proposto convênio entre a SENASP, os estados e o Distrito Federal, visando o compartilhamento das bases de dados de informação e identificação criminal existentes no sistema SINIC-AFIS.

A expectativa é que a SENASP transfira para cada estado um conjunto mínimo de equipamentos para estes possam utilizar os sistemas (SINIC/AFIS). Os entes federativos poderão incluir e consultar indivíduos no sistema, pesquisar e incluir registros de impressões digitais, de impressões latentes, de palmares e de palmares latentes, pesquisar e incluir antecedentes criminais e emitir folhas de antecedentes. O estado só não poderá unilateralmente apagar dos sistemas informações referentes a pessoas.

De forma preliminar, a configuração ora existente do sistema vai permitir que sejam armazenadas impressões decadactilares (dos dez dedos das mãos) de cinco milhões de pessoas, bem como cem mil latentes digitais não solucionadas, quinhentas mil individuais palmares, quarenta mil palmares não solucionadas, nove milhões de fotografias e cem mil casos criminais. O sistema, porém, é modular, o que significa que mais memória e poder computacional podem ser acrescentados, de modo a torná-lo mais potente.

Inicialmente, serão armazenadas no sistema as impressões digitais de todo o acervo de prontuários criminais existentes no Sistema Manual Papiloscópico do INI, bem como de todos os policiais federais e de estrangeiros em viagem ao país. Em um segundo momento, a idéia é que sejam firmados convênios entre a União e os estados, por intermédio dos quais todas as fichas criminais do país sejam também inseridas.

Além de armazenar as impressões digitais de criminosos, o sistema vai também possibilitar a criação de um “banco de latentes”. A latente (que pode ser uma impressão digital ou palmar) é colhida na cena de um crime, mas a busca no banco de dados do sistema não é profícua, não se conseguindo descobrir quem foi o criminoso. Assim, ela será armazenada no sistema como pertencente a um situação criminosa não resolvida. Posteriormente, o criminoso pode reincidir, ser descoberto e, nesse caso, aquele crime anterior ser também investigado e esclarecido.

Sistemas de Atendimento a Despacho

Sistemas de Atendimento de Despacho são aqueles voltados para o atendimento das ligações de emergência feitas pela população, buscando os serviços do poder público, normalmente, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Nos estados que foram alvo dos trabalhos de campo, pôde-se observar que todos os governos estão buscando a integração desse atendimento. Parte dos recursos alocados para a implantação dos sistemas tem sido provida pela SENASP, por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública.

No município de Porto Alegre/RS, o atendimento ao n.º 190 — telefone para emergências —, está centralizado em um só lugar, o Centro Integrado de Operações e de Segurança (CIOPS), no qual são reunidos os serviços da Brigada Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. O sistema computacional é de origem francesa e foi adquirido pelo estado para administrar essa demanda.

No Espírito Santo, igualmente, subsiste o centro de operações voltado para o atendimento das demandas da Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros, instituído e mantido pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, com auxílio do FNSP.

O estado de São Paulo também desenvolve seus sistemas computacionais para atendimento e acompanhamento das ações policiais, como o Sistema de Informação Criminal (INFOCRIM), que busca possibilitar a interligação de 93 Distritos Policiais na cidade de São Paulo, mapeando digitalmente os dados estatísticos da criminalidade e permitindo o planejamento das ações e operações de policiamento preventivo e repressivo para cada um dos 39 municípios da região metropolitana.

O convênio que disponibilizará o INFOCRIM para os municípios que integram a região metropolitana de São Paulo vai possibilitar a integração com os demais sistemas de segurança já existentes. Esse sistema, associado a cada banco de informações e imagens de mapas digitais, oferece suporte para o planejamento e policiamento estratégico de forma a assegurar um processo mais rápido e preciso de tomadas de decisões.

A utilização do INFOCRIM permitirá que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana possa contribuir diretamente nos levantamentos das principais demandas sociais e urbanas das regiões mais carentes do município de São Paulo, bem como na definição de prioridades como iluminação pública, pavimentação, recuperação de áreas degradadas, programas de desenvolvimento econômico e inclusão social, criação de parques, centros comunitários e demais equipamentos urbanos, assegurando a melhoria da segurança e da qualidade de vida da população paulistana.

Quanto ao Rio de Janeiro, o ente federativo está prestes a iniciar um projeto de implantação de um sistema para integrar os atendimentos telefônicos das polícias civil e militar, bem como do Corpo de Bombeiros. Esse também é o caso do Distrito Federal, que está em vias de implantar o seu CIOPS. Embora os sistemas sejam diferentes, a filosofia é a mesma: integração dos serviços, agilização das respostas e controle de resultados.

Essa situação de avanço tecnológico a serviço do cidadão é alvissareira. Contudo, seria mais racional e produtivo que houvesse apenas um sistema sendo desenvolvido, o que acabaria redundando em custos menores e maior facilidade para troca de informações entre os estados.

O Governo Federal, por exemplo, poderia liderar o processo, por intermédio da SENASP, e estabelecer os parâmetros a serem alcançados por um sistema que realizasse o que se considera ser necessário. Poderia ser feita uma licitação para o desenvolvimento de um tal sistema, e, tão logo este estivesse pronto, seria o referido sistema de informações franqueado à totalidade dos estados da Federação. É certo que os custos não necessariamente precisariam ser custeados integralmente pelo Governo Federal; nesse sentido, poderia ser formado um consórcio englobando todos os estados, de

forma que haveria, assim, uma conjugação da experiência e dos recursos dos estados e do governo central, todos voltados para o desenvolvimento e implementação do sistema.

Sistemas de Administração Penitenciária

Essa situação de multiplicidade de esforços voltados para a consecução de uma única atividade pôde ser igualmente observada na área de administração penitenciária, no que tange ao desenvolvimento de sistemas para o controle do fluxo de pessoas, internos e visitantes, nas instituições carcerárias.

O controle nessa área é de vital importância para que se possa ter certeza da identificação do preso que está adentrando o sistema. É bastante freqüente o indivíduo que é preso não portar a sua documentação. Assim, ao dar entrada na instituição prisional, não se sabe se a identificação que o encarcerando forneceu é verdadeira ou não. É possível que o detento já tenha tido várias condenações, mas fornecer o nome de alguém que nunca foi processado. Dessa forma, seria considerado um réu primário, com todos os benefícios que a lei lhe faculta.

Com relação aos visitantes, é importante para as autoridades saber exatamente a identidade de quem está visitando qual detento. As visitas podem ser uma importante forma de comunicação entre integrantes de quadrilhas, possibilitando a continuidade de suas atividades criminosas, mesmo com os seus chefes presos.

O Governo Federal, por intermédio do DEPEN, está desenvolvendo o Sistema de Informações Penitenciárias (INFOPEN), que vai efetuar esse controle, bem como manter um acompanhamento da vida prisional dos detentos — registrar quais foram suas condenações, em quais locais já ficaram detidos, descrever suas características físicas, como altura, cor, filiação, fotos coloridas etc. As visitas também serão objeto de acompanhamento.

Todo o processo de identificação dos presos, em todos os sistemas vistos nos estados, se faz por intermédio de identificação biométrica, bem como armazenamento e comparação das impressões digitais. Esse sistema foi originalmente desenvolvido pela Empresa de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (PROCERGS), e é voltado para a identificação dos detentos e dos seus visitantes em alguns dos estabelecimentos carcerários do Rio Grande do Sul. Segundo informações obtidas *in loco*, o sistema computacional está se tornando um valioso instrumento de controle. No banco de dados do sistema, são armazenadas as impressões digitais decadactilares dos detentos, bem como numerosas outras informações, como filiação, características físicas, histórico prisional nas instituições do Estado, entre outras.

No que concerne aos recursos investidos no ano de 2003 para a implantação do INFOPEN, a tabela a seguir apresenta o montante de créditos alocados à ação 1846, bem como a execução físico-financeira:

Ação: 1846-Implantação do Sistema de Informações Penitenciárias – INFOPEN Produto: Sistema Implantado				
Unidade de Medida: % de execução		Percentual de Execução Física: Vide Observação		
Previsão		Execução		
Físico	Lei+Créditos (R\$ 1,00)	Físico	Orçamentário (R\$ 1,00)	Financeiro (R\$ 1,00)
25	4.500.000	Vide Observação	450.348	450.348

Fonte: Relatório de Gestão do DEPEN, exercício 2003.

Segundo informações extraídas do Relatório de Gestão do Departamento Penitenciário Nacional, exercício 2003, o Sistema está passando por estágio de realinhamento, ressaltando-se que os dados relativos à rotina penitenciária dos estados, em grande parte das vezes, não são disponibilizados para o Departamento, seja pela absoluta ausência de informações, seja pela falta de integração tecnológica

dos entes da federação que dispõem de sistemas informatizados de administração prisional. Tal situação, no entender do DEPEN, impediria o adequado direcionamento das políticas públicas do setor prisional.

Com esse projeto de realinhamento do INFOPEN, informa o DEPEN que o Ministério da Justiça tentará adotar oficialmente um modelo de software para as penitenciárias federais, sendo que, após o modelo ser chancelado nacionalmente, deverá ser repassado, sem quaisquer ônus, aos estados que não possuem, ainda, um sistema de administração penitenciária.

Destaque-se que, conquanto seja positiva essa nova modelagem dada, o valor da execução financeira no ano de 2003 foi da ordem de apenas 10% em relação aos créditos inicialmente alocados, e refere-se à descentralização de crédito para aquisição de equipamentos de informática.

No que toca ao estado de São Paulo, este, no entanto, está desenvolvendo o seu próprio sistema. O Espírito Santo, embora ainda não possua um sistema próprio, está tratando com o Distrito Federal para o licenciamento do sistema lá utilizado.

O governo do estado do Rio de Janeiro, por sua vez, já adotou uma concepção diferente de controle para os presos sob custódia na sua área penitenciária. O ente federativo está passando por completa alteração no seu sistema de identificação do registro civil, com as atribuições dessa tarefa repassadas para o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN). Assim, considerou-se que as identificações penitenciárias seriam um subconjunto das identificações criminais, e estas, por sua vez, um subconjunto do registro geral estadual. Há, dessa forma, um tratamento global do assunto. Equipes do DETRAN visitam diariamente as unidades do sistema carcerário para fazer a identificação dos internos cujos dados serão inseridos no sistema. As movimentações, bem como as liberações dos presos, são precedidas da verificação da real identidade dos internos.

Segundo o dirigente da Diretoria de Identificação Civil do DETRAN do Rio de Janeiro, todo o trabalho de especificação dos parâmetros utilizados (cores, armazenamento, compressão de imagens) teve que ser desenvolvido pelo próprio órgão, não existindo à época uma padronização em nível nacional, o que seria altamente desejável, segundo a autoridade. De acordo com a SENASP, tal problema estaria em vias de ser resolvido pelo Governo Federal, que está finalizando a implantação de um padrão de identidade civil única, a ser adotado nacionalmente.

O que deve ficar claro é que não há racionalidade nessa multiplicidade de esforços para se chegar a um mesmo resultado, ainda mais quando se leva em consideração que recursos de uma mesma fonte, Tesouro Nacional, estão sendo utilizados para tal fim. Assim como com relação ao sistema de atendimento das emergências policiais e do corpo de bombeiros, seria muito mais racional ter um único sistema, desenvolvido pelos estados e pelo Governo Federal em sistema de consórcio e que fosse posto à disposição de todos os entes.

Ressalte-se que a idéia da adoção de um mesmo sistema em nível nacional não encontrou objeções quando das entrevistas e/ou reuniões realizadas no âmbito dos trabalhos de campo. Ao contrário, todos os técnicos e autoridades contatados deixaram claro que isso poderia ser um avanço.

Com relação a essa uniformização, deve-se deixar claro que é uma proposta para o futuro. Os estados que já investiram vultosos recursos na implantação de sistemas próprios, firmando contratos com diversas empresas de projeto e manutenção, dificilmente aceitariam colocá-los de lado para a adoção de um sistema nacional.

É certo que nem todos os estados precisariam de todos os recursos do sistema. A situação de Roraima, por exemplo, é radicalmente diferente da de São Paulo. As dimensões são diferentes, assim como os problemas e as necessidades. Desse modo, o sistema poderia ser modular, escalável, sendo

implantados – em cada lugar – apenas os módulos necessários. Posteriormente, com o surgimento de novas necessidades, o sistema iria sendo ampliado.

De acordo com DEPEN, o INFOPEN será adotado oficialmente nas penitenciárias federais a serem construídas, havendo a previsão de seu repasse, sem ônus, aos entes da Federação que ainda não dispõem de sistemas de administração prisional.

6.1.8 A Unificação das Polícias

Há muito se discute, no país, a funcionalidade e a eficiência do modelo de estruturação das atividades policiais atualmente adotado pelos estados.

Para melhor compreensão do assunto, apresenta-se, a seguir, um breve histórico a respeito, baseado em trabalho de autoria do Dr. Hélio Bicudo, atual vice-prefeito paulistano.

Em 1809, mediante proposta do Intendente-Geral de Polícia, Desembargador Paulo Viana Fernandes, foi criada, por Decreto do Príncipe Regente, a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia da Corte do Rio de Janeiro (origem da Polícia Militar no Brasil), com a finalidade de promover a segurança e a tranqüilidade da população, coibir a desordem e o contrabando. Essa Divisão possuía características semelhantes às da Guarda Real de Polícia de Lisboa, inclusive com o mesmo uniforme e armamento.

O regulamento da Guarda Real resumia cristalinamente as atribuições daquela corporação no que tange às atividades de polícia ostensiva, detalhando, inclusive, como cada integrante da unidade deveria agir em caso de crime e malefício.

Com a independência do Brasil, em 1822, foi constituída a Assembléia Constituinte, e, na Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, o tema segurança pública não foi contemplado, não sendo sequer citado qualquer serviço policial nos estados.

No final do século XIX e no início do XX, com a República e o modelo federativo adotado, as antigas províncias, que se constituíram em estados dotados de autonomia, buscaram, desde logo, organizar-se para preservar aquele modelo e a “independência” conquistada. Até aquele momento, as forças armadas, então representadas pelo Exército e pela Marinha, eram corporações nacionais, a serviço da União. Contra tal poderio militar era preciso antepor dispositivos de dissuasão, capazes de dificultar ou mesmo impedir que o poder central se tornasse incontestável, situação que poderia vir a anular a autonomia das unidades federadas.

Nasceram, desse modo, pequenos exércitos estaduais, chamados “Forças Públicas”, “Brigadas”, ou qualquer outra nomenclatura que ainda hoje mantenham. Em São Paulo, já se organizava, em 1891, a Força Pública Estadual, com o objetivo de defesa do poder instituído em nível estadual, de preservação das relações existentes com os estados membros e de defesa dos interesses regionais. À época, no estado, uma vez que se fazia necessária uma organização realmente funcional dessas corporações, providenciou-se a vinda de uma missão do exército francês para dar instrução adequada aos seus componentes.

Oportuno mencionar que a Força Pública de São Paulo atingiu efetivos em níveis muito superiores aos do próprio Exército, sendo que, em 1930, contava com 14.224 homens, enquanto o Exército dispunha de apenas 3.675. Ademais, a Força Pública paulista chegou a ter artilharia de campo e até mesmo a dispor de aviões de combate.

Todavia, com a derrota nas revoluções de 1924 e de 1932, em especial desta última, começou o declínio da Força Pública paulista, pois, naquele momento, não havia mais falar em autonomia dos estados, e, portanto, em forças dissuasórias do poder central. Nesse contexto, ao passo que

gradativamente ia cedendo funções, a Força Pública buscava outras, então ocupadas pela polícia civil, composta pela guarda civil e a polícia civil propriamente dita, esta sem uniforme.

Naquele momento histórico, passou a existir, para o Governo de São Paulo, a necessidade de se equacionar a problemática de todo um contingente corporativo que estava sem destinação específica. Já em 1956, na gestão Jânio Quadros, nomearam-se tenentes e capitães da Força Pública para o desempenho de funções originalmente destinadas à Polícia Civil. Tanto a sociedade quanto a imprensa da época teceram inúmeras críticas às nomeações do governante paulista. Salientou-se que a Força Pública estaria sem funções e, absorvendo cerca de 60% do orçamento destinado à Secretaria de Segurança Pública, não contribuía para o policiamento de São Paulo, que se revelava precário.

Em face dos problemas existentes, surgiu a tentativa de reunir-se num corpo só, de características eminentemente civis, a Força Pública e a Guarda Civil, permanecendo a Polícia Civil com seus delegados e investigadores nas tarefas da chamada polícia judiciária, de caráter repressivo. Assim, ainda no governo Jânio Quadros, chegou-se a constituir um grupo de trabalho que, sob a coordenação de um membro do Ministério Público, esteve na Inglaterra, estagiando por vários meses na Scotland Yard, tendo a referida equipe oferecido extenso relatório sobre as observações feitas e apresentado uma proposta de unificação das polícias, a qual, por questões corporativas, não prosperou.

Com o golpe militar de 1964 e a ascensão da ideologia da segurança nacional, buscou-se a criação de uma força militar auxiliar às Forças Armadas. Nessa linha, em São Paulo, fundiram-se a Guarda Civil e a Força Pública, cujo resultado foi a sua Polícia Militar. Do mesmo modo, nos demais estados, aconteceram fusões semelhantes.

A Polícia Militar teria substituído as “Forças Públicas” e as “Guardas Civis”, aquelas nos enfrentamentos populares e estas no policiamento preventivo, sob controle direto do Exército. Desse modo, com a edição do Decreto-lei nº 667, de 1969, atribuiu-se, em todo o território nacional, ao Ministério do Exército o controle e a coordenação das polícias militares. Para tal, foi criado o cargo de Inspetor-Geral das Polícias Militares, desempenhado por um general de brigada, em serviço ativo.

De lá para cá, as antigas milícias foram transformadas em forças auxiliares do Exército, tanto que o Comando-Geral das Polícias Militares passou a ser exercido por oficiais superiores do Exército. Apenas excepcionalmente o cargo poderia ser ocupado por oficial da própria tropa, mas desde que houvesse anuência do Ministro do Exército, conforme dispõe o § 5º do art. 6º do já citado Decreto-lei nº 667/69, ainda em vigor.

Além disso, as novas polícias militares continuaram a exercer o seu papel de força de contenção das manifestações de descontentamento nas cidades e no campo, de dissenso civil, como passeatas, greves, comícios, protestos, ocupações de terra etc. Por outra, passado o momento da guerrilha, urbana e rural, as polícias militares voltaram-se para enfrentar o crime convencional.

De outro lado, coexistem as polícias civis, responsáveis, em âmbito estadual, pela investigação judiciária, de caráter repressivo. O surgimento da Polícia Civil no Brasil remonta à época da chegada de D. João VI, em 1808, quando criou o cargo de “Intendente-Geral da Polícia da Corte e Estado do Brasil”, que era desempenhado por um desembargador do Paço (sede do Governo), com um delegado em cada província.

Em 3 de dezembro de 1841, com o recrudescimento da criminalidade e em razão da absoluta incapacidade operacional dos magistrados para cuidarem, também, das questões de polícia, ocorreu a reestruturação da Polícia Civil, instituindo-se em cada província e em cada município da Corte um chefe de polícia, contando com o auxílio de delegados e subdelegado. Ao chefe de polícia e ao delegado cabiam, inclusive, atribuições próprias de juiz, como expedir mandados de busca, conceder fianças, julgar crimes comuns e, ainda, proceder à formação de culpa. Em 31 de janeiro de 1842,

definiram-se, por meio do Decreto n.º 120, as funções da Polícia Administrativa e Judiciária, colocando-as sob chefia suprema do Ministro da Justiça. A competência de legislar sobre a Polícia Civil, na fase do Brasil Imperial, era reservada ao poder central, ou seja, ao Rei.

Proclamada a República, o novel governo central, em seu primeiro ato legislativo – Decreto n.º 1, art. 8º —, já autorizou os governos locais, isto é, os governadores, a legislar sobre a matéria, autorização que seria ampliada com a promulgação do primeiro texto constitucional republicano.

A 29 de dezembro de 1902, com a Lei n.º 947, a polícia foi reorganizada, e, pela primeira vez, estabeleceu-se uma clara dicotomia entre as Polícias Civil e Militar, como rezava o art. 1º da norma: “Fica o Poder Executivo autorizado a reorganizar a polícia do Distrito Federal, dividindo-a em civil e militar”.

Depois, em 1907, no governo de Afonso Pena, a polícia passou por nova modificação em sua organização, ficando sob a superintendência geral do Ministro da Justiça e a direção de um chefe de polícia, este assistido por três delegados auxiliares.

Na Constituição de 1934, a segurança pública, mais uma vez, não foi abordada. No entanto, nos arts. 5º, XI, e 167, foram feitas menções aos serviços de polícia marítima e portuária, serviços policiais dos estados e polícias militares.

Algo semelhante se verificou na Constituição de 1937.

Em 1944, houve nova reforma na polícia, e, com a edição do Decreto-lei n.º 6.378, do mesmo ano, a Polícia Civil do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

As legislações posteriores não trouxeram modificações significativas até 1964, quando a Polícia Civil teve sua competência seccionada, com o desaparecimento das atividades ostensivas uniformizadas. A Polícia Militar, então, passou a executar, em todo o Brasil, as atividades de policiamento.

A Lei n.º 4.483, de 1965, reorganizou o DFSP, em Brasília – DF, e estabeleceu a estrutura orgânica e o quadro de pessoal da Polícia Civil do Distrito Federal, que passou a ter sua ação voltada para a atividade de Polícia Judiciária, inserindo-se, também, no campo da repressão política e ideológica. Em 31 de janeiro de 1967, a Polícia Civil passou a integrar a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, juntamente com a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar.

Na Constituição de 1969 (Emenda Constitucional n.º 1), o tema segurança pública não mereceu tanto destaque, havendo menção apenas à organização da Polícia Federal.

As décadas de 70 e 80 marcam um período de crescimento e profissionalização dos organismos da polícia civil, por intermédio da criação de departamentos e delegacias especializadas. A partir da década de 80, as polícias civis de vários estados editaram seus estatutos, com disposições para uma polícia estruturada em carreira, ingresso nos quadros mediante concurso público e escolaridade mínima de segundo grau.

A constitucionalização do tema segurança pública se deu com a Constituição Federal de 1988. Na atual Carta Política, a competência investigativa da polícia civil está estabelecida no art. 144, § 4º, que dispõe: “Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.” Nos últimos vinte anos, com o recrudescimento da violência e da criminalidade, as instituições policiais, premidas pelas circunstâncias, acabaram por desviar-se de suas funções específicas fixadas na Constituição e nas leis. Passaram a ocorrer, de parte a parte, invasões de competência, por assim dizer.

Exemplos disso são as atividades desenvolvidas por grupos de policiais civis trajando uniformes improvisados – GARRA (SP), CORE (RJ) e outros – e as investigações promovidas por policiais militares no âmbito das chamadas P/2. Naquele caso, ocorre a pseudo-militarização de uma força civil; neste, o inverso.

É fato inconteste que milhares de policiais militares investigam, de modo formal ou informalmente, em apoio à polícia civil. Atualmente, as polícias militares exercem funções de polícia judiciária, atuando em ciclo completo quando ocorrem fatos que a legislação penal estabelece como crimes de baixo potencial ofensivo, assim como nos crimes de trânsito previstos na Lei nº 9.503/97. No mais, as polícias militares também atuam como polícia judiciária, lavrando flagrantes e instaurando inquéritos nos casos de crimes militares. O rito é, portanto, conhecido e praticado pela corporação.

Não há como negar que o modelo atual de polícia está superado. Como já exposto, o Brasil é o único país onde o funcionamento da polícia é incompleto. As duas funções, que no seu conjunto sistêmico traduzem a atividade policial no seu todo (polícia administrativa e polícia judiciária), são historicamente separadas e geridas por instituições diferentes e limitadas em suas atribuições funcionais.

A seguir, procurar-se-á apresentar o perfil das corporações policiais dos estados, segundo trabalho realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, com base em dados obtidos no ano de 2001.

O quadro a seguir contempla o salário inicial percebido no ano de 2001 pelos soldados da primeira classe nas polícias militares dos diversos estados da Federação.

De se destacar que o padrão de salário inicial da primeira classe no Brasil situa-se entre 2 e 3 salários mínimos. Alguns estados se destacam como possuindo salários iniciais que ultrapassam 4 salários mínimos, como por exemplo Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Já os estados do Piauí e Paraíba possuem os menores vencimentos. Vale ainda lembrar que esses valores devem ser ponderados com as médias regionais de rendimento mensal.

Salário Inicial na Primeira Classe dos Soldados (ano 2001)

Em R\$

Estados	Salário Inicial da Primeira Classe	Valores Referentes em Salários Mínimos
Acre	717	3,0
Alagoas	632	2,6
Amazonas	608	2,5
Amapá	847	3,5
Bahia	583	2,4
Ceará	679	2,8
Distrito Federal	1388	5,8
Espirito Santo	608	2,5
Goiás	620	2,6
Maranhão	774	3,2
Minas Gerais	900	3,8
Mato Grosso do Sul	853	3,6
Mato Grosso	760	3,2
Pará	544	2,3
Paraíba	406	1,7
Pernambuco	883	3,7
Piauí	394	1,6
Paraná	735	3,1
Rio de Janeiro	1073	4,5
Rio Grande do Norte	490	2,0
Rondônia	1135	4,7
Roraima	1113	4,6
Rio Grande do Sul	523	2,2
Santa Catarina	991	4,1
Sergipe	585	2,4
São Paulo	616	2,6
Tocantins	615	2,6

Já a distribuição do vencimento médio dos policiais militares para o ano de 2001 encontra-se exposta no próximo quadro. Observe-se que o vencimento de um coronel era, à época da pesquisa, aproximadamente seis vezes maior que o vencimento de um soldado.

Vencimento médio nas Polícias Militares

Posto ou graduação	Valor médio do vencimento (em R\$)
Coronel	4.320,05
Tenente-coronel	3.641,63
Major	3.141,51
Capitão	2.565,33
Tenente e Subtenente	1.894,69
Sargento	1.178,42
Cabo	849,04
Soldado de 1ª Classe	743,76

O quadro da próxima página apresenta os efetivos policiais, civis e militares, distribuídos pelos estados e pelas regiões brasileiras, e o da seguinte o número de policiais civis e militares por 100 mil habitantes.

Registre-se que o número total de policiais militares no Brasil era, à época, de 375.446, três vezes superior ao número de policiais civis, que chegava a 102.555 profissionais. Essa disparidade se

deve ao próprio caráter ostensivo da polícia militar, enquanto a polícia civil exerce principalmente uma função investigativa.

Mencione-se que as regiões Sudeste e Nordeste concentravam, à época, os efetivos, aquela contando com mais de 214 mil profissionais, esta com 114 mil policiais, representando juntas aproximadamente 69% do total dos integrantes das corporações policiais brasileiras. Já a região Norte situava-se no extremo oposto, ou seja, contando com pouco menos de 36 mil policiais, representava cerca de 7,5% do total do efetivo policial.

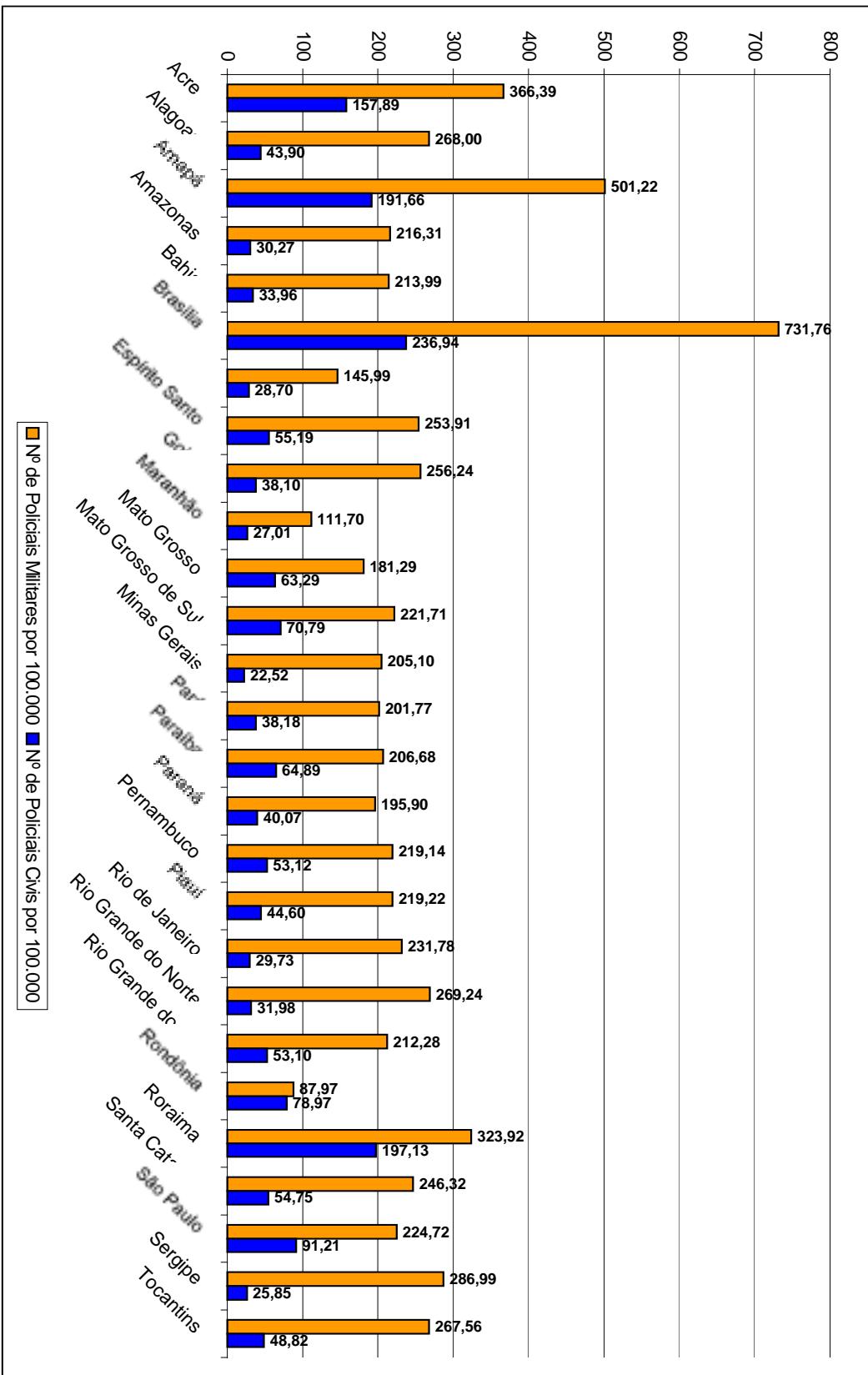
Quanto à distribuição do número de policiais por habitante, observou-se que as unidades da Federação com o maior índice, no ano de 2000, foram o Distrito Federal e o Amapá. No Distrito Federal, constatou-se que existiam, à época, cerca de 968 profissionais para cada grupo de 100 mil habitantes, sendo 732 policiais militares e 237 policiais civis. Na outra ponta da distribuição situavam-se o estado do Maranhão e o de Rondônia, aquele com 138 policiais por 100 mil habitantes e este com 167 por cada grupo de 100 mil.

EFETIVOS DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES (2000)

Regiões e Unidade da Federação	Total Polícia Militar		Total Polícia Civil		Total Efetivo	
	Valores Absolutos	Taxa por 100.000 hab.	Valores Absolutos	Taxa por 100.000 hab.	Valores Absolutos	Taxa por 100.000 hab.
BRASIL	375.446	221,4	102.555	60,5	478.001	281,9
Região Norte	28.412	219,9	7.306	56,5	35.718	276,5
Acre	2.042	366,4	880	157,9	2.922	524,3
Amazonas	6.145	216,3	860	30,3	7.005	246,6
Amapá	2.385	501,2	912	191,7	3.297	692,9
Pará	12.487	201,8	2.363	38,2	14.850	240,0
Rondônia	1.212	88,0	1.088	79,0	2.300	166,9
Roraima	1.050	323,9	639	197,1	1.689	521,1
Tocantins	3.091	267,6	564	48,8	3.655	316,4
Região Nordeste	95.875	201,1	18.371	38,5	114.246	239,6
Alagoas	7.552	268,0	1.237	43,9	8.789	311,9
Bahia	27.962	214,0	4.437	34,0	32.399	247,9
Ceará	10.829	146,0	2.129	28,7	12.958	174,7
Maranhão	6.298	111,7	1.523	27,0	7.821	138,7
Paraíba	7.103	206,7	2.230	64,9	9.333	271,6
Pernambuco	17.336	219,1	4.202	53,1	21.538	272,3
Piauí	6.228	219,2	1.267	44,6	7.495	263,8
Rio Grande do Norte	7.460	269,2	886	32,0	8.346	301,2
Sergipe	5.107	287,0	460	25,8	5.567	312,8
Região Sul	53.471	213,3	12.155	48,5	65.626	261,8
Paraná	18.724	195,9	3.830	40,1	22.554	236,0
Rio Grande do Sul	21.610	212,3	5.405	53,1	27.015	265,4
Santa Catarina	13.137	246,3	2.920	54,8	16.057	301,1
Região Sudeste	160.808	222,5	53.754	74,4	214.562	296,9
Espírito Santo	7.854	253,9	1.707	55,2	9.561	309,1
Minas Gerais	36.580	205,1	4.016	22,5	40.596	227,6
Rio de Janeiro	33.301	231,8	4.272	29,7	37.573	261,5
São Paulo	83.073	224,7	33.718	91,2	116.791	315,9
Região Centro-Oeste	36.880	317,6	10.969	94,5	47.849	412,1
Goiás	12.799	256,2	1.903	38,1	14.702	294,3
Mato Grosso de Sul	4.601	221,7	1.469	70,8	6.070	292,5
Mato Grosso	4.529	181,3	1.581	63,3	6.110	244,6
Distrito Federal	14.951	731,8	4.841	236,9	19.792	968,7

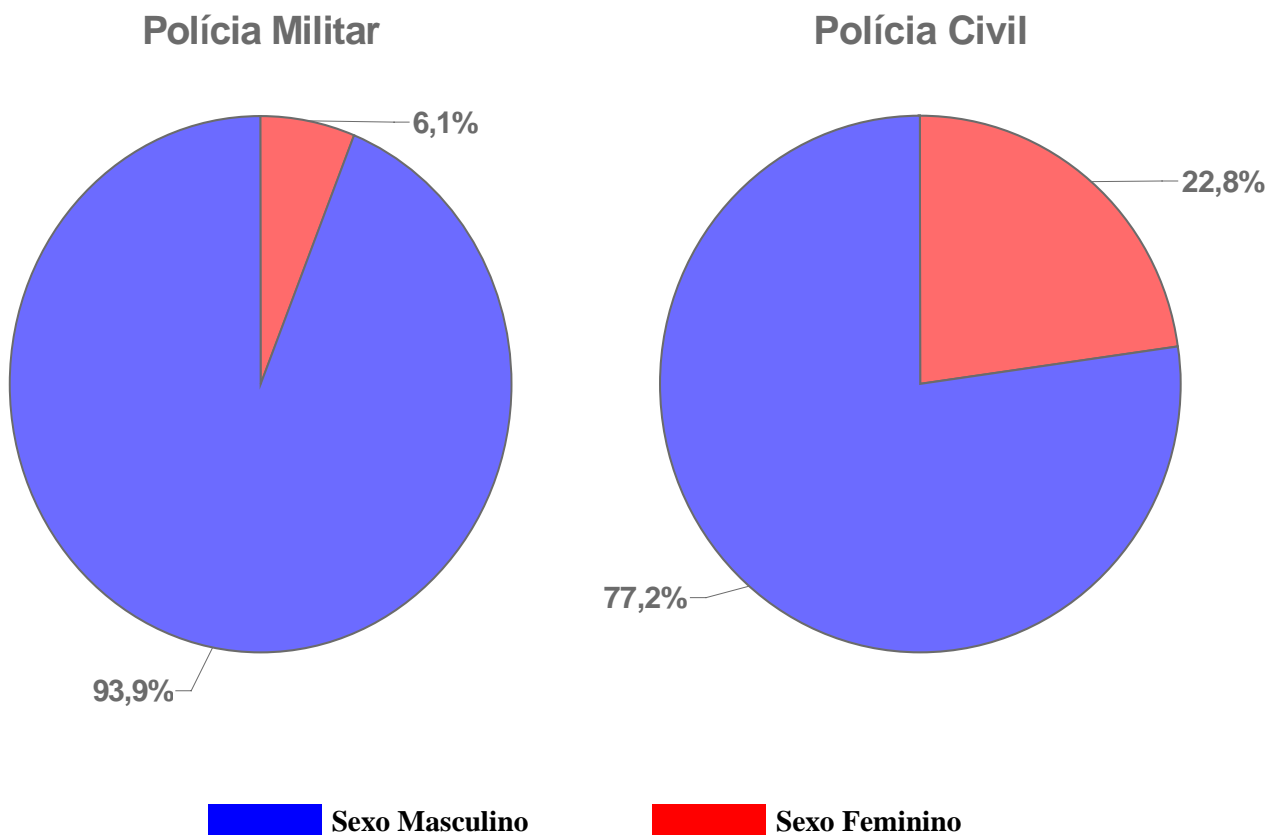
Fonte: Ministério da Justiça e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1) Cálculo feito com base nas estimativas da População 2000 divulgadas pelo IBGE. (2) Valores Absolutos obtidos a partir da Pesquisa Perfil das Polícias, realizada no 1º semestre de 2001. Última conferência da Base de Dados em 24/06/2003

Número de policiais civis e militares por 100 mil habitantes



Nos gráficos a seguir apresenta-se a distribuição percentual dos efetivos policiais civis e militares, por gênero. Note-se que, embora nas duas corporações — civil e militar — haja uma prevalência esmagadora de homens, nas polícias civis a participação feminina chega a quase um quarto do total, isso motivado, possivelmente pela necessidade de exames e diligências das mais variadas, bem como as vistorias realizadas nas delegacias de mulheres.

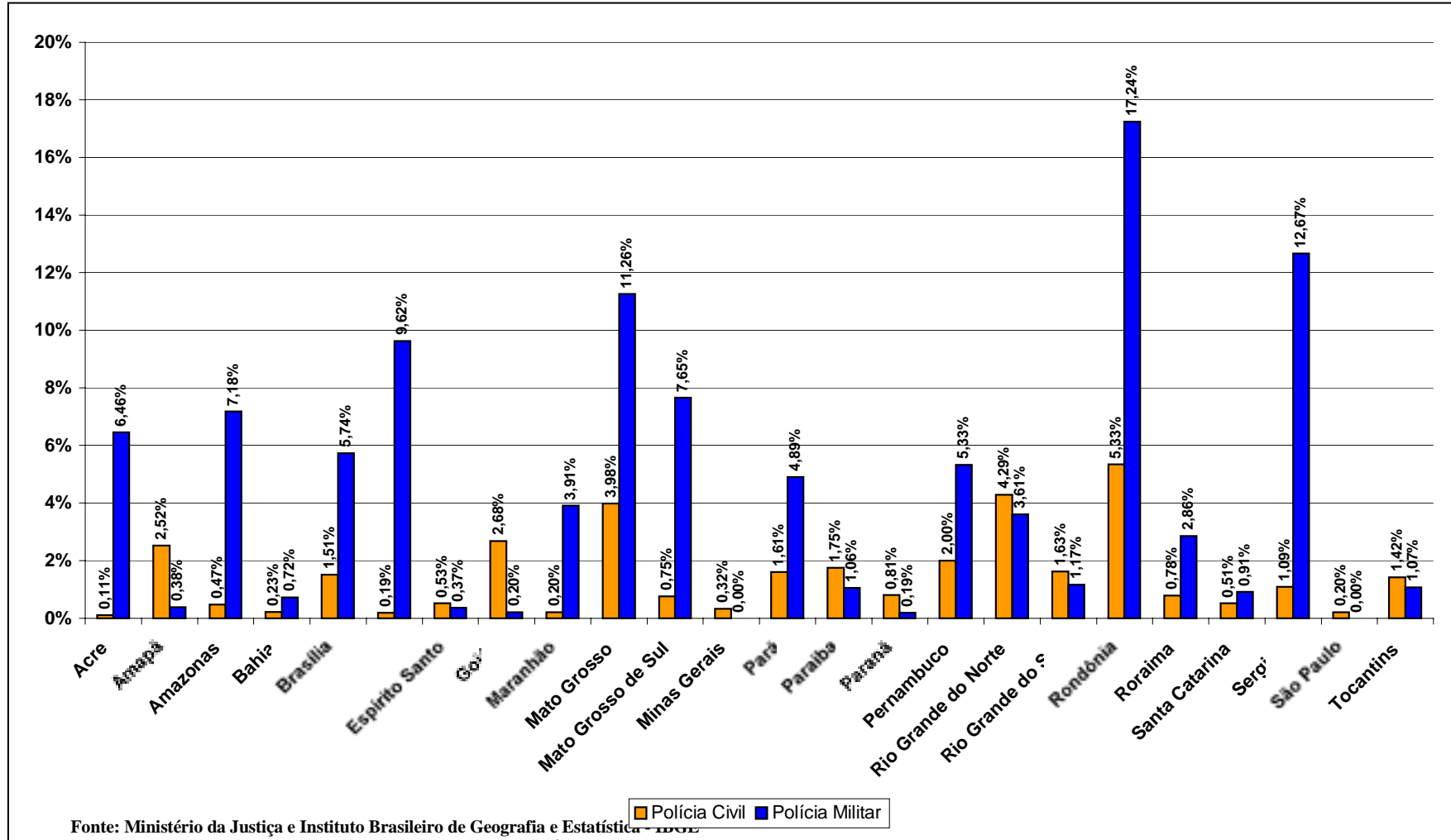
Efetivo policial existente, segundo o gênero



No que toca à formação intelectual dos policiais civis e militares, predomina o ensino médio. Entre os policiais civis é possível ainda identificar um contingente maior de profissionais com ensino superior, se comparado aos efetivos da Polícia Militar. Em todo o país, os policiais com este último grau de instrução representavam em 2001 cerca de 11% do total, os com nível médio 59,1%, e aqueles com nível básico, 29,9%.

Quanto ao número de policiais que estão à disposição de outros órgãos e autoridades, o percentual de policiais militares é sempre superior ao de policiais civis que estão cedidos a outros órgãos, pois um grande número deles (PMs) está prestando serviço de motorista e de segurança. As únicas exceções são os estados de Goiás e Rio Grande do Norte. É o que demonstra o gráfico da página seguinte.

Percentual dos Efetivos das Polícias Civil e Militar à disposição de outros órgãos e autoridades



No que toca à realização de ações operacionais conjuntas entre as polícias, mais da metade (63%) das organizações policiais brasileiras declarou realizar tais ações. Entretanto, tais operações são quase sempre pontuais, isto é, estão referidas a objetivos específicos e limitados a um certo período temporal e a determinados recortes territoriais.

Ainda que evidenciem um esforço positivo de aproximação e cooperação institucionais, a realização das operações policiais conjuntas não caracteriza a existência de integração sistêmica dos órgãos de segurança pública, pois esta pressupõe a articulação estruturada e permanente entre as polícias para a realização de diagnósticos, a elaboração de planejamento, a definição de metas e objetivos e a avaliação dos resultados alcançados. A integração sistêmica das polícias envolve um conjunto de iniciativas administrativas, normativas, gerenciais e operacionais que ultrapassa a exclusividade e a intensidade das ações policiais conjuntas.

Nesse contexto, há que se registrar a posição daqueles que, vislumbrando a ocorrência de desperdícios de recursos humanos e materiais na presente estruturação policial – com duplicidade de imóveis, equipamentos e serviços de apoio – defendem a criação de uma nova polícia desmilitarizada, hierarquizada e baseada na disciplina, com um ramo uniformizado para as tarefas de policiamento preventivo e outro em trajes civis para os trabalhos de investigação criminal.

Segundo Hélio Bicudo, dados obtidos em pesquisa realizada sobre os primeiros dez anos de atuação da Justiça Militar da Polícia Militar de São Paulo — criada com a Constituição de 1988 — apontaram que não havia, pelo órgão, julgamentos imparciais, mas decisões que resvalavam para a mais absoluta impunidade, chegando esta a alcançar índices no patamar dos noventa e cinco por cento dos casos examinados.

Por outro lado, há a posição daqueles que preferem assumir a necessidade da militarização das polícias, modelo existente segundo a doutrina da França, Itália, Portugal e Chile, onde existem corporações militares com atribuições policiais.

Abracando a primeira corrente, e com a iniciativa das ouvidorias de polícia, juristas de São Paulo ofereceram no ano de 2000, à consideração dos Poderes Executivo e Legislativo, um projeto de emenda constitucional, criando uma polícia única, com unidade de comando, de caráter civil, emenda esta que conteria, segundo Hélio Bicudo, os passos necessários à sua organização, determinando a instituição de uma verdadeira carreira unificada, com acesso condicionado ao permanente aperfeiçoamento do policial.

O projeto poria fim à dualidade na função policial, extinguindo as polícias civis e militares dos estados, criando uma polícia estadual, instituída no prazo de dois anos, a partir da extinção dos atuais corpos policiais. Em consequência, extinguir-se-iam os tribunais e auditorias militares estaduais, submetendo-se, todos os policiais, à competência da Justiça Comum. Nesse contexto, a nova polícia passaria a ter cinco graus hierárquicos, com uma diferença máxima de quatro vezes entre o maior e o menor salário.

Ainda pelo projeto, seria extinta a fase inquisitorial do procedimento penal, ou seja, o inquérito policial, passando a investigação criminal a ser de responsabilidade do Ministério Público, que iria orientá-la, deixando, porém, o deslinde de crimes e a identificação de seus autores aos técnicos da polícia e aos setores científicos da criminalística, estes organizados em carreiras enquadradas no corpo funcional do Poder Judiciário. Do mesmo modo, os corpos de bombeiros passariam a fazer parte do sistema de defesa civil, como, aliás, já acontece em vários estados da

Federação.

Ainda pelo projeto, haveria aumento no número de policiais nas ruas, aparentemente com uma melhor utilização de seu efetivo, instalações e equipamentos, do que poderia advir um melhor resultado na relação custo/benefício. No mesmo contexto, alude-se que, com uma única escola de formação, com a realização de cursos de aperfeiçoamento e reciclagem de pessoal, a nova polícia viria a ser especificamente civil, pondo-se um ponto final à sua formação militar. Enfim, seria uma mudança que estaria se impondo ao corpo social brasileiro.

Diversas outras iniciativas de alteração da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional tramitam em ambas as Casas Legislativas já há muitos anos. Todavia, o que se observa, no mais das vezes, é uma elevada dose de corporativismo e de ressentimentos de ambas as partes, polícia civil e militar. Exemplo é a Proposta de Emenda à Constituição n.º 181, de 2003, que objetiva alterar o art. 144 da Carta Magna, relativo a segurança pública, e acrescentar o art. 90 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de forma a incluir nas competências das polícias civis e militares a possibilidade de atuação em todas as funções policiais (polícia administrativa e judiciária).

Nesse sentido, essa proposta busca modificar o panorama da polícia brasileira, cujo modelo estrutural não tem similar em todo o mundo, ou seja, dual e incompleto. Nosso país é um dos poucos onde o ciclo policial se segmenta nas ações policiais. A corporação militar faz o policiamento ostensivo, atuando ostensiva e repressivamente, detendo criminosos. Após isso, no entanto, os indivíduos presos são entregues à polícia civil, que procede à autuação e à investigação. Essa incompletude do ciclo acaba por diminuir a eficácia da ação policial. Existem países, como os Estados Unidos, onde há numerosas forças policiais, nas diversas esferas governamentais. No entanto, são todas de ciclo completo, não havendo discussões sobre a necessidade de sua unificação.

A emenda em questão tenta estabelecer, em nível estadual, o funcionamento das polícias civis e militares, contemplando a possibilidade de atuação de ambas em todas as funções policiais, definindo suas atuações por tipo de delito, por tipo de pena, por circunscrição, atuando em conjunto no mesmo espaço físico, ou outro critério. Pretende-se, assim, consagrar as diversas tentativas de dotar o país de uma polícia que respeite a multiplicidade cultural, social e econômica existente no território nacional, permitindo que os reais administradores da segurança – a União, os estados e o Distrito Federal – tenham flexibilidade para adotar o modelo que atenda às respectivas peculiaridades locais.

Embora não se possa dizer que o debate esteja findo, verifica-se que o Plano Nacional de Segurança Pública não prevê movimentação clara nesse sentido.

O que se observa hoje é o arrefecimento do movimento de produção legislativa pelas alterações constitucionais e legais, objetivando a unificação — em maior ou menor grau — das polícias civis e militares. Esse objetivo deixou de ser prioridade, até por provocar violentas reações no seio das corporações policiais.

Nessa linha, observa-se, sim, o avanço da corrente que busca uma **integração** das ações das polícias, seja em termos de uniformização logística, de equipamentos e comunicações, seja em termos de produção de inteligência e coordenação de operações.

Além disso, e como já visto em tópicos anteriores, tem-se buscado:

- a valorização do servidor policial, civil e militar, mediante a concessão de melhor remuneração;
- a obtenção de recursos para a construção de academias de polícia únicas para o ensino básico, vez que a escola é a célula **mater** da integração policial;
- o desenvolvimento de programas de qualificação de excelência para grupos especializados em delitos graves, como o Grupo Anti-Sequestro, além do aporte de mais recursos para aquisição de equipamentos destinados à otimização das intervenções desses grupos;
- a constituição de comando operacional único, coordenado e harmônico, visando a integração das polícias militar e civil e do corpo de bombeiros militar;
- a instituição de boletins de ocorrência únicos e padronizados, de forma a permitir a pronta ação do Poder Judiciário e o intercâmbio, via serviços de inteligência, de conhecimento da área operacional e da ação criminosa;
- a constituição de “forças-tarefa” para execução de ações preventivas e investigatórias relevantes e urgentes, disponibilizando todos os meios necessários ao cumprimento da missão;
- a priorização da concentração e do deslocamento do efetivo policial para a atividade-fim de cada instituição, devendo os encargos da atividade-meio ser transferidos para os servidores não-policiais;
- a priorização da alocação de recursos à atividade-fim da instituição policial, para que esta possa efetivamente estar disponível à população, nas ruas e nos Centros Integrados de Operação de Segurança (CIOPS);
- a modernização da administração policial, eliminando-se procedimentos e burocracia inútil e de altos custos.

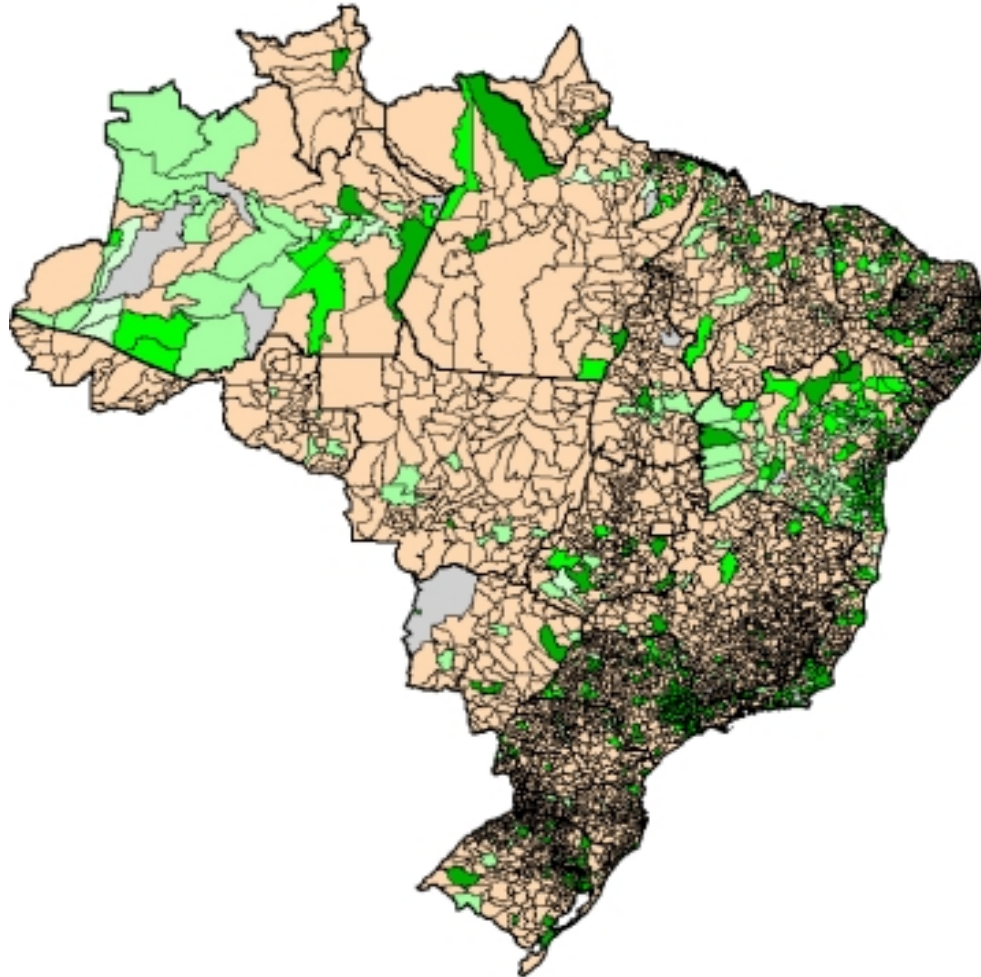
6.1.9 Guardas Municipais

As Guardas Municipais brasileiras estão distribuídas de maneira bastante desigual pelo território nacional. O estado com maior concentração de guardas municipais era, em 2001, a Bahia — 23,7% dos municípios do estado possuíam esse tipo de efetivo.

A seguir, apresenta-se gráfico com a distribuição dos municípios do país que possuem guardas municipais, bem como quadro que mostra o quantitativo e percentual de guardas municipais por estado.

Verifica-se, dos dados, que as Guardas Municipais concentram-se nos municípios com menor população, encontrando-se ainda uma relação positiva entre o tamanho da população e o tamanho do efetivo – quanto maior a população, maior o efetivo.

Distribuição dos Municípios com Guarda Municipal



Estado	Número de Guardas	Percentual
Rondonia	4	0,4
Amazonas	36	3,4
Roraima	1	0,1
Pará	23	2,2
Amapá	1	0,1
Tocantins	12	1,1
Maranhão	40	3,8
Piauí	13	1,2
Ceara	52	5
Rio Grande do Norte	44	4,2
Paraíba	49	4,7
Pernambuco	69	6,6
Alagoas	22	2,1
Sergipe	19	1,8
Bahia	248	23,7
Minas Gerais	37	3,5
Espirito Santo	13	1,2
Rio de Janeiro	57	5,5
São Paulo	176	16,8
Paraná	29	2,8
Santa Catarina	15	1,4
Rio Grande do Sul	50	4,8
Mato Grosso do Sul	7	0,7
Mato Grosso	7	0,7
Goiás	21	2
Total	1045	100

Nos próximos quadros, apresenta-se a relação entre o tamanho da população do município e a existência de Guarda Municipal, além do tamanho do efetivo das Guardas:

Guardas Municipais - Distribuição pelos Municípios Segundo a População

População Municipal	Nº de Municípios com Guarda Municipal	Participação no Total Municípios com Guarda Municipal (%)
Até 50.000 habitantes	797	76,2
De 50.001 a 100.000 habitantes	114	10,9
Acima de 100.000 habitantes	134	12,8
Total	1.045	100

População Municipal	Efetivo Médio das Guardas Municipais *
Até 50.000 habitantes	22,33
De 50.001 a 100.000 habitantes	57,99
De 100.001 a 250.000 habitantes	160,01
Acima de 250.001 habitantes	516,8
Total	63,45

Já no quadro que se segue, expõe-se a relação entre taxas de homicídio e tamanho das guardas municipais. Observe-se que a existência de guardas municipais com menores efetivos aponta menores índices de crimes.

Relação entre Faixa de Efetivos de Guardas Municipais e Taxas de Homicídios por 100.000 hab.					
Efetivos		Taxas de Homicídio			Total
		De 0 a 6,01	De 6,01 a 12	Acima de 12,01	
De 0 a 10	Nr. Abs.	117	121	87	325
	%	45,50%	39,20%	18,20%	31,10%
De 11 a 20	Nr. Abs.	62	57	76	195
	%	24,10%	18,40%	15,90%	18,70%
De 21 a 50	Nr. Abs.	49	91	123	263
	%	19,10%	29,40%	25,70%	25,20%
Acima de 51	Nr. Abs.	29	40	192	261
	%	11,30%	12,90%	40,20%	25,00%
Total	Nr. Abs.	257	309	478	1044
	%	100%	100%	100%	100%

No que concerne ao aporte de recursos, no exercício de 2003, para o reaparelhamento das guardas municipais, foram repassados, de acordo com dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), quase 3 milhões de reais do PT 06.181.0666.7797.0001 – Reaparelhamento das Polícias Estaduais e Guardas Municipais, do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), conforme demonstra o quadro que se segue:

Repasse de Recursos para Reaparelhamento das Guardas Municipais – 2003

MUNICÍPIOS	VALOR		
	CUSTEIO	CAPITAL	TOTAL
PIRACICABA/SP	136.960,00	290.850,00	427.810,00
RESENDE/RJ	260.935,00	39.424,00	300.359,00
DIADEMA/SP	0,00	1.148.000,00	1.148.000,00

SÃO PAULO/SP	13.620,00	739.100,00	752.720,00
PARACAMBI/RJ	63.175,00	210.825,00	274.000,00
TOTAL MUNICÍPIOS	474.690,00	2.428.199,00	2.902.889,00

Em relação à atuação das guardas municipais, ressalte-se que o Diário Oficial da União publicou, no último dia 13 de maio de 2004, a Lei n.º 10.867, que permite o porte de armas aos integrantes das guardas municipais de regiões metropolitanas, independentemente do número de habitantes. A nova legislação decorre da conversão da Medida Provisória n.º 157/03, a qual, posteriormente modificada pelo Congresso Nacional, antes estendia o porte apenas às guardas de cidades com, no mínimo, 50 mil habitantes. O novel diploma legal condiciona o porte de armas de fogo pelas guardas à formação funcional das mesmas em estabelecimentos de ensino de atividade policial e à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, sob supervisão do Comando do Exército.

Embora a nova legislação possa dar maior operacionalidade às guardas municipais, ressalte-se que ela vai na contramão da onda de desarmamento que vigora no país. Tal movimento culminou com a publicação, no dia 22/12/2003, do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826) —, o qual elevou de 21 para 25 anos a idade mínima para a aquisição de arma de fogo, além de proibir, em todo o território nacional, o porte de arma, permitindo apenas aos responsáveis pela segurança pública, integrantes das Forças Armadas, agentes de Inteligência e da segurança privada tal direito. Nesse contexto, em face da edição da Lei n.º 10.867/04, infere-se que as guardas foram erigidas a contexto policial, medida que deverá facilitar a integração de suas ações com as corporações policiais federais e estaduais.

6.1.10 Considerações Finais

A situação do Brasil no que se refere à segurança pública é consideravelmente séria. Todos os indicadores existentes a respeito revelam um quadro bem preocupante, vislumbrando-se, além disso, certa tendência de piora da situação. O país apresenta indicadores de homicídios por cem mil habitantes que o colocam entre os seis mais violentos do mundo. Em paralelo, é o segundo país com maiores indicadores de roubos por cem mil habitantes.

De acordo com as teorias sociológicas dominantes que procuram explicar a emergência de comunidades que apresentam comportamentos violentos, o Brasil apresenta boa parte das variáveis explicativas do fenômeno. Possui altas taxas de desigualdade social, áreas dominadas por quadrilhas, esgarçamento do tecido social, alta incidência de pobreza e miséria, elevado nível de desemprego, entre outros fatores. Embora essas teorias não sejam determinantes individualmente, elas apontam para situações que predispõem a sociedade a comportamentos violentos.

A violência traz um custo bastante alto para o Brasil, não só em termos de vidas humanas, como em termos econômicos. São divisas perdidas com a redução do fluxo de turistas estrangeiros para o país, projetos que deixam de ser realizados, áreas degradadas que levam empresas e comunidades a saírem em busca de lugares mais apropriados, custos com tratamentos, tanto físicos, como psicológicos, entre outras conseqüências. O BID, em publicação datada de 2000, com base em números de 1997, estima que o Brasil perca anualmente 10,5% do PIB por conta da violência existente.

O Governo Federal, ainda na gestão anterior, lançou no ano de 2000 o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, no bojo de uma crise de insegurança que assolou o país naquele momento. Tal plano apresentava uma série de 15 compromissos, consubstanciados em 121 ações, voltadas para a questão da segurança pública. Algumas dessas ações foram efetivamente

implantadas, enquanto outras, até hoje, esperam sua concretização. Uma importante consequência advinda desse plano foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

O advento do Fundo, alimentado majoritariamente por recursos orçamentários, permitiu que houvesse uma nova forma de intervenção do Governo Federal por intermédio de transferências aos estados e municípios, objetivando aplicação na área de segurança pública. Foram firmados convênios que possibilitaram transferências no valor aproximado de R\$ 972 milhões ao longo de três anos (2001 a 2003). Tais recursos foram utilizados basicamente para a aquisição de equipamentos, sistemas de informática, viaturas, bem como em programas sociais de prevenção à violência.

No ano de 2003, com a assunção do novo governo, foi apresentado à sociedade um novo programa voltado para a segurança pública, o também nomeado Plano Nacional de Segurança Pública. O novo plano previu a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), no âmbito de cada estado da Federação, bem como a integração de esforços entre as diversas esferas governamentais voltadas para o combate à criminalidade. Para coordenar as ações do SUSP, foi prevista a criação de um Gabinete de Gestão Integrada em cada estado.

O novo Plano tem como filosofia básica a integração de esforços, em nível federal, estadual e municipal, para a melhoria das condições de segurança pública no país. Foram propostas numerosas ações, muitas das quais ainda estão em estágio embrionário, dado o curto período de execução do plano.

Apesar da implementação de dois planos nacionais de segurança pública, não se consegue identificar uma melhora nas condições de segurança da população. Os indicadores de criminalidade, coletados e divulgados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) desde 2001, continuam altos, não apresentando ao longo desses três anos tendência à diminuição. Ressalte-se que, com a exceção dos dados para homicídios (coletados pelo DATASUS), não há séries temporais relativas aos indicadores em âmbito nacional de incidência de delitos. Isso acaba por prejudicar quaisquer comparações com políticas de segurança pública levadas a cabo em períodos anteriores.

Em nível central, a Polícia Federal exerce importante função como polícia judiciária da União, sendo responsável pelo combate ao tráfico de drogas e ao contrabando. Em nove anos, o Departamento da Polícia Federal (DPF) foi responsável pela apreensão de quase 56 toneladas de cocaína e cerca de 824 toneladas de maconha. O DPF executou numerosas ações especiais nos últimos anos, nas mais diversas áreas, envolvendo proteção a autoridades, investigação acerca de corrupção de servidores públicos, proteção ao meio ambiente etc., tendo liderado, ainda, a força-tarefa responsável, no ano de 2002, pela desarticulação do crime organizado no estado do Espírito Santo.

Há um processo de modernização em curso no âmbito do Departamento, constituído pelo PROMOTEC e pelo PRÓ-AMAZÔNIA, programas com recursos oriundos da França e da Alemanha no montante de US\$ 425,29 milhões. Esse aporte de recursos está sendo utilizado para a melhoria do sistema de comunicações do Departamento, aquisição de sistema automatizado de identificação de impressões digitais, aquisição de barcos e helicópteros e ampliação e modernização do Instituto Nacional de Criminalística.

Os sistemas implantados no DPF, bem como as novas facilidades a serem levadas a efeito no Instituto Nacional de Criminalística, não apenas servirão para utilização interna do Departamento, como também estarão disponíveis para os demais órgãos ligados à segurança

pública, federais ou estaduais. Será mais um passo rumo à integração de ações no combate à criminalidade, conforme preconizado pelo Plano Nacional de Segurança Pública. Apesar de já haver recursos externos disponibilizados para o projeto de modernização, o programa está se desenvolvendo de forma muito lenta, vítima de restrições orçamentárias.

Em nível de prevenção à criminalidade, podem-se citar algumas iniciativas do Governo Federal. Na gestão presidencial anterior, foi criado o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), fruto de uma das ações do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, que utilizava 47 programas sociais integrantes do “Avança Brasil” como tentativa de intervenção para a redução da criminalidade. Com a emergência do novo plano, ocorreu a descontinuação do PIAPS, tendo havido a criação de uma coordenação ligada à prevenção no âmbito da SENASP. Atualmente, estão em curso convênios com prefeituras e estados, com recursos do FNSP, voltados para programas sociais.

Com relação à questão carcerária, verifica-se não só a existência de um grande déficit no número de vagas para os presos (cerca de 130.000 em dezembro de 2003), como também péssimas condições, nas unidades penitenciárias, para a ressocialização do interno e o seu retorno à sociedade. O ritmo de crescimento da população carcerária tem sido superior ao do acréscimo de vagas ao sistema, o que certamente demandará mais recursos não só para a construção de novas vagas, como também para a sua manutenção.

Atualmente, parcela importante dos recursos aplicados na construção e reforma de novas unidades prisionais é provida por um fundo específico para a área penitenciária, o Fundo Penitenciário (FUNPEN). Existente desde 1994, o Fundo, que recebe majoritariamente recursos oriundos de custas judiciais e loterias federais, foi responsável pela transferência de aproximadamente R\$ 848 milhões aos estados da Federação. Todas as unidades federativas, mesmo as mais ricas, como São Paulo e Rio de Janeiro, dependem, em maior ou menor grau, do repasse desses recursos para a construção e reforma de seus estabelecimentos penais.

Deve-se ressaltar que, apesar de sua importância como fontes de recursos para o combate à criminalidade, o Fundo Penitenciário e o Fundo Nacional de Segurança Pública têm tido a sua execução prejudicada por contingenciamentos orçamentários. O FUNPEN, em especial, apresentava, em dezembro de 2003, um saldo de recursos não aplicados de mais de R\$ 300 milhões, recursos estes que seriam extremamente necessários para a redução do déficit carcerário existente no país.

Verifica-se que está em curso, no momento, um processo de modernização de sistemas computacionais aplicados à área de segurança pública. A União e os estados estão desenvolvendo sistemas para atendimento a emergências, identificação criminal, integração de informações criminais e administração e controle de acesso a unidades prisionais. Pode-se citar o INFOPEN, na área penitenciária, o INFOSEG, implantado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, e o SINIC/AFIS, implantado e gerenciado pelo Departamento de Polícia Federal.

O que pôde ser observado é a existência de uma multiplicidade de esforços no âmbito do desenvolvimento desses sistemas. Com objetivos semelhantes, os sistemas computacionais estão sendo desenvolvidos de forma desarticulada, com cada estado contratando empresas próprias para fazê-lo, em lugar de haver uma conjugação de esforços para solucionar o problema, de forma a se aproveitar os benefícios de escala.

Essa falta de sinergia pôde ser vista também no âmbito do processo de construção de presídios. Cada estado, conforme as suas necessidades, contrata empresas para formularem os

projetos e empreiteiras para a construção das unidades, sem que haja um aproveitamento de experiências mútuas de todas as unidades da federação. Se fossem utilizados apenas recursos próprios, esse fato não seria digno de nota. Considerando, porém, que há uma fonte central de recursos, o FUNPEN, parece que seria mais eficiente a criação de um banco de modelos básicos de projetos de engenharia no DEPEN, colocado à disposição dos estados, quando necessário.

Por fim, a questão da integração das ações operacionais das polícias militar e civil, bem como das guardas municipais, mostra-se cada vez mais premente. Uma vez arrefecido o espírito de unificação das corporações, é absolutamente necessário que haja o estabelecimento de uma interface entre as polícias estaduais, a Polícia Federal e as guardas municipais. Em nível estadual, é de todo importante concretizar a idéia de conjugar as estruturas de ambas as polícias (civil e militar), suas rotinas e procedimentos, para, a médio prazo, chegar-se a instituições de ciclo completo. Nesse sentido, mostra-se relevante adotar medidas várias, entre elas:

- unificar progressivamente as academias e escolas de formação;
- expandir em todos os estados a implantação de órgãos integrados de informação, inteligência e coordenação policial — denominados Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) —, bem como a integração territorial, por meio das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs);
- instituir corregedorias únicas para ambas as polícias, civis e militares;
- instituir grupos unificados de mediação de conflitos, qualificados para o enfrentamento de processos complexos, tais como reintegração de posse, greves e manifestações sociais ou populares.

Quanto às guardas municipais, é necessário que elas se insiram num processo análogo ao proposto para as polícias, de forma que ocorra, efetivamente, a integração entre as forças que respondem pela manutenção da segurança pública.

Bibliografia

1. IBGE. **Estatísticas do Registro Civil**. Rio de Janeiro, v.29, p.1-281, 2002;
2. BID Nota Técnica 1. Características de la Violencia. Mayra Buvinic e Andrew Morrison.
3. BID Nota Técnica 2. Causas de la Violencia. Mayra Buvinic e Andrew Morrison.
4. BID Nota Técnica 3. Características de la Violencia. Mayra Buvinic e Andrew Morrison.
5. BID Nota Técnica 4. Causas de la Violencia. Mayra Buvinic e Andrew Morrison.
6. BID Nota Técnica 5. Prevención de la Violencia. Mayra Buvinic e Andrew Morrison.
7. BID Nota Técnica 6. Causas de la Violencia. Mayra Buvinic e Andrew Morrison.
8. IPEA. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise nº 3**. Brasília, 2001A;
9. IPEA. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise nº 4**. Brasília, 2001B;
10. BUVINIC, Mayra e MORRISON, Andrew. **Violence in Latin America and The Caribbean: A Framework for Action**. Estudo técnico. Divisão de Desenvolvimento Social. Departamento de Desenvolvimento Sustentável. Banco Inter-americano de Desenvolvimento. 2000.
11. KAHN, Túlio. **Panorama da Criminalidade nos Estados: Uma Tentativa de Classificação e Interpretação**. Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança. Ilnud-Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente. 2002.
12. CERQUEIRA, Daniel e LOBÃO, Waldir. **Planejamento Estratégico da Segurança Pública**. Revista Conjuntura Econômica nº 3, vol. 57. Rio de Janeiro. 03/2003.
13. Comitê de Acompanhamento e Integração de Programas Sociais. Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência. Brasília. 2001.
14. GREENWOD, Peter. **Diverting Children from a Life of Crime**. RAND Corporation. Santa Monica/CA/USA. 1998.
15. BUVINIC, Mayra, MORRISON, Andrew e SHIFTER, Michael. **Violence in Latin America and The Caribbean: A Framework for Action**. Estudo Técnico. Departamento de Desenvolvimento Sustentável. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 1999.

6.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

6.2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social é definida como o compromisso do Estado em proporcionar aos cidadãos um mínimo de condição social e econômica necessária a manutenção de uma vida digna, observado o princípio insculpido no art. 1º, inciso III, da Constituição da República, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Em termos materiais a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos sociais relativos à saúde, à previdência e à assistência social, previstos no art. 6º da Constituição da República, sendo competência do Poder Público a sua organização, com base nos seguintes princípios, expostos nos arts. 194 e 195 da Lei Maior:

- a) universalidade da cobertura e do atendimento, abrangendo todas as situações de risco social;
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios, a fim de preservar-lhes o poder aquisitivo e proteger os beneficiários de eventuais perdas monetárias;
- e) equidade na forma de participação no custeio, pela participação da sociedade e do Estado no financiamento da seguridade, na medida de sua capacidade contributiva;
- f) diversidade da base de financiamento, que deve ser distribuída entre o maior número de contribuintes, respeitada a capacidade contributiva de cada um;
- g) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados;
- h) preexistência da fonte de custeio, pois nenhum benefício ou serviço da seguridade social pode ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio;
- i) diferenciação orçamentária, identificada nos arts. 165, § 5º, e 195, §§ 1º e 2º, da Constituição da República, pois a receita vinculada à seguridade devem constar de orçamento específico, distinto do orçamento fiscal da União.

Além desses, outros princípios dispostos na Constituição da República merecem destaque no contexto da Seguridade Social, tais como: o solidarismo, previsto no art. 3º, inciso I, segundo o qual o mais abastado contribui para o menos abastado; e o direito adquirido, previsto no art. 5º, XXXVI, que garante que, implementadas as condições para aquisição do benefício, nova lei não incidirá sobre situação fática já concretizada.

A Seguridade Social subdivide-se em três ramos distintos e complementares: saúde, assistência e previdência social. Dentre esses, a previdência social tem por finalidade assegurar a manutenção da renda do segurado quando da perda, temporária ou definitiva, de sua capacidade laborativa em decorrência de riscos sociais, tais como doença, invalidez, idade avançada, encargos familiares, reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

A Previdência Social encontra-se hodiernamente disciplinada pelos arts. 40, 201 e 202 da Constituição da República, sendo de filiação obrigatória, segundo regra geral, e possuindo caráter contributivo, pois, como mencionado anteriormente, funciona como um seguro para utilização nas situações de risco social.

O sistema previdenciário brasileiro se organiza em três regimes distintos: Regime Geral da Previdência Social - RGPS; Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, subdividido em regime do servidor público civil e regime próprio dos militares; e Regime de Previdência Complementar.

Os regimes previdenciários classificam-se em: de repartição simples, de capitalização ou misto. No regime de repartição simples as contribuições dos ativos financiam os gastos com os inativos (aposentados e pensionistas), ou seja, é baseado no princípio da solidariedade. O regime de capitalização está baseado na formação individual de poupança, pois cada segurado contribui individualmente para a sua inatividade, obtendo uma aposentadoria que será correspondente ao montante contribuído para o sistema ao longo da sua atividade, acrescido dos rendimentos do capital investido. No sistema misto, por sua vez ocorre uma combinação entre os dois sistemas anteriores, pois, até um certo limite, vigem as regras do sistema de repartição simples e acima deste valor existe uma previdência complementar obrigatória, com regras do sistema de capitalização.

Predomina no sistema previdenciário brasileiro o regime de repartição simples, vez que o art. 195, II, da Constituição da República dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e receitas de prognósticos.

6.2.1 Financiamento da Seguridade Social

Os arts. 10 e 11 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências, tratam das receitas para financiamento da seguridade social nos seguintes termos:

“Art. 10. A seguridade social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do Art. 195 da Constituição da República e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da seguridade social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.

Parágrafo único. Constituem contribuições sociais:

a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;

b) as dos empregadores domésticos;

c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;

d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;

e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.”

O art. 195 da Constituição da República, com a redação dada pelo art. 1º da EC nº 20, de 15/12/98, tratou de forma mais abrangente as contribuições sociais, como segue:

"Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física, que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o Art. 201."

III - sobre a receita de concursos de prognósticos. "

Dispõe o art. 165, § 5º, III, da Constituição da República que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Em manifestação desta Corte de Contas no exercício de 2002, proferiu-se a Decisão 1.511/2002 - TCU - Plenário, processo nº TC-928.231/1998-4, com determinação para, dentre outras medidas, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotarem as providências necessárias visando a segregação dos orçamentos fiscal e de seguridade social, medida esta ainda não implementada quase dezesseis anos depois da promulgação da Carta.

"Decisão n.º 1.511/2002 - TCU - Plenário

[...]

8. Decisão: O Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. determinar às unidades a seguir relacionadas que, no prazo de seis meses, adotem as seguintes providências, caso ainda não as tenham implementado:

8.1.1. ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de:

8.1.1.1. estabelecer os procedimentos necessários à efetiva segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme dispõe o §5º do art. 165 da Constituição Federal;

8.1.1.2. instituir a classificação específica das receitas da seguridade social de forma a permitir clareza na identificação dos recursos vinculados, bem como a elaboração de balanço orçamentário próprio;

8.1.1.3. verificar a pertinência da atual classificação das despesas e receitas referentes ao Plano de Seguridade Social do Servidor na esfera da seguridade social;

[...]"

Quanto às receitas que devem integrar o Orçamento da Seguridade Social, o TCU, na mesma Decisão, firmou o juízo de que devem pertencer à seguridade social as receitas a ela vinculadas por disposição constitucional e legal, as diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades componentes desse orçamento, bem assim as multas incidentes sobre contribuições financiadoras dessa esfera, ainda que administradas pela Secretaria da Receitas Federal.

Ainda na mesma Decisão, firmou-se o entendimento de que para as despesas os critérios a serem obedecidos são os seguintes:

- sejam executadas por órgão ou entidade vinculados à seguridade (na esfera institucional da saúde, da previdência social ou da assistência social, ou seja,

vinculados ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Previdência Social ou da Promoção e Assistência Social), com fundamento nos artigos 165, § 5º, III, e 195, § 2º, da Constituição da República; ou

- caracterizem-se como uma ação de saúde, previdência ou assistência social, ainda que executada em órgão ou entidade não vinculado institucionalmente à seguridade social; ou
- visem à proteção ao trabalhador em caso de desemprego involuntário e/ou a promoção da integração ao mercado de trabalho, objetivos previstos para a previdência social e para a assistência social nos artigos 201, inciso IV, e 203, III, da Constituição Federal; e
- atendam aos princípios regentes da seguridade social, estabelecidos no art. 194, § único, I a VII, da Constituição Federal.

Observados os critérios acima relacionados e as informações apuradas no subitem deste relatório denominado *Financiamento da Seguridade Social*, as receitas e despesas da Seguridade Social para os exercícios de 2002 e 2003 são as abaixo assinaladas:

Receitas e Despesas da Seguridade Social

R\$ 1,00			
ITENS	2002	2003	2003 - 2002
1. Receitas Arrecadadas	146.281.430.057	167.439.520.557	21.158.090.500
2. Recursos Diretamente Arrecadados	5.216.305.810	3.274.209.173	-1.942.096.637
3. Multas e Juros	508.683.943	2.238.105.059	1.729.421.116
4. Total de Receitas (1+2+3)	152.006.419.810	172.951.834.789	20.945.414.979
5. Despesa Realizada Total da Seguridade	175.471.981.486	203.753.981.980	28.282.000.494
6. Ajuste da despesa (*)	4.483.346.090	5.911.999.078	1.428.652.988
7. Despesa Total da Seguridade Ajustada (5 - 6)	170.988.635.396	197.841.982.902	26.853.347.506
8. Resultado da Seguridade (4 - 5)	-23.465.561.676	-30.802.147.192	-7.336.585.516
9. Resultado da Seguridade Ajustado (4 - 7)	-18.982.215.586	-24.890.148.113	-5.907.932.527
10. DRU –Desvinculação de receitas da União	19.652.058.368	23.613.132.702	3.961.074.334
11. Resultado da Seguridade Ajustado + DRU (9+10)	669.842.782	-1.277.015.411	-1.946.858.193

Fonte: Contas do Governo da República de 2002 e Siafi.

(*) O ajuste da despesa refere-se a ações consideradas não características da seguridade, com base nos parâmetros estabelecidos, que, contudo, apresentaram despesas executadas nessa esfera orçamentária: 0158 - "Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES", no montante de R\$ 5.350.692.315,00, 2004 - "Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes", no que tange à parcela de R\$ 557.577.510,06 executada por unidades orçamentárias não típicas da seguridade, e 6011 - "Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes dos extintos Estados e Territórios", no valor de R\$ 3.729.253,27.

Como se pode observar no quadro acima, o crescimento das receitas arrecadadas, em valor absoluto, foi menor que o crescimento das despesas, o que explica o surgimento, no exercício de 2003, de um déficit efetivo nas contas da Seguridade Social, diferentemente do que foi observado no exercício passado. Esse déficit é consequência dos resultados específicos do Regime Geral da Previdência Social e do Regime de Previdência dos Servidores Públicos, como será demonstrado adiante.

6.2.2 Regime Geral da Previdência Social - RGPS

De acordo com o art. 3º da Lei n.º 8.212, de 24/07/91, a Previdência Social tem por finalidade assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

O Regime Geral de Previdência Social - RGPS, está regulado pela Lei n.º 8.212/91 e pela Lei n.º 8.213, 24/07/91, que instituiu a Lei de Benefícios desse regime previdenciário, exceto para o desemprego involuntário, que é objeto de lei específica.

O art. 201 da Constituição da República, com a redação dada pelo art. 1º da EC 20/98, dá nova forma à organização da previdência social, como segue:

“Art. 201 A previdência social será organizada sob forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.”

Além dos princípios constitucionais acima citados, o RGPS também é regido pelas seguintes regras:

- renda mensal dos benefícios, substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;
- cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição, corrigidos monetariamente;
- preservação do valor real dos benefícios;
- equilíbrio financeiro e atuarial, com observância da relação entre custeio e pagamento de benefícios, de forma que o sistema se mantenha equilibrado;
- comutatividade, prevista no art. 201, § 9º, da Constituição da República e regulamentado pela Lei n.º 9.796, de 05/05/99, que assegura a contagem recíproca de tempo de contribuição na iniciativa privada, tanto rural quanto urbana, e na administração pública, assegurada a compensação financeira dos regimes.

Benefícios e Custeio do RGPS

Os beneficiários da previdência social classificam-se em segurados e dependentes. A qualidade de segurado é adquirida com o exercício de atividade prevista pela lei como geradora de filiação, independentemente, no caso dos empregados, de haver efetivamente o recolhimento da contribuição pela empresa. A qualidade de dependente exige a comprovação da dependência econômica do segurado, que, em alguns casos, é presumida, no termos da lei.

São segurados da previdência social os empregados, inclusive os domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais, incluídos nesta categoria os autônomos e outras categorias determinadas pela lei, os segurados especiais, que são aqueles voltados para atividades rurais, e o segurado facultativo.

Para ter direito ao benefício previdenciário, é necessário que o trabalhador mantenha a qualidade de segurado e que, cumulativamente, sejam cumpridas as carências e requisitos relativos ao

benefício almejado. Atualmente, o Regime Geral da Previdência Social concede os benefícios relacionados no Quadro Benefícios Recebidos pelos Trabalhadores no RGPS, em Anexo.

O salário-de-benefício é a base para o cálculo dos benefícios de prestação continuada do RGPS, inclusive do regido por norma especial e do decorrente de acidente do trabalho, exceção feita a alguns benefícios como o salário-família e o salário-maternidade. Todos os benefícios do RGPS sujeitam-se ao limite mínimo de um salário mínimo e ao limite máximo do salário-de-contribuição, à exceção do salário-maternidade, que não se sujeita a limite máximo, e ao salário-família e auxílio-acidente, que não se sujeitam ao limite mínimo.

Nos termos da Lei n.º 9.876, de 26/11/99, para se obter o benefício da aposentadoria por idade e por tempo de contribuição, os segurados inscritos até 28/11/99 tem seu salário-de-benefício calculado como a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo período contributivo, desde a competência de julho/94 (anteriormente eram apenas as últimas 36 contribuições), multiplicado pelo fator previdenciário. Para os inscritos a partir de 29/11/99, o salário-de-benefício corresponde à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, desde a filiação, multiplicado pelo fator previdenciário.

O fator previdenciário passou a ser aplicado desde dezembro de 1999, sobre a parcela de 1/60 do valor da média das contribuições. Como a proporção é tomada cumulativamente, ao final de cinco anos (em 11/2004), esse fator estará incidindo sobre a totalidade da média das contribuições. A fórmula do fator previdenciário, discriminada abaixo, considera a idade no momento da aposentadoria, o tempo e a alíquota de contribuição, bem como a expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria, de acordo com tábua biométrica o IBGE:

$f = \frac{Tc * a}{Es} * \frac{[1 + (Id + Tc * a)]}{100}$	<p>Onde:</p> <p>f = fator previdenciário;</p> <p>Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, atualizada anualmente pelo IBGE;</p> <p>Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;</p> <p>Id = idade no momento da aposentadoria;</p> <p>a = alíquota de contribuição correspondente a alíquota do empregado + alíquota do empregador</p>
---	--

Na primeira parte do fator previdenciário, o tempo de contribuição é multiplicado pela alíquota de contribuição e dividido pelo período médio em que o segurado irá receber seu benefício, equalizando-se o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida).

Na segunda parte do fator, "paga-se" um "prêmio" para os segurados que permanecerem em atividade, pois esta somente é maior do que um para o segurado que tenha completado 57 anos de idade para homens e 55 para mulheres, a partir de 2003.

Para efeito da aplicação do fator previdenciário, ao tempo de contribuição do segurado são adicionados:

- cinco anos, quando se tratar de mulher;

- cinco anos, quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;
- dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Para o cálculo dos auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e especial não se aplica tal fator. Nos casos de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez em que o segurado conte com menos de cento e quarenta e quatro contribuições mensais no período contributivo, o salário-de-benefício corresponderá à soma dos salários-de-contribuição dividida pelo número de contribuições apurado.

Para o financiamento desse regime, as contribuições dos empregados variam de 7,65% a 11% do salário-de-contribuição, que é a base de cálculo sobre a qual incide determinada alíquota, respeitados o valor mínimo (piso) de um salário mínimo e o valor máximo (teto) de R\$ 1.869,34. A contribuição do segurado especial corresponde ao percentual de 2,3% incidente sobre o valor bruto da comercialização de sua produção rural, nesse caso, o benefício a ser pago corresponde a um salário mínimo.

A alíquota de contribuição está regulada pela Portaria MPS nº 727, de 30 de maio de 2003, como segue:

SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO	ALÍQUOTA DE RECOLHIMENTO
Até R\$ 560,81	7,65%*
De R\$ 560,82 até R\$ 720,00	8,65%*
De R\$ 720,01 até R\$ 934,67	9,00%
De R\$ 934,68 até R\$ 1.869,34	11,00%

* Alíquota reduzida para salários e remunerações até três salários mínimos, em razão do disposto no inciso II do Art. 17 da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que instituiu a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira - CPMF."

Para salários acima do teto, a contribuição do empregador não é limitada, incidindo sobre a totalidade da folha de pagamento, conforme inciso I, art. 22 da Lei n.º 8.212/91:

“Art. 22.

[...]

I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)”

Desta forma, existe uma arrecadação extra, representada pela contribuição patronal que não é considerada na fórmula de cálculo dos benefícios destes trabalhadores.

As contribuições do empregado doméstico e a do trabalhador avulso tem regras especiais de cálculo, disciplinadas no art. 20 da Lei nº 8.212/91, e a forma de contribuição dos demais segurados individuais (autônomos, empregadores e facultativos) foi alterada, no final de 1999, passando esses a

contribuírem não mais sobre as escalas de salário base, mas sobre a remuneração declarada, com o propósito de atrair mais filiações ao regime geral.

Compete ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais, gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS, e conceder e manter os benefícios previdenciários.

Resultado do RGPS no exercício de 2003

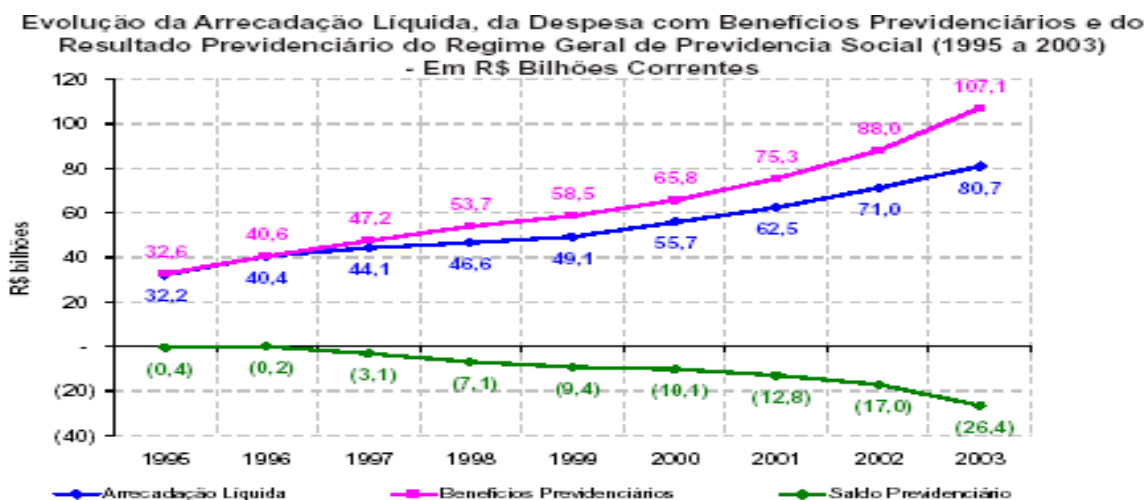
A predominância do regime financeiro de repartição simples na organização da previdência social brasileira faz com que o princípio basilar do regime seja a sustentação dos pagamentos previdenciários aos que deixaram a vida laboral por aqueles que contribuem na atualidade.

Um parâmetro utilizado para aferir o resultado do RGPS é o denominado “Saldo Previdenciário”, assim entendido como a diferença apurada, em um determinado período, entre os encargos com os pagamentos previdenciários urbanos e rurais e a arrecadação líquida das contribuições sociais vinculadas à previdência social, compreendida esta como a arrecadação bancária de contribuições de empregados e de empregadores sobre a folha de pagamento, que somente podem ser utilizadas para pagamento de benefícios do RGPS, consoante o art. 167, XI, da Constituição da República, acrescida da arrecadação do SIMPLES, do REFIS, de Certificados de Dívida Pública, do FIES e de depósitos judiciais, diminuída as transferências a terceiros e as restituições.

Para apuração desse saldo não são computadas as transferências de recursos de responsabilidade da União para financiamento dos benefícios de prestação continuada da área de Assistência Social, que são repassados diretamente pelo Ministério da Promoção e Assistência Social ao INSS, órgão responsável por sua execução e manutenção, bem como os repasses a título de Encargos Previdenciários da União.

Os números de 2003 informam um "Saldo Previdenciário" de (-) R\$ 26,404 bilhões, correspondente a diferença entre uma arrecadação líquida de R\$ 80,730 bilhões e o pagamento total de benefícios de R\$ 107,134 bilhões, conforme constante do demonstrativo Grandes Números da Previdência Social, contido nos Boletim Estatísticos da Previdência Social, Vol. 7 N° 12 e Vol. 8 N° 12, respectivamente, em Anexo.

O gráfico a seguir, apresenta a evolução da Arrecadação Líquida, da Despesa com Benefícios Previdenciários e do Resultado Previdenciário do RGPS no período 1995 a 2003.



O aumento da quantidade de benefícios e o incremento do valor médio provocou o aumento da despesa, que atingiu o equivalente a 7,0% do PIB. Como a necessidade de financiamento foi da ordem de R\$ 26,4 bilhões, equivalente a 1,73% do PIB, ocorreu um crescimento nominal de 55,3% em relação à verificada em 2002 (R\$ 17 bilhões) e de 33,6% em termos reais (considerando o INPC).

Tem peso decisivo nessa situação de desequilíbrio financeiro, do lado da despesa, a assunção dos compromissos rurais, considerando que a contribuição pelo produtor rural para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção tem se mostrado insuficiente para fazer frente ao montante dos benefícios auferidos nos termos da lei. Dos R\$ 26 bilhões de déficit do RGPS no exercício de 2003, R\$17 bilhões são atribuídos a diferença entre receitas e despesas dos trabalhadores rurais, observando-se, contudo, que o desequilíbrio financeiro urbano tem crescido em taxas superiores ao rural.

Arrecadação Líquida, Benefícios e Resultado Previdenciário

R\$ milhões

Ano	Clientela	Arrecadação Líquida	Benefícios Previdenciários	Resultado
2001	Total	62.491	75.328	12.837
	Urbano	60.628	60.711	83
	Rural	1.863	14.617	12.754
2002	Total	71.028	88.026	16.998
	Urbano	68.726	70.954	2.228
	Rural	2.302	17.072	14.770
2003	Total	80.730	107.134	26.404
	Urbano	77.890	86.536	8.646
	Rural	2.840	20.598	17.758

Fonte: Informe da Previdência Social, Fevereiro de 2004, Volume 16, Número 02

Outro fator que tem contribuído com esse déficit pelo lado da despesa é a elevação do piso básico de benefícios, como reflexo do aumento do salário mínimo, pois dentre os 21,9 milhões de benefícios pagos em 2003, 13,7 milhões (62,8% do total) possuíam o valor do piso previdenciário, que equivale ao salário mínimo, conforme a tabela abaixo. A Secretaria da Previdência Social estima que, para cada R\$ 1,00 concedido ao valor do salário mínimo, a despesa previdenciária aumenta em R\$ 100 milhões anuais.

Distribuição da Quantidade de beneficiários por faixa de valor do benefício emitido em S.M.

Milhares de beneficiários

	< 1	=1	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 - 5	5 - 6	6-7	7 - 8	> 8
Assistenciais	1,8	2.311,1	17,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-
Rural	26,0	6.637,6	70,1	16,5	5,8	2,4	1,3	0,7	0,2	0,0
Urbano	450,7	4.780,7	2.647,2	1.524,4	1.048,2	961,7	670,1	433,3	213,7	30,7

Fonte: Informe da Previdência Social, fevereiro de 2004, Volume 16, Número 02

Do lado da receita, são fatores relevantes para o desequilíbrio financeiro do RGPS a precariedade das relações de trabalho, o crescimento da informalidade, a diminuição da necessidade de mão-de-obra em razão do desenvolvimento tecnológico e a estagnação econômica, pelo que afetam o nível de emprego formal, do qual depende o financiamento do sistema previdenciário.

O mencionado Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 8 N° 12, demonstra a baixa cobertura do RGPS, com base na Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares - PNAD/IBGE 2002 e no Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS. Verifica-se, por exemplo, que de 37,4 milhões de empregados, já excluídos os empregados públicos, 21,7 milhões são contribuintes do sistema previdenciário, e que de 23,9 milhões de pessoas que exercem atividades por conta própria ou atuam como empregadores, apenas 4,2 milhões estão inscritos como contribuintes individuais.

Deve-se registrar que a proposta de emenda constitucional que trata da reforma tributária, em tramitação no Congresso Nacional, contém dispositivo que, se aprovado, possibilitará a substituição, total ou parcial, da contribuição social sobre a folha de salários por outra que incida sobre a receita ou faturamento, dada a avaliação governamental de significativa informalidade presente no mercado de trabalho.

A Constituição da República tratou de assegurar que, além do vínculo obrigatório da arrecadação das contribuições de empregados e empregadores com o pagamento de benefícios, as demais receitas do orçamento da seguridade social fossem, também, destinadas ao atendimento de despesas previdenciárias. Assim, parcela das receitas oriundas do lucro líquido e do faturamento das empresas, da CPMF e de concursos de prognósticos, computadas como transferências da União para o INSS, apesar de não integrarem o “Saldo Previdenciário”, integram o Plano de custeio do RGPS.

O Demonstrativo Fluxo de Caixa do INSS - 2003, contido no Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 8 Nº 12, em Anexo, retrata o resultado do RGPS com o cômputo das receitas arrecadadas diretamente pelo INSS e com as oriundas das demais fontes de financiamento da seguridade social, que constitui o denominado “Saldo Operacional” do INSS.

Considerando-se os resultados dos exercícios de 2002 e de 2003, apura-se um “Saldo Operacional” para o INSS de R\$ 2,968 bilhões positivo no exercício de 2002, e de R\$ 1,131 bilhões negativo no exercício de 2003, os quais contrastam com os “Saldos Previdenciários” apresentados, de (-) R\$ 16,998 bilhões, em 2.002 e de (-) R\$ 26,404 bilhões, em 2003.

Cabe acrescentar a esses números que a estimativa das renúncias previdenciárias no exercício de 2003 alcançou o montante de R\$ 14,14 bilhões, segundo a SPS/MPS, destacando-se a concessão de R\$ 2,73 bilhões para entidades beneficentes de assistência social, que são isentas de contribuição à seguridade, devendo, entretanto, recolher e repassar a contribuição do trabalhador, e o valor de R\$ 4,64 bilhões devidos ao regime tributário instituído pelo SIMPLES., conforme quadro abaixo:

Estimativa das Renúncias Previdenciárias - Exercício de 2003

Segmento	R\$ bilhões Valor
Segurado Especial	3,16
SIMPLES	4,64
Entidades Filantrópicas	2,73
Empregador Rural - Pessoa Física E Jurídica	0,95
Empregador Doméstico	0,36
Clube de Futebol Profissional	0,04
Exportação da Produção Rural - EC nº 33	1,61
CPMF	0,65
Total das Renúncias	14,14
Fonte: Informe da Previdência Social, Fevereiro de 2004 , Volume 16 Número 02	

De igual modo, não se pode olvidar que o volume de créditos previdenciários em cobrança totalizou no exercício de 2003 o montante de R\$ 125 bilhões.

Considerando os dados apresentados, cabe concluir que o quadro financeiro do RGPS tem se deteriorado rapidamente nos últimos anos, denotando a fragilidade inerente ao sistema atual. Nesse sentido, a existência de um déficit nas contas da Previdência Social somente traz a relevo a necessidade de aporte de recursos feito pelo Tesouro Nacional, que se não fosse aplicado nessa área da Seguridade Social poderia estar sendo investido nas funções de Saúde ou Assistência Social.

Projeções Atuariais do RGPS para o exercício de 2003

Segundo os estudos elaborados pela SPS/MPS com vista ao atendimento do disposto no art. 4º da LRF, as projeções atuariais do RGPS foram realizadas com base em modelo demográfico-atuarial, organizado em quatro módulos complementares: desenho do plano de benefícios, demografia, mercado de trabalho e transições da condição de contribuinte para inatividade.

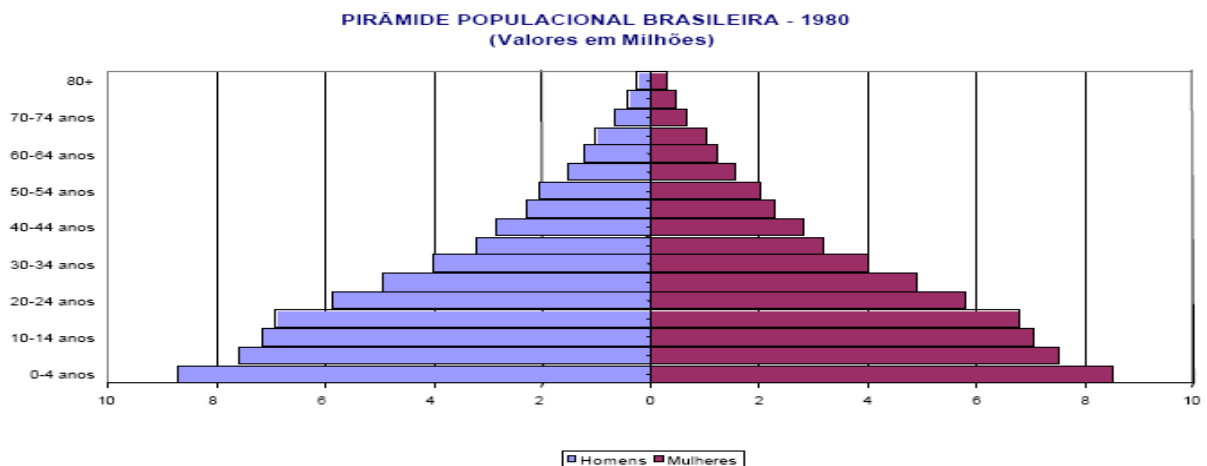
O primeiro módulo compreende a definição da cobertura dos riscos associados à perda da capacidade laboral que a Previdência Social oferece ao trabalhador e a sua família. A definição precisa da cobertura dos riscos ocorre por meio do desenho do plano de benefícios, o qual é determinado por três elementos: condições para habilitação, fórmula de cálculo e indexação dos benefícios.

Além do desenho do plano de benefícios é necessário o conhecimento do fluxo potencial de contribuintes e beneficiários do sistema, pois o RGPS é um sistema aberto, que cobre potencialmente qualquer indivíduo da população brasileira que não esteja filiado a um regime próprio de previdência social no setor público. Daí a necessidade de um módulo demográfico. Em primeiro lugar porque, à exceção dos benefícios caracterizados como de risco, é usual que o período contributivo ocorra em idades jovens, enquanto o de recebimento de benefícios em idades avançadas. Dessa forma, o conhecimento da distribuição etária da população se torna essencial.

Em segundo lugar, a duração dos benefícios depende da probabilidade de sobrevivência da população coberta pela Previdência Social. Quanto maior a probabilidade de alguém que recebe um benefício sobreviver, maior será sua duração esperada. Como as probabilidades de sobrevivência se diferenciam em função da idade e do sexo, torna-se necessário o conhecimento da evolução populacional desagregada por gênero e idade. Além disso, o plano de benefício do RGPS apresenta condições de habilitação diferenciadas por clientela, o que demanda também a desagregação dos dados entre a população urbana e rural. Em resumo, as projeções populacionais devem estar desagregadas por sexo, idade e clientela da previdência social.

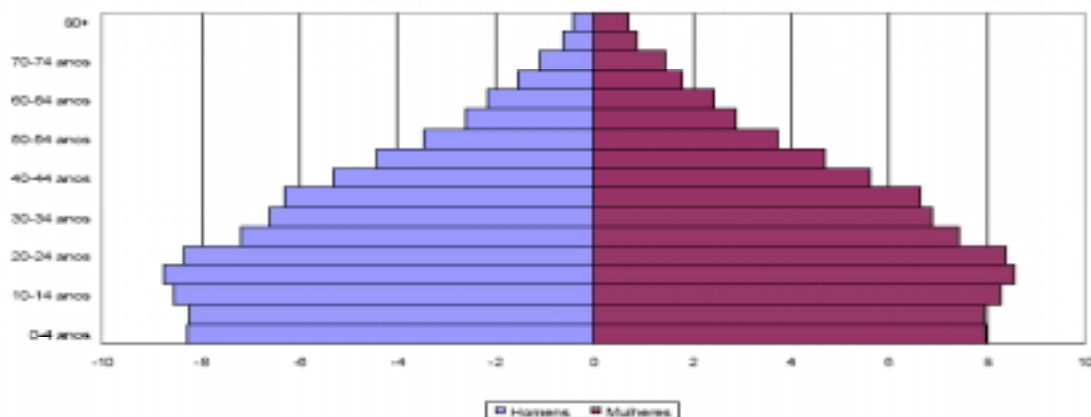
Como foi dito anteriormente, o RGPS funciona em regime de repartição simples, ou seja, os trabalhadores ativos financiam os inativos na expectativa de que, no futuro, outra geração de trabalhadores ativos sustentará a sua inatividade. Nesse sistema, são variáveis fundamentais para estimar a evolução dos contribuintes e beneficiários a taxa de crescimento da população, a evolução de seu perfil etário e a taxa de urbanização.

As pirâmides populacionais brasileiras têm apresentado significativas modificações na estrutura etária com o progressivo envelhecimento populacional, como se verifica nas pirâmides abaixo relativas ao ano de 1980 e 2000.



Fonte: IBGE
Elaboração: SPS/MPS

PIRÂMIDE POPULACIONAL BRASILEIRA - 2000
(Valores em Milhões)



Fonte: IBGE
Elaboração: SPS/MPS

Tal processo é explicado pela ocorrência de dois fenômenos, quais sejam: o aumento da expectativa de vida, devido aos avanços da área de saúde, saneamento e educação e a redução da taxa de fecundidade. A tabela abaixo demonstra a evolução da expectativa de sobrevida no Brasil no período 1930/2000, enquanto o gráfico seguinte apresenta a evolução da taxa de fecundidade entre 1960 e 1999.

EVOLUÇÃO DA EXPECTATIVA DE SOBREVIDA NO BRASIL - 1930/2000 -

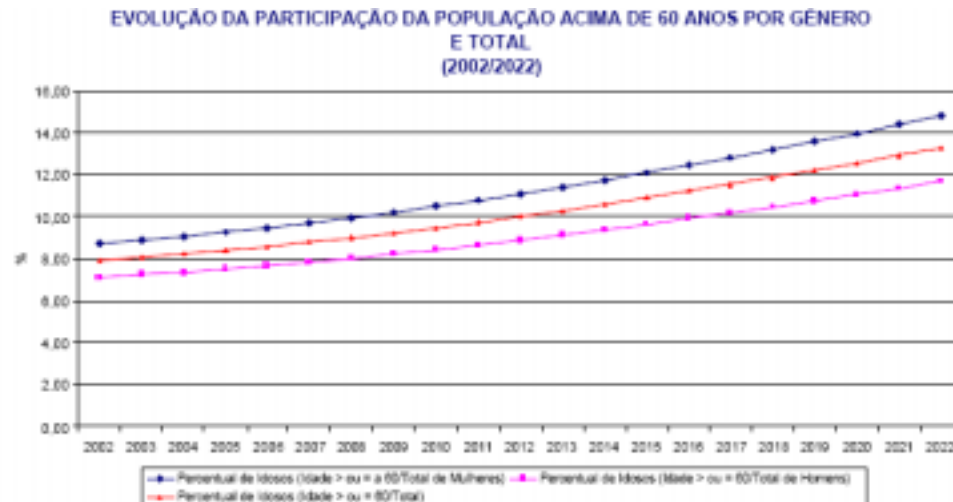
Idade	1930/40		1970/80		2000	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
0	39	43	55	60	64	72
10	45	48	53	57	58	65
20	38	40	45	48	48	55
30	31	33	37	40	40	46
40	24	26	29	32	31	36
50	18	20	22	24	23	27
55	16	17	19	21	19	23
60	13	14	16	17	16	19
65	11	11	13	14	13	15
70	8	9	11	11	10	12

EVOLUÇÃO DA TAXA DE FECUNDIDADE
- 1960/1999 -



Fonte: IBGE
Elaboração: SPS/MPS

Como conseqüência desses dois fenômenos ocorre um aumento da participação de idosos na composição da população brasileira, como pode ser observado na projeção apresentada no gráfico abaixo:



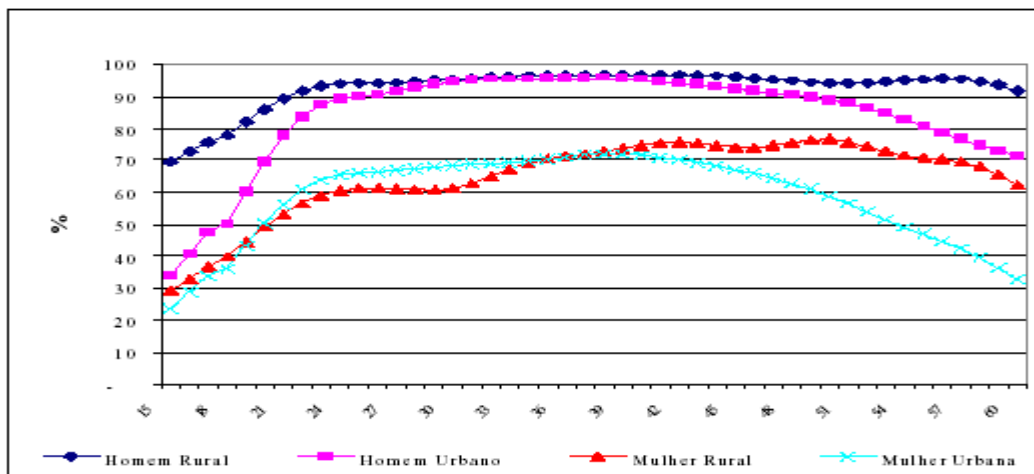
Como dito anteriormente, as condições de elegibilidade para entrada nos benefícios previdenciários são diferenciadas para os grupos urbano e rural, motivo pelo qual faz-se necessário projetar a taxa de urbanização, que, de acordo com RIGOTTI et al. (2001), deverá aumentar de 81,2% em 2000 para 87,3% em 2020, conforme apresentado no gráfico abaixo.



Uma vez conhecida a dinâmica demográfica, para chegar ao número de contribuintes e beneficiários é necessário, respectivamente, estimar a parcela da população que está inserida no mercado formal de trabalho e calcular as probabilidades de entrada em benefícios da população coberta. As projeções atuariais dos contribuintes e beneficiários do RGPS, para o exercício de 2003, foram elaboradas considerando-se a taxa de participação na força de trabalho e a taxa de desemprego por coorte de sexo, idade e situação de domicílio.

A composição da taxa de participação na força de trabalho, entendida esta como a relação entre o número de pessoas economicamente ativas e o número de pessoas em idade ativa, com referência na PNAD/2000, é apresentada abaixo:

COMPOSIÇÃO DA TAXA DE PARTICIPAÇÃO POR SEXO E POR CLIENTELA PARA DIFERENTES IDADES - 2000 -



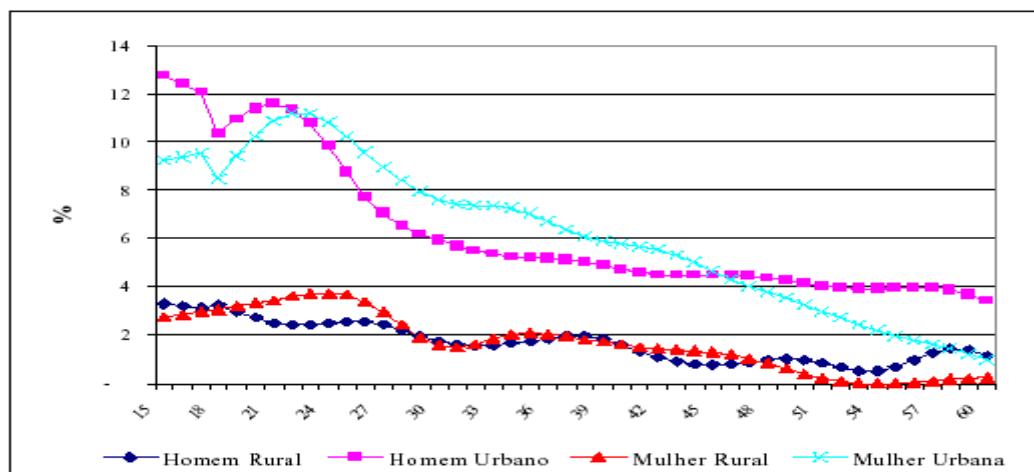
Fonte: PICCHETTI (2001).
Elaboração: SPS/MPS

Verifica-se no gráfico acima que os homens urbanos têm uma taxa de participação inferior aos rurais nas faixas etárias inferiores a 25 anos e superiores aos 50 anos, enquanto entre 25 e 50 anos as taxas de participação masculinas são praticamente as mesmas para as áreas urbanas e rurais. Por outro lado, as taxas de participação femininas são significativamente inferiores às masculinas tanto na área urbana como rural.

Em relação às taxas de desemprego, observa-se que os residentes na área rural apresentam taxas menores que as observadas na área urbana. De modo distinto, ao comparar-se as taxas de desemprego dos gêneros por clientela, observa-se situações em que a mulher ou o homem ora apresenta taxas superiores, ora inferiores, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Por relevante, outro aspecto a ser considerado no cálculo atuarial do RGPS é a baixa

COMPOSIÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO POR SEXO E CLIENTELA - 2000 -



Fonte: PICCHETTI (2001).
Elaboração: SPS/MPS

cobertura do sistema previdenciário. Com base nos dados da PNAD de 2002, somente 45% das pessoas ocupadas no exercício de 2003 são cobertas pelo sistema, como demonstrado no quadro abaixo.

Pessoas com 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, segundo a contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho

	Quantidade (Milhões de pessoas)	%
POPULAÇÃO OCUPADA	78,18	100,0
Contribuintes da Previdência Social	35,14	45,0
Filiados ao RPPS (militares e estatutários)	3,21	4,1
Não Contribuintes da Previdência Social	43,03	55,0
Trabalhador com renda igual ou inferior a 1 S.M.	26,22	33,5
Trabalhador com renda maior que 1 S.M.	16,29	20,8

Fonte: PNAD 2002

A combinação do perfil demográfico composto por uma população relativamente jovem, mas em processo acelerado de envelhecimento, com o perfil de mercado de trabalho caracterizado por uma baixa cobertura previdenciária é extremamente preocupante para a presente e para as próximas gerações, pois, no futuro, os trabalhadores que hoje não estão filiados à Previdência provocarão forte pressão sobre o aumento dos gastos assistenciais, em especial sobre os benefícios da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social).

Existem duas grandes classes de benefícios: os de risco e os programáveis. Cada uma delas apresenta razões distintas de transição para o recebimento do benefício. Os benefícios programáveis têm como condição de habilitação limites etários ou de tempo de contribuição, sendo, portanto, programáveis pelo contribuinte, enquanto os benefícios de risco são condicionados a ocorrência do evento que se deseja segurar, não sendo, assim, programáveis.

Exemplos típicos de benefícios programáveis são as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. Por sua vez, os benefícios de risco surgem em caso de sinistro, como os benefícios de pensão em razão do falecimento de um segurado, e as aposentadorias por invalidez, que são concedidas quando o segurado perde sua capacidade laboral.

No RGPS, o valor do benefício das aposentadorias programáveis varia em função da idade e tempo de contribuição do segurado. Como atualmente a fórmula de cálculo deste benefício contém mecanismos que induzem o segurado a postergar o início da sua aposentadoria na expectativa de receber um valor mais elevado, o regime previdenciário é beneficiado pelo adiamento do início da concessão do benefício e pelo recebimento de contribuições durante um maior período, entretanto, em contrapartida paga-se um benefício de maior valor.

O método de cálculo atuarial utilizado para as projeções atuariais do RGPS é denominado "método dos fluxos". Em síntese, soma-se ao estoque atual de beneficiários o fluxo estimado de ingresso de novos beneficiários e subtrai-se o fluxo de saída da condição de beneficiário até o ano da projeção, enquanto que no cálculo da receita apura-se a quantidade de contribuintes para o ano do cálculo, multiplicando-se esta pelo valor da contribuição (empregado + empregador).

Com a aplicação dessa metodologia de cálculo atuarial, verifica-se a existência de um crescimento discreto da relação entre o déficit previdenciário e o PIB projetado para os próximos 20 anos, de 1,76% para 1,86%, considerando um crescimento do PIB de 3,4% ao ano, conforme se verifica na tabela abaixo:

**Evolução da Receita, Despesa e Déficit Previdenciário em R\$ milhões e como proporção do PIB
2004/2023**

Período	Receita	Receita/PIB	Despesa	Despesa/PIB	Déficit	Déficit/PIB	PIB
		%		%		%	
2004	92.292	5,55%	121.488	7,31%	29.197	1,76%	1.662.691
2005	103.154	5,68%	132.424	7,30%	29.270	1,61%	1.814.738
2006	114.495	5,78%	144.698	7,31%	30.203	1,53%	1.979.257
2007	126.463	5,85%	157.174	7,27%	30.711	1,42%	2.161.224
2008	135.470	5,85%	169.084	7,30%	33.614	1,45%	2.315.157
2009	145.119	5,85%	181.892	7,33%	36.773	1,48%	2.480.054
2010	155.455	5,85%	195.656	7,36%	40.201	1,51%	2.656.696
2011	166.527	5,85%	210.430	7,39%	43.903	1,54%	2.845.919
2012	178.388	5,85%	226.254	7,42%	47.866	1,57%	3.048.619
2013	191.094	5,85%	243.196	7,45%	52.102	1,60%	3.265.757
2014	204.705	5,85%	261.296	7,47%	56.591	1,62%	3.498.360
2015	219.285	5,85%	280.622	7,49%	61.337	1,64%	3.747.530
2016	234.903	5,85%	301.216	7,50%	66.313	1,65%	4.014.448
2017	251.634	5,85%	323.117	7,51%	71.483	1,66%	4.300.377
2018	269.126	5,85%	346.376	7,53%	77.250	1,68%	4.599.298
2019	287.372	5,85%	371.051	7,56%	83.679	1,70%	4.911.124
2020	306.364	5,85%	397.201	7,59%	90.837	1,73%	5.235.699
2021	326.089	5,85%	424.871	7,62%	98.782	1,77%	5.572.792
2022	346.528	5,85%	454.062	7,67%	107.533	1,82%	5.922.094
2023	367.659	5,85%	484.821	7,72%	117.162	1,86%	6.283.219

Fonte: Projeções Atuariais para o RGPS, Brasília, abril de 2004

Como pode ser observado na tabela acima, até o exercício de 2018 existe uma gradual melhoria na relação entre o déficit do RGPS e o PIB. Contudo, a partir do ano seguinte esta relação começa a se deteriorar, alcançando no exercício de 2023 o valor de 1,86%.

6.2.3 Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais Civis - RPPS

As aposentadorias no setor público nacional tiveram, inicialmente, um caráter de prêmio em razão da natureza de vínculo laboral entre o servidor e o Estado, assumindo, posteriormente, a partir do Estatuto de 1952, o caráter de *pro labore facto*, ou seja, integrante de um “pacto contratual” onde a aposentadoria é uma extensão da remuneração da atividade (*pro labore faciendo*).

Anteriormente ao Estatuto de 52, observavam-se três relevantes marcos do sistema previdenciário do servidor público federal, quais sejam:

- a) tratamento dado à matéria pela Constituição de 1934, que garantiu a concessão de benefício integral àquele que se tornasse inválido, desde que contasse com 30 anos de serviço, e, quando não verificada a invalidez, a aposentadoria compulsória aos 68 anos;
- b) a criação do IPASE em 1938, que reconheceu os funcionários públicos como categoria sócio profissional com direito a tratamento à parte no sistema previdenciário;
- c) o Estatuto de 1939, que previa, pela primeira vez, a hipótese de aposentadoria por tempo de serviço.

A Carta de 1988 dispôs em seu art. 39 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituiriam regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. A União cumpriu o referido comando constitucional com a instituição da Lei n.º 8.112/90, que implementou o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União - RJU.

Em matéria previdenciária, os benefícios contemplados na Lei n.º 8.112/90, de acordo com o mandamento constitucional, foram os seguintes:

- I) aposentadorias:
 - a) por invalidez permanente;
 - b) compulsória aos 70 anos de idade;
 - c) voluntária com proventos integrais, aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, aos 30 (trinta) se mulher, aos 30 (trinta) anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e 25 (vinte e cinco) se professora, com proventos integrais;
 - d) voluntária, aos 30 (trinta) anos de serviço, se homem, e aos 25 (vinte e cinco) se mulher, com proventos proporcionais a esses tempos de serviço;
 - e) voluntária por idade, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e aos 60 (sessenta) se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
- II) as pensões por morte, vitalícia ou temporária;
- III) auxílios-reclusão, funeral, natalidade, etc.

Em relação aos membros da magistratura e do Ministério Público, aplicava-se o disposto no art. 93, VI, o qual assegurava a aposentadoria com proventos integrais compulsória, aos 70 anos, ou por invalidez, e voluntária aos 30 anos de magistratura, após 5 anos de judicatura.

Os arts. 183 e 231 do RJU definiram a criação de Plano de Seguridade do Servidor, e que o seu custeio ocorreria por meio do produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores, a ser fixada em lei, cabendo ao Tesouro Nacional complementar as necessidades financeiras do referido Plano, persistindo, até a publicação dessa lei, a forma e percentuais de contribuição então estabelecidos, qual seja, alíquota de 6% para custeio do benefício da pensão.

Com a publicação da Lei n.º 8.162, de 08/01/91, os servidores qualificados no art. 243 do RJU passariam, a partir de 01 de abril daquele mesmo ano, a contribuir mensalmente com o Plano de Seguridade e, conforme o seu art. 9º, elevavam-se as alíquotas de contribuição sobre a remuneração do cargo efetivo, para uma faixa de 9% a 12%, conforme a remuneração do servidor.

Contudo, esse dispositivo foi impugnado pelo STF em Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Ministério Público Federal (ADIn 790-DF), dada a inexistência de regulamentação do Plano de Seguridade do Servidor que justificasse a elevação das alíquotas. Importa ressaltar que na oportunidade o Relator da Ação, Excelentíssimo Ministro Marco Aurélio, enfatizou a possibilidade constitucional de aplicação de alíquotas progressivas e a necessidade de equilíbrio atuarial, nos termos do art. 195, § 5º, da Constituição da República, o qual dispôs que "*nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*".

Com a aprovação da EC n.º 03/93, o benefício previdenciário do servidor público federal perdeu o caráter de direito devido em razão do exercício do cargo com a expressa natureza contributiva que lhe foi conferida, justificando-se a instituição, por lei, de alíquota destinada ao seu custeio, o que foi feito pela Lei n.º 8.688, de 21/07/93, que alterou o art. 231 do RJU.

Essa Lei fixou, transitoriamente, como alíquotas a serem cobradas, as mesmas estabelecidas pela Lei n.º 8.162/91, incidentes, contudo, sobre a totalidade da remuneração, bem como estabeleceu prazo de 90 (noventa) dias para o encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei dispondo sobre o Plano de Seguridade do Servidor, consoante exigência constante do texto do RJU, e sobre as alíquotas a serem observadas a partir de 01/07/94. Caberia à União participar com recursos oriundos do orçamento fiscal em valor idêntico ao da contribuição de cada servidor, e com recursos adicionais, quando necessários, em montante igual à diferença entre despesas e receitas, respeitado o disposto no art. 17 da Lei n.º 8.212/91.

Posteriormente, a MP n.º 560, de 26 de julho de 1994, convertida na Lei n.º 9.630, de 23 de abril de 1998, manteve, até 30/07/97, as alíquotas aplicadas anteriormente, bem assim a mesma base de cálculo, ou seja a totalidade da remuneração, unificando-as, definitivamente, a partir de 01/07/94, em 11% (onze por cento), permanecendo vigentes as regras relativas à participação da União, restando claro o compromisso desse ente com o custeio dos benefícios.

A tentativa de cobrança da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas da União foi tentada por algumas vezes, como na MP n.º 1.415, de 29/04/96 e na Lei n.º 9.783, de 28/01/99, tendo sido suspensas suas eficácias por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Outro aspecto relevante quanto ao custeio dos benefícios do RPPS é o disposto no art. 11 da Lei n.º 8.162/91, que alterou o art. 247 da Lei n.º 8.112/90, prescrevendo que, para efeito do disposto no Título IV (seguridade social do servidor), haveria *“ajuste de contas com a Previdência Social, correspondente ao período de contribuição por parte dos servidores celetistas abrangidos pelo art. 243”*, em contraposição à redação original que dispunha que *“para efeito do disposto no § 2º do art. 231 (aposentadoria), haverá ajuste de contas com a Previdência Social, correspondente ao período de contribuição por parte dos servidores celetistas abrangidos pelo art. 243”*. Este artigo versou sobre a unificação dos regimes dos servidores federais, incorporando ao RJU aqueles regidos pelo regime estatutário ou pela CLT.

Aduziu-se, ainda, por meio do art. 17 da Lei n.º 8.212/91, com a redação dada pela Lei n.º 9.717/98, que recursos do orçamento da Seguridade Social, oriundos das receitas das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro, assegurada a destinação de recursos para as ações de saúde e para assistência social, pudessem contribuir para o pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU), como forma, inclusive, de reparar a inexistência da compensação financeira entre os regimes previdenciários, prevista no § 2º do art. 202 da Constituição Federal, vez que, com a implementação geral do RJU, passaram a se aposentar com os direitos do art. 40 da Constituição da República os servidores que houvessem contribuído para o antigo Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, atual INSS. O referido artigo previu um cronograma de utilização desses recursos no pagamento de despesas do EPU, na forma adiante transcrita:

"I - até 55% (cinquenta e cinco por cento), em 1992;

II - até 45% (quarenta e cinco por cento), em 1993;

III - até 30% (trinta por cento), em 1994;

IV - até 10% (dez por cento), a partir de 1995. "

Ressalve-se que a Lei n.º 8.647, de 13 de abril de 1993, dispôs sobre a aposentadoria em cargos ou empregos transitórios, em nível federal, sujeitando os ocupantes de cargos em comissão, sem vínculo permanente com a Administração, à filiação ao RGPS.

A Lei n.º 9.717/98

Com a publicação da Lei n.º 9.717, de 27/11/98, que dispõe sobre as regras gerais para a organização dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estado e do Distrito Federal, bem assim da EC n.º 20/98, além da legislação complementar e ordinária conseqüente, a previdência dos servidores sofreu profundas alterações.

A partir dessa lei, estabeleceu-se, de forma sólida, o conceito de regime próprio de previdência para o servidor público civil. A organização desse regime demandou a instituição de normas gerais de contabilidade e de atuária, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Foram fixados limites de comprometimento da receita líquida com o pagamento de inativos e pensionistas (não excedente a 12%, flexibilizado seu cumprimento para até 31 de dezembro de 2001 - MP n.º 2.043/20 e, após, para até 31 de dezembro de 2003 - MP n.º 2187/13), ficando estipulado teto para participação dos entes no financiamento dos regimes próprios de previdência (até o dobro da contribuição dos servidores).

Outras medidas relevantes foram a previsão da possibilidade de constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, o que significou a separação definitiva entre assistência e previdência, e nova tentativa de instituição de cobrança de inativos (suspensa por meio da ADIn 2010 e revogada pela MP n.º 2.187-12, de 27 de julho de 2001).

Compete à União, por intermédio da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social – SPS/MPS, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos eventualmente constituídos, bem como o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstas na Lei n.º 9.717/98.

Emenda Constitucional n.º 20

A Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/98, por sua vez, assegurou a manutenção dos regimes públicos diferenciados: trabalhadores em geral, vinculados ao RGPS, e servidores públicos civis e militares, vinculados a regimes próprios, introduzindo, em nível constitucional, pela primeira vez, o conceito de regime de previdência próprio com a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, mediante contribuição. Essa Emenda Constitucional unificou as regras aplicadas aos regimes do servidor civil em nível federal, estadual e municipal, definindo o caráter contributivo para todos.

Efetou, ainda, essa Emenda Constitucional, ajustes com efeitos restritivos à concessão de aposentadorias. Em ambos os regimes passou a prevalecer o conceito de “tempo de contribuição”, em substituição ao de “tempo de serviço”, para fins de acesso aos benefícios, viabilização do seu equilíbrio financeiro e atuarial e a extinção de aposentadoria proporcional em regras de transição idênticas.

Diferentemente do RGPS, no regime do servidores públicos foram aprovados limites de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, sendo fixados em 55 anos, para as mulheres, e em 60 anos, para os homens. Aplicando-se regra de transição, permitiu-se, porém, a concessão de aposentadoria após 48 anos de idade, para as mulheres, e 53 anos de idade, para os homens, desde que cumprido um tempo adicional de 20% aplicado sobre o tempo que faltava, em 15/12/98, para que o servidor fizesse jus ao referido benefício.

Ademais, houve a permissão para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passassem a adotar teto para pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões de modo

semelhante ao RGPS, desde que implantada previdência complementar, ainda hoje pendente de aprovação de projeto de lei complementar em tramitação no Congresso Nacional.

Adicionalmente, o art. 249 da Constituição da República, incluído pela EC nº 20/98, prevê o seguinte:

“Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.”

A despeito da previsão constitucional, a União ainda não constituiu o fundo de previdência previsto naquele dispositivo. Ressalte-se que esta possibilidade já existia desde a edição da Lei nº 9.717/98, conforme comentado anteriormente.

Limites de Gastos com Inativos e Pensionistas no Serviço Público

O art. 18 da LC nº 101/2000 disciplinou os limites de gastos com pessoal, definindo a despesa total desse grupo de despesa como o somatório dos gastos do ente da Federação com quaisquer espécies remuneratórias pagas aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas, tais como vencimentos e vantagens, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, etc., relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, devendo ser computados, ainda, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

Na União essas despesas não poderão exceder a 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida, em cada período de apuração, estabelecendo essa lei as parcelas que não deverão ser computadas e os critérios para repartição dos gastos entre Poderes e Órgãos, tratados de forma mais detalhada no exame das despesas com pessoal da União, adiante abordado.

Como exposto acima, essa Lei Complementar trata os gastos de pessoal dos entes federados sem distinguir os servidores entre ativos, inativos ou pensionistas, isto é, a LC nº 101/2000 não segrega esses pagamentos em “administrativos” ou “previdenciários”, para fins de controle do gasto público sob a ótica da responsabilidade fiscal.

Como apresentado no item *Despesas com pessoal* contido no capítulo 3 deste Parecer, observa-se que as despesas com pessoal e encargos sociais, no exercício de 2003, importou, aproximadamente, R\$ 78,9 bilhões, representando uma variação percentual positiva de 5% em relação aos valores nominais do exercício anterior, conforme apresentado no quadro abaixo:

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais por Poder Exercícios 2002 e 2003

Órgão	Execução 2002	% Total	Execução 2003	% Total	R\$ 1,00
					Var. 02/03
Poder Legislativo	2.919.782.639	4%	3.487.455.596	4%	19%
Poder Judiciário	9.217.586.194	12%	10.225.315.537	13%	11%
Poder Executivo	62.891.668.321	84%	65.261.978.514	83%	4%
Total	75.029.037.156	100%	78.974.749.649	100%	5%

Fonte: SIAFI

O total de gastos com pessoal da União, no exercício em análise, visa a atender o pagamento da folha salarial de pessoal no total de 1.845.522 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 1.213.141 servidores civis e 629.381 militares, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Demonstrativo do Quantitativo Físico do Pessoal da União
Exercícios de 2002 e 2003

Quantitativo Físico	Ano 2002	% Total	Ano 2003	% Total	2002/2003
CIVIS	1.199.992	67%	1.213.141	66%	1%
Estatutários	523.218	29%	523.292	28%	0%
CLT	35.838	2%	35.863	2%	0%
Contratação Temporária	15.588	1%	20.323	1%	30%
Inativos	395.125	22%	401.184	22%	2%
Instituidor de Pensão	230.223	13%	232.479	13%	1%
MILITARES	583.077	33%	629.381	34%	8%
Estatutários	279.313	16%	321.844	17%	15%
Inativos	129.801	7%	130.394	7%	0%
Instituidor de Pensão	173.963	10%	177.143	10%	2%
TOTAL	1.783.069	100%	1.842.522	100%	3%

Fonte: CONED/STN

Conforme discutido no capítulo 3 deste Parecer, o valor máximo de participação das despesas de pessoal da União na sua Receita Corrente Líquida - RCL é de 50%, conforme estabelece a Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000. O art. 20 da LRF, por sua vez, disciplina que a repartição desse limite global não poderá exceder os percentuais de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% (seis por cento) para o Judiciário; 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da CF e o art. 31 da EC n.º 19, o que significa um percentual de gastos de 37,9 % da RCL para esse Poder; e 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União.

O quadro a seguir apresenta, por poderes, as despesas de pessoal realizadas, relacionando-as com a receita corrente líquida da União. Observa-se que os percentuais apresentados estão abaixo do limite legal estabelecido para cada poder.

Sumário das Despesas com Pessoal da União no exercício de 2003

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 224.920 milhões

R\$ milhões

Poder/Órgão	Despesa Líquida Pessoal (DLP)	DLP - ART. 37/ RCL (A)	Limite Legal (B)	Limite Prudencial (C)	Limite Alerta TCU (D)	Limite Transitório (E)	Realizado / Limite Legal (A / B)	Realizado / Limite Transitório (A / E)
1 TOTAL DO P. EXECUTIVO	58.646	26,07%	40,90%	38,86%	36,81%	29,84%	63,75%	87,39%
1.1 Governo Federal	54.749	24,34%	37,90%	36,01%	34,11%	27,70%	64,23%	87,88%
1.2 Transf. p/AP, RR, DF ¹ e MPDFT ³	3.561	1,58%	2,73%	2,59%	2,45%	1,94%	58,10%	81,43%
1.3 Transf. p/TJDFT ²	336	0,15%	0,28%	0,26%	0,25%	0,19%	54,30%	76,95%
2 TOTAL DO P. LEGISLATIVO	2.808	1,25%	2,50%	2,38%	2,25%	1,37%	49,94%	90,81%
2.1 Câmara dos Deputados	1.344	0,60%	1,21%	1,15%	1,09%	0,67%	49,37%	89,47%
2.2 Senado Federal	1.024	0,46%	0,86%	0,82%	0,77%	0,47%	52,95%	97,41%
2.3 Tribunal de Contas da União	440	0,20%	0,43%	0,41%	0,39%	0,24%	45,53%	81,69%
3 TOTAL DO P. JUDICIÁRIO	6.665	2,96%	6,00%	5,70%	5,40%	3,62%	49,41%	81,88%
3.1 Supremo Tribunal Federal	99	0,04%	0,07%	0,07%	0,07%	0,05%	59,69%	81,61%
3.2 Superior Tribunal de Justiça	243	0,11%	0,22%	0,21%	0,20%	0,12%	48,04%	86,45%
3.3 Justiça Federal	1.679	0,75%	1,20%	1,14%	1,08%	0,88%	62,41%	84,80%
3.4 Justiça Militar	126	0,06%	0,10%	0,10%	0,09%	0,06%	54,95%	93,74%
3.5 Justiça Eleitoral	914	0,41%	0,93%	0,88%	0,83%	0,56%	43,90%	73,02%
3.6 Justiça do Trabalho	3.606	1,60%	3,48%	3,30%	3,13%	1,94%	46,12%	82,44%
4 TOTAL DO MIN. PÚBLICO	761	0,34%	0,60%	0,57%	0,54%	0,34%	56,37%	99,14%
TOTAL DA UNIÃO	68.880	30,62%	50,00%	47,50%	45,00%	35,17%	61,25%	87,07%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

¹ Distrito Federal

² Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

³ Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Emenda Constitucional nº 41/2003

Mesmo sem efeito imediato sobre o exercício de 2003, a Emenda Constitucional nº 41, de 31/12/2003, provoca alterações no cálculo das projeções atuariais do RPPS realizadas com base na população de servidores civis ativos, inativos e pensionistas de 31/12/2003, feito em cumprimento ao art. 4º da LRF e publicado como anexo ao Projeto de lei da LDO para o exercício de 2005, pelo que coleciona-se os principais efeitos dessa Emenda Constitucional no financiamento e pagamento de benefícios do RPPS, conforme estudo publicado pela SPS/MPS denominado *Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União* (Coleção Previdência Social, Volume 21) abaixo transcrito:

"1.2.Reforma

A Emenda Constitucional n.º 41 de 19/12/2003 instituiu modificações paramétricas e estruturais na Previdência dos Servidores Públicos da União. As mudanças estruturais são aquelas que alteram a forma de financiamento dos benefícios enquanto que as paramétricas introduzem alterações no plano de benefícios previdenciários sem mudar a sua forma de financiamento.

1.2.1.Modificações Paramétricas

As mudanças paramétricas instituídas pela Emenda n.º 41 afetaram, basicamente, os seguintes aspectos do plano de benefícios: a fórmula de cálculo, as regras de elegibilidade e a indexação dos benefícios e introduziram a contribuição previdenciária de inativos e pensionistas. Cada medida implementada alterou algum desses aspectos do plano de benefícios. A seguir serão descritos os principais itens afetados pela reforma da previdência.

1.2.1.1. Base de Cálculo dos Benefícios

Antes da promulgação da Reforma Previdenciária, instituída pela EC n.º 41/ 03, a Constituição Federal, em seu art. 40, § 3º, estabelecia que os valores das aposentadorias e pensões teriam como base de cálculo a última remuneração do servidor. A nova legislação determina que os valores das aposentadorias e pensões terão como base de cálculo os salários-de-contribuição do servidor, atualizados na forma da lei, tanto nos Regimes Próprios quanto no Regime Geral de Previdência Social, ou seja, utiliza-se a média dos salários-de-contribuição do indivíduo ao longo de sua fase contributiva. Esta medida alterou, assim, a fórmula de cálculo dos benefícios.

Esta é a nova regra para os futuros servidores. No entanto, há condições diferenciadas para os atuais servidores:

- **Atuais servidores com direito adquirido (já implementaram as condições para a concessão do benefício):** Para esse contingente de pessoas o valor de referência para benefícios e pensões continuará sendo a sua última remuneração;

- **Atuais servidores sem direito adquirido (ainda não implementaram as condições para a concessão do benefício):** Dentro desse contingente de pessoas há duas possibilidades de base de cálculo para os benefícios. Caso o servidor preencha os requisitos de 60/55 (homem/ mulher) anos de idade e 35/30 (homem/mulher) anos de contribuição, além de 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos de efetivo exercício, terá como valor de referência a remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Nos demais casos de aposentadoria, vale a regra da média dos salários-de-contribuição.

1.2.1.2. Regras de Elegibilidade (Regra Permanente e Regra de Transição)

A Constituição Federal, em seu artigo 40, previa condições de elegibilidade distintas para os servidores que ingressaram no serviço público antes e depois de 16 de dezembro de 1998, data em que foi publicada a Emenda Constitucional nº 20. Para o primeiro grupo foram estabelecidas regras de transição, permitindo o acesso à aposentadoria em idades anteriores àqueles que ingressaram após aquela data, desde que se pagasse um pedágio. A Emenda Constitucional n.º 41 alterou essas regras de transição do primeiro grupo, extinguindo uma de suas modalidades que era a aposentadoria proporcional. Para os servidores que ingressaram após 16 de dezembro de 1998, que já estavam inseridos na regra permanente, a Emenda manteve as condições de

elegibilidade, mas desmembrou a aposentadoria integral em duas modalidades, dependendo do tempo de serviço público do servidor. Assim a reforma previdenciária teve reflexos tanto nas regras de transição, quanto nas regras permanentes.

1.2.1.2.1. Regras Permanentes

O artigo 40 da Constituição permitia ao servidor se aposentar:

- *compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;*
- *voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se daria a aposentadoria, observada as seguintes condições:*
 - *sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher com proventos integrais;*
 - *sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher com proventos proporcionais.*

De acordo com a nova redação instituída pela EC n.º 41/03 as aposentadorias compulsória e voluntária por idade não sofrem alterações.

Já no caso das aposentadorias por tempo de contribuição com proventos integrais, o benefício foi segregado em duas modalidades distintas dependendo do tempo de serviço público do servidor:

I) A primeira modalidade continua seguindo os mesmos critérios exigidos anteriormente pela Constituição Federal, ou seja:

- *tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;*
- *sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher.*

No entanto a base de cálculo para esses benefícios não será mais a última remuneração, mas sim a média dos salários-de-contribuição da vida laboral do servidor.

II) A segunda modalidade permite que o servidor se aposente com proventos integrais que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria desde que ele cumpra as seguintes condições:

- *sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;*
- *vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e*
- *dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.*

1.2.1.2.2. Regras de Transição

De acordo com a Emenda Constitucional n.º 20 as regras de transição para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 1998 estavam divididas em dois grupos: aposentadorias proporcionais e aposentadorias integrais. As duas modalidades sofreram alterações.

I. Aposentadoria Proporcional

A constituição garantia a aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição aos servidores que cumprissem os seguintes critérios:

- *cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;*
- *cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se daria a aposentadoria;*
- *contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:*
 - a) *trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e*

b) *um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;*

Essa modalidade de benefício foi extinta pela EC n.º 41/03. Ou seja, não há mais a possibilidade de aposentadoria proporcional na regra de transição da EC n.º 20/98.

II. Aposentadoria Integral

A Constituição garantia a aposentadoria integral aos servidores que cumprissem os seguintes critérios:

- *cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;*
- *cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se daria a aposentadoria;*
- *contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:*

– trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

– um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

Essa modalidade de benefício foi garantida pela Reforma Previdenciária aprovada, ou seja, os critérios de elegibilidade continuam os mesmos, no entanto, quem fizer a opção por este tipo de aposentadoria receberá o benefício com base na média dos salários-de-contribuição e não no último salário. Além disso, esse servidor sofrerá redução no valor do benefício para cada ano antecipado em relação aos limites de idade da regra permanente, na seguinte proporção:

- *três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria acima descritas até 31 de dezembro de 2005;*
- *cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria acima descritas a partir de 1º de janeiro de 2006.*

Essas foram as alterações nas condições de elegibilidade das aposentadorias.

Para efeito de modelagem, é necessário saber se o indivíduo fará a opção pela regra de transição, ou seja, se ele irá antecipar sua aposentadoria e sofrer as reduções no valor do benefício ou se optará por esperar completar as condições da aposentadoria na regra permanente com proventos iguais ao último salário.

Na perspectiva atual, foi suposto que há cinquenta por cento de chance do servidor escolher cada uma das opções.

1.2.1.3. Fórmulas de Cálculo das Pensões

O §7º do artigo 40 da Constituição Federal determinava que o valor do benefício da pensão por morte seria igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data do falecimento, ou seja, a Constituição determinava uma taxa de reposição de cem por cento para as pensões.

A Emenda Constitucional n.º 41/03 alterou esta taxa de reposição. O valor da pensão será igual aos proventos do servidor falecido, ou aos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data do falecimento, até o limite de R\$ 2.400,00, acrescido de 70% da parcela excedente a este limite.

Para os dependentes que já completaram as condições de elegibilidade para o requerimento da pensão antes da promulgação da Emenda, fica garantido o cálculo pelas regras anteriores, implicando em que os seus benefícios sejam equivalentes à totalidade dos proventos do servidor.

1.2.1.4. Indexação

A Constituição Federal garantia que os proventos de aposentadorias e pensões possuísem os mesmos critérios de revisão da remuneração dos servidores em atividade, ou seja garantia o direito à paridade entre ativos e inativos. A Emenda Constitucional n.º 41/03 alterou as regras de

indexação. O novo texto assegura o reajustamento dos benefícios de forma a preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Esta é a nova regra geral, no entanto existem situações específicas em que a regra antiga é aplicada, assim, é necessário analisar a regra de indexação em cada grupo separadamente:

- **Atuais aposentados e pensionistas e pessoas com direito adquirido (já implementaram as condições para a concessão do benefício):** Para esse contingente de pessoas os proventos de aposentadoria e de pensões terão os mesmos critérios de revisão da remuneração dos servidores em atividade (paridade);

- **Atuais servidores sem direito adquirido (ainda não implementaram as condições para a concessão do benefício):** Dentro desse contingente de pessoas há duas possibilidades de reajustes. A regra geral é a do reajuste dos benefícios de forma a preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (quebra de paridade). No entanto, caso o servidor preencha os requisitos de 60/55 (homem/mulher) anos de idade e 35/30 (homem/mulher) anos de contribuição, além de 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo a ele será garantida a paridade.

- **Futuros Servidores:** Os benefícios dessas pessoas serão reajustados de forma a preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (quebra de paridade).

Para efeito de modelagem foi considerada a hipótese de manutenção dos salários reais ao longo do tempo, o que faz com que a questão da paridade se torne indiferente para as projeções. Na prática, o impacto dessa medida dependerá da política de remuneração a ser adotada pela União para os servidores ativos e das perdas ou ganhos que essa política impute aos salários em relação aos índices inflacionários que forem utilizados para o reajuste dos benefícios.

1.2.1.5. Contribuições de Inativos

De acordo com o texto da Constituição Federal em vigor antes da Reforma da Previdência, não havia contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadorias e pensões, no entanto, a nova redação dada pela EC n.º 41/03 introduziu esta cobrança. A contribuição previdenciária vai ser diferente para os atuais e para os futuros aposentados:

- **Atuais aposentados e pensionistas e pessoas que já preencheram as condições de elegibilidade:** A contribuição previdenciária terá um percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. Incidirá sobre a parcela dos rendimentos que supere sessenta por cento do novo limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, (R\$ 2.400,00), representando, atualmente, R\$ 1.440,00 (para os estados e municípios e Distrito Federal este percentual é de cinquenta por cento, ou seja, R\$ 1.200,00 a valores de hoje);

- **Futuros aposentados e pensionistas:** A contribuição previdenciária terá um percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. Incidirá sobre a parcela dos rendimentos que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, que hoje é de R\$ 2.400,00.

1.2.2. Modificações Estruturais

O regime próprio dos servidores públicos civis da União, antes da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, era financiado, em sua totalidade, pelo regime de repartição simples. Com a promulgação da Emenda foi aberta a possibilidade de se instituir um regime baseado em dois pilares: um primeiro pilar básico de repartição simples limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social e um segundo pilar formado pela Previdência Complementar. No entanto, a previdência complementar para os servidores públicos não foi implementada até a aprovação da Reforma da Previdência em 2003.

A Emenda Constitucional n.º 41/03 introduziu a possibilidade de criação da Previdência Complementar capitalizada que oferecerá a seus participantes planos de benefícios somente na modalidade contribuição definida. A instituição desta Previdência Complementar será feita na forma de lei ordinária e não mais de lei complementar.

A existência de Previdência Complementar é pré-requisito para a instituição de teto igual ao do Regime Geral de Previdência Social para os valores dos benefícios.

Para os atuais servidores a adesão ao teto do RGPS e a filiação à Previdência Complementar é facultativa. Os futuros servidores já ingressarão no serviço público com os benefícios limitados ao teto e sua filiação ao Regime Complementar será facultativa. Caso haja a filiação, o servidor fará o aporte de sua contribuição e o ente patrocinador fará outro aporte limitado ao valor da contribuição do servidor."

Projeções Atuariais do RPPS para o exercício de 2003

Como já abordado, o surgimento legal do instituto do "regime próprio de previdência" ocorreu com a edição da Lei n.º 9.717/98, cujos princípios foram reforçados pela EC nº 20/98, que deu a seguinte redação ao art. 40 da Carta Constitucional, *in verbis*:

"Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

São regras que devem ser obedecidas para a instituição de regimes próprios:

- a) registro contábil individualizado dos valores mensais e acumulados da contribuição do servidor e do ente estatal;
- b) identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários das despesas;
- c) pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime;
- d) envio de extrato anual de prestação de contas aos segurados.

Não obstante a não organização de regimes próprios federais que atendam a essas normas, o entendimento de que a simples existência de benefícios caracteriza a instituição de regimes previdenciários tem justificado o tratamento dado a esses gastos como de espécie previdenciária.

O RPPS adota, assim como o RGPS, a modalidade de financiamento da repartição simples, tendo sido introduzidas, recentemente, regras do regime escritural ou de capitalização, o que caracteriza, como consequência, um regime misto. Entre essas regras podem-se citar:

- a) substituição do tempo de serviço pelo de contribuição;
- b) permissão para a instituição de fundos de pensão;
- c) imposição de limites mínimo de idade, de tempo de serviço e de permanência no cargo;
- d) exigência de equilíbrio financeiro e atuarial.

Não obstante, ainda se encontram presentes no regime atual elementos típicos do regime orçamentário, como a responsabilidade do Tesouro Nacional de suportar os desequilíbrios financeiros.

Na avaliação atuarial do RPPS, realizada pelo MPS para compor o anexo da LDO para 2005, em observância ao art. 4º da LRF este órgão assim se pronuncia:

“A presente avaliação não teve por objetivo estabelecer as alíquotas de custeio para o regime de previdência da UNIÃO. Dessa forma, não foi necessário utilizar um regime financeiro diferente daquele em prática, qual seja um misto de repartição simples e orçamentário.

Entretanto, no cálculo do déficit atuarial da UNIÃO com a atual geração de servidores ativos, inativos e pensionistas comparou-se o valor atual das obrigações futuras contra o valor atual das contribuições futuras, tendo sido usado o método agregado para o cálculo das reservas matemáticas prospectivas.

A análise do fluxo de caixa (projeções atuariais) pressupõe a manutenção do regime misto de repartição simples e orçamentário, sendo o déficit financeiro calculado em cada exercício futuro.” (grifo nosso)

O regime de repartição simples, na sua forma pura, não prevê, teoricamente, a formação de reservas, pois calculam-se as contribuições, necessárias e suficientes, a serem arrecadadas em um determinado período de tempo para atender, apenas e tão somente, o pagamento dos benefícios nesse mesmo período.

Consoante citações in *“Previdência Complementar – Entendendo sua Complexidade – Curso de Previdência Complementar e Regimes Próprios”*, Gushiken & Associados Ltda., 2002, em termos reais, esses regimes tendem a ter períodos de sobras de caixa em suas fases iniciais, onde o número de beneficiários é pequeno, e as contribuições previstas e exigidas superam os pagamentos, com a tendência de haver, diante disso, a expansão de benefícios ou a utilização dos recursos, como ocorrido no Brasil, em despesas de caráter não-previdenciários. Como consequência, observa-se um desequilíbrio financeiro do regime em razão da não capitalização dos recursos iniciais.

Se as condições iniciais se alteram ao longo do tempo, surge a necessidade de ajustar o regime mediante a elevação de alíquotas, a extensão do prazo de contribuição, a diminuição de benefícios, o alongamento dos prazos para sua exigibilidade, ou outras modificações nas regras originais, observando-se, contudo, a existência de um limite a esse ajustamento.

No âmbito do Governo Federal verifica-se um decréscimo substancial na relação entre o número de ativos e inativos e pensionistas que motivam, com frequência, discussões acerca do financiamento previdenciário dos servidores, sobretudo a partir das recentes alterações introduzidas no regime próprio, como o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial.

Diante desse quadro, em que o regime de repartição se mostra de difícil sustentação, combinado com o peso financeiro residual do regime orçamentário originário, a EC nº 41/2003 estabeleceu a manutenção da previdência pública até um limite pré-definido, onde vigem as regras do sistema de repartição simples, e acima deste valor passaria a vigor uma previdência complementar de caráter voluntário, com regras do sistema de capitalização, o que levaria ao conceito de regime misto.

Para o cálculo atuarial do RPPS importa preliminarmente identificar, ao longo da vida de um servidor, quais os eventos que modificam a sua relação com o Estado, constatando-se para tanto que durante a fase laborativa do servidor (contributiva) existe a probabilidade de ocorrência de quatro eventos, quais sejam: morte do servidor; entrada em invalidez; desligamento do serviço público e sobrevivência e entrada em aposentadoria programada, decorrente da aposentadoria por idade, por idade e tempo de contribuição ou a compulsória.

O primeiro evento (morte do servidor) cria para o Estado obrigação de pagamento do benefício de pensão aos seus dependentes legais. O segundo evento (entrada em invalidez), ocasiona o pagamento do benefício de aposentadoria por invalidez ao próprio servidor durante a sua sobrevivência. O terceiro evento (desligamento) afasta o servidor do RPPS e não gera obrigação futura para o Estado. Caso

nenhum dos três eventos anteriores ocorra, com o tempo ocorrerá o quarto evento (aposentadoria programada), tornando-se o servidor elegível para o benefício da aposentadoria programada.

Em resumo, enquanto no exercício de cargo público, o servidor tem direito à remuneração pela realização das suas atividades laborais, encontrando-se na situação de servidor ativo. Posteriormente, cumpridas as condições para obtenção de aposentadoria programada, passa o servidor a ser remunerado pelo Estado na situação de servidor inativo aposentado ou, se por acidente ou doença tornar-se inválido, passa a receber remuneração do Estado na situação de servidor inativo inválido. Por fim, com o falecimento do servidor ativo, aposentado ou inválido, passam os seus beneficiários a receber remuneração do Estado na situação de pensionistas até que também esses também venham a falecer, momento no qual as relações financeiras entre o servidor e Estado se extinguem.

A avaliação do cálculo atuarial do RPPS consiste na obtenção da esperança matemática de recebimento de remunerações anuais futuras devidas pelo Estado a cada servidor ou aos seus respectivos beneficiários pensionistas, para um dado período de tempo, consideradas incertezas biométricas que indicam a probabilidade de ocorrência de determinados fatos com o servidor.

As incertezas biométricas, por sua vez, compreenderam a utilização das seguintes tábuas biométricas nos cálculos atuariais anexos à LDO para 2004: sobrevivência de válidos: AT-49 male; mortalidade de válidos: AT-49 male; sobrevivência de inválidos: Experiência do IAPC; mortalidade de inválidos: Experiência do IAPC; entrada em invalidez: Álvaro Vindas; auxílio-doença: MPS (Experiência do RGPS); salário-maternidade: MPS (Experiência do IBGE).

Uma tábua de vida, também conhecida como tábua de mortalidade, é a tábua destinada a medir a probabilidade de vida e de morte, enquanto uma tábua de sobrevivência, por sua vez, superestima a duração da vida dos expostos ao risco.

A utilização da Tábua AT 49 MALE ao invés da Tábua de vida do IBGE, utilizada no cálculo atuarial do Regime Geral, atende à Portaria 4.992/99, que estabelece a utilização dessa como padrão mínimo de sobrevivência de ativos para avaliação atuarial de regimes próprios, por refletir melhor o perfil biométrico do servidor público.

Cabe ressaltar, entretanto, que em razão do regime previdenciário dos servidores públicos poder ser considerado fechado para o cálculo atuarial, parece ser razoável a construção de tábua de mortalidade específica para esse segmento. Kaizo Iwakami Beltrão (IBGE) e Sonoe Sugahara (UFRJ), 2002, construíram uma tábua de mortalidade para os servidores constantes do SIAPE como texto para Discussão na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE - ENCE/IBGE. A partir dessa tábua os autores demonstram aproximações, aderências ou afastamento das probabilidades de morte, por faixas etárias, do grupo em relação às tábuas utilizadas pelo mercado, pela SUSEP e a divulgada pelo IBGE, assinalando que tábuas de vida específicas para um determinado contingente de funcionários podem ser construídas e utilizadas para, nas suas próprias palavras, “*estimar gastos futuros com aposentadorias e pensões.*”

A metodologia adotada pela SPS/MPS no cálculo atuarial do RPPS desenvolve-se em duas etapas: na primeira calcula-se o período de contribuição de cada servidor até que ele alcance o benefício da aposentadoria programada, enquanto na segunda analisa-se os desdobramentos desse período de contribuição. Para o cálculo, verifica-se qual o período de contribuição necessário para que o servidor alcance as condições de gozo da aposentadoria programada, analisando-se a probabilidade de ocorrência dos eventos biométricos morte, invalidez ou desligamento dentro desse período. Para os benefícios já concedidos, verifica-se simplesmente a probabilidade de sua extinção em razão do falecimento do beneficiário e seus possíveis desdobramentos.

Cabe observar que não importa ao cálculo de avaliação atuarial do RPPS que o sistema em exame esteja ou não em equilíbrio financeiro, pois a existência desse equilíbrio é uma conclusão do cálculo e não uma premissa.

A análise da Avaliação Atuarial do RPPS para compor a LDO 2005 compreendeu os servidores civis de todos os órgãos dos três poderes, observando-se uma boa consistência dos dados apresentados, que se relacionam aos grupos de servidores ativos, inativos e pensionistas, na forma abaixo:

Estatísticas por Sexo e Grupo Previdenciário

Grupo	Masculino	Feminino	Geral
Ativos			
Quantidade	291.003	228.956	519.959
Remuneração média (RS)	3.160,45	2.731,44	2.971,54
Idade média (anos)	45,9	44,7	45,4
Inativos			
Quantidade	228.666	180.568	409.234
Remuneração média (RS)	2.891,31	2.651,60	2.785,54
Idade média (anos)	68,6	64,1	66,6
Pensionistas			
Quantidade ¹	28.618	285.776	314.394
Quantidade ²	-	-	227.094
Remuneração média (RS)	1.337,67	1.549,38	1.530,11
Idade média (anos)	35,7	60,2	58,0

Notas: (1) quantidade de cotistas; (2) quantidade de instituidores.

Informa a SPS/MPS no Documento "Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis da União - Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - Data-base: Dezembro/2003", que:

"A avaliação atuarial aqui empreendida foi efetuada para os grupos de servidores atuais. O balanço atuarial retrata a situação, em valores presentes, do déficit existente na data da avaliação, considerando-se apenas os servidores atuais.

[...]

O balanço atuarial, a exemplo do ocorre com o balanço contábil, está dividido nas contas de ativo e passivo, tendo estas últimas uma subdivisão em benefícios a conceder e concedidos.

Os benefícios a conceder representam as obrigações do regime de previdência para com os atuais servidores ativos e dependentes que ainda não estão em gozo de qualquer benefício previdenciário oferecido pelo referido regime. Já os benefícios concedidos representam as obrigações com o pagamento futuro dos benefícios dos atuais aposentados e pensionistas.

Todos os valores que constam do passivo e ativo estão expressos em moeda de dezembro/2003 e foram calculados considerando-se as probabilidades de ocorrência dos eventos determinantes da concessão dos benefícios (sobrevivência, morte, invalidez, etc.) e uma taxa de juros igual a 6% ao ano, de forma a quantificar na análise o efeito do valor do dinheiro no tempo.

No lado do ativo, encontram-se as contas de receitas do regime de previdência, representadas pelos valores presentes atuariais das contribuições do servidor ativo, inativo e pensionista e da UNIÃO. Essas contribuições foram calculadas considerando-se as alíquotas atualmente em vigor e que estão expressas em tópicos anteriores deste relatório.

Ainda no ativo, observa-se a existência de uma conta de resultado que, no caso específico sob análise, registra um déficit atuarial de R\$ 281,5 bilhões (sic) (R\$ 276,6 bilhões). Esse déficit deve ser entendido com o montante de recursos necessário ao equilíbrio do regime de previdência, caso fossem mantidas as atuais alíquotas de contribuição e sendo o regime financeiro de capitalização. O valor do déficit é obtido subtraindo-se o valor presente das contribuições futuras (R\$ 54,6 bilhões) (sic) (R\$ 59,4 bilhões) do valor presente dos benefícios futuros (R\$ 336,1 bilhões).

Contudo, como o regime financeiro adotado no regime de previdência da UNIÃO não é capitalizado, o déficit deve ser compreendido como a parcela do passivo atuarial não fundada e relativa ao tempo de serviço já prestados pelos servidores à UNIÃO até a data da avaliação. Essa obrigação será exigida ao longo do período de sobrevivência dos servidores e de seus dependentes, dado o regime financeiro em uso."

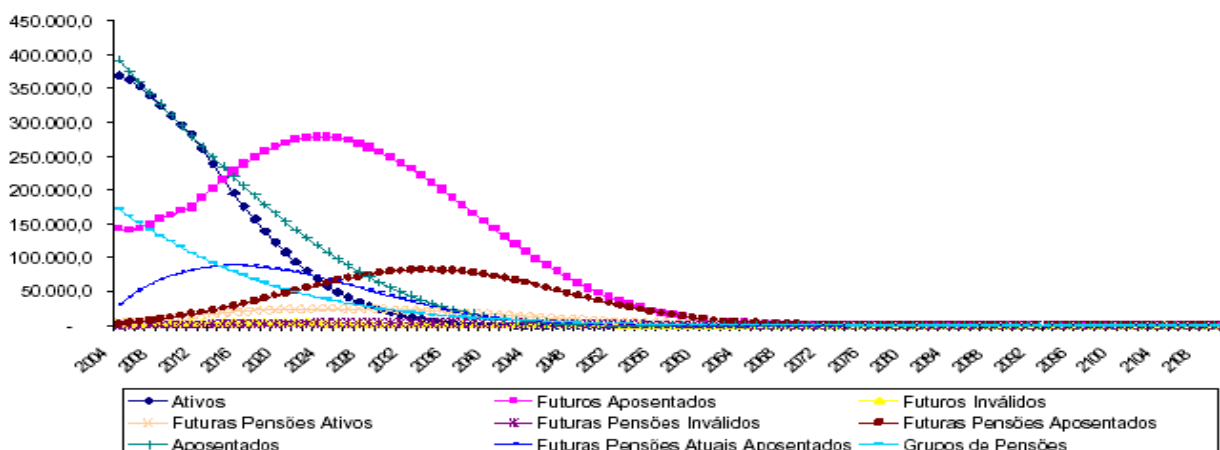
O Balanço Atuarial do RPPS é apresentado abaixo:

UNIÃO – Servidores Civis
Data-base: dez/03

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	59.481.275.547,18	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	192.940.011.153,86
Sobre salários	41.253.920.774,15	Aposentadorias	123.861.492.359,36
Sobre Benefícios	18.227.354.773,03	Pensões	69.078.518.794,50
		Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	143.150.929.692,99
Déficit Atuarial	276.609.665.299,68	Aposentadorias	115.626.233.265,02
		Pensões	27.524.696.427,97
TOTAL	336.090.940.846,86	TOTAL	336.090.940.846,86

No gráfico a seguir encontra-se representada a evolução do número de servidores ativos, de inativos e de pensionistas, observando-se uma forte redução na quantidade de servidores ativos nos próximos anos, decorrente da grande quantidade dos que estão aptos a requererem aposentadoria nesse período, o que influenciará o crescimento da quantidade de inativos.

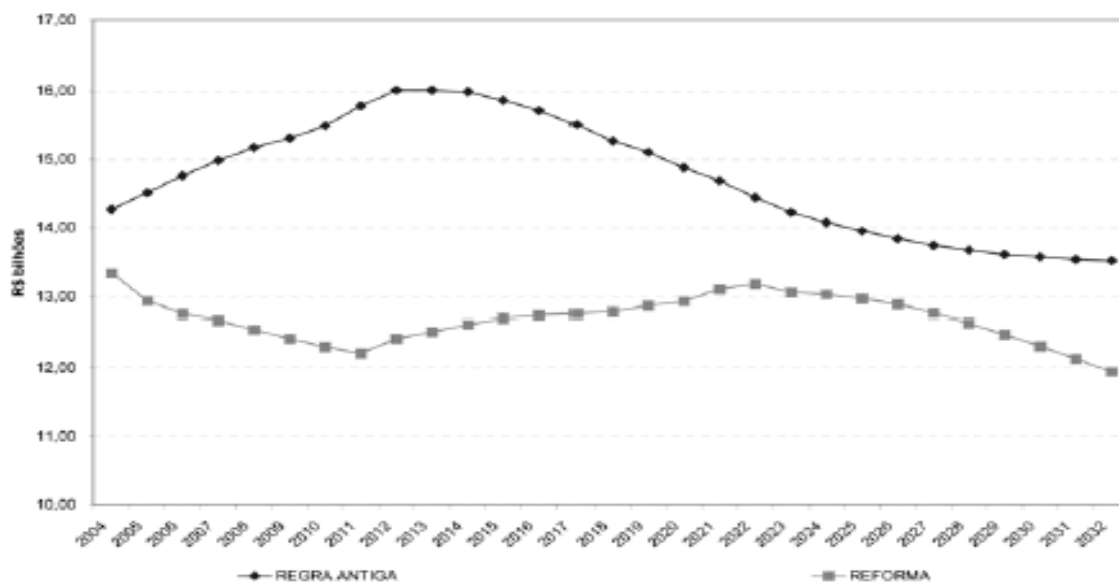
Projeções Atuariais dos Contingentes de Ativos, Inativos e Pensionistas - Massa Fechada
UNIÃO - Servidores Civis
Data-base: Dezembro/2003



Em razão do trabalho realizado pelo Tribunal no processo nº TC-007.208/2003-6, que avaliou a situação financeira e patrimonial do sistema de previdência social dos servidores públicos, pode-se afirmar que os resultados aqui apresentados foram obtidos a partir do uso de técnicas atuariais aceitas internacionalmente e de parâmetros estabelecidos pelos órgãos responsáveis pela elaboração da avaliação atuarial do regime de previdência da UNIÃO.

Conseqüências atuariais da EC nº 41/2003

Como dito anteriormente, com a publicação da EC nº 41/2003, várias modificações foram feitas nas projeções atuariais do RPPS, já refletidas nos resultados antes apresentados. Não obstante, importa examinar o efeito provocado por essa Emenda Constitucional na estimativa da Evolução da necessidade de Financiamento da União, considerando uma comparação entre a regra antiga e a regra nova, a qual se apresenta abaixo:



Fonte e Elaboração: MPS/SPS/CGAET

*Executivo Civil = SIAPE, ABIN e BACEN. Judiciário = Justiça Eleitoral, Trabalhista e TJDF.

Como pode ser observado no gráfico acima no exercício de 2004 ocorre uma inversão da tendência de crescimento do déficit atuarial do RPPS, com o deslocamento da curva da necessidade de financiamento para valores próximos a R\$ 13 bilhões/ano. Tal impacto inicial explica-se pela instituição da contribuição de inativos e pensionista já no primeiro ano da análise.

No período que vai de 2005 a 2011, a instituição da Previdência Complementar para a geração futura provoca um possível aumento na despesa no curto prazo, devido à implementação da contribuição patronal para os novos participantes no sistema, que incide sobre o valor da remuneração acima do teto. Ademais, de forma concomitante ocorre uma redução na arrecadação pelo fato da nova geração de servidores não contribuir sobre o salário integral, mas apenas sobre o teto do Regime Geral.

No entanto, aliada à contribuição de inativos e pensionistas, incentiva-se a postergação de aposentadorias devido tanto à extinção da aposentadoria proporcional de transição, quanto à implementação de redutores nos valores das aposentadorias antecipadas, que são fatores que induzem o indivíduo a postergar o requerimento de seu benefício.

No período de 2012 a 2022 as aposentadorias represadas pelas novas regras de elegibilidade começam a ser concedidas, o que provoca a alteração da trajetória da curva da necessidade de financiamento, ingressando-se em um novo período de necessidade de financiamento ascendente.

No período compreendido entre 2023 e 2033, a instituição da previdência complementar começa a influenciar na redução da necessidade de financiamento, pois as concessões de benefícios começam a ser limitadas ao teto do RGPS, reduzindo, assim, a despesa. O efeito do represamento de benefícios do curto prazo, que afeta o médio prazo, começa a ser diluído, e o fluxo de concessões volta a se normalizar. Esses fatores, combinados com a redução do valor das pensões, permitem a nova inversão na trajetória da necessidade de financiamento.

Conclui-se que, em termos de valor presente líquido, essas medidas reduziriam a insolvência do sistema na ordem de R\$ 49,0 bilhões em um horizonte temporal de 20 anos (2004 a 2023).

6.2.4 Previdência Social dos Militares

Consoante art. 142 da Constituição da República, as Forças Armadas, organizadas com base na hierarquia e disciplina, são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, e destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem. Seus membros, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores públicos, denominados militares.

Com relação aos militares e respectivos pensionistas, são aplicáveis o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º, da Lei Maior, garantindo-se às aposentadorias e às pensões a integralidade e a paridade de vencimentos com os ativos. No caso, a aposentadoria do militar é chamada de reserva remunerada (quando o militar ainda não atingiu a idade limite para permanência no posto, mas já completou o tempo de serviço exigido, podendo ser mobilizado), ou reforma, quando o militar está definitivamente afastado, não mais podendo ser convocado para o serviço ativo. Saliente-se que apenas o ato de reforma é julgado pelo TCU. A remuneração recebida na inatividade é denominada provento.

Os militares contam com sistema próprio de seguridade, que abrange alunos das escolas militares, oficiais e praças das três forças, inclusive temporários, e seus dependentes. Para assistência médico-hospitalar e social, a contribuição, compulsória, é de até 3,5 % (três e meio por cento) ao mês e incide sobre as parcelas que compõem a pensão ou os proventos na inatividade. Além disso, ao utilizar os serviços, o usuário deve ressarcir 20% do valor dos procedimentos médicos adotados.

A Constituição da República, no já referido art. 142, expõe que a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, limites de idade, estabilidade e condições de transferência do militar para inatividade, consideradas as peculiaridades do serviço. Não há, portanto, quaisquer referências a regime previdenciário dos militares, mormente quando previdência pressupõe contribuição para cobertura de situação de risco social, o que não ocorre em relação aos militares, que só contribuem para a pensão militar. O que se afigura é a extensão do vínculo de trabalho da atividade para a inatividade, sendo total a responsabilidade do Tesouro Nacional com o pagamento de proventos para os militares da reserva e reformados.

O sistema é contributivo e, por conseguinte, assume caráter de previdência, no que se refere à pensão militar, cuja contribuição é de 7,5% sobre o salário de contribuição, que é constituído das seguintes parcelas remuneratórias: soldo, adicional militar, adicional de habilitação, adicional de compensação orgânica, adicional de permanência, gratificação natalina e vantagem pessoal não identificada.

Até a edição da MP nº 2.131, de 28 de dezembro de 2000, que promoveu alterações na Lei nº 6.880 (Estatuto dos Militares), de 9 de dezembro de 1980, a contribuição para a pensão militar correspondia a 1 (um) dia de soldo, cerca de 1,6% da remuneração bruta, compreendido este como a parcela básica mensal da remuneração e dos proventos, inerente ao posto ou à graduação do militar, sendo irredutível. Sobre o soldo incidem adicionais e gratificações legalmente previstas. A soma das parcelas representa a remuneração bruta do militar. A contribuição é feita pelo militar tanto na ativa quanto na inatividade; só se encerra com a sua morte e conseqüente pagamento da pensão para os beneficiários.

São contribuintes para a pensão militar o militar da ativa, o da reserva remunerada e o reformado. Embora estejam cobertos em caso de sinistro que leve ao recebimento da pensão, são isentos de contribuição o aspirante da Marinha, o cadete do Exército e da Aeronáutica; o aluno das escolas, centros ou núcleos de formação de oficiais e de praças e das escolas preparatórias e congêneres. Também não contribuem cabos, soldados, marinheiros e taifeiros com menos de dois anos de efetivo serviço.

São beneficiários da pensão militar:

- a) o cônjuge;
- b) o companheiro ou a companheira designada ou que comprove união estável como entidade familiar;
- c) a pessoa desquitada, separada judicialmente, divorciada do instituidor ou a ex-convivente, desde que percebam pensão alimentícia;
- d) os filhos ou enteados até vinte e um anos de idade ou até vinte e quatro anos de idade, se estudantes universitários ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;
- e) o menor sob guarda ou tutela até vinte e um anos de idade ou, se estudante universitário, até vinte e quatro anos de idade ou, se inválido, enquanto durar a invalidez.

Em segunda ordem de prioridade, são beneficiários da pensão a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do militar, e, em terceira ordem de prioridade:

- a) o irmão órfão, até vinte e um anos de idade ou, se estudante universitário, até vinte e quatro anos de idade, e o inválido, enquanto durar a invalidez, comprovada sua dependência econômica;
- b) a pessoa designada, até vinte e um anos de idade, se inválida, enquanto durar a invalidez, ou maior de sessenta anos de idade, que vivam na dependência econômica do militar.

Vale ressaltar que a existência de beneficiários da primeira ordem exclui do direito à pensão os de segunda e terceira ordens.

Até a edição da MP nº 2.131/00, as filhas dos militares, independente de idade ou estado civil, tinham direito à pensão militar. A partir da referida data, os militares que desejaram manter esse direito optaram por contribuir com o adicional de 1,5% sobre sua remuneração ou proventos, enquanto que os militares que ingressaram nas Forças Armadas a partir daquele momento não mais tiveram esse direito.

Também são pagas, na rubrica pensão militar, pensões especiais decorrentes de disposições legais, sem que tenha havido qualquer contribuição do instituidor da pensão, como, por exemplo, a

pensão paga a dependentes de ex-combatentes e a dependentes de civis que trabalhavam em navios que transportaram o contingente da Força Expedicionária Brasileira – FEB. Essas pensões correspondem a aproximadamente 34% do total de pensões militares.

O militar da ativa passa à inatividade ao completar 30 anos de serviço ou por invalidez ou quando incluso na quota compulsória. O tempo de serviço, para oficiais, é contado a partir da entrada na escola de formação, quando o militar tem, em geral, 18 anos de idade. Para os que ingressaram nas Forças Armadas até a edição da MP n.º 2.131/00, conta-se como de efetivo exercício o tempo de escola preparatória e, em dobro, as licenças especiais e férias não usufruídas. Dessa forma, para o oficial militar que ingressou antes do advento da referida Medida Provisória, cursou escola preparatória e não fez uso de licenças especiais, a idade provável de passagem para inatividade será de 45 anos.

As Forças Armadas também contam com um quadro temporário de oficiais e praças. Estes militares permanecem na ativa por até 8 anos, quando, então, passam para a reserva não remunerada. Durante o período em que estão em atividade, contribuem normalmente para a pensão militar, no mesmo percentual dos militares de carreira, tendo em vista que exercem atividade de risco e a família necessita estar protegida na eventualidade de qualquer sinistro. Também nesse período, se forem vítimas de doença ou acidente que os levem à invalidez, têm direito a receber do erário proventos correspondentes ao posto que então ocupavam.

Em síntese, a MP n.º 2.215-10/81 apresentou, além das já expostas, as seguintes mudanças em relação à estrutura remuneratória e aos proventos da inatividade do militar:

- extinção do direito à remuneração do posto imediatamente superior, na ocasião da passagem à inatividade;
- extinção da possibilidade de contribuição para a pensão militar correspondente a um posto acima do que ocupava no momento da passagem para a inatividade;
- impossibilidade de contagem em dobro de licenças especiais não gozadas, para fins de passagem à inatividade.

Projeção Atuarial da Previdência Social dos Militares no exercício de 2003

Apesar de concluir-se, preliminarmente, que, em sentido estrito, não existe um regime previdenciário próprio dos militares, pois esses servidores só contribuem para a pensão militar, como antes afirmado, a simples existência de benefícios bastaria para caracterizar um regime previdenciário próprio, justificando o tratamento dado a esses gastos como de espécie previdenciária, com sua utilização para fins de projeções atuariais dos benefícios sob encargo da União.

A metodologia de cálculo atuarial aplicada aos militares observa a mesma lógica de construção daquela aplicada aos servidores civis. Para o cálculo da avaliação atuarial dos compromissos financeiros a cargo da União, relativos aos militares e a seus pensionistas, no que se refere ao pagamento de proventos da inatividade remunerada e pensões, além da magnitude dos fluxos de receitas provenientes das contribuições para a pensão militar, no horizonte prospectivo da sobrevivência dos grupos estudados, referente ao anexo da LDO para 2005, foi realizado trabalho coordenado de técnicos dos MPS e do Ministério da Defesa.

Os dados que subsidiaram a análise foram extraídos do Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais do Ministério da Defesa, alimentado mensalmente com informações dos cadastros de pessoal e de pagamento dos militares e seus pensionistas, fornecidas pelos Comandos das Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica, referentes ao mês de dezembro de 2003.

Sobre as avaliação atuarial do regime previdenciário dos militares informa o Ministério da Defesa no Documento "Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Militares da União" que:

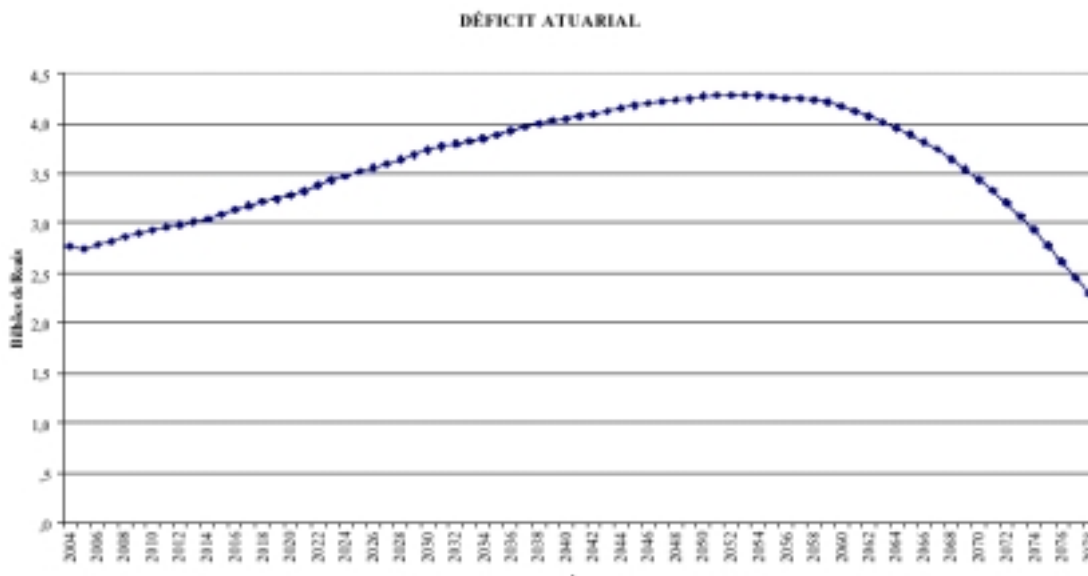
"O total dos salários pagos aos militares ativos projetado para os próximos 75 anos revela valores que variam em torno de 5,5 bilhões de reais por ano. Para os militares inativos, as projeções mostram uma tendência de queda no total dos valores pagos, devida à supressão do direito de transferência para a reserva remunerada com vencimentos do posto superior, modificação essa introduzida no âmbito da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

Quanto aos pensionistas, os benefícios continuarão crescendo até próximo do ano de 2050, a partir de quando começarão a decrescer como efeito das modificações legais já mencionadas, especialmente a extinção do direito à pensão vitalícia pelas filhas dos militares e o direito à transferência para a reserva com vencimentos do posto superior.

Entretanto, esse crescimento é compensado pela redução nos pagamentos de inativos. Assim, as projeções apontam para a manutenção do montante dos pagamentos, incluindo os salários dos militares ativos, dos militares inativos e os benefícios de pensionistas, na casa dos 17,5 bilhões de reais. Tais valores começam a reduzir-se a partir de 2055.

Considerando que os militares ativos e inativos são encargo da União e que a contribuição patronal para cobrir as despesas com pensões corresponde a cerca de duas vezes o valor da contribuição do militar, conclui-se que existe um déficit atuarial no pagamento das pensões militares que, apesar de crescente, será controlado pelos efeitos das medidas introduzidas pela Medida Provisória nº 2.215-10. Esse déficit diminuirá seu ritmo de crescimento e começará a decrescer (em valores nominais) a partir de 2053"

O déficit atuarial anual obtido apresenta-se no gráfico abaixo:



6.2.5 Conclusão

O sistema previdenciário brasileiro se organiza em três regimes: Regime Geral da Previdência Social - RGPS; Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, subdividido em regime do servidor público civil e regime próprio dos militares; e Regime de Previdência Complementar.

A modalidade de financiamento que atualmente predomina no sistema previdenciário brasileiro é o regime de repartição simples, vez que o art. 195, II, da Constituição da República dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além

das contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e receitas de prognósticos. Em que pese a inclusão recente de regras próprias de regime de capitalização, o princípio basilar do sistema previdenciário brasileiro continua sendo a sustentação dos encargos previdenciários dos que deixaram a vida laboral por aqueles que contribuem na atualidade.

O Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em específico, está regulado pela Lei n.º 8.212/91 e pela Lei n.º 8.213, 24 de julho de 1991, que instituiu a Lei de Benefícios desse regime previdenciário, exceto para o desemprego involuntário, que é objeto de lei específica. De 37,4 milhões de empregados, já excluídos os empregados públicos, apenas 21,7 milhões são contribuintes do sistema previdenciário, e de 23,9 milhões de pessoas que exercem atividades por conta própria ou atuam como empregadores, apenas 4,2 milhões estão inscritos como contribuintes individuais

Considerando-se o resultado geral de 2003, incluídas todas as fontes de financiamento do INSS, observa-se um resultado de (-) R\$ 1,131 bilhões, excluídos os saldos iniciais transferidos do período anterior, os quais contrastam fortemente com os valores do denominado “Saldo Previdenciário”, de (-) R\$ 26,404 bilhões, em 2003.

Acrescente-se a esses números as renúncias previdenciárias, que no exercício de 2002 alcançaram R\$ 14,4 bilhões, abrangendo a concessão de isenções para entidades beneficentes, que no mesmo exercício atingiu R\$ 2,7 bilhões, bem como o volume de créditos previdenciários em cobrança judicial e administrativa, que totalizaram nesse exercício o montante de R\$ 125 bilhões.

Tais números somente trazem a relevo o volume do aporte de recursos feito pelo Tesouro Nacional para equilibrar o sistema, que se não fosse aplicado nessa área da seguridade social, poderia estar sendo investido em Saúde ou Assistência Social, que não possuem fontes próprias de financiamento.

A presente situação de déficit financeiro tem fulcro, sob o enfoque da despesa, no forte desequilíbrio financeiro dos compromissos rurais, que respondem pelo déficit de R\$ 17.758 milhões desse regime, bem como nas sucessivas elevações do piso básico de benefícios, pois as alterações do salário mínimo, que corresponde ao valor do piso básico, tem forte impacto sobre as despesas e reduzido impacto nas receitas desse Regime. Sob a ótica da receita, por sua vez, são fatores relevantes para esse desequilíbrio a precariedade das relações de trabalho, com o conseqüente crescimento da informalidade.

Tal avaliação revela uma situação de desequilíbrio estrutural do RGPS, pois não se verificam as condições básicas de hígidez mínima do regime de repartição simples, adotado para aquele Regime, que são: relação entre o número de ativos e de inativos suficiente para o auto-financiamento do sistema; mercado de trabalho formal em expansão e perfil demográfico da população favorável a sustentação do sistema.

As projeções atuariais desse regime previdenciário para o exercício de 2003, apresenta um crescimento discreto da relação entre o déficit previdenciário e o PIB projetado para os próximos 20 anos.

O Regime Próprio de Previdência Social encontra-se regulado por dispositivos constitucionais e legais fixados, entre outras, pelas Emendas Constitucionais n.ºs. 3, 20 e 41 e pelas Leis n.ºs. 8.112/90, 8.212/91 e 9.717/98.

Importa inicialmente destacar que, mesmo com a não organização de regimes próprios federais em sentido estrito, o entendimento de que a simples existência de benefícios caracteriza a existência de regime previdenciário justificaria o tratamento dado a esses gastos atualmente como de espécie previdenciária, com sua utilização, inclusive, para fins de projeções atuariais dos benefícios sob encargo da União.

Contudo, a assunção de tal premissa, não elide o fato de que o art. 142 da Constituição da República, não faz referência a regime previdenciário próprio dos militares, mormente quando previdência pressupõe contribuição para cobertura de situação de risco social, o que não ocorre em relação aos militares.

Nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, que disciplinou os limites de gastos com pessoal nas Administrações Públicas Federal, Estadual e Municipal, verifica-se que os Poderes da União mantiveram-se dentro dos limites estabelecidos pela legislação vigente.

As despesas com pessoal abrangeram 1.842.522 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 1.213.141 servidores civis e 629.381 militares. Desse total de servidores, observa-se que os inativos e pensionistas compreendem 633.663 mil entre os civis e 307.537 mil entre os militares, o que aponta claramente para um desequilíbrio entre a quantidade de ativos e inativos e pensionistas, que afeta fortemente o equilíbrio financeiro do RPPS.

Esse desequilíbrio entre os contribuintes e os beneficiário importou em uma despesa líquida de pessoal, no exercício de 2003, no montante de R\$ 68.880 milhões, implicando em uma variação positiva da despesa de 8,47% entre os exercício de 2002 e 2003, contraposta a uma variação nas receitas da Contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor Civil de -1,26%, e de -2,83% nas Contribuições do Custeio de Pensões Militares.

O desequilíbrio estrutural foi minorado com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 41, de 31/12/2003, que alterou as regras referentes à Base de Cálculo dos Benefícios, à elegibilidade, às fórmulas de cálculo de pensões e à sistemática de indexação dos proventos de aposentadoria, acompanhadas de alterações estruturais, como a previsão de instituição de regime previdenciário misto, por meio da implementação de uma previdência complementar.

O exame dos efeitos atuarias da referida reforma apontam que no curto prazo ocorre uma inversão da tendência de crescimento do déficit atuarial do RPPS, com o deslocamento da curva da necessidade de financiamento para valores próximos a R\$ 13 bilhões/ano. Tal impacto inicial explica-se pela instituição da contribuição de inativos e pensionista já no exercício de 2004, ressalvando-se que, ao tempo desse parecer, essa contribuição encontra-se em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, em razão de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com parecer pela inconstitucionalidade do Ministério Público da União.

No período que vai de 2005 a 2011, a instituição da Previdência Complementar para a geração futura provoca um possível aumento na despesa no curto prazo, devido à implementação da contribuição patronal para os novos integrantes do sistema, a qual incide sobre o valor da remuneração acima do teto, ocorrendo, de forma concomitante, uma redução na arrecadação pelo fato da nova geração de servidores não contribuir sobre o salário integral, mas apenas sobre o teto do Regime Geral, que passa a ser equivalente ao do RGPS.

No período de 2012 a 2022 as aposentadorias represadas pelas novas regras de elegibilidade começam a ser concedidas, o que provoca a alteração da trajetória da curva da necessidade de financiamento, ingressando-se em um novo período de necessidade de financiamento ascendente, seguida, no período compreendido entre 2023 e 2033, pela redução da necessidade de financiamento, em razão da instituição da previdência complementar, pois as concessões de benefícios começam a ser limitadas ao teto do RGPS.

Em termos de valor presente líquido, essas medidas reduzem a insolvência do sistema na ordem de R\$ 49,0 bilhões em um horizonte temporal de 20 anos (2004 a 2023), valor não muito

representativo frente a um déficit atuarial estimado de R\$ 276,609 bilhões para o período de esgotamento da população de servidores existentes em 31/12/2003, já consideradas as regras da EC n.º 41/2003.

Feitas essas análises, verifica-se que a mais recente reforma previdenciária pelo Congresso Nacional parece não ter sido suficiente para trazer equilíbrio financeiro duradouro ao sistema previdenciário do RPPS, pois permanecem as mesmas fontes de desequilíbrio que decorrem, essencialmente, da não existência de condições estruturais mínimas de suporte ao regime de repartição simples no RPPS.

Nesse sentido, verifica-se que a transição para um regime que seja um misto de regime de repartição simples, até um limite pré-definido da remuneração, e, acima deste valor, de um regime de previdência complementar, com regras do sistema de capitalização, não seja suficiente para trazer equilíbrio financeiro duradouro ao sistema, pois os benefícios já instituídos, ou em vias de sê-lo, vão continuar sendo suportados pelo Tesouro, passando a haver uma carga financeira indireta, com a perda de receita decorrente da migração da contribuição acima do limite para um fundo complementar.

Portanto, é possível antever que, não havendo uma transição integral para o regime de capitalização, o que talvez fosse possível para os novos integrantes do RPPS, ou para outro modelo que corrija em maior profundidade os desequilíbrios estruturais do modelo atual, haverá, no futuro, necessidade de uma nova reforma, ainda que apenas mitigadora dos compromissos financeiros do Tesouro com a previdência social dos Servidores Públicos.

Benefícios Recebidos pelos Trabalhadores no RGPS

Benefício	Titular	Renda Mensal	Carência/requisitos
Aposentadoria por invalidez	Segurado	100% do Salário de Benefício – SB, limitado ao teto previdenciário.	12 contribuições mensais (exceções art. 26,II e 39 da Lei n.º 8.213/91).
Auxílio-doença	Segurado	91% do SB, limitado ao teto previdenciário.	12 contribuições mensais (exceções art. 26,II e 39 da Lei n.º 8.213/91).
Auxílio- acidente	Segurados empregado, avulso e especial	50% do SB, limitado ao teto previdenciário.	Não exige, mas só é devido se a redução da capacidade laborativa decorrer de acidente de trabalho.
Aposentadoria por idade	Segurado	70% do SB mais 1% para cada grupo de 12 contribuições, até o máximo de 100%, limitado ao teto previdenciário.	180 contribuições mensais, sem interrupção, e 60 anos para mulher e 65 anos para homem.
Aposentadoria por tempo de Contribuição	Segurado	100% do SB, calculado pela média das maiores contribuições x Fator Previdenciário, até o limite do teto previdenciário.	180 contribuições mensais sem interrupção, e 30 anos de tempo de contribuição para mulher e 35 anos de tempo de contribuição para homem.
Pensão por morte	Dependentes	100% do valor da aposentadoria do segurado ou da aposentadoria por invalidez que teria direito, na data do óbito.	Não há.
Salário-maternidade	Seguradas	Remuneração do mês anterior, sem incidência do teto previdenciário.	Para empregada, doméstica e avulsa, não há carência. Para a segurada facultativa, individual e especial, 10 meses de contribuição.
Salário-família	Segurados empregados, avulsos, aposentados por invalidez, idade ou aposentados com idade superior a 60/65 anos, que tenham renda mensal inferior a R\$ 429,00.	R\$ 10,31 por filho ou equiparado menor de 14 anos ou inválido.	Não há.
Auxílio-reclusão	Dependentes	100% do valor da aposentadoria do segurado ou da aposentadoria por invalidez que teria direito, na data do óbito. É igual à pensão por morte.	Não há.

Quadro elaborado com base em similar de DUARTE, Marina Vasquez. *Direito Previdenciário*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2002, p. 122- 123.

01 GRANDES NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

FLUXO DE CAIXA DO INSS - 2002 - (EM R\$ MIL)		
DISCRIMINAÇÃO	DEZEMBRO	ACUMULADO NO ANO
1. Saldo Inicial	2.102.072	1.487.512 ⁽⁴⁾
2. Recebimento Total	17.090.035	105.035.180
Arrecadação Líquida ⁽²⁾	10.073.334	71.027.680
Demais Receitas e Transferências a Terceiros	7.016.701	34.007.501
3. Pagamento Total	14.735.618	102.066.204
Benefícios Previdenciários ⁽³⁾	13.070.817	88.026.659
LOAS	258.149	3.426.041
EPU	85.155	657.571
Demais Pagamentos e Transferências a Terceiros	1.321.497	9.955.933
4. Saldo Previdenciário (Arrecadação Líquida – Benefícios Previdenciários)	-2.997.483	-16.998.979
5. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios	-3.340.788	-21.082.591
6. Saldo Operacional (Recebimento Total – Pagamento Total)	2.354.417	2.968.976
7. Saldo Final	4.456.488	4.456.488

FONTE: Divisão de Programação Financeira do INSS.

PARTICIPAÇÃO DA ARRECAÇÃO LÍQUIDA E DA DESPESA COM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO PIB – 2001				
PIB (R\$ MIL) ⁽⁶⁾	ARRECAÇÃO LÍQUIDA (R\$ MIL)	% NO PIB	BEN. PREVIDENCIÁRIOS (R\$ MIL)	% NO PIB
1.184.768.830	62.491.890	5,27	75.328.106	6,36

FONTE: Divisão de Programação Financeira do INSS e IBGE.

CLIENTELA	BENEFÍCIOS CONCEDIDOS				BENEFÍCIOS EMITIDOS	
	2001		DEZEMBRO/2002		DEZEMBRO/2002	
	Quantidade	Valor (R\$ Mil)	Quantidade	Valor (R\$ Mil)	Quantidade	Valor (R\$ Mil)
Total	2.856.334	970.616	277.896	112.140	21.125.512	7.308.509
Urbana	1.844.854	792.654	195.024	95.207	14.255.920	5.924.680
Rural	1.011.480	177.962	82.872	16.933	6.869.592	1.383.829

FONTE: DATAPREV, SUB, SINTESE.

OUTRAS INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS				TEMPO MÉDIO DE CONCESSÃO (DIAS)	
NOVEMBRO/2002		DEZEMBRO/2002		Novembro/2002	Dezembro/2002
Benefícios Cessados		Benefícios Suspensos	Benefícios Indeferidos		
Quantidade	Valor (R\$ Mil)				
229.276	86.663	22.614	139.430	767	19

FONTE: DATAPREV, SUB, SINTESE.

(1) Corresponde ao saldo final verificado no mês de dezembro de 2001. (2) Corresponde a (Arrecadação Bancária + Arrecadação do SIMPLES/REFIS + Arrecadação de CDP + Arrecadação FIES + Depósitos Judiciais - Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação). (3) Inclui todos os benefícios, exceto LOAS e EPU. (4) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (5) Inclui sem declaração

(6) Dado preliminar estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

DADOS POPULACIONAIS ⁽⁴⁾ - 2001	
DISCRIMINAÇÃO	TOTAL
População Residente	169.369.557
Urbana	142.099.680
Rural	27.269.877
População Economicamente Ativa	83.243.239
Ocupada	75.458.172
Desocupada	7.785.067
População Não Economicamente Ativa	54.426.700
População Ocupada Segundo Posição no Trabalho Principal:	
Total	75.458.172
Empregados	40.932.487
Com carteira de trabalho assinada	22.179.855
Funcionários públicos estatutários e militares	4.869.990
Outros e sem declaração	13.882.642
Trabalhador Doméstico ⁽⁵⁾	5.891.227
Com carteira de trabalho assinada	1.535.046
Sem carteira de trabalho assinada	4.352.572
Conta Própria	16.832.995
Empregador	3.183.746
Trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso	3.030.068
Não remunerados e sem declaração	5.587.649

FONTE: PNAD/IBGE - 2001.

CONTRIBUINTES PARA INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA EM QUALQUER TRABALHO E POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO – 2001	
TOTAL	
29.883.440	
Empregados	23.732.676
Trabalhador Doméstico	1.671.427
Por Conta Própria	2.503.678
Empregador	1.850.389
Trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso	13.821
Não remunerados	111.449

FONTE: MICRODADOS/PNAD/IBGE - 2001.

01 GRANDES NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

FLUXO DE CAIXA DO INSS - 2003 - (EM R\$ MIL)		
DISCRIMINAÇÃO	DEZEMBRO	ACUMULADO NO ANO
1. Saldo Inicial	2.370.142	4.456.488⁽¹⁾
2. Recebimento Total	19.131.499	122.229.227
Arrecadação Líquida ⁽²⁾	12.297.609	80.730.150
Demais Receitas	6.833.890	41.499.077
3. Pagamento Total	18.177.149	123.361.223
Benefícios Previdenciários ⁽³⁾	16.552.771	107.134.805
EPU	82.786	614.781
LOAS	389.587	4.448.103
Transferências a Terceiros	526.851	5.857.075
Demais Pagamentos	625.155	5.306.458
4. Saldo Previdenciário (Arrecadação Líquida – Benefícios Previdenciários)	-4.255.162	-26.404.655
5. Saldo Arrecadação Líquida – Total de Benefícios pagos	-4.727.534	-31.467.540
6. Saldo Operacional (Recebimento Total – Pagamento Total)	954.350	-1.131.996
7. Saldo Final	3.324.492	3.324.492

FONTE: Divisão de Programação Financeira do INSS.

PARTICIPAÇÃO DA ARRECADAÇÃO LÍQUIDA E DA DESPESA COM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS NO PIB – 2002				
PIB (R\$ MIL) ⁽⁸⁾	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (R\$ MIL)	% NO PIB	BEN. PREVIDENCIÁRIOS (R\$ MIL)	% NO PIB
1.321.490.497	71.027.680	5,37	88.026.659	6,66

FONTE: Divisão de Programação Financeira do INSS e IBGE.

CLIENTELA	BENEFÍCIOS CONCEDIDOS		BENEFÍCIOS EMITIDOS			
	2002		DEZEMBRO/2003		DEZEMBRO/2003	
	Quantidade	Valor (R\$ Mil)	Quantidade	Valor (R\$ Mil)	Quantidade	Valor (R\$ Mil)
Total	3.867.564	1.468.357	263.518	118.452.664	21.851.685	9.084.025.036
Urbana	2.642.182	1.225.065	188.522	100.169.113	14.822.661	7.383.514.299
Rural	1.225.382	243.292	74.996	18.283.551	7.029.024	1.700.510.737

FONTE: DATAPREV, SUB, SINTESE.

OUTRAS INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS					TEMPO MÉDIO DE CONCESSÃO	
NOVEMBRO/2003			DEZEMBRO/2003		(EM DIAS)	
Benefícios Cessados		Benefícios Suspensos	Requerimentos		Novembro/2003	Dezembro/2003
Quantidade	Valor (R\$ Mil)		Indeferidos	Encerrados		
264.902	124.042.359	25.729	118.661	970	27	29

FONTE: DATAPREV, SUB, SINTESE.

(1) Corresponde ao saldo final verificado no mês de dezembro de 2002. (2) Corresponde a (Arrecadação Bancária + Arrecadação do SIMPLES/REFIS + Arrecadação de CDP + Arrecadação FIES + Depósitos Judiciais - Transferências a Terceiros e Restituições de Arrecadação). (3) Inclui todos os benefícios, exceto LOAS e EPU. (4) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (5) Inclui sem declaração

(6) Dado preliminar estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (7) Número médio de empregados: corresponde à soma do número de meses trabalhados por cada trabalhador, dividido por 12. Inclui avulsos.

(8) Inclui: Autônomo, empresário e contribuinte individual.

DADOS POPULACIONAIS ⁽⁴⁾ - 2002	
DISCRIMINAÇÃO	TOTAL
População Residente	171.667.536
Urbana	144.444.498
Rural	27.232.038
População Economicamente Ativa	86.055.645
Ocupada	78.179.622
Desocupada	7.876.023
População Não Economicamente Ativa	54.285.460
População Ocupada Segundo Posição no Trabalho Principal:	
Total	
Empregados	42.408.306
Com carteira de trabalho assinada	22.933.176
Funcionários públicos estatutários e militares	4.991.101
Outros e sem declaração	14.484.029
Trabalhador Doméstico ⁽⁵⁾	6.047.710
Com carteira de trabalho assinada	1.558.970
Sem carteira de trabalho assinada	4.486.920
Conta Própria	17.401.393
Empregador	3.317.510
Trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso	3.245.342
Não remunerados e sem declaração	5.759.361
Contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho e posição na ocupação	35.317.700

FONTE: PNAD/IBGE - 2002.

CONTRIBUINTE PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – 2002	
TOTAL	28.251.106
Empregados ⁽⁷⁾	21.725.833
Trabalhador Doméstico	1.660.269
Contribuinte Individual ⁽⁸⁾	4.272.781
Facultativo	561.146
Segurado Especial	23.205
Ignorado	7.872

FONTE: DATAPREV, CNIS.

Alterações provocadas pela EC nº 41/2003

Constituição Federal vigente até a publicação da EC 41/2004	Alteração provocada pela EC nº 41/2004
Art. 37	Art. 37
<p>XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;</p>	<p>XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;</p>
<p>Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.</p>	<p>Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.</p>
<p>§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:</p>	<p>§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:</p>
<p>I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;</p>	<p>I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;</p>
<p>§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.</p>	<p>§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na</p>

	forma da lei.
§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.	§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou II – ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.
§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.	§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.
§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.	§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.
§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.	Mantido o § 16 da Carta, sem alteração.
NOVO	§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.
NOVO	§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo

	estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.
NOVO	§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, <i>a</i> , e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II
Art. 42	Art. 42
§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.	§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 37, XI; do art. 40, §§ 9º e 10; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei específica do respectivo ente estatal dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.
§ 2º Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º.	§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal
"Art. 48.	"Art. 48.
XV – fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.	XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.
Art. 96	Art. 96
II -	II -
b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;	b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
Art. 142	Art. 142
§ 3º	§ 3º
IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;	Mantido o texto constitucional vigente

Art. 149	Art. 149
§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.	§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.
Art. 201.....	Art. 201.....
I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;	I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente de trabalho, e idade avançada
§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.	§ 10. Revogado o texto constitucional vigente pela Emenda aprovada na CD.
	§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição
Art. 8º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente: I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria; III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.	Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente: I – tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de: a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea <i>a</i> deste inciso.
	Aproveitado, em parte, como Art. 2.º da presente Emenda
§ 1º O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se	§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do <i>caput</i> terá os seus proventos de inatividade reduzidos

<p>com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:</p> <p>I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <p>a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;</p> <p>II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.</p>	<p>para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, <i>a</i>, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:</p> <p>I – três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do <i>caput</i> até 31 de dezembro de 2005;</p> <p>II – cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do <i>caput</i> a partir de 1º de janeiro de 2006</p>
<p>NOVO</p>	<p>§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.</p>
<p>§ 3º Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.</p>	<p>§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.</p>
<p>§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.</p>	<p>§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no <i>caput</i>, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.</p>
<p>§ 5º O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.</p>	<p>§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no <i>caput</i>, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.</p>
<p>NOVO</p>	<p>§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto</p>

	no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.
Art. 3º (Da Emenda Constitucional nº 20, de 1998) É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.	Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.
§ 1º (Da Emenda Constitucional nº 20, de 1998) O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.	§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.
§ 2º (Da Emenda Constitucional nº 20, de 1998) Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no "caput", em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.	§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no <i>caput</i> , em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.
NOVO	Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.
NOVO	Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o <i>caput</i> incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere: I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do

	regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.
Art. 14 (Da Emenda Constitucional nº 20, de 1998) O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.	Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.
NOVO	Art. 6º Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X, da Constituição Federal.
§ 3º (Do art. 40 da Constituição) Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração	Art. 7º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, desde que, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, preencha, cumulativamente, as seguintes condições: I – sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; II – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e IV – dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.
§ 16. (Do art. 40 da Constituição) Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no	Não incluída a alteração pela CD, permanecendo a letra do § 16 do artigo 40 da CF.

serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.	
NOVO	Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.
§ 8º (Do art. 40 da Constituição) Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.	Art. 8º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.
NOVO	Art. 9º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;
Art. 17. (Do ADCT) Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito	Art. 10. Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal

<p>adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.</p>	<p>e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.</p>
<p>§ 16. (Do art. 40 da CF) Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.</p> <p>IX (do § 3º do art. 142 da CF) – aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;</p> <p>Art. 10 (Da EC nº 20, de 1998) O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo.</p>	<p>Art. 11. Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 e o § 10 do art. 201 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.</p>

6.3 SEGURANÇA ALIMENTAR

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

6.3 SEGURANÇA ALIMENTAR

6.3.1 Visão geral do Fome Zero

Incluído entre as propostas da campanha presidencial de 2002, o Programa Fome Zero foi anunciado como prioridade de governo no discurso de posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o compromisso público de promover o direito à alimentação a todos os brasileiros, evidenciando, assim, o tema e inserindo-o na agenda política do Governo. A concepção do programa foi resultado de estudos produzidos e editados pelo Instituto Cidadania de São Paulo, lançado oficialmente em Brasília no dia 16 de outubro de 2001, quando se comemora o Dia Mundial da Alimentação.

Em sentido estrito, o Fome Zero não é um programa de governo nos moldes daqueles inclusos no Plano Plurianual, mas, sim, uma marca da atual administração, que indica um amplo conjunto de ações que devem ser priorizadas no sentido de garantir segurança alimentar e nutricional à população brasileira, entendendo-se por segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária, conforme dispõe o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

O Programa Fome Zero consiste, dessa forma, na diretriz do Governo para formulação e implantação de uma política sustentável de segurança alimentar e nutricional, por intermédio da articulação, com os três níveis de governo e a sociedade civil, de um conjunto de programas para implementação de ações na área social, classificadas em estruturais, específicas e locais.

As ações específicas ou emergenciais objetivam atender diretamente aquelas famílias que não estão se alimentando adequadamente, mediante a distribuição de alimentos e transferência de renda. As ações estruturais têm por finalidade combater as causas mais profundas da fome e da pobreza e são voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros. Por fim, as ações locais são iniciativas complementares ou suplementares implementadas por prefeituras e pela sociedade civil.

Estrutura

Para dar início à implementação dessa política durante a fase de transição para o atual Governo, foram incluídas na proposta de lei orçamentária para 2003, no Programa Comunidade Ativa, as seguintes ações emergenciais, com dotação inicial de R\$ 1,94 bilhão:

- *combate à fome com assistência financeira à família visando à complementação de renda para a compra de alimentos (2100);*
- *combate à fome com ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições sócio-econômicas das famílias (2071);*
- *combate à fome com ações voltadas para a compra de alimentos de agricultores familiares (2065);*
- *ações sociais e comunitárias para populações carentes (1481).*

A ação com maior materialidade foi a destinada ao *combate à fome com assistência financeira à família visando à complementação de renda para a compra de alimentos*, com créditos autorizados no montante de R\$ 1,03 bilhão. Esses recursos foram utilizados, em parte, no Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Medida Provisória nº 108, convertida na Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, que se constitui na transferência de recursos financeiros para famílias em

situação de insegurança alimentar – Cartão Alimentação, bem como destinados aos beneficiários de outros programas de transferência de renda.

Além dessas ações, outros programas de governo, constantes tanto do Plano Plurianual 2000/2003 como da Lei Orçamentária Anual - LOA de 2003, que vinham sendo executados, também foram considerados como estratégicos para o alcance dos objetivos propostos, uma vez que direcionados ao público em situação de risco nutricional.

Com vistas à análise desses programas no âmbito da proposta do Fome Zero, foram identificadas cinco grandes linhas de atuação para o Programa, segundo estudos realizados pelo TCU, as quais se constituem no eixo para a promoção da segurança alimentar e nutricional:

- a) *ações específicas de segurança alimentar e nutricional dirigidas a grupos populacionais em situação de carência alimentar e nutricional;*
- b) *ações voltadas ao aumento da oferta de alimentos básicos;*
- c) *ações para redução dos custos da alimentação;*
- d) *ações destinadas à educação para o consumo e práticas alimentares saudáveis;*
- e) *ações estruturantes para geração de empregos e aumento da renda.*

A partir das linhas de atuação, foram correlacionadas, para fins de análise, 36 ações de 13 programas orçamentários constantes da LOA 2003, aqueles com maior materialidade, totalizando R\$ 12,18 bilhões em 2003 (Anexo I).

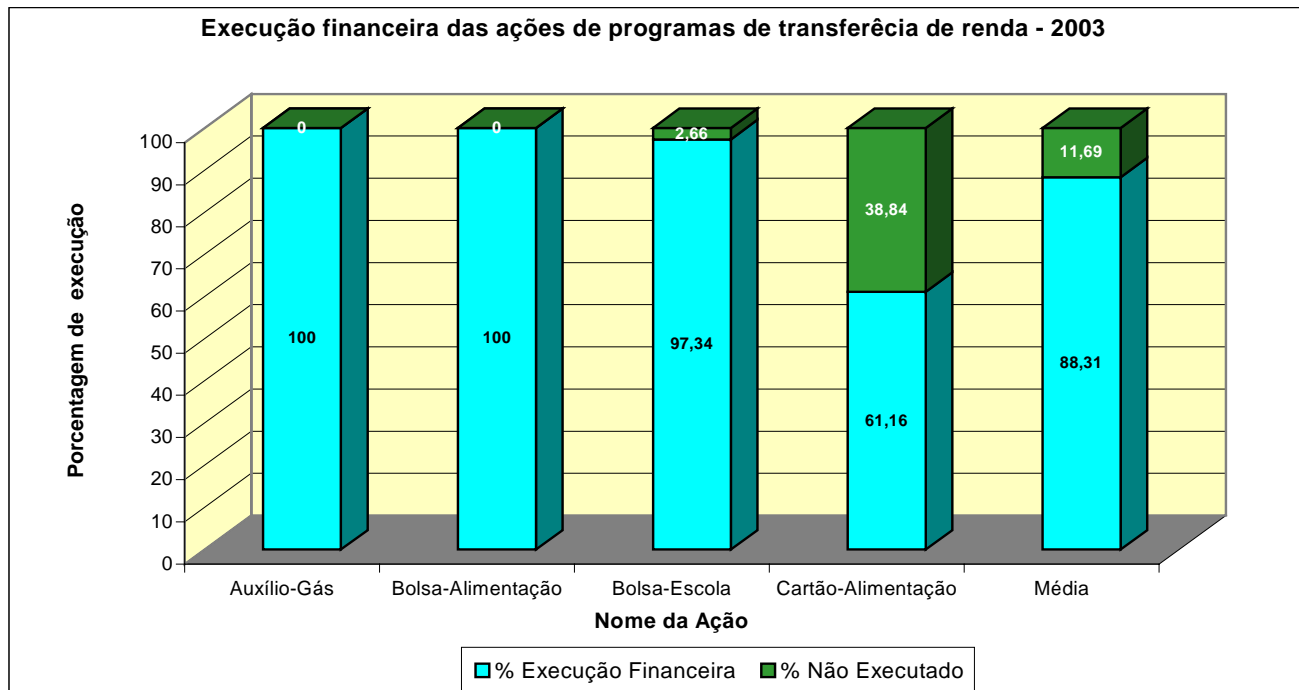
Deve-se ressaltar que grande parte das ações e programas relacionados ao Fome Zero que já constavam do PPA 2000/2003 foram contempladas na Proposta do PPA 2004/2007, sendo, no entanto, que algumas ações foram extintas, outras criadas ou renomeadas (Anexos II e III). O mérito da mudança implementada pelo Programa Fome Zero, além da percepção política, foi de ordem institucional, com a integração de diversas ações orçamentárias, visando atacar especificamente a insegurança alimentar e nutricional que afeta parcela significativa da população brasileira. Com efeito, segundo estudos do Ipea, realizados em 2002, 54 milhões de pessoas no Brasil encontram-se abaixo da linha de pobreza, considerando a renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo.

Quanto às ações para o barateamento da alimentação, mediante a inclusão de medidas voltadas à instalação de restaurantes populares e banco de alimentos, foram criados os respectivos programas na Proposta de Lei do PPA 2004/2007, inseridos na LOA 2004. No exercício de 2003, essas ações foram realizadas mediante apoio financeiro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, por meio da celebração de convênios com municípios.

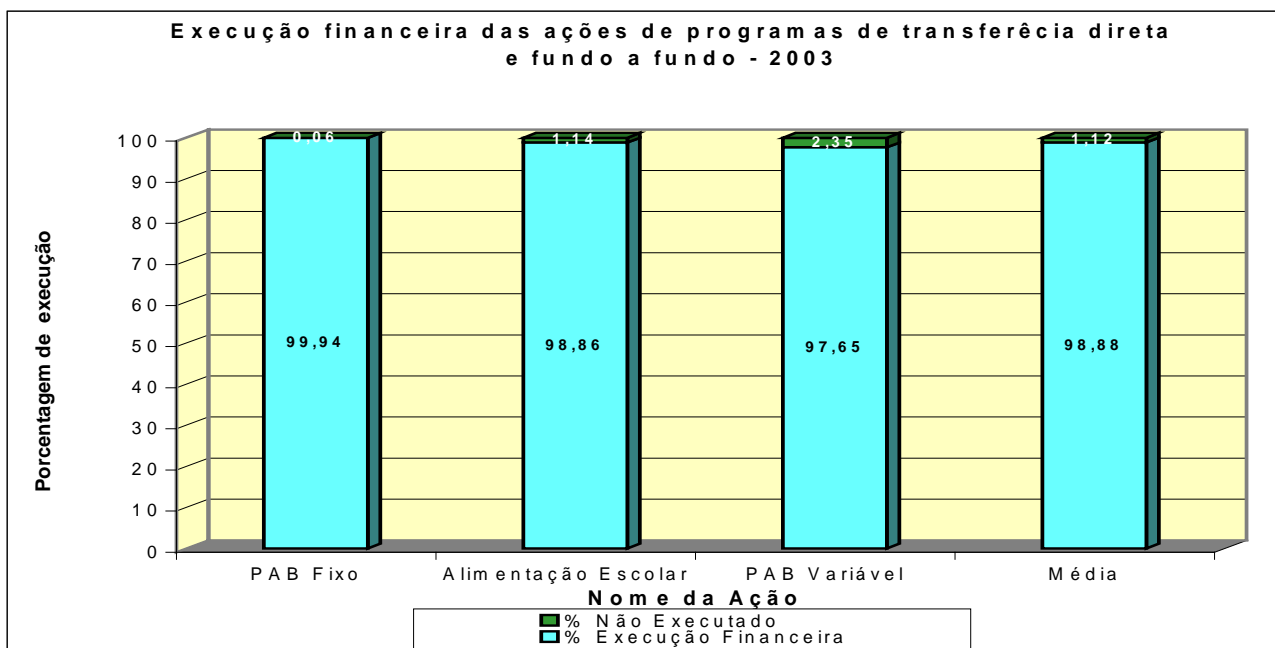
Orçamento

Em termos orçamentários, os programas correspondentes à maioria das linhas de ação do Fome Zero (Anexo III) tiveram, no período 2002-2004, acréscimo de créditos alocados. Em 2002, foram destinados pela LOA (Lei + créditos) R\$ 9,77 bilhões; em 2003, R\$ 12,18 bilhões; e em 2004 R\$ 15,44 bilhões. Isto demonstra aumento nominal de 58% na alocação dos créditos, contra uma inflação de 24,68% pelo Índice de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA), no período, ou de 28,13%, se considerarmos o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ambos medidos pelo IBGE. No que concerne à execução, em 2002 foram liquidados 75,48% do autorizado e em 2003 foram realizados 82,56%.

Da análise da execução financeira, observa-se que os programas de transferência de renda e de execução descentralizada, mediante repasse de recursos direto e fundo a fundo, representaram 68,55% do total de recursos alocados ao Programa Fome Zero e corresponderam a 78,06% dos valores liquidados em 2003. Ou seja, constata-se uma priorização e melhor execução dos programas de transferência de recursos. A figura a seguir mostra o percentual de execução financeira dos programas de transferência de renda em 2003, cuja execução média foi de 88,31%.



A figura seguinte apresenta as ações correspondentes aos repasses de recursos direto e fundo a fundo, cuja execução média foi de 98,88% no exercício de 2003.



Por outro lado, aqueles programas voltados ao fortalecimento da economia familiar, reforma agrária, geração de emprego e renda e demais ações de saúde apresentaram um nível de execução financeira um pouco menor, conforme apresentado no quadro a seguir, cujo percentual médio de execução foi de 82,56%.

Nome da Ação em 2003	% Execução Financeira
Estímulo Financeiro ao Empregador para a Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens	0,00
Aquisição de Produtos de Alimentação Básica	0,00
Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	8,15
Topografia em Áreas de Assentamentos Rurais Criados até 1998	31,58
Concessão de Aux. Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Inseridos no Serviço Voluntário	39,04
Assist. Financeira à Manutenção de Unidades de Saúde do SUS	39,24
Formação de Estoques Públicos - AGF/BB/CONAB	44,63
Topografia em Áreas de Assentamento Rural	46,65
Aquisição de Unidade Móvel de Saúde	48,10
Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais	49,18
Compra da produção de alimentos de agricultores familiares	49,50
Incentivo Financeiro para a expansão e consolidação da estratégia de saúde da família	51,71
Capacitação de Agricultores Familiares	56,25
Implantação, Aparelhamento e Adequação de Unidades de Saúde do SUS	62,71
Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	67,62
Investimento em Infra-estrutura Básica para Assentamentos Rurais	68,67
Implantação de Infra-estrutura Básica em Assentamentos Rurais - Combate à Pobreza Rural	69,00
Infra-estrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados até 1998	73,85
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	79,46
Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998	83,14
Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais Criados até 1998	83,27
Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural	87,57
Obtenção de Terras	88,39
Administração da rede própria de armazéns	88,75
Titulação de Terras	92,15
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	96,94
Assistência Técnica e Capacitação de Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998	98,96
Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais - BANCO DA TERRA	99,75
Atendimento Médico Especializado Itinerante em Áreas Desassistidas	100,00
Contribuição ao Fundo Seguro-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	100,00
Média	82,56

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados

Este fato merece destaque tendo em vista que, conforme já ressaltado em Levantamento realizado pelo Tribunal (TC-006.944/2003-6), especialistas e gestores entendem que pouco adianta a transferência de recursos a famílias mais vulnerabilizadas, tanto social como economicamente, se não houver oportunidades de emprego ou ocupação que gerem uma renda estável e alavanque a condição de vida dessas pessoas, fazendo-as sair do estado de pobreza e miséria em que estão inseridas. Tentar romper o ciclo vicioso da pobreza no Brasil é justamente a proposta do Fome Zero.

Cabe observar que a análise individualizada dos programas está detalhada no item 6.3.3.

Organização Institucional

Para implementar a proposta do Fome Zero, a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e transformou a Secretaria de Estado da Assistência Social em Ministério da Assistência Social, o qual passou a contar em sua estrutura com o Conselho de Articulação de Programas Sociais.

Em outubro de 2003, foi editada a Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, criando o Programa Bolsa-Família, com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa-Escola, do

Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNNA) - Cartão-Alimentação, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa-Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal. Foram instituídos ainda o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa-Família e uma Secretaria-Executiva.

Cabe observar que a execução das despesas relacionadas aos programas que passaram a compor o Bolsa-Família, no exercício de 2003, ficou a cargo dos órgãos setoriais até então responsáveis por sua execução, ou seja, o Ministério da Educação, de Segurança Alimentar e Combate à Fome, da Saúde e de Minas e Energia.

O arranjo institucional concebido para implementação do Programa Fome Zero foi alterado no início do exercício de 2004, mediante a Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, que extinguiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a Secretaria-Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa-Família e transformou o Ministério da Assistência Social em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, transferindo-lhe as competências então delegadas aos órgãos extintos.

As mudanças promovidas no âmbito das organizações públicas, com a criação e extinção de órgãos, em curto espaço de tempo, com as conseqüentes definições de competências e estruturas, e posteriormente, transferência e readequação de responsabilidades, têm impacto direto na formação da burocracia e na continuidade das ações.

Essa questão merece destaque dada a importância da definição clara de competências, da formação do corpo técnico e da estabilidade das estruturas organizacionais na implementação das políticas públicas. Observou-se que o processo de implementação dos programas apresenta deficiências quanto à capacidade institucional em executar as ações, ante a falta de recursos humanos, materiais e orçamentários, a qual está associada estrutura organizacional, em muitos casos, inadequada. Além dessa constatação, verificou-se, nos trabalhos realizados pelo Tribunal relacionados à avaliação de programas, dificuldade de articulação entre as diversas unidades responsáveis pela implementação das ações orçamentárias, na mesma esfera e entre os três níveis de governo.

Importa ressaltar que a rotatividade de gestores públicos soma-se ao quadro de deficiências apresentadas e mostra-se fator comprometedor do desempenho dos programas. Como exemplo, pode-se citar o Programa Novo Mundo Rural, executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que no período de 1995-2003 teve 15 presidentes, com uma média de permanência de nove meses.

Verificou-se, de outra parte, falta de servidores em áreas técnicas essenciais ao exercício das atribuições daquela Autarquia, como no quadro de engenheiros civis e engenheiros agrônomos. Os engenheiros civis são responsáveis pelo acompanhamento e definição das obras de infra-estrutura básica nos assentamentos. São cerca de dois por Superintendência. Algumas unidades não contam com esses profissionais. Do quadro funcional de nível superior, 8,6% (455) são de engenheiros agrônomos. Caso se considere o número de famílias assentadas pelo número de engenheiros agrônomos, como indicador da demanda por serviços, temos a média de 686 famílias por servidor. Esse número pode chegar a 2.857 famílias na Superintendência Regional do Sul do Pará (Marabá); 1.854 em Mato Grosso; 1.364 no Distrito Federal e Entorno; e 172 no Rio de Janeiro.

Os Programas Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e o Projeto Agente Jovem, avaliados em 2003, também apontam deficiências operacionais relativas a pessoal, estrutura, orçamento, interação e articulação.

Critérios para Implementação

O foco inicial do Programa Fome Zero vem sendo a unificação dos programas de transferência de renda, a distribuição de alimentos e a realização de ações específicas em regiões atingidas pela seca, além da priorização de determinados segmentos da sociedade, como assentados, indígenas e quilombolas.

O Programa foi implementado de forma piloto em fevereiro de 2003, atendendo aos municípios de Acauã e Guaribas, no Estado do Piauí, onde foram adotadas medidas visando o fortalecimento da gestão participativa, capacitação de gestores, alfabetização, construção de cisternas, perfuração de poços, construção de casas, implementação de feira e mercado públicos, e beneficiadas 1.000 famílias com Cartão-Alimentação.

No tocante às ações de transferência de renda, merece destaque o Programa Bolsa-Família. Em dezembro de 2003, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, o Bolsa-Família atendia 3,6 milhões de famílias, em todas as regiões do País.

A expansão do Bolsa-Família deve ser considerada juntamente com os critérios de seleção dos beneficiários e a operação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. Os programas de transferência de renda contemplados para unificação no Programa Bolsa-Família foram instituídos com objetivos específicos, cujos critérios de seleção, controle e acompanhamento das condicionalidades, bem como o pagamento, baseavam-se no indivíduo e eram realizados pelos órgãos responsáveis pela sua implementação. A unidade beneficiada do Bolsa-Família passa a ser a família em condições de extrema pobreza e de pobreza, que tenha em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos.

Relativamente a esses critérios, dois pontos críticos foram ressaltados pelo Tribunal: a definição da linha de pobreza e o cadastramento dos beneficiários.

Quanto à linha de pobreza, foram identificados os seguintes riscos inerentes à sua definição (TC-006.944/2003-6):

- Não existe um critério único e infalível para determinar quem está abaixo da linha de pobreza ou em situação de insegurança alimentar. Anemia e avitaminose, por exemplo, não são detectáveis por critérios de peso e altura (BELIK, Walter, é professor livre-docente do Instituto de Economia da Unicamp e um dos idealizadores do Projeto Fome Zero).
- A escolha da linha de pobreza, embora seja arbitrária (BELIK), terá um impacto imediato nos indivíduos a serem incluídos ou excluídos dos programas sociais.

Assim, embora a necessidade real dos cidadãos não mude, o contingente abrangido pelas diferentes linhas de pobreza dependerá dos critérios e metodologia adotados para definir quem está abaixo da linha da pobreza. Um critério de renda abaixo de meio salário mínimo poderá, por exemplo, excluir um indivíduo pobre com renda de R\$ 1,00 acima desse limite, embora, na prática, tal indivíduo também esteja em situação de insegurança alimentar. Essa faixa de insegurança alimentar pode ser até mais extensa que este exemplo hipotético: estudos recentes do IPEA (julho de 2002) mostram que mesmo famílias que ganham até cinco salários mínimos exibem um balanço calórico negativo em todas as regiões metropolitanas brasileiras, exceto Curitiba (BELIK).

Além disso, a expressão da linha de pobreza em termos de renda apresenta outros problemas. A obtenção de informação confiável para identificar as famílias pobres esbarra no fato de a renda ser auto-declarada, isto é, os próprios indivíduos informam seus rendimentos. Nesse sentido, há claros incentivos para subdeclarar a renda, já que valores menores aumentam a possibilidade de inclusão

nos programas sociais. Além disso, a renda dos indivíduos nem sempre é regular, podendo ser influenciada por fatores sazonais, principalmente quando se considera o alto grau de informalidade ocupacional das parcelas mais pobres da população.

O Grupo de Trabalho instituído para definir a linha de pobreza, formado por técnicos do MDS, IBGE e IPEA (Portaria MESA nº 067/2003), propôs que o cálculo da linha oficial de pobreza fosse feito com base nos seguintes valores: pobreza extrema correspondente à renda familiar *per capita* de 1/4 do salário mínimo; e pobreza correspondente à renda familiar *per capita* de 1/2 salário mínimo. Propôs, também, que um novo grupo de trabalho seja criado para definir linhas de pobreza a partir do custo de vida de diferentes regiões do país, utilizando-se da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE (Consea, 2004, p. 89).

Potencializando os riscos inerentes ao critério de renda auto-declarada e as dificuldades em fixar uma linha de pobreza que compatibilize o complexo perfil da pobreza e da desigualdade e a realidade fiscal-orçamentária do Brasil, somam-se as fragilidades identificadas no cadastramento das famílias, base de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

A principal diz respeito à possibilidade de ingerência política local no cadastramento. As prefeituras são responsáveis pela execução das atividades de identificação e registro das famílias pobres, podendo exercer uma influência que acarrete distorções no processo, especialmente diante da atuação ainda incipiente do controle social no país.

Outro ponto destacado nos trabalhos realizados pelo Tribunal diz respeito à ausência de identificação nos orçamentos, em rubrica própria, das ações correlacionadas ao Programa Fome Zero, com o estabelecimento de metas físicas e financeiras, definição de produtos e indicadores de desempenho, de forma a possibilitar a análise de sua concepção lógica, a estrutura das ações, os recursos disponibilizados, o acompanhamento e monitoramento da sua execução, bem como a avaliação dos resultados obtidos.

Considerando que o acesso à alimentação é reputado como direito humano fundamental e considerando, ainda, que, segundo dados do IPEA (2002), 24 milhões de pessoas encontram-se em nosso país na condição de pobreza extrema, submetidas diariamente às diferentes dimensões da fome, incluindo a situação indigna de sobreviver às custas de restos do lixo e da alimentação dos outros, torna-se imprescindível o acompanhamento da execução desse Programa, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade do gasto público, mediante ações que tenham impacto na eficiência alocativa e operacional dos recursos governamentais.

No item 6.3.4 são apresentados os resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal no que diz respeito às questões relacionadas ao Programa Fome Zero.

6.3.2 Estratégia operacional adotada pelo Fome Zero

O conjunto de ações que constituem o Fome Zero serão aplicadas gradativamente, ao longo dos quatro anos do atual Governo, com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros. Essas ações envolvem praticamente todos os ministérios, as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil.

Os programas e ações de maior materialidade que fizeram parte do Fome Zero, no exercício de 2003, foram extraídos, por correlação, de documento (Nota Técnica ASTEC-DEPLAN/MESA n.º 044/2003) enviado pelo extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, denominado “Levantamento de ações prioritárias para o Programa Fome Zero – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2004”. Consideraram-se, para fins de análise, nove áreas de intervenção que tiveram no Projeto de Lei Orçamentária 2004 dotação no valor de R\$ 15,44 bilhões, o

que correspondia a 89,7% dos recursos totais destinados ao Fome Zero, informados pelo MESA. Como se verá adiante, foi mister utilizar-se desse documento para traçar um paralelo com os programas executados em 2003, tendo em vista a dificuldade de se estabelecer, naquele exercício, quais programas e ações efetivamente constituíram o Fome Zero.

Ressalte-se, nesse particular, que o TCU recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que identificasse, no âmbito do Plano Plurianual 2004/2007, o rol de programas e ações correspondentes que visam contribuir para o atingimento do objetivo primordial do Fome Zero (Acórdão 1.046/2003-TCU-Plenário, ata 30, item 9.18.3).

Outra linha institucional definida no âmbito do Fome Zero diz respeito à mobilização da sociedade civil no auxílio a pessoas em situação de carência alimentar, denominada de Mutirão contra a Fome, e que possui como principal componente as campanhas de doação de alimentos e dinheiro.

As campanhas de alimentos visam à arrecadação e distribuição de cestas básicas ou gêneros alimentícios, em caráter suplementar ou emergencial, dirigidos a grupos populacionais específicos, com prioridade para pessoas atingidas por calamidades (seca e enchente, por exemplo), famílias acampadas, comunidades indígenas e quilombolas e entidades assistenciais reconhecidas pelos municípios. As doações em pequena escala devem ser entregues em centros localizados na própria cidade do doador, evitando-se assim custos de transporte excessivos. Já as doações em grande escala são centralizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), haja vista que essa empresa pública dispõe de infra-estrutura para recepção e distribuição de gêneros alimentícios.

As campanhas de doações em dinheiro são feitas mediante depósitos em contas vinculadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, via Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, sendo que os recursos arrecadados devem ser empregados exclusivamente em ações de combate à fome. Não obstante, o Governo vem estimulando também as doações diretas para entidades assistenciais já atuantes nos municípios.

Fome Zero – Receitas das doações em dinheiro repassadas ao Tesouro Nacional – 2003 e 2004

R\$ 1,00

Exercício	Tipo de Doador			Acumulado das Doações no Ano ⁽¹⁾
	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Estrangeiro / Não Identificado	
2003	174.556,12	3.203.340,19	3.915.825,94	7.293.722,25
2004 ⁽²⁾	45.343,20	135.791,63	1.322.506,60	1.503.641,43

Fonte: www.fomezero.gov.br (consulta em 29/03/2004).

(1) Contempla doações feitas por meio do BB e da Caixa.

(2) Acumulado até 09 de março.

Considerando que as arrecadações em dinheiro abrangeram um período de 41 semanas em 2003 (21/3 a 26/12/2003), tem-se uma arrecadação média semanal de R\$ 177.896. Em 2004, essa média, até a 10ª semana de arrecadação (2/1 a 9/3/2004), foi de R\$ 150.364. Conforme informações obtidas do banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados, os recursos do Gabinete do MESA oriundos da Fonte 0194 – Doações para Combate à Fome foram aplicados em ações de *combate à fome com ações voltadas para a educação alimentar e melhoria das condições sócio-econômicas das famílias (2071)*, tendo sido liquidados 70,88% do total desses recursos alocados na unidade.

Outro instrumento considerado relevante no âmbito do Fome Zero diz respeito aos Núcleos de Apoio à Família, que, na esfera municipal, têm como objetivo desenvolver várias atividades de atendimentos a famílias carentes, dentre as quais destacam-se: disseminar orientação acerca dos serviços sociais disponibilizados pela prefeitura municipal; sediar ações e eventos que contribuam para a participação e mobilização social; estimular e valorizar o papel da mulher no âmbito da família; articular

e apoiar projetos de incentivo a unidades produtivas familiares e comunitárias, associativismo e cooperativas; articular cursos de qualificação e capacitação profissional e campanhas de caráter educativo; atuar na defesa, divulgação e alcance dos direitos sociais e direitos humanos da comunidade local.

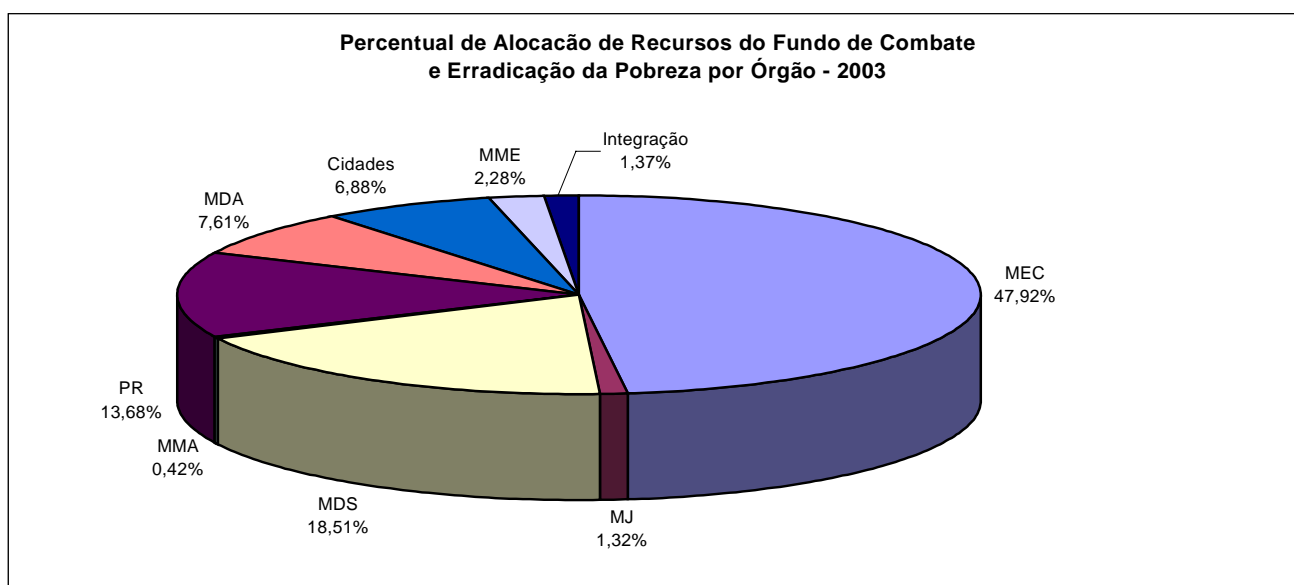
Por fim, observou-se que em 2003 a prioridade de atuação do Fome Zero foi a cobertura da região do semi-árido nordestino, abrangendo cerca de 1.000 municípios que no ano de 2002 tinham estado em situação de emergência devido à seca. Assim, a implementação do programa voltou-se a cidades pequenas, onde o impacto das injeções dos recursos é maior, pois o dinheiro circula no próprio local e tende a promover um círculo virtuoso de geração de emprego e renda. Segundo informações do MDS, o desafio do Fome Zero para 2004 e anos seguintes é chegar nas grandes cidades, principalmente nas periferias das regiões metropolitanas.

Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

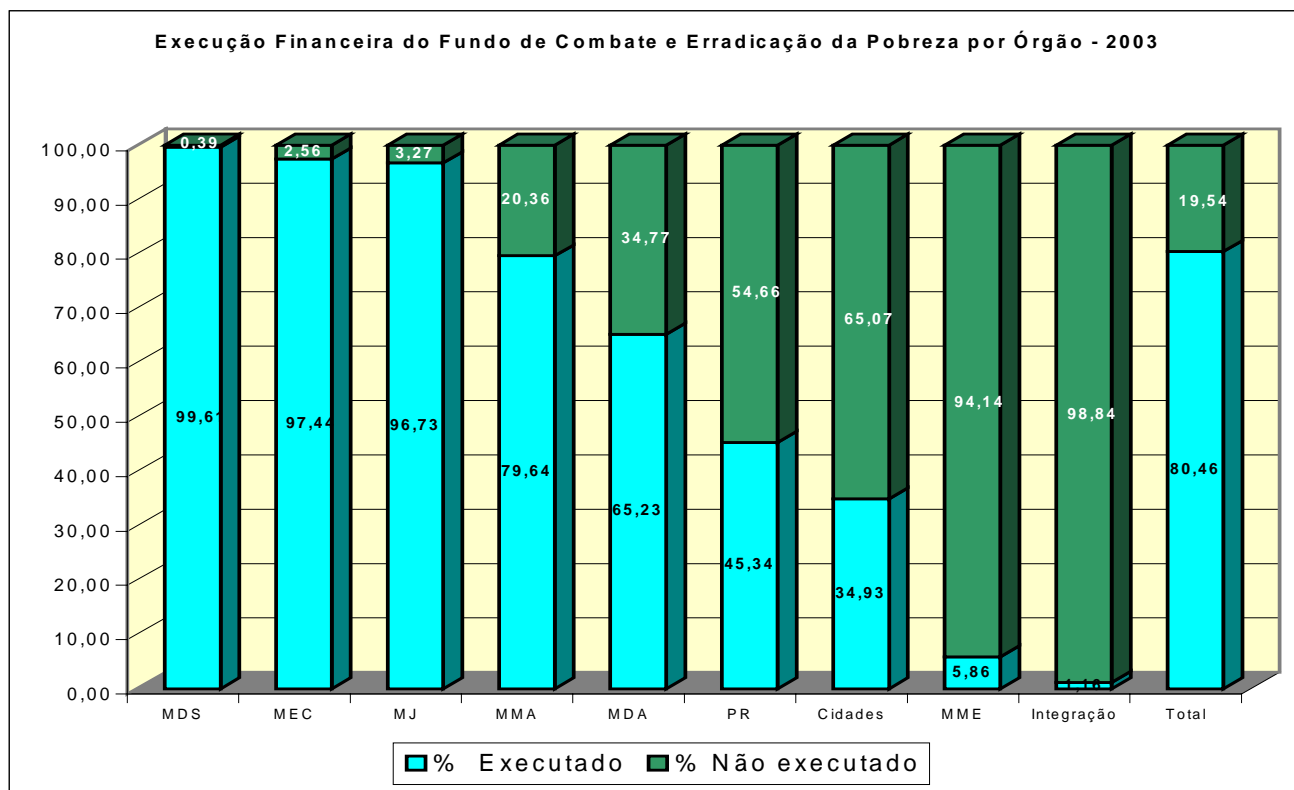
O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/2000 e regulamentado pela Lei Complementar nº 111, de 6/7/2001, tem por objetivo viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência, sendo seus recursos aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Representa, assim, o Fundo, até pela convergência de propósitos, uma importante fonte de recursos para o Programa Fome Zero. Em termos de materialidade, os recursos do Fundo constituíram a segunda principal fonte do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e a terceira do Ministério da Educação.

No exercício de 2003, os recursos do Fundo no montante de R\$ 4,99 bilhões foram alocados a 27 Programas, executados pela Presidência da República e outros 10 ministérios, conforme se vê na figura a seguir.



A execução financeira do Fundo foi de R\$ 4,02 bilhões, correspondentes a 80,56% do total de recursos alocados. Dentre os programas contemplados com essa fonte de recursos, o Programa Toda Criança na Escola contou com 46% do total dos créditos autorizados, os quais foram destinados às ações Bolsa-Escola e Alimentação Escolar.



Cabe observar que apresentaram baixa execução financeira, inferior a 30%, nessa fonte de recursos, os Programas: PROÁGUA Infra-Estrutura (0,00%), Desenvolvimento dos Eixos do Nordeste (0,00%), Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRONAGER (0,00%), Saneamento é Vida (5,34%), Energia das Pequenas Comunidades (5,86%), Morar Melhor (29,42%), considerando o liquidado no exercício de 2003, segundo dados extraídos do Banco de Dados de Execução Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados.

6.3.3 Instrumentalização do Fome Zero no âmbito do Governo Federal

Constatou-se que a atuação do Fome Zero guarda consonância tanto com as propostas de ações do Decreto n.º 4.229/2002, que dispõe sobre o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), quanto com os objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN. Entretanto, a sua instrumentalização resta prejudicada pela baixa execução financeira de algumas das suas ações.

A instrumentalização do Fome Zero, conforme já mencionado, possui lógica de intervenção compreendida por ações de três tipos: Ações Emergenciais ou Específicas, voltadas para o combate à insegurança alimentar e nutricional de famílias que não conseguem comer com regularidade, quantidade e qualidade necessárias; Ações Estruturais, voltadas ao combate das causas mais profundas da fome e pobreza, por intermédio de ações de geração de renda e emprego; e Ações Locais, adotadas pelas prefeituras e sociedade civil.

As suas linhas de atuação possuem amplo leque de programas orçamentários de governo, dispostos em vários ministérios. Considerando esse aspecto, buscou-se salientar aquelas ações de maior materialidade no programa. Assim, foram identificadas as seguintes linhas de atuação do Programa Fome Zero, todas caracterizadas na LOA 2004 e algumas no Projeto de Lei do PPA 2004/2007: Transferência de renda com condicionalidades; Banco de alimentos; Restaurantes populares; Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches; Promoção e vigilância em saúde e nutrição; Apoio e fortalecimento da agricultura familiar; Reforma agrária; Abastecimento familiar e outras linhas de atuação (Primeiro Emprego, Convivência com o semi-árido e Educação alimentar).

Comenta-se, a seguir, as constatações consideradas relevantes a respeito das principais linhas de ação do Fome Zero.

Transferência de Renda com Condiionalidades

Esta linha de ação é representada no orçamento de governo pelo Programa 1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades, e objetiva combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, além de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento das municipalidades. As condicionalidades do programa são as contrapartidas sociais exigidas a serem cumpridas pelos grupos familiares e consistem em: acompanhamento das condições de saúde e do estado nutricional da família; frequência à escola de todas as crianças com idade escolar; e ações de educação alimentar a serem oferecidas às famílias.

O Programa Transferência de Renda com Condiionalidades, cuja denominação oficial passou a ser Programa Bolsa-Família, foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, convertida na Lei n.º 10.836, de 9/1/2004, com a unificação das antigas ações do Bolsa-Alimentação, Bolsa-Escola, Cartão-Alimentação e Auxílio-Gás. O Programa é destinado a pessoas cuja renda familiar mensal seja inferior a R\$ 100,00 *per capita*. O indicador descrito para o programa é a Taxa de Pobreza.

O público-alvo definido para as ações é composto por dois grupos: 1) famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* até R\$ 50,00; 2) famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 16 anos incompletos, com renda mensal de até R\$ 100,00. O repasse dos valores é feito mensalmente às famílias e consta de parte fixa de R\$ 50,00. Também há o repasse de valor variável de R\$ 15,00 por filho, limitado a R\$ 45,00. Assim, o valor máximo que uma família poderá receber do programa está limitado a R\$ 95,00/mês.

As principais ações do Programa Transferência de Renda com Condiionalidades (LOA/2004) são: Ação 006O - Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza; Ação 099A - Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 a 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais; Ação 2272 - Gestão e administração do programa; Ação 4641 - Publicidade de utilidade pública; e Ação 6524 - Serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios de transferência direta de renda. As duas primeiras ações são finalísticas, enquanto as demais objetivam a gestão do programa.

A forma de execução da ação é descentralizada, mediante repasse mensal feito diretamente às famílias cadastradas no sistema do Cadastro Único do Governo Federal. Ao encerramento do exercício de 2003, segundo o Departamento de Desenvolvimento de Informações e Dados Sociais do MDS, mais de 7,85 milhões de famílias já haviam sido cadastradas, sendo que 5.481 municípios brasileiros (98,5% do total de 5.561) constavam na base do sistema. A tabela a seguir apresenta a posição de atendimento em relação ao número de famílias para cada uma das ações de transferência direta de renda, tendo por referência o exercício de 2003.

Programas de Transferência Direta de Renda - n.º de famílias atendidas por região (dez/2003)

Região	Bolsa-Família	Bolsa-Escola	Bolsa-Alimentação
Norte	279.131	564.863	27.731
Nordeste	2.130.571	2.833.767	214.250
Centro-Oeste	120.907	327.251	16.663
Sudeste	732.762	1.374.379	74.895
Sul	352.225	604.905	35.924
Brasil	3.615.596	5.705.165	369.463

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação e Ministério da Saúde.

Além desses Programas, concedia-se o Auxílio-Gás em 2003 a todas as famílias habilitadas no Cadastro Único com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

Observou-se que o Bolsa-Família atendia em dezembro de 2003 a 3,61 milhões de famílias em todo o Brasil, incluindo 1,9 milhão de famílias selecionadas pelo Programa Cartão-Alimentação e as que migraram do Bolsa-Escola e do Bolsa-Alimentação. Os benefícios existentes destes últimos programas continuarão sendo pagos até que os beneficiários migrem para o Bolsa-Família.

No exercício de 2003, não obstante a unificação dos programas de transferência de renda por intermédio do Bolsa-Família, a execução orçamentária e financeira dos programas ainda se deu de forma individualizada por ministério responsável pela implementação das ações: o Bolsa-Escola pelo Ministério da Educação, o Bolsa-Alimentação pelo Ministério da Saúde, o Cartão-Alimentação pelo MESA e o Auxílio-Gás pelo Ministério das Minas e Energia.

Em relação ao orçamento das ações do Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades, pode-se observar o crescimento nas dotações orçamentárias, entre os anos de 2002 e 2004, de 150,71%. A inflação do período, considerando-se como índice o IPCA, foi de 24,68%. A principal fonte de financiamento do Bolsa-Família, ressalte-se, é proveniente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Em termos financeiros, a execução do programa foi de 81,55% em 2002, contra 88,31% em 2003; a execução física, em 2003, pode ser verificada, por ação, no Anexo I.

Programa de Transferência Direta de Renda – Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

R\$ milhões

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Lei + Créditos (Autorizado)			Liquidado		
				2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
1335	Transferência de Renda com Condicionalidades	006O	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	1.771,3	3.441,6	4.334,7	1.537,1	2.997,1	855,9
		099A	Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais	300,0	360,0	801,5	152,0	360,0	5,6
		6524	Serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios de transferência direta de renda	0,0	0,0	217,4	0,0	0,0	0,0
TRANSFERÊNCIA DE RENDA C/ CONDICIONALIDADES				2.071,3	3.801,6	5.353,7	1.689,1	3.357,1	861,5

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos e execução financeira 2004, atualizada até 19/03/2004.

Analisando de forma individualizada o Programa de Transferência de Renda, verifica-se que os Programas Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás apresentaram o máximo de desempenho em termos de execução financeira (100,00%), seguidos pelo Bolsa-Escola (97,34%) e o Cartão-Alimentação (61,16%).

Desempenho dos programas de transferência de renda no exercício de 2003

R\$ 1,00

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Lei + Créditos (Autorizado)	Liquidado	% Execução Financeira	% Não Executado
0271	Abastecimento de Petróleo e Derivados	0789	Auxílio-Gás	800.205.000	800.205.000	100,00	0,00
0008	Alimentação Saudável	0357	Bolsa-Alimentação	360.000.000	360.000.000	100,00	0,00
0040	Toda Criança na Escola	0519	Bolsa-Escola	1.606.986.802	1.564.261.837	97,34	2,66
0071	Comunidade Ativa	2100	Cartão-Alimentação	1.034.390.179	632.624.228	61,16	38,84
TOTAL				3.801.581.981	3.357.091.066	88,31	11,69

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

Para que os programas de transferência de renda produzam efeitos mais duradouros mediante o aumento da capacidade das famílias em gerar renda, faz-se necessário o cumprimento das condicionalidades descritas no art. 3º da Lei nº 10.836/2004, relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular. Estas atividades deverão ser regulamentadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em face da unificação dos programas e da existência de 3,61 milhões de famílias já beneficiárias, que não são mais contempladas nas bases de dados dos Programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação.

Banco de Alimentos

O Programa Banco de Alimentos, inexistente no PPA 2000-2003, é uma das políticas do Fome Zero voltadas para a garantia da segurança alimentar e combate à fome e deve ser empreendido a partir da iniciativa de estados e municípios, preferencialmente em parceria com a sociedade civil, buscando reduzir o desperdício e assegurar a implantação de sistemas locais de segurança alimentar. O Programa objetiva articular o maior número possível de unidades de comercialização, armazenagem e processamento, visando ao recebimento de doações de alimentos fora dos padrões comerciais, mas sem restrições de caráter sanitário. Geralmente os Bancos de Alimentos são implantados em municípios de maior porte, onde os índices de desperdício são mais elevados.

No entanto, para que as principais ações do Banco de Alimentos, voltadas para a coleta, seleção e distribuição de alimentos, obtenham êxito, é necessário que elas venham acompanhadas de ações de capacitação periódica dos manipuladores de alimentos, dos técnicos da Vigilância Sanitária local (estadual/municipal) ou de outros órgãos competentes, com orientações e cursos de boas práticas de higiene na produção de alimentos – pessoal, do local e dos equipamentos –, manipulação correta dos alimentos, microbiologia dos alimentos, noções de cardápio, lactário, entre outras.

A implementação desse Programa busca, assim, envolver as esferas federal, estaduais e municipais dentro das diretrizes traçadas pelo Fome Zero. As atribuições do Governo Federal são de aspecto normativo e de capacitação, enquanto as atribuições de estados e municípios são de caráter operacional.

Segundo informações fornecidas pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, existem 54 Bancos de Alimentos implantados, sendo que 33 foram apoiados pelo Serviço Social do Comércio (SESC).

No exercício de 2003, essas ações foram realizadas mediante celebração de convênios entre o MESA e prefeituras municipais.

Restaurantes Populares

O Programa Restaurantes Populares é uma nova política que está sendo implementada pelo Fome Zero, inexistente no PPA 2000-2003. Restaurantes Populares são estabelecimentos que comercializam refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, com qualidade assegurada e a preços acessíveis à população de baixa renda. As ações do Programa estão voltadas à criação de uma rede de proteção alimentar em áreas de grande circulação de pessoas que realizam refeições fora de casa. O papel do MDS e das esferas estaduais e municipais de governo é incentivar a instalação desses restaurantes nos municípios de médio e grande portes.

O público-alvo do Programa é formado pelos segmentos mais vulneráveis da população, tais como trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, aposentados e moradores de rua. Os municípios selecionados, entretanto, deverão integrar uma região metropolitana ou

ser capital do estado e possuir população igual ou superior a 200 mil habitantes, ou ainda devem estar incluídos no Projeto Habitar Brasil.

Foram firmados em 2003 convênios para ampliação de Restaurantes Populares em Belo Horizonte (MG) e em Goiânia (GO).

O Brasil possui 109 municípios com mais de 200.000 habitantes, com uma população total de 68.974.678 habitantes, cerca de 40% da população do Brasil (IBGE, Censo 2002). Deve-se ressaltar que essa ação já vinha sendo desenvolvida também por algumas cidades, a exemplo de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília e Campinas, antes mesmo que o Fome Zero a implementasse.

Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches

A alimentação escolar na educação básica é uma das ações do Programa 1061 - Brasil Escolarizado. Pertencente à esfera da educação, o programa contribui efetivamente para a redução da insegurança alimentar, pois garante o fornecimento de alimentação aos alunos matriculados no ensino fundamental, através do repasse de recursos para a compra e fornecimento de alimentos em escolas públicas e entidades filantrópicas. Essa ação visa garantir o atendimento de 15% das necessidades nutricionais dos alunos matriculados na rede pública e de 30% dos alunos matriculados em escolas de educação indígena.

Essa é uma ação de caráter universal. O público-alvo da ação é formado pelos alunos matriculados na educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas, e no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao do atendimento, além dos alunos mantidos pelas entidades filantrópicas com registro no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Excepcionalmente, poderão também ser computados como parte da rede municipal e do Distrito Federal os alunos matriculados na educação infantil oferecida em creches e pré-escolas e no ensino fundamental, mantidas por entidades beneficentes de assistência social, cadastradas no censo escolar do ano anterior ao do atendimento.

Atualmente são atendidos cerca de 37 milhões de alunos, 22% da população brasileira, durante 200 dias/ano (ano letivo), em todos os municípios brasileiros, à exceção do município Cachoeira de Goiás/GO, pelo fato de o mesmo ainda não ter formado o Conselho de Alimentação Escolar. Segundo a gestora responsável, o Ministério Público já impetrou as ações judiciais cabíveis visando ao cumprimento da Constituição Federal.

Considerando o período 2002-2004, em termos nominais, o Programa apresenta crescimento no aporte de créditos de 13,89%, conforme pode-se observar do quadro a seguir. Entretanto, comparando-se com a inflação do período, observa-se queda real. Em 2002, o Programa de Alimentação Escolar teve 94,32% de execução financeira, contra 98,92% em 2003; e execução física de 95,9%, com 36,2 milhões de alunos beneficiados, em 2003.

Alimentação Escolar – Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Lei + Créditos (Autorizado)			Liquidado		
				2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
				1061	Brasil Escolarizado	0513	Apoio à alimentação escolar na educação básica	900,0	964,5
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR				900,0	964,5	1.025,0	848,9	954,2	98,0

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos e execução financeira 2004, atualizada até 19/03/2004.

Observou-se que essa ação é de grande importância na redução da insegurança alimentar no país, por estar presente em praticamente todos os municípios do Brasil, colaborando efetivamente na redução da insegurança alimentar e nutricional e, conseqüentemente, com os objetivos traçados pelo Fome Zero.

Promoção e vigilância em saúde e nutrição

As ações de promoção e vigilância em saúde e nutrição objetivam o monitoramento, análise e divulgação de dados sobre a situação alimentar e nutricional de determinada população, com prioridades para o grupo materno-infantil, a fim de se traçar um perfil do quadro alimentar e nutricional e das condições gerais de saúde dessas populações. Essa análise possibilita ao Estado identificar os grupos de risco que devem ser priorizados nos programas que compõem a política de segurança alimentar e nutricional.

As ações do Programa de Vigilância Alimentar e Nutricional estão sob coordenação do Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde – FNS. Além das suas ações típicas, o Ministério da Saúde coordena ações de alimentação saudável, visando combater as carências nutricionais de grupos segmentados. O programa de combate às carências nutricionais prioriza o grupo materno-infantil com ações de orientação alimentar e nutricional, complemento de alimentos e complexos vitamínicos e monitoramento das condições nutricionais. O cálculo é feito de acordo com o número estimado de crianças entre seis e 23 meses em risco nutricional. Os beneficiários das ações são atendidos pelo município, que recebe R\$ 180,00 (incentivo básico) por criança ao ano. Pode haver também incentivos adicionais, que podem ser de, no máximo, 50% do valor do incentivo básico.

Na área de segurança alimentar e nutricional, o Ministério da Saúde atua também através do Programa 1215 - Alimentação Saudável, com 6 ações específicas de monitoramento, prevenção e controle das carências nutricionais.

O critério de distribuição de recursos do Programa considera o número de habitantes do município com um valor *per capita* de R\$ 10,00 a R\$ 18,00. Com os valores recebidos são desenvolvidas diversas ações na área da saúde, tais como: consultas médicas em especialidades básicas, atendimento odontológico básico, visita e atendimento ambulatorial e domiciliar do Programa de Saúde da Família, vacinação, assistência pré-natal e ao parto e atividades de planejamento familiar. Dado o seu caráter universal, essas ações são desenvolvidas em todos os municípios brasileiros. O Programa Saúde da Família dispõe de mais de 17.000 equipes e 170.000 agentes comunitários que visitam periodicamente casas de famílias das áreas geográficas sob sua responsabilidade.

Com os atendimentos prestados, são geradas informações nutricionais e epidemiológicas para o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), instrumento estratégico na construção de indicadores da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN. Embora esteja presente em quase todos os municípios do país, especialistas apontaram que o Sisvan possui problemas de consolidação, pois os atendimentos de Atenção Básica à Saúde prestados à população não são uniformes e também não estão implantados em todas as unidades dessas redes municipais de saúde. Nas localidades que não dispõem desses programas, em geral, são coletadas informações apenas da população que procura os serviços de saúde.

Em termos orçamentários, o Programa de Saúde Básica teve, entre 2002 e 2004, crescimento de R\$ 878,1 milhões nos créditos, o que representa aumento de 22,84%, como se pode depreender do quadro que se segue. A inflação do período, segundo o IPCA, foi de 24,68%, demonstrando que o programa apresentou queda real nos valores orçados. Em 2002, a execução foi de 91,81% do valor autorizado, contra 91,75% em 2003. A ação 0589 manteve 19.069 equipes de saúde da família, o que representa 78,8% da meta.

Saúde Básica – Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

R\$ milhões

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Lei + Créditos (Autorizado)			Liquidado		
				2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
1214	Atenção básica em saúde	0589	Incentivo financeiro a municípios habilitados à parte variável do piso de atenção básica – PAB	1.353,6	1.663,5	2.071,0	1.318,0	1.624,1	447,1
		0587	Atendimento assistencial básico nos municípios brasileiros	1.891,8	1.892,6	2.136,7	1.864,3	1.891,5	485,2
		0808	Estruturação de serviços da rede de atenção básica de saúde	599,1	678,1	420,2	347,2	379,9	0,0
		0442	Incentivo financeiro para a expansão e consolidação da estratégia de saúde da família	0,0	26,3	94,7	0,0	13,6	11,2
SAÚDE BÁSICA				3.844,5	4.260,4	4.722,6	3.529,5	3.909,1	943,5

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos e execução financeira 2004, atualizada até 19/03/2004.

Observou-se que a ação 0589 pode auxiliar na geração de informações de dados que subsidiem políticas de segurança alimentar através do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), cuja atuação compreende a descrição contínua e a predição das tendências alimentares da população, além do monitoramento das situações de risco e de hipovitaminoses e deficiências de iodo. Entretanto, constatou-se que não foram construídos os indicadores necessários para produção de informações relativas à área alimentar e nutricional.

Apoio e fortalecimento da agricultura familiar

Conforme as propostas de ações traçadas pelo Decreto n.º 4.229/2002, observa-se que o apoio à agricultura familiar ocupa papel relevante nas ações definidas pelo Fome Zero, uma vez que, além de envolver a produção de alimentos, objetiva a implantação de políticas estruturais de inclusão social, de emprego e de desenvolvimento econômico sustentável.

No Brasil, as atividades integrantes da agricultura familiar contribuem para a redução das desigualdades sociais, pelo fato de ocuparem a família no processo agrícola, além de favorecerem outras dimensões sociais. É de se notar que, de um total aproximado de 4,8 milhões de estabelecimentos rurais existentes no Brasil, 4,1 milhões correspondem à agricultura familiar, alcançando, assim, 85% dos estabelecimentos, não obstante ocuparem apenas 30% da área total agricultável no país e responderem por quase 40% da produção agropecuária nacional, segundo dados expostos na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Esse tipo de agricultura possui aspectos importantes na PNSAN, uma vez que praticamente não faz uso de agrotóxicos, gerando assim alimentação mais saudável para o consumo. Outra percepção é de cunho econômico, pois as famílias, ao produzirem os seus próprios alimentos, estão menos sujeitas às variações monetárias geradas pela inflação.

No âmbito dos programas de governo, a agricultura familiar encontra-se contemplada pelo Programa 0351 - Agricultura Familiar – PRONAF, cujo objetivo é fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores. Os créditos para o programa estão sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo a maior parte destinada a financiamentos através de Operações Oficiais de Crédito.

O Governo vem implementando o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696/2003) com o objetivo de garantir a comercialização da produção dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária por meio da compra direta, da compra antecipada e de três ações: compra local, reposição de estoques de segurança alimentar e compra de leite no Nordeste. Dessas ações, a que

mais avançou foi a compra direta para reposição de estoques de segurança alimentar, embora restrita a alguns poucos produtos e às regiões Centro-Oeste e Sul.

Ao se analisar os créditos alocados no apoio e fortalecimento da agricultura familiar, pode-se perceber que o Programa vem, desde 2002, tendo sucessivas quedas. Como se pode observar do quadro a seguir, em 2002 foram alocados R\$ 385,0 milhões, contra R\$ 216,4 milhões em 2004, o que representa queda de 43,79%, em valores nominais, na alocação orçamentária. Este fato é agravado pela inflação de 24,69% (IPCA), no período Jan-2002 a Fev-2004, o que importa queda real ainda mais expressiva nos valores orçados. Devem ser destacadas as ações 0620 - Apoio a projetos municipais de infra-estrutura e serviços em agricultura familiar, que teve queda de 58,61%, nos valores orçados, entre 2002 e 2004, e 0359 - Contribuição ao Fundo Garantia-safra, com redução de 72,80%.

Verifica-se também que ocorreu uma queda nos valores liquidados no período em comento, além da baixa execução financeira – 52,74% do autorizado do PRONAF foi executado em 2002, contra 49,03%, em 2003. No que concerne à execução física, a ação 0620 apoiou 2.385 municípios, o que corresponde a 204% do programado, enquanto a ação 4448 capacitou 160.670 agricultores (100% da meta).

Agricultura Familiar – Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	R\$ milhões					
				Lei + Créditos (Autorizado)			Liquidado		
				2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
0351	Agricultura familiar – PRONAF	0620	Apoio a projetos municipais de infra-estrutura e serviços em agricultura familiar	241,8	153,3	100,1	179,9	75,4	0,0
		4260	Fomento à assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares	0,0	0,0	47,5	0,0	0,0	0,0
		4280	Fomento a projetos de diversificação econômica e agregação de valor na agricultura familiar	0,0	0,0	27,9	0,0	0,0	0,0
		4448	Capacitação de agricultores familiares	38,4	47,8	11,3	23,1	26,9	0,0
		4266	Disponibilização de insumos para a agricultura familiar	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0
		0359	Contribuição ao Fundo Garantia Safra (Lei 10.700/2003)	104,8	82,3	28,5	0,0	36,6	0,0
Apoio ao agricultor familiar – Total				385,0	283,4	216,4	203,1	138,9	0,0

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos e execução financeira 2004, atualizada até 19/03/2004.

As reduções sucessivas nos recursos alocados na Agricultura Familiar têm comprometido os objetivos dessa ação e conseqüentemente do próprio Programa Fome Zero, uma vez que a produção de alimentos, aliada ao fortalecimento da Agricultura Familiar, é importante ação de geração de empregos, igualmente almejada pelas políticas estruturais do Fome Zero.

Reforma Agrária

Embora não faça parte especificamente do capítulo do Decreto n.º 4.229/2002, que trata da PNSAN, a reforma agrária é instrumento de grande importância em relação a essa política, devido principalmente ao caráter da produção de alimentos. Também possui vínculo com os objetivos do Fome Zero, seja pelos aspectos emergenciais de produção e fornecimento de alimentos, seja pelo caráter estrutural de geração de empregos, ambas, políticas do Fome Zero. Assim, a questão agrária repercute na produção de alimentos e na redução da insegurança alimentar, uma vez que as famílias beneficiadas pelo programa geram alimento para o autoconsumo, e também na inclusão social, por meio da geração de emprego e renda.

No campo de ação de governo em relação à questão agrária, a linha de atuação do Fome Zero impõe a necessidade de que sejam estabelecidas ações de inserção da produção agrícola dos

assentados nos mercados locais através de garantia de compra de estoque pelo Governo. No entanto, segundo especialistas, o autoconsumo é aspecto dos mais importantes, até mais necessário do que a renda monetária que as famílias venham a obter com a venda da produção agrícola.

Ao se analisar os orçamentos do período entre 2002-2004, pode-se constatar crescimento de 20,03% nos créditos alocados nessa linha de ação, conforme se depreende do quadro a seguir. Este valor é inferior, portanto, à inflação medida no período Jan-2002 a Fev-2004, que foi de 24,68%, o que demonstra que, considerada a inflação, ocorreu uma queda de 4,66 pontos percentuais nos créditos orçamentários, entre 2002 e 2004.

Reforma Agrária – Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Lei + Créditos (Autorizado)			Liquidado		
				2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
				R\$ milhões					
0135	Assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais	4460	Obtenção de imóveis rurais para reforma agrária	362,7	462,6	400,0	287,3	408,9	0,7
		0062	Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas	144,3	144,3	200,9	134,3	114,7	0,0
		4296	Implantação de projetos de assentamento rural	123,4	62,0	52,9	93,5	40,4	0,0
		4464	Assistência técnica e capacitação de assentados – Implantação	11,1	11,1	10,8	10,8	10,8	0,0
0137	Desenvolvimento sustentável na Reforma Agrária	0427	Concessão de crédito-instalação aos assentados – Recuperação	92,5	92,5	121,6	83,8	76,9	0,0
		4312	Recuperação, qualificação e emancipação de projetos	14,9	58,3	37,0	14,4	37,8	0,0
		4358	Titulação, concessão e destinação de imóveis rurais	6,6	4,9	7,1	6,2	4,5	0,0
		4470	Assistência técnica e capacitação de assentados – Recuperação	6,1	9,6	8,9	5,7	9,5	0,0
		5158	Consolidação e emancipação de assentamentos da reforma agrária			19,7			0,0
		4320	Fomento à agroindustrialização, à comercialização e a atividades pluriativas solidárias	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0
1116	Crédito fundiário	0061	Concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais	247,5	248,5	340,6	226,8	247,9	0,0
		1545	Estruturação de assentamentos e investimentos comunitários	50,0	50,0	70,2	24,2	34,5	0,8
Reforma Agrária – Total				1.059,1	1.143,9	1.275,6	887,0	985,9	1,6

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos e execução financeira 2004, atualizada até 19/03/2004.

Verifica-se também que ocorreu um acréscimo no liquidado no período em comento – 83,75% do autorizado foi executado em 2002, contra 86,65%, em 2003, o que vai ao encontro das políticas almejadas pelo Fome Zero. As principais ações tiveram o seguinte comportamento no período: Ação 4460 - Assentamentos sustentáveis para trabalhadores, teve 79,21% executado em 2002 e 88,39% de execução em 2003; Ação 0062 - Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas, teve 93,05% de execução dos recursos em 2002, contra 79,46% em 2003; e Ação 0061 - Concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais, com 91,63% executados em 2002 e 99,75% em 2003. As metas físicas das diversas ações que compõem a Reforma Agrária podem ser verificadas no Anexo I.

No exercício de 2003, o Tribunal realizou avaliação do Programa Novo Mundo Rural com o intuito de verificar se as condições institucionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA para a execução das ações relativas ao desenvolvimento dos assentamentos, compreendendo assistência técnica e capacitação, elaboração do Plano de Desenvolvimento do

Assentamento Rural – PDA e acompanhamento dos serviços, têm facilitado à organização e gestão dos assentamentos e a capacitação dos beneficiários, com vistas a transformá-los em agricultores sustentáveis.

O foco do trabalho foi assim definido ante a constatação, na fase de planejamento da auditoria, de dificuldades institucionais e operacionais para execução dos programas de Reforma Agrária, que se caracterizavam, principalmente, pela concentração de informações, indisponibilidade de dados nos sistemas, fragmentação da execução das ações nos assentamentos rurais, comunicação e coordenação precárias entre a Administração Central do INCRA e as Superintendências Regionais, falta de estrutura de acompanhamento e supervisão das ações e inexistência de um plano estratégico voltado às ações da reforma agrária.

Foram evidenciados também diversos problemas na prestação de serviços aos beneficiários, em razão da falta de infra-estrutura básica nos assentamentos, precariedade da assistência técnica, seleção inadequada, endividamento dos agricultores, não-observância do PDA, ausência de planejamento e organização dos assentamentos.

As conclusões do trabalho indicam que há falta de apoio à organização dos assentamentos rurais. Nas situações em que esse apoio se materializa, as ações são provenientes de órgãos estaduais de assistência técnica, movimentos sociais e de sindicatos. A atuação do INCRA é esporádica e voltada ao controle e fiscalização dos lotes e regularização da situação das famílias. Os assentamentos visitados estão ainda em fase de estruturação (a seleção priorizou assentamentos criados a partir de 1997) e o quadro, em geral, é de dificuldade de articulação de interesses, instabilidade das relações internas e de baixo grau de informações.

Quanto ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural - PDA, observam-se os seus efeitos em situações em que a população beneficiada conta com o suporte de ações formativas, que já se fazem sentir na estruturação do assentamento. Em geral, as orientações repassadas durante a fase de elaboração do PDA não se manifestam nas experiências individuais. Contudo, como é um meio de se levar informação, nota-se que os assentamentos beneficiados pela ação apresentam maior grau de mobilização em torno de seus interesses.

Quanto à assistência técnica, foi constatado que as experiências voltadas aos aspectos técnicos de produção e aspectos gerenciais são pontuais e descontínuas. Em alguns casos, não há prestação de serviços na área. Os trabalhos executados envolvem, sobretudo, atividades de elaboração de projetos de crédito, laudos, negociação de dívidas e realização de serviços burocráticos junto aos agentes financeiros. Verificam-se as evidências desse apoio, de qualquer forma, nas situações em que os serviços são prestados, seja por meio da elaboração do projeto de crédito para financiamento junto ao PRONAF, seja por orientação direcionada a grupos de beneficiários.

As condições institucionais para execução das ações também são adversas. O quadro é de alta rotatividade de dirigentes, falta de articulação entre os diversos setores que compõem a autarquia, falta de coordenação das ações, descontinuidade administrativa, informações não disponíveis, informalidade na execução das atividades e insuficiência e inadequação dos mecanismos de acompanhamento das ações realizadas nos assentamentos rurais.

O Relatório foi apreciado na Sessão de 7/4/2004, tendo sido proferido o Acórdão 391/2004-TCU-Plenário, definindo recomendações para melhoria do Programa.

Abastecimento alimentar

As ações do Programa de Abastecimento Agroalimentar têm por objetivo possibilitar que todos os segmentos da população tenham acesso a alimentos em condições apropriadas, em termos de quantidade, preço e qualidade, com importante repercussão na composição do consumo das famílias. Este

aspecto liga-se à PNSAN. Outro aspecto relacionado às ações de abastecimento alimentar diz respeito à política do Fome Zero de fortalecimento de economias locais através da compra de estoques de alimentos da agricultura familiar.

Na medida em que a composição dos custos dos alimentos é definida pelos agentes produtivos e comerciais, a atuação do abastecimento alimentar é importante medida de redução de custos de alimentos, o que contribui para o acesso das populações mais carentes a alimentos mais baratos. Nos municípios de pequeno e médio portes, este tipo de ação possui a faculdade de junção do abastecimento com a promoção do desenvolvimento rural, com ênfase na geração de empregos. Essa estratégia também gera ganhos de redução de custos de transportes, além de favorecer a obtenção de alimentos com menor grau de processamento industrial.

Em termos orçamentários, se for considerado o período 2002-2004, o programa apresenta crescimento de 76,94% no aporte de créditos, como se pode observar do quadro que se segue, contra uma inflação de 24,68%, nos meses compreendidos entre Jan-2002 a Fev-2004. Já o liquidado em relação aos créditos autorizados apresenta índices de 14,58% em 2002 e 43,12% de execução em 2003.

Abastecimento Alimentar – Histórico orçamentário e financeiro (2002-2004)

R\$ milhões

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Lei + Créditos (Autorizado)			Liquidado		
				2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
0352	Abastecimento agroalimentar	2130	Formação de estoques públicos	1.448,0	1.526,3	2.473,9	211,9	680,9	74,9
		2798	Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	0,0	0,0	140,0	0,0	0,0	0,0
		2138	Aquisição de produtos para comercialização	57,9	57,1	57,8	5,9	0,0	2,8
		2829	Administração da rede própria de armazéns	8,0	4,0	7,0	3,1	3,6	0,0
Estoque de alimentos e compra da Agricultura Familiar				1.513,9	1.587,4	2.678,7	220,1	684,5	77,7

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal e banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

(1) Lei + Créditos e execução financeira 2004. Atualizada até 19/03/2004.

Outras linhas de ação

As demais linhas de ações do Programa Fome Zero elencadas dizem respeito aos Programas Primeiro Emprego, Educação Alimentar e Convivência com o Semi-Árido (cisternas). Essas ações são desenvolvidas em conjunto com outros ministérios, no caso do Programa Primeiro Emprego, ou com a sociedade civil, no caso do Programa de Convivência com o Semi-Árido.

O Programa Primeiro Emprego visa inserir jovens de 14 a 24 no mercado de trabalho, capacitando e facilitando a obtenção do seu primeiro emprego.

Esse Programa, no entanto, para que possa efetivamente alcançar seus objetivos, necessita, além da participação governamental, também da adesão da sociedade civil. Essas condições externas, portanto, devem ser consideradas para que se possa implementar a geração de emprego para jovens. Assim, essa ação deve ser avaliada sob óticas que considerem outros aspectos, além dos orçamentários, como o crescimento econômico do país.

A construção de cisternas é uma articulação feita entre governo e sociedade civil. Essa ação construiu 6.843 cisternas em 2003. Além da atuação governamental, a sociedade civil tem participado dessa ação, a exemplo da Federação Brasileira de Bancos, que apóia o projeto de construção de 10.000 cisternas; e o programa desenvolvido pela Ong ASA – Articulação do Semi-Árido Brasileiro, que tem como meta a construção de um milhão de cisternas rurais através do Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC, nessa região, em cinco anos, com capacidade de abastecimento de 16.000 litros cada,

o que daria para o abastecimento familiar durante 6 a 8 meses, com custo estimado em R\$ 1,431 bilhão, beneficiando cinco milhões de pessoas.

O Programa de Educação Alimentar e Nutricional possui como objetivo disseminar práticas de segurança alimentar, combater o desperdício, estimular a adoção de uma dieta mais saudável, valorizando a melhoria do hábito alimentar e o consumo de alimentos regionais. Este tipo de ação é estendido a toda a população brasileira. No caso das famílias em situação de pobreza, além das ações educacionais, o objetivo do Governo consiste em garantir a compra do estoque familiar.

Por pertinente, as diversas condições externas que afetaram o sucesso do Fome Zero em 2003, segundo discurso do ex-ministro do Mesa José Graziano, foram: aumento recorde do desemprego no país; redução de 13,3% na renda dos assalariados; baixa mobilização das ações de reforma agrária; contingenciamento de programas sociais; e redução de 5% no consumo real de alimentos. Esses fatos demonstram que o Fome Zero depende também, para promover as mudanças almejadas, de condições macroeconômicas não gerenciáveis por seus gestores diretos (entenda-se Ministério do Desenvolvimento Social), mas sim por outros setores do Governo Brasileiro, sendo influenciado ainda por outros aspectos cuja competência não se insere somente no Estado, mas também na sociedade civil.

6.3.4 Auditorias realizadas pelo TCU relacionadas ao Fome Zero

Os trabalhos de fiscalização realizados no decorrer de 2003 e no primeiro semestre de 2004, no âmbito do TCU, objetivaram, em cumprimento ao Acórdão 1.046/2003-TCU-Plenário, identificar os seguintes pontos, relativamente aos programas mapeados junto aos diversos atores envolvidos na formatação e formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar: a) a ocorrência de priorização de programas/ações, municípios e/ou grupos de beneficiários, em função do Programa Fome Zero; b) a forma de articulação do órgão gestor do programa/ação com o então MESA; e c) de que maneira o programa/ação está estruturado para contribuir para a redução da segurança alimentar dos respectivos beneficiários.

Foram realizadas auditorias e monitoramentos da implementação de recomendações do Tribunal nos programas Saúde da Família, Alfabetização Solidária, Seguro-Desemprego, Novo Mundo Rural, Morar Melhor, Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e no Programa Bolsa-Alimentação.

Programas priorizados

Constatou-se, no exercício de 2003, a priorização de ações voltadas para a distribuição e produção de alimentos.

O PRONAF, por exemplo, desenvolveu ação emergencial no semi-árido, em parceria com o então MESA, que apoiou 60 mil famílias não beneficiadas com a ação de garantia de safra. Foi, nesse sentido, implementado, juntamente com o MESA e a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, o Programa de Aquisição de Alimentos, cuja finalidade é incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. Registre-se que os recursos arrecadados com a venda desses estoques deverão ser destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

Observou-se também que o Programa de Aquisição de Alimentos potencializou o Programa Novo Mundo Rural por intermédio de sua ação de assistência social às famílias acampadas. Os alimentos foram adquiridos por força de convênio celebrado entre o MESA e a CONAB, sendo distribuídos pelo INCRA, por meio das Superintendências Regionais. Os recursos para a ação faziam

parte do Orçamento Geral do INCRA. Por sua vez, os recursos previstos no Termo Aditivo ao convênio, assinado em 22/7/2003, constavam da dotação orçamentária alocada ao MESA/PR no Programa de Trabalho “Combate à fome com assistência financeira à família, visando à complementação de renda para a compra de alimentos (Fome Zero)”. Dos quase mil agricultores atendidos, cerca de 900 encontravam-se em assentamentos.

No tocante ao Programa Bolsa-Alimentação, verificou-se a ampliação de 206.617 vagas para 774 municípios do semi-árido com o objetivo de atender às famílias então inscritas no programa Bolsa-Renda, tendo sido registrada a priorização dos Estados indicados pelo MESA para o início da implantação da vigilância alimentar e nutricional (PI e RN).

Relativamente ao PNAE, foi constatada a extensão da cobertura do Programa a crianças entre zero e três anos atendidas por creches públicas a partir de junho de 2003 (estabelecida inicialmente pela Resolução nº 015, de 16 de junho de 2003, atualmente disciplinada na Resolução nº 035, de 1º de outubro de 2003, do Conselho Deliberativo do FNDE). Quanto a esse Programa, foi observado, ainda, que o valor repassado por aluno/dia da educação infantil e ensino fundamental das escolas indígenas (Resolução nº 045, de 31 de outubro de 2003, do Conselho Deliberativo do FNDE) foi elevado para R\$ 0,34, sendo R\$ 0,13 a cargo do FNDE e R\$ 0,21 provenientes do orçamento do extinto MESA, com base na constatação feita por aquele Ministério de que as comunidades indígenas se encontravam em situação de insegurança alimentar e alto risco de desnutrição.

De outra parte, não foi evidenciada repercussão financeira no Programa Morar Melhor em razão do Fome Zero. No entanto, há que se destacar que o Manual de Consulta Prévia e Seleção do Programa Morar Melhor, que disciplina diretrizes e normas para o exercício de 2003, previa que o processo de seleção dos estados e municípios consideraria as disponibilidades orçamentária e financeira, conferindo atendimento prioritário às propostas que estivessem integradas a outras intervenções ou programas da União, em particular com aqueles geridos pelo extinto MESA.

Além disso, não houve relato de priorização, em função do Fome Zero, dos Programas Alfabetização Solidária, Seguro-Desemprego, Erradicação do Trabalho Infantil, Saúde da Família e Agente Jovem.

As iniciativas do Fome Zero nos dez programas examinados indicam que houve efetiva priorização das ações de distribuição de alimentos, de caráter emergencial, vinculadas à merenda escolar (PNAE), reforma agrária (Novo Mundo Rural) e Bolsa-Alimentação. Os programas estruturantes foram apoiados mediante o incentivo à produção de alimentos, por intermédio da agricultura familiar e do fortalecimento do setor produtivo de leite e laticínios (PRONAF e Programa de Aquisição de Alimentos), bem como mediante o aumento do incentivo à assistência farmacêutica básica a municípios mais carentes.

Articulação com o MESA

A forma de articulação dos gestores dos programas examinados com o extinto MESA refletiu o grau de prioridade a eles conferido.

Com relação ao Programa Bolsa-Alimentação, não foi identificado instrumento legal que consolidasse a atuação conjunta do MESA e do Ministério da Saúde, tendo a cooperação se baseado no interesse mútuo em implantar a vigilância alimentar e nutricional em Estados prioritários e em elaborar conjuntamente material de apoio à capacitação para a vigilância nutricional.

Por outro lado, verificou-se que as articulações do MESA com a Secretaria de Agricultura Familiar ocorreram com a formalização de termos de ajustes e de cooperação técnica para os repasses de recursos destinados à assistência técnica e extensão rural, sendo que a integração na Ação Emergencial no Semi-árido e no Programa de Aquisição de Alimentos baseou-se em ajustes informais para a definição de

procedimentos, rotinas e atribuições. Com relação à ação do Garantia-safra, foi apurado que os recursos foram alocados diretamente no orçamento disponibilizado ao MDA, utilizando-se o Fundo de Combate à Pobreza. De outra parte, constatou-se que a relação do MESA com a CONAB estava formalizada pelo Convênio nº 01/2003 e que a CONAB, por sua vez, articulou-se com o INCRA para a distribuição de alimentos, a partir dos documentos denominados “Recomendações Operacionais CONAB/INCRA” e “Recomendações Operacionais CONAB/INCRA/OAN nº 01/2003”, que definem competências e procedimentos de controle para distribuição de cestas de alimentos nos acampamentos de “sem terra” em todo o país, independentemente do município em que estivessem localizados. Foi averiguado, ainda, que os alimentos eram entregues na quantidade e qualidade exigidas pelo MESA.

No âmbito do PNAE, os trabalhos de fiscalização desta Corte indicaram que a articulação realizada entre o FNDE e o MESA deu-se a partir da edição da Portaria Interministerial nº 024, de 30 de janeiro de 2003, a qual instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (formado por representantes do Ministério da Educação, Gabinete do MESA, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e Ministério da Assistência e Promoção Social - MPAS), com o objetivo de desenvolver diretrizes e políticas de qualidade alimentar e nutricional.

No entanto, quanto ao Programa Brasil Alfabetizado, no qual inseria-se o Alfabetização Solidária, verificou-se que os procedimentos de articulação não foram formalizados entre o Ministério da Educação e o MESA, havendo tão-somente troca de informações e orientações, sem ter sido realizado planejamento conjunto das ações.

Não há relato de ações consistentes de articulação entre o MESA e os Programas Seguro-Desemprego, Saúde da Família, Morar Melhor, Agente Jovem e Erradicação do Trabalho Infantil, fato que reflete, mais uma vez, a preferência daquele Ministério por ações ligadas à distribuição e produção de alimentos, sem conceder atenção equivalente a programas estruturantes.

Contribuições dos Programas na redução da insegurança alimentar

Os programas avaliados pelo TCU, na sua maioria, apesar de não terem se organizado especificamente para atender ao Fome Zero, contribuíram para a redução da insegurança alimentar dos respectivos beneficiários.

O Programa de Saúde da Família – PSF/MS, por exemplo, foi fundamental na implementação das ações que visem à redução da insegurança alimentar em seus locais de atuação. Pode-se enumerar algumas dessas ações, que já estavam em andamento antes da implantação do Fome Zero: prevenção e controle das carências nutricionais; incentivo ao aleitamento materno; orientação para a alimentação saudável em todas as fases do ciclo de vida. Vale ressaltar, nesse particular, a capacitação realizada de 290 técnicos e conselheiros estaduais, nas 27 unidades federadas, nos temas: direito humano à alimentação, segurança alimentar e nutricional e promoção de alimentação saudável no ciclo de vida.

Da mesma forma, o Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, preexistente ao Fome Zero, executou ações estruturantes por intermédio do treinamento de mão-de-obra e do serviço de recolocação do trabalhador desempregado no mercado de trabalho (Planfor e sistema Sine). Merece registro, nesse sentido, a correlação existente entre as questões relativas à redução da pobreza, da fome e das desigualdades sociais e as ações do Seguro-Desemprego, que visam assegurar os serviços de proteção social à população mais vulnerável à exclusão social, mediante transferência de recursos para os trabalhadores no momento de fragilidade socioeconômica, que sucede a perda do vínculo empregatício.

Observou-se também, como inclusive já consignado anteriormente neste trabalho, que o Programa Bolsa-Alimentação, que passou a integrar o Programa Unificado Bolsa-Família em outubro de 2003, já desenvolvia ações inerentes ao Fome Zero, destacando-se a educação alimentar e nutricional, o apoio ao autoconsumo alimentar, a alimentação escolar, o apoio à agricultura alimentar, o

cooperativismo, a implantação de bancos de alimentos e de restaurantes populares, e outros. Coube ao Ministério da Saúde a tarefa de coordenar as atividades de vigilância alimentar e nutricional da população (SISVAN), o desenvolvimento de material técnico para distribuição entre os profissionais responsáveis pela implementação do Programa e os beneficiários, além da consolidação dos dados de acompanhamento dos beneficiários coletados pelos estados/municípios.

O conjunto de ações do PRONAF já permitia, igualmente, a implementação de atividades integradas e estruturantes junto aos seus beneficiários diretos – agricultores familiares – no contexto da redução da insegurança alimentar. As ações implementadas visaram, entre outras finalidades, garantir a auto-sustentabilidade alimentar das famílias dos agricultores, podendo ser citadas, como exemplo, as Operações de Crédito Rural de Investimento aos agricultores familiares do Grupo B (com renda de até R\$ 2.000,00) e de Custeio àqueles do Grupo C (com renda de até R\$ 14.000,00), os quais mantêm expressiva parcela de suas produções para o consumo alimentar, cujo excedente destina-se ao abastecimento interno.

Conforme já visto anteriormente, o PNAE também está estruturado para contribuir para a redução da insegurança alimentar dos respectivos beneficiários, mediante o desenvolvimento de diretrizes e políticas de qualidade alimentar e nutricional.

Por sua vez, foi constatada, no âmbito do Programa Novo Mundo Rural, a implementação de ações com o intuito de reduzir a insegurança alimentar dos assentados, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos e da aquisição de cestas básicas para distribuição nos acampamentos formados para acesso à terra em todo o país (ação Assistência Social às Famílias Acampadas do Programa Novo Mundo Rural – Assentamento dos Trabalhadores Rurais).

De outra parte, considerou-se limitada a contribuição das ações do Morar Melhor para a redução da insegurança alimentar dos seus beneficiários, nada obstante as melhorias habitacionais promovidas incorporarem benefícios diretos à salubridade das famílias atendidas, no momento que prevêem soluções para abastecimento de água e esgotamento sanitário, com potencial impacto na melhora do manuseio e lavagem de alimentos, contribuindo, assim, no quesito qualidade da alimentação. Adotando-se o critério público-alvo, tem-se que as ações do Morar Melhor atendem, ainda que não exclusivamente, a população abaixo da linha de pobreza e indigência, logo têm interseção com a parcela mais carente e vulnerável da população brasileira, foco prioritário do Fome Zero.

Quanto ao Projeto Agente Jovem, observou-se que suas ações contribuem para a redução da insegurança alimentar das famílias dos beneficiários. Com efeito, o pagamento da bolsa de R\$ 65 é feito a jovens de 15 a 17 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. No âmbito desse público-alvo, o dinheiro da bolsa muitas vezes ajuda a compor a renda familiar, de forma a fazer frente às necessidades básicas de seus membros. A capacitação do Agente Jovem, por sua vez, visa, dentre outros propósitos, criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino; e desenvolver ações que facilitem sua integração e interação, quando da sua inserção no mundo do trabalho. Há, portanto, uma conexão clara entre esses objetivos e as causas mais profundas da fome e da pobreza, na medida em que o aumento da escolaridade e a melhoria das condições para o ingresso no mercado do trabalho são consideradas duas das formas mais efetivas para resgatar os indivíduos da condição de pobreza.

Verificou-se, ademais, que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem efeito semelhante ao Agente Jovem sobre as famílias, vez que concede bolsa às crianças que antes trabalhavam em atividades penosas e insalubres, vinculada ao comparecimento à jornada escolar ampliada.

6.3.5 Conclusão

Apesar de o Brasil ser um dos maiores produtores mundiais de alimento, grande parcela da população não tem acesso regular a uma alimentação adequada, sendo a pobreza o fator determinante dessa insegurança alimentar e nutricional, já que, segundo estudos do IPEA, realizados em 2002, 54 milhões de pessoas no Brasil encontram-se abaixo da linha de pobreza (renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo).

O Programa Fome Zero foi lançado pelo atual Governo com o intuito de enfrentar essa questão, por intermédio da implantação de uma política sustentável de segurança alimentar e nutricional. Não obstante a denominação genérica de programa, o Fome Zero deriva de aspectos políticos distintos daquilo que comumente se entende como programa de governo, segundo ditames do art. 2º do Decreto nº 4.052/2001. Indica, na verdade, um conjunto de ações que devem ser priorizadas para se garantir o atingimento de seu objetivo primordial.

Foram propostas três vertentes de ações, articuladas entre as diferentes esferas de Governo: as estruturais, voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção e geração de emprego, entre outros; as específicas, direcionadas ao atendimento emergencial, mediante distribuição de alimentos e transferência de renda; e as locais, implementadas de forma suplementar pelas Prefeituras e pela sociedade civil.

Observou-se, entretanto, que em 2003 os órgãos competentes deram precedência à implementação das ações específicas, tendo sido priorizado o atendimento aos municípios mais carentes do semi-árido nordestino que conviveram com problemas ligados à seca e estiagem. Sem embargo de reconhecer que tais ações, além de amenizar problemas emergenciais, contribuem, ainda que de forma incipiente, para o desenvolvimento de economias locais, a não-implementação concomitante e apropriada das ações estruturais impede a inclusão social de forma sustentável das famílias beneficiadas.

Para que isso ocorra, faz-se necessário que as diversas ações que constituem o Fome Zero estejam melhor articuladas, de tal forma que, por exemplo, ações de incentivo ao aumento da escolaridade estejam integradas com outras que visem à oferta de oportunidades para o aproveitamento desse pessoal com maior capacitação. É importante sinalizar para a população mais carente que não há obstáculos para sua emancipação social, caso contrário há o sério risco de as famílias se envolverem apenas com o lado mais utilitário e assistencialista das ações, como a transferência de renda, sem se comprometerem com o cumprimento das condicionalidades e demais aspectos estruturantes do Programa. Obviamente, tal arranjo teria pouco efeito no combate às causas mais profundas da fome e pobreza no Brasil.

Diante disso, considero necessário expedir recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no sentido de que envide esforços, junto com os diversos setores da administração pública envolvidos na execução do Programa Fome Zero, com vistas a incrementar a implementação das ações estruturais, garantindo, de modo sustentável, a inclusão social dos beneficiários do Programa.

ANEXO I

Fome Zero
Execução Físico-Financeira de Programas e Ações
PPA 2002-2003 e LOA 2003

Valores em R\$ milhões

Cód. Prog. 2004	Cód. Ação 2004	Cód. Prog. 2003	Nome do Programa	Cód. Ação 2003	Nome da Ação ⁽¹⁾	Execução	PPA 2000-2003	Realizado 2000-2003	%	LOA 2003 + Créditos	Realizado 2003	%	Produto	Unidade de Medida	
1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES						Financeiro	5.194	5.194	100,0	3.801	3.357	88,3			
1335	0060	0040	Toda Criança na Escola	0519	Participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima Associados a Ações Sócioeducativas - Bolsa-Escola	Financeiro	3.901	3.901	100,0	1.607	1.564	97,3			
		0271	Abastecimento de Petróleo e Derivados	0789	Concessão do Auxílio-Gás	Financeiro					800	800	100,0		
		0071	Comunidade Ativa	2100	Combate à Fome com Assistência Financeira à Família Visando a Complementação de Renda p/a Compra de Alimentos - Fome Zero	Financeiro	633	633	100,0	1.034	633	61,2			
	099A	0008	Alimentação Saudável	0357	Assistência Financeira à Família visando à Complementação da Renda p/ Melhoria da Nutrição - Bolsa-Alimentação	Financeiro	660	660	100,0	360	360	100,0			
						Físico	4.018.938	4.018.938	100,0	2.000.000	2.338.771	116,9	Bolsa-Alimentação concedida	Unidade	
	6524	-	-	-	-	-									
2. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR						Financeiro	4.543	3.658	80,5	965	954	98,9			
1061	0513	0040	Toda Criança na Escola	0513	Alimentação Escolar	Financeiro	4.543	3.658	80,5	965	954	98,9			
						Físico	152.864.207	148.215	0,1	37.787	36.226	95,9	Aluno Benefic.	Milhar	
3. SAÚDE BÁSICA						Financeiro	14.241	13.555	95,2	4.260	3.910	91,8			
1214	0589	0001	Saúde da Família	0589	Incentivo financeiro à municípios habilitados à parte variável do piso de atenção básica - PAB, para a Saúde da Família	Financeiro	4.548	4.548	100,0	1.663	1.624	97,7			
					Físico	74.122	62.912	84,9	24.200	19.069	78,8	Equipe de Saúde da Família Mantida	Unidade		
	0587			Atendimento Assistencial Básico Referente à Parte Fixa do Piso de Atenção Básica - PAB, nos Municípios em Gestão Plena da Atenção Básica	Financeiro	8.009	7.328	91,5	1.893	1.892	99,9				
				Físico	2.335.720	680.283	29,1	176.801	174.648	98,8	População Coberta	Milhar			
0442	0442	Incentivo financeiro para a expansão e a consolidação da estratégia de Saúde da Família nos municípios com população superior a 100 mil habitantes	Financeiro	13,6	13,6	100,0	26,3	13,6	51,7						
						Físico									

ANEXO I - Continuação

Cód. Prog. 2004	Cód. Ação 2004	Cód. Prog. 2003	Nome do Programa	Cód. Ação 2003	Nome da Ação ⁽¹⁾	Execução	PPA 2000-2003	Realizado 2000-2003	%	LOA 2003 + Créditos	Realizado 2003	%	Produto	Unidade de Medida		
1214	0808	0004	Qualidade e Eficiência do SUS	1823	Implantação, Aparelhamento e Adequação de Unidades de Saúde do SUS	Financeiro	1.458	1.458	100,0	455	285	62,7				
					Físico	6.784	6.297	92,8	5.567	0	0,0	Unid. Implantada/Aparelhada	Unidade			
				4525	Assistência Financeira à Manutenção de Unidades de Saúde do SUS	Financeiro				144	57	39,2				
					Físico											
				5776	Aquisição de Unidade Móvel de Saúde	Financeiro	206	206	100,0	79	38	48,1				
					Físico	3.649	3.411	93,5	1.357	0	0,0	Unidade Móvel de Saúde Adquirida	Unidade			
		0023	Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	2101	Atendimento Médico Especializado Itinerante em Áreas Desassistidas	Financeiro	6,2	1,6	25,6	0,4	0,4	100,0				
						Físico	225.540	138.956	61,6	110.000	0	0,0	Pessoa Atendida	Unidade		
4. FORTALECIMENTO DA ECONOMIA FAMILIAR						Financeiro	5.924	4.704	79,4	1.567	1.152	73,5				
Primeiro Emprego						Financeiro				140	27	19,3				
1329	4787	0103	Geração de Emprego e Renda	2262	Concessão de Auxílio Financeiro a Jovens Habilitados ao Primeiro Emprego Inseridos no Serviço Voluntário	Financeiro					24	9	39,0			
					Físico											
	0688			Estímulo Financeiro ao Empregador para a Geração do Primeiro Emprego Destinado a Jovens	Financeiro				78	0	0,0					
				Físico												
	4788			2260	Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	Financeiro				24	17	67,6				
						Físico										
	4789			2268	Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	Financeiro				14	1	8,1				
						Físico										
4786	-	-	-	-	-											
Apoio ao agricultor familiar						Financeiro	1.168	940	80,5	284	139	49,0				
0351	0620	0351	Agricultura Familiar - PRONAF	1086	Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais	Financeiro	860	632	73,5	153	75	49,2				
					Físico	6.362	6.362	100,0	1.169	2.385	204,0	Munic. Apoiado	Unidade			
	4448			3651	Capacitação de Agricultores Familiares	Financeiro	102	102	100,0	48	27	56,3				
						Físico	309.435	309.435	100,0	160.670	160.670	100,0	Agric. Capacitado	Unidade		
	0359			0359	Contribuição ao Fundo Seguro-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	Financeiro	206	206	100,0	82	37	44,5				
						Físico	Ação não possui dados físicos									
	4260			-	-	-	-	-								
	4280			-	-	-	-	-								
4266	-	-	-	-	-											

ANEXO I - Continuação

Cód. Prog. 2004	Cód. Ação 2004	Cód. Prog. 2003	Nome do Programa	Cód. Ação 2003	Nome da Ação ⁽¹⁾	Execução	PPA 2000-2003	Realizado 2000-2003	%	LOA 2003 + Créditos	Realizado 2003	%	Produto	Unidade de Medida		
Reforma agrária						Financeiro	4.756	3.764	79,1	1.144	986	86,2				
0135	4460	0135	Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais	5611	Obtenção de Terras	Financeiro	1.925	1.252	65,1	463	409	88,4				
						Físico	7.243.629	4.621.558	63,8	1.705.708	425.527	24,9	Área Obtida	Hectares		
	0062			0062	Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	Financeiro	540	540	100,0	144	115	79,5				
						Físico	281.965	172.258	61,1	37.000	29.903	80,8	Fam. Beneficiada	Unidade		
	4296			5527	Topografia em Áreas de Assentamento Rural	Financeiro	74	51	68,7	13	6	46,7				
						Físico	185.000	118.084	63,8	33.300	12.319	37,0	Fam. Atendida	Unidade		
						Financeiro	34,5	14,2	41,1	3,7	3,2	87,6				
						Físico	345.000	106.876	31,0	37.000	20.632	55,8	Família Atendida	Unidade		
	4464			0136	Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos	3667	Investimento em Infra-estrutura Básica para Assentamentos Rurais	Financeiro	422	315	74,6	45	31	68,7		
								Físico	263.674	250.918	95,2	28.036	22.993	82,0	Fam. Beneficiada	Unidade
5613		Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	Financeiro			153	69	45,2	11,1	10,8	96,9					
	Físico		845.473	331.054	39,2	37.000	44.089	119,2	Fam. Assistida	Unidade						
0137	0427	0137	Emancipação de Assentamentos Rurais	0427	Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998	Financeiro	263	263	100,0	93	77	83,1				
						Físico	149.177	127.404	85,4	37.000	19.405	52,4	Família Beneficiada	Unidade		
	4312			5530	Topografia em Áreas de Assentamentos Rurais Criados até 1998	Financeiro	34,0	33,4	98,2	13,3	4,2	31,6				
						Físico	128.606	92.749	72,1	33.300	11.405	34,2	Fam. Atendida	Unidade		
						Financeiro	10,0	10,0	100,0	3,7	3,1	83,3				
						Físico	120.432	87.975	73,0	37.000	28.298	76,5	Fam. Atendida	Unidade		
	5158			3668	Infra-estrutura Complementar para Emancipação de Assentamentos Rurais Criados até 1998 ⁽²⁾	Financeiro	218	133	61,0	41,3	30,5	73,8				
						Físico	137.075	137.075	100,0	37.000	45.123	122,0	Família Beneficiada	Unidade		
	4470			5533	Assistência Técnica e Capacitação de Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998	Financeiro	25	25	100,0	9,6	9,5	99,0				
						Físico	232.850	215.367	92,5	37.000	51.476	139,1	Família Assistida	Unidade		
4358	0135	Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais	2111	Titulação de Terras	Financeiro	17,0	17,0	100,0	4,9	4,5	92,2					
					Físico	303.242	169.783	56,0	37.273	3.637	9,8	Imóvel Titulado	Unidade			
4320	-	-	-	-												
1116	0061	0135	Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais	0061	Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais - BANCO DA TERRA	Financeiro	883	883	100,0	249	248	99,8				
						Físico	3.158.180	1.697.981	53,8	861.720	178.750	20,7	Área Obtida	Hectares		
	1545	0136	Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos	1545	Implantação de Infra-estrutura Básica em Assentamentos Rurais - Combate à Pobreza Rural	Financeiro	158	158	100,0	50	35	69,0				
					Físico	19.512	15.903	81,5	12.200	3.703	30,4	Família Beneficiada	Unidade			

ANEXO I - Continuação

Cód. Prog. 2004	Cód. Ação 2004	Cód. Prog. 2003	Nome do Programa	Cód. Ação 2003	Nome da Ação ⁽¹⁾	Execução	PPA 2000-2003	Realizado 2000-2003	%	LOA 2003 + Créditos	Realizado 2003	%	Produto	Unidade de Medida
5. ESTOQUE DE ALIMENTOS E COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR						Financeiro	3.318	3.264	98,4	1.587	685	43,1		
0352	2130	0352	Produção e Abastecimento Alimentar	2130	Formação de Estoques Públicos - AGF/BB/CONAB	Financeiro	3.318	3.264	98,4	1.526	681	44,6		
					Físico	46.987.364	46.987.364	100,0	4.601.000	38.004.106	826,0	Prod. Adquirido	Tonelada	
	2138			2138	Aquisição de Produtos de Alimentação Básica	Financeiro				57	0	0,0		
	2829	2829	Administração da Rede Armazenadora	Financeiro				4,0	3,6	88,8				
	2798	-	-	-	-									
T O T A L						Financeiro	33.220	30.375	91,4	12.181	10.057	82,6		

Fontes: Secretaria de Orçamento Federal e Balanço Geral da União - 2003.

Nota: (1) Ações definidas a partir da Nota Técnica n.º 044 ASTEC-DEPLAN/MESA, de 12/11/2003. Foram consideradas apenas as ações de maior materialidade em cada uma das cinco linhas de atuação destacadas na tabela.

(2) A Ação 3668, do Programa 0137, em 2003, foi desmembrada nas ações 4312 e 5158, do mesmo programa, em 2004.

(3) A coluna de percentual (%) foi obtida com os valores completos.

ANEXO II

Fome Zero

Alterações nos Códigos de Programas e Ações - 2002-2004

Cód. Prog. 2004	Nome do Programa	Código Ação 2004	Nome da Ação ⁽¹⁾	Cód. Prog. 2003	Código Ação 2003	Cód. Prog. 2002	Código Ação 2002
1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES							
1335	Transferência de Renda com Condicionalidades	006O	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	0040	0519	0040	0519
				0271	0789	-	-
				0071	2100	-	-
		099A	Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais	0008	0357	0008	0357
6524	Serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios de transferência direta de renda	-	-	-	-		
2. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR							
1061	Brasil escolarizado	0513	Apoio à alimentação escolar na educação básica	0040	0513	0040	0513
3. SAÚDE BÁSICA							
1214	Atenção básica em saúde	0589	Incentivo financeiro à municípios habilitados à parte variável do piso de atenção básica - PAB	0001	0589	0001	0589
				0587	Atendimento assistencial básico nos municípios brasileiros	0001	0587
		0808	Estruturação de serviços da rede de atenção básica de saúde	0004	1823	0004	1823
				0004	4525	0004	4525
				0004	5776	0004	5776
		0023	2101	0023	2101		
0442	Incentivo financeiro para a expansão e consolidação da estratégia de saúde da família	0001	0442	-	-		
4. FORTALECIMENTO DA ECONOMIA FAMILIAR							
1329	Primeiro Emprego	4787	Concessão de auxílio-financeiro a jovens habilitados ao primeiro emprego	0103	2262	-	-
		0688	Estímulo financeiro ao empregador para geração do primeiro emprego	0103	0472	-	-
		4788	Qualificação de jovens para o serviço voluntário	0103	2260	-	-
		4789	Qualificação e assistência técnica ao jovem para o empreendedorismo	0103	2268	-	-
		4786	Capacitação e monitoramento da juventude rural (Projeto Amanhã)	-	-	-	-
0351	Agricultura familiar - PRONAF	0620	Apoio a projetos municipais de infra-estrutura e serviços em agricultura familiar	0351	1086	0351	1086
		4260	Fomento à assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares	-	-	-	-
		4280	Fomento a projetos de diversificação econômica e agregação de valor na agricultura familiar	-	-	-	-
		4448	Capacitação de agricultores familiares	0351	3651	0351	3651
		4266	Disponibilização de insumos para a agricultura familiar	-	-	-	-
		0359	Contribuição ao Fundo Garantia Safra (Lei 10.700/2003)	0351	0359	0351	0359
0135	Assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais	4460	Obtenção de imóveis rurais para reforma agrária	0135	5611	0135	5611
		0062	Concessão de Crédito-instalação às famílias assentadas - Implantação	0135	0062	0135	0062
				0135	5527	0135	5527
		4296	Implantação de projetos de assentamento rural	0135	5608	0135	5608
				0136	3667	0136	3667
4464	Assistência técnica e capacitação de assentados - Implantação	0136	5613	0136	5613		

ANEXO II - Continuação

Cód. Prog. 2004	Nome do Programa	Código Ação 2004	Nome da Ação ⁽¹⁾	Cód. Prog. 2003	Código Ação 2003	Cód. Prog. 2002	Código Ação 2002
0137	Desenvolvimento sustentável na reforma agrária	0427	Concessão de Crédito-instalação aos assentados - Recuperação	0137	0427	0137	0427
		4312	Recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento rural	0137	3668	0137	3668
				0137	5530	0137	5530
				0137	5609	0137	5609
		4358	Titulação, concessão e destinação de imóveis rurais	0135	2111	0135	2111
		4470	Assistência técnica e capacitação de assentados - Recuperação	0137	5533	0137	5533
5158	Consolidação e emancipação de assentamentos da reforma agrária	0137	3668	0137	3668		
4320	Fomento à agroindustrialização, à comercialização e a atividades pluriativas solidárias	-	-	-	-		
1116	Crédito fundiário	0061	Concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais e investimentos básicos - Fundo de Terras	0135	0061	0135	0061
		1545	Estruturação de assentamentos e investimentos comunitários	0136	1545	0136	1545
5. ESTOQUE DE ALIMENTOS E COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR							
0352	Abastecimento agroalimentar	2130	Formação de estoques públicos	0352	2130	0352	2130
		2798	Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	-	-	-	-
		2138	Aquisição de produtos para comercialização	0352	2138	0352	2138
		2829	Administração da rede própria de armazéns	0352	2829	0352	2829

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal.

Nota: (1) Ações definidas a partir da Nota Técnica n.º 044 ASTEC-DEPLAN/MESA, de 12/11/2003. Foram consideradas apenas as ações de maior materialidade em cada uma das cinco linhas de atuação destacadas na tabela.

ANEXO III

**Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004/2007 e Orçamento 2004
Orçamento Fiscal e Seguridade Social**

R\$ 1,00

Cod.	Programa / Ação / Título	Produto (unidade)	Período 2004-2007 (A)	Lei + Créditos 2004⁽¹⁾ (B)	% (B)/(A)	Meta PPA	Meta LDO
1335	Transferência de Renda com Condicionais		31.909.269.659	5.353.653.081	16,78		
006O ⁽²⁾	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	Família atendida (milhar)	-	4.334.729.130	-	-	10.824 ⁽⁴⁾
099A ⁽²⁾	Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais	Família atendida (milhar)	-	801.500.000	-	-	1.795 ⁽⁴⁾
6524	Serviços de Concessão, Manutenção e Cessação dos Benefícios de Transferência Direta de Renda	Agente financeiro remunerado (unidade)	1.297.878.752	217.423.951	16,75	74.934	
003Q ⁽³⁾	Transferência de Renda Básica diretamente a Famílias em Situação de Pobreza Extrema para Melhoria da Seg. Alimentar Nutricional	Família atendida (milhar)	11.963.800.000	-	-	8.529.869	5.925
003U ⁽³⁾	Transferência Variável de Renda diretamente a Famílias c/Crianças de 7 a 15 Anos	Família atendida (milhar)	8.352.568.270	-	-	8.790.228	6.021
003V ⁽³⁾	Transferência Variável de Renda diretamente às Famílias Beneficiárias de Outros Auxílios Similares Extintos	Família atendida (milhar)	10.295.022.637	-	-	14.392.688	839
1061	Brasil Escolarizado		4.762.704.259	1.025.000.000	21,52		
0513	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	Aluno beneficiado (milhar)	4.762.704.259	1.025.000.000	21,52	153.006	
1214	Atenção Básica em Saúde		19.029.058.000	4.722.616.479	24,82		
0587	Atendimento Assistencial Básico nos Municípios Brasileiros	Município beneficiado (unid.)	9.936.732.000	2.136.700.000	21,50	22.244	5.561
0808	Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	Serviço estruturado (unid.)	13.583.000	420.216.479	3.093,69	620	
0589	Incentivo Financeiro a Municípios habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica - PAB para a Saúde da Família	Equipe mantida (unidade)	8.749.961.000	2.071.000.000	23,67	105.004	23.001
0442	Incentivo Financeiro para a Expansão e a Consolidação da Estratégia de Saúde da Família nos Municípios com População Superior a 100 mil Habitantes	Equipe instituída (unidade)	328.782.000	94.700.000	28,80	924	231
1329	Primeiro Emprego		1.097.087.698	170.722.659	15,56		
4786	Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural (Projeto Amanhã)	Jovem capacitado (unidade)	7.173.484	900.000	12,55	672.725	102.738
4788	Concessão de Auxílio-Financeiro a Jovens habilitados ao Primeiro Emprego inseridos no Serviço Voluntário	Jovem beneficiado (unidade)	188.164.936	30.320.243	16,11	209.074	33.690
0688	Estímulo Financeiro ao Empregador para Geração do Primeiro Emprego destinado a Jovens	Emprego criado (unidade)	605.449.660	92.464.766	15,27	672.725	102.738
4787	Qualificação de Jovens para o Serviço Voluntário	Jovem qualificado (unidade)	191.334.352	30.858.914	16,13	209.074	33.690
4789	Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo	Jovem qualificado (unidade)	104.965.266	16.178.736	15,41	116.630	17.978

ANEXO III - Continuação

0351	Agricultura Familiar - PRONAF		1.905.520.000	216.400.832	11,36		
0620	Apoio a Projetos Municipais de Infra-estrutura e Serviç. Em Agricultura Familiar	Município apoiado (unidade)	920.000.000	100.101.666	10,88	6.570	
4448	Capacitação de Agricultores Familiares	Agricultor capacitado (unid.)	95.200.000	11.275.000	11,84	380.600	40.000
0359	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 2003)	Agricultor beneficiado (unid.)	467.000.000	28.500.000	6,10	3.391.561	
4266	Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	Família assistida (unidade)	11.800.000	1.107.500	9,39	147.350	
4260	Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares	Produtor assistido (unidade)	349.120.000	47.540.000	13,62	1.744.180	182.600
4280	Fomento a Proj. de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar	Projeto apoiado (unidade)	62.400.000	27.876.666	44,67	950	100
0135	Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais		5.271.781.242	664.549.898	12,61		
4464	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Implantação	Família assistida (unidade)	142.584.532	10.816.800	7,59	228.544	25.108
0062	Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas - Implantação	Família atendida (unidade)	1.828.351.024	200.864.000	10,99	257.602	42.000
4296	Implantação de Projetos de Assentamento Rural	Família assentada (unidade)	722.125.095	52.869.098	7,32	148.087	25.108
4460	Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área obtida (ha)	2.578.720.591	400.000.000	15,51	2.469.034	
0137	Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária		1.411.252.829	200.270.011	14,19		
4470	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Recuperação	Família assistida (unidade)	66.826.066	8.890.084	13,30	149.943	37.000
0427	Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados - Recuperação	Família atendida (unidade)	870.577.547	121.575.000	13,96	130.621	37.000
5158	Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária	Assentam. emancipado (unid.)	36.411.166	19.665.000	54,01	89	50
4320	Fomento à Agroindustrialização, à Comercialização e a Ativ. Pluriativas Solidárias	Projeto apoiado (unidade)	49.029.170	5.999.259	12,24	1.074	122
4312	Recuperação, Qualificação e Emancipação de Projetos de Assentamento Rural	Família atendida (unidade)	333.278.739	37.012.775	11,11	117.376	37.000
4358	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais	Documentação concedida (unidade)	55.130.141	7.127.893	12,93	407.798	
1116	Crédito Fundiário		2.331.539.234	410.761.000	17,62		
0061	Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras	Família beneficiada (unidade)	2.074.812.308	340.561.000	16,41	114.200	
1545	Estruturação de Assentamentos e Invest. Comunitários (Combate à Pobreza Rural)	Família beneficiada (unidade)	256.726.926	70.200.000	27,34	31.562	
0352	Abastecimento Agroalimentar		13.075.262.655	2.678.671.795	20,49		
2829	Administração da Rede Própria de Armazéns	Unidade armazenadora administrada (unidade)	34.206.185	7.000.000	20,46	366	
2798	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	Alimento adquirido (t)	1.072.296.848	140.000.000	13,06	1.074.000	140.000
2138	Aquisição de Produtos para Comercialização	Produto adquirido (t)	272.450.826	57.780.374	21,21	150.927	
2130	Formação de Estoques Públicos	Produto adquirido (t)	11.696.308.796	2.473.891.421	21,15	17.839.013	
T O T A L			80.793.475.576	15.442.645.755	19,11		

Fonte: Projeto de Lei do PPA 2004/2007 e Secretaria de Orçamento Federal.

Nota: (1) Até 19 de março de 2004; (2) Essas ações não se encontram elencadas no PL do PPA 2004/2007; (3) Essas ações não se encontram elencadas na LOA 2004; (4) Metas da LOA 2004.

ANEXO IV

**Fome Zero
Execução Orçamentária 2002-2004**

R\$ milhões

Cód. Prog	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Dotação Inicial			Lei + Créditos (Autorizado) (A)			Liquidado (B)			%Liquidado s/Autorizado (C) = (B)/(A)		
				2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES				2.135,0	4.108,7	5.353,7	2.071,3	3.801,6	5.353,7	1.689,1	3.357,1	861,5	81,55	88,31	16,09
1335	Transferência de Renda com Condicionais	0060	Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	1.835,0	3.748,7	4.334,7	1.771,3	3.441,6	4.334,7	1.537,1	2.997,1	855,9	86,78	87,08	19,74
		099A	Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais	300,0	360,0	801,5	300,0	360,0	801,5	152,0	360,0	5,6	50,67	100,00	0,70
		6524	Serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios de transferência direta de renda	0,0	0,0	217,4	0,0	0,0	217,4	0,0	0,0	0,0	-	-	0,00
2. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR				900,0	880,0	1.025,0	900,0	964,5	1.025,0	848,9	954,2	105,6	94,32	98,92	10,30
1061	Brasil escolarizado	0513	Apoio à alimentação escolar na educação básica	900,0	880,0	1.025,0	900,0	964,5	1.025,0	848,9	954,2	105,6	94,32	98,92	10,30
3. SAÚDE BÁSICA				3.967,4	4.525,3	4.722,6	3.844,5	4.260,4	4.722,6	3.529,5	3.909,2	943,5	91,81	91,75	19,98
1214	Atenção básica em saúde	0589	Incentivo financeiro à municípios habilitados à parte variável do piso de atenção básica - PAB	1.300,0	1.680,0	2.071,0	1.353,6	1.663,5	2.071,0	1.318,0	1.624,1	447,1	97,37	97,64	21,59
		0587	Atendimento assistencial básico nos municípios brasileiros	1.920,0	2.000,0	2.136,7	1.891,8	1.892,6	2.136,7	1.864,3	1.891,5	485,2	98,55	99,94	22,71
		0808	Estruturação de serviços da rede de atenção básica de saúde	747,4	845,3	420,2	599,1	678,1	420,2	347,2	379,9	0,0	57,95	56,02	0,00
		0442	Incentivo financeiro para a expansão e consolidação da estratégia de saúde da família	0,0	0,0	94,7	0,0	26,3	94,7	0,0	13,6	11,2	-	51,75	11,87

ANEXO IV - Continuação

Cód. Prog	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Dotação Inicial			Lei + Créditos (Autorizado) (A)			Liquidado (B)			%Liquidado s/Autorizado (C) = (B)/(A)		
				2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
4. FORTALECIMENTO DA ECONOMIA FAMILIAR				1.596,2	1.392,0	1.662,7	1.444,1	1.567,2	1.662,7	1.090,1	1.151,8	1,6	75,48	73,52	0,09
Primeiro Emprego				0,0	0,0	170,7	0,0	139,9	170,7	0,0	27,0	0,0	-	19,28	0,00
1329	Primeiro Emprego	4787	Concessão de auxílio-financeiro a jovens habilitados ao primeiro emprego	0,0	0,0	30,9	0,0	24,0	30,9	0,0	9,4	0,0	-	39,03	0,00
		0688	Estímulo financeiro ao empregador para geração do primeiro emprego	0,0	0,0	92,5	0,0	78,0	92,5	0,0	0,0	0,0	-	0,02	0,00
		4788	Qualificação de jovens para o serviço voluntário	0,0	0,0	30,3	0,0	24,4	30,3	0,0	16,5	0,0	-	67,59	0,00
		4789	Qualificação e assistência técnica ao jovem para o empreendedorismo	0,0	0,0	16,2	0,0	13,5	16,2	0,0	1,1	0,0	-	8,15	0,00
		4786	Capacitação e monitoramento da juventude rural (Projeto Amanhã)	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	-	-	0,81
Apoio ao agricultor familiar				533,5	283,4	216,4	385,0	283,4	216,4	203,1	138,9	0,0	52,74	49,02	0,00
0351	Agricultura familiar - Pronaf	0620	Apoio a projetos municipais de infraestrutura e serviços em agricultura familiar	241,8	153,3	100,1	241,8	153,3	100,1	179,9	75,4	0,0	74,40	49,21	0,00
		4260	Fomento à assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares	0,0	0,0	47,5	0,0	0,0	47,5	0,0	0,0	0,0	-	-	0,00
		4280	Fomento a projetos de diversificação econômica e agregação de valor na agricultura familiar	0,0	0,0	27,9	0,0	0,0	27,9	0,0	0,0	0,0	-	-	0,00
		4448	Capacitação de agricultores familiares	38,4	47,8	11,3	38,4	47,8	11,3	23,1	26,9	0,0	60,31	56,25	0,00
		4266	Disponibilização de insumos para a agricultura familiar	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	-	-	0,00
		0359	Contribuição ao Fundo Garantia Safra (Lei 10.700/2003)	253,3	82,3	28,5	104,8	82,3	28,5	0,0	36,6	0,0	0,00	44,48	0,00
Reforma agrária				1.062,7	1.108,6	1.275,6	1.059,1	1.143,9	1.275,6	887,0	985,9	1,6	83,75	86,19	0,12
0135	Assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais	4460	Obtenção de imóveis rurais para reforma agrária	362,7	462,6	400,0	362,7	462,6	400,0	287,3	408,9	0,7	79,21	88,39	0,18
		0062	Concessão de Crédito-instalação às famílias assentadas - Implantação	144,3	144,3	200,9	144,3	144,3	200,9	134,3	114,7	0,0	93,05	79,46	0,00
		4296	Implantação de projetos de assentamento rural	123,4	63,5	52,9	123,4	62,0	52,9	93,5	40,4	0,0	75,80	65,07	0,00
		4464	Assistência técnica e capacitação de assentados - Implantação	11,1	11,1	10,8	11,1	11,1	10,8	10,8	10,8	0,0	97,31	96,94	0,00

ANEXO IV - Continuação

Cód. Prog.	Nome do Programa	Cód. Ação	Nome da Ação	Dotação Inicial			Lei + Créditos (Autorizado) (A)			Liquidado (B)			%Liquidado s/Autorizado (C) = (B)/(A)		
				2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
0137	Desenvolvimento sustentável na reforma agrária	0427	Concessão de Crédito-instalação aos assentados - Recuperação	92,5	92,5	121,6	92,5	92,5	121,6	83,8	76,9	0,0	90,64	83,14	0,00
		4312	Recuperação, qualificação e emancipação de projetos de assentamento rural	18,5	18,5	37,0	14,9	58,3	37,0	14,4	37,8	0,0	96,46	64,84	0,00
		4358	Titulação, concessão e destinação de imóveis rurais	6,6	7,9	7,1	6,6	4,9	7,1	6,2	4,5	0,0	93,78	92,16	0,00
		4470	Assistência técnica e capacitação de assentados - Recuperação	6,1	9,6	8,9	6,1	9,6	8,9	5,7	9,5	0,0	94,40	99,13	0,00
		5158	Consolidação e emancipação de assentamentos da reforma agrária			19,7			19,7			0,0	-	-	0,00
		4320	Fomento à agroindustrialização, à comercialização e a atividades pluriativas solidárias	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,33
1116	Crédito fundiário	0061	Concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais e investimentos básicos - Fundo de Terras	247,5	248,5	340,6	247,5	248,5	340,6	226,8	247,9	0,0	91,63	99,75	0,00
		1545	Estruturação de assentamentos e investimentos comunitários	50,0	50,0	70,2	50,0	50,0	70,2	24,2	34,5	0,8	48,31	69,01	1,20
5. ESTOQUE DE ALIMENTOS E COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR				1.513,9	1.587,4	2.678,7	1.513,9	1.587,4	2.678,7	220,1	684,5	77,7	14,54	43,12	2,90
0352	Abastecimento agroalimentar	2130	Formação de estoques públicos	1.448,0	1.526,3	2.473,9	1.448,0	1.526,3	2.473,9	211,1	680,9	74,9	14,58	44,61	3,03
		2798	Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar	0,0	0,0	140,0	0,0	0,0	140,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,00
		2138	Aquisição de produtos para comercialização	57,9	57,1	57,8	57,9	57,1	57,8	5,9	0,0	2,8	10,26	0,00	4,89
		2829	Administração da rede própria de armazéns	8,0	4,0	7,0	8,0	4,0	7,0	3,1	3,6	0,0	38,46	88,76	0,00
T O T A L				10.112,5	12.493,4	15.442,6	9.773,8	12.181,2	15.442,6	7.377,7	10.056,7	1.989,8	75,48	82,56	12,89

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal / Ministério do Planejamento.

Obs.: (1) Ações do exercício de 2004 foram definidas a partir da Nota Técnica n.º 044 ASTEC-DEPLAN/MESA, de 12/11/2003.

Foram consideradas apenas as ações de maior materialidade em cada uma das cinco linhas de atuação destacadas na tabela.

(2) Os códigos dos programas e ações referentes aos exercícios de 2002 e 2003, por vezes, diferem dos de 2004, portanto, os valores apresentados estão relacionados aos programas e ações vigentes durante os respectivos exercícios.

(3) No exercício de 2002, a despesa com o Auxílio-Gás (compõe o progr. 1335, ação 0060, em 2004), no valor de R\$ 679,6 milhões, foi executada nos Encargos Financeiros da União por meio de descentralização de crédito para o Ministério das Minas e Energia e não consta desta tabela.

(4) A execução do orçamento de 2004 está acumulada até 19/3/2004.

(5) Valores nominais.

**7 – RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO
GOVERNO DE 2002 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS**

7. RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2002 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Ao enviar ao Congresso Nacional os Pareceres Prévios aprovados pelo Plenário, em cumprimento ao disposto no **caput** do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, acompanhados do relatório do Ministro-Relator e das Declarações de Voto dos demais Ministros, a Corte de Contas formula recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização da receita e pela execução da despesa pública orçamentárias, previstas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Essas recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, devendo, por via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle que caracterizam a intervenção do TCU no processo constitucional de apreciação das Contas do Governo da República, foram realizadas diligências solicitando informações acerca do efetivo cumprimento das recomendações e sugestões a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, relacionados no item 8 do Relatório das Contas de Governo referentes ao exercício de 2002.

Saliente-se que as respostas às diligências do Tribunal foram, à exceção do Ministério da Integração Nacional, encaminhadas tempestivamente pelos destinatários, revelando o senso de cooperação e comprometimento das autoridades e demais servidores dos órgãos e entidades envolvidos.

Respostas às recomendações formuladas nas Contas de Governo de 2002

Ao Sr. Secretário do Tesouro Nacional recomendou-se a adoção de providências no sentido de que:

- a) envidasse esforços no sentido de aperfeiçoar o processo de consolidação dos balanços, com vistas a excluir operações internas da entidade contábil considerada;
- b) enquanto a providência do item anterior não pudesse ser viabilizada, relacionasse, nas notas explicativas do Balanço Geral da União, as operações internas, a fim de que análises mais adequadas pudessem ser feitas, relativamente à situação de bens, direitos, obrigações, ativos e passivos financeiros, ativos e passivos não financeiros, ativos e passivos reais (Balanço Patrimonial) e aos valores dos fluxos orçamentários (Balanço Orçamentário), fluxos financeiros (Balanço Financeiro) e fluxos econômicos (Demonstrações das Variações Patrimoniais);
- c) relativamente ao Balanço Financeiro, envidasse esforços no sentido de informar, no fluxo extra-orçamentário, valores efetivamente pagos e recebidos, salvo quanto aos restos a pagar inscritos (receita extra-orçamentária que visa compensar a inclusão da despesa orçamentária ainda não paga) e valor contabilizado em Rede Bancária – Arrecadação (despesa extra-orçamentária que visa compensar a inclusão da receita orçamentária arrecadada, porém não recolhida);
- d) promovesse a conciliação dos valores contabilizados no INSS relativos à Dívida Ativa com o “Sistema Dívida” daquela autarquia;
- e) incluísse, nas notas explicativas do Balanço Geral da União, informações relativas a itens cujos valores contabilizados estivessem desatualizados, em decorrência de atos e

fatos contábeis ocorridos até dezembro do exercício findo, mas que não tivessem sido contabilizados até o prazo fixado para a emissão de documentos no SIAFI.

Em resposta, foi encaminhada a Nota Técnica nº 1750/2003 – CCONT/GABIN, de 11 de dezembro de 2003, em que são apresentados os esclarecimentos/providências requeridos, conforme os respectivos itens abaixo:

- a) em relação ao processo de consolidação dos balanços, com vistas a excluir operações internas da entidade contábil considerada, foi esclarecido que já estão sendo envidados os esforços no sentido de viabilizar as rotinas pertinentes para o SIAFI atual, quando da elaboração dos Balanços Consolidados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais. Relativamente à execução orçamentária, foi encaminhada à Secretaria de Orçamento Federal a Nota Técnica nº 1591/2003/CCONT/GABIN, de 13 de novembro de 2003, com vistas aos procedimentos de eliminação da dupla contagem.
- b) no tocante à apresentação em notas explicativas das operações internas não eliminadas no processo de consolidação, a Secretaria do Tesouro Nacional relacionou em notas explicativas as operações internas, que dificultavam a compreensão do Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração das Variações Patrimoniais.
- c) em relação ao Balanço Financeiro e a correta informação do fluxo extra-orçamentário, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que, devido à complexidade e ao alto grau de risco de viabilização operacional, foi estabelecida como meta para o período de maio a outubro de 2004 a finalização de estudos visando à implementação dos procedimentos no mesmo exercício.
- d) sobre a conciliação dos valores contabilizados no INSS relativos à Dívida Ativa com “Sistema Dívida” daquela autarquia, foi esclarecido que, mediante a Portaria nº 559, de 31/10/2003, foi estabelecida meta, compreendendo o período de novembro de 2003 a abril de 2004, no âmbito das Setoriais de Contabilidade dos Ministérios, para conciliação dos registros da Dívida Ativa no SIAFI.
- e) quanto à inclusão, em notas explicativas do Balanço Geral da União, de informações relativas aos itens cujos valores contabilizados estejam desatualizados, foi esclarecido que foram incorporadas à Norma de Encerramento do Exercício de 2003 recomendações a diversas de suas Coordenações-Gerais no sentido de compatibilizar os valores dos empréstimos e financiamentos da União contabilizados no SIAFI com os valores registrados no relatório do Banco do Brasil e efetuar o registro do passivo não financeiro relativo ao déficit do Banco Central do Brasil.

Ao Sr. Ministro da Fazenda foi recomendado que adotasse providências, quanto à dívida pública, no sentido de que:

- a) disponibilizasse ao TCU acesso aos sistemas DPI – Dívida Pública Interna, GERIR – Sistema de Gerenciamento de Riscos e Sistema de Conciliação – CONCILIAR, da Secretaria do Tesouro Nacional, com vistas ao monitoramento e controle da dívida pública por esta Corte de Contas;
- b) atualizasse a documentação referente aos sistemas citados;
- c) realizasse teste retroativo (“back testing”) de verificação com o sistema GERIR para o exercício financeiro de 2002 em programação conjunta de trabalho com o TCU;

- d) quantificasse no Plano Anual de Financiamento – PAF – o custo da dívida do exercício anterior e o previsto para o exercício, descrevendo a metodologia utilizada para a construção desse indicador;
- e) especificasse no PAF os valores previstos no anexo de metas e riscos fiscais da LDO que foram considerados no cálculo dos indicadores daquele Plano, assim como explicitasse os valores realizados e demonstrasse o impacto da diferença entre esses valores sobre os indicadores;
- f) promovesse a centralização da administração da dívida pública contratual interna existente nas unidades orçamentárias constantes em outros ministérios na Secretaria do Tesouro Nacional;
- g) determinasse ao Banco Central do Brasil e demais órgãos do Ministério que preservassem todos os dados relativos aos resultados dos leilões em banco de dados de rápida recuperação.

Em resposta, foi encaminhado o Ofício nº 04412 – DPCON/DP/SFC/CGU-PR, de 02 de março de 2004, em que são apresentados os esclarecimentos/providências requeridos, conforme os respectivos itens abaixo:

- a) em relação à disponibilização de acesso ao TCU e atualização da documentação dos sistemas DPI, GERIR e CONCILIAR, foi esclarecido que não há óbices para que o TCU tenha acesso aos sistemas citados, bastando o entendimento operacional entre as áreas de informática das instituições envolvidas. Foi informado também que a Secretaria do Tesouro Nacional está trabalhando em um Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PDTI –, que envolve, entre outras, a elaboração de manuais e documentação dos referidos sistemas.
- b) quanto à realização do “back testing”, foi informado que essa ferramenta computacional iniciou sua operação no final de 2002, por meio do módulo de planejamento estratégico, sendo utilizada na elaboração do Plano Anual de Financiamento – PAF – de 2003;
- c) no que concerne à quantificação no Plano Anual de Financiamento – PAF do custo da dívida do exercício anterior, foi esclarecido que a Secretaria do Tesouro Nacional não vê problemas em adotar tal procedimento, nada obstante o indicador já constar de documentos oficiais de divulgação, como o Resultado do Tesouro Nacional, divulgado mensalmente. De outra parte, a Secretaria do Tesouro Nacional não concorda com a divulgação da expectativa de custo para o ano seguinte, porque, segundo seu entendimento, prejudicaria a estratégia de refinanciamento da dívida, na medida em que influenciaria a percepção da exposição do Tesouro Nacional pelo mercado.
- d) em relação à especificação no PAF dos valores previstos no anexo de metas e riscos fiscais da LDO que foram considerados no cálculo dos indicadores daquele Plano, bem como a explicitação dos valores realizados e demonstração do impacto da diferença entre esses valores sobre os indicadores, foi esclarecido que a Secretaria do Tesouro Nacional não se opõe à medida, ressaltando que, quanto aos passivos contingentes, poderão ocorrer discrepâncias em razão do período de apuração da estimativa, já que a LDO toma os meses de abril e maio como base e o PAF utiliza os meses de novembro e dezembro.

- e) no tocante à centralização da administração da dívida pública contratual interna, foi informado que a Secretaria do Tesouro Nacional implementou medidas a respeito, tendo como principais ações o levantamento de todos os contratos relativos à dívida interna existentes nos ministérios e a centralização da programação e liberação financeira relativas a essas dívidas, tal como já ocorre com a dívida pública federal contratual externa;
- f) quanto à preservação, por parte do Banco Central do Brasil, dos dados relativos aos resultados dos leilões em banco de dados de rápida recuperação, informou-se que o Sistema de Liquidação e Custódia – SELIC já armazena todas as informações relativas aos leilões de emissão primária de títulos do Tesouro Nacional, bastando ao TCU ter respaldo legal para solicitar acesso a dados protegidos pelo sigilo bancário.

Ao Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão foi recomendada a adoção de providências no sentido de que:

- a) elaborasse Demonstrativo da Programação de Despesas da Dívida, no formato dos atuais quadros de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Demonstrativo da Programação” e de “Demonstrativo dos Recursos Destinados à Irrigação por Região” em quadro orçamentário consolidado, a ser entregue em conjunto com a proposta de lei orçamentária do Poder Executivo ao Congresso Nacional;
- b) determinasse, por intermédio do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST, às empresas estatais a observância dos limites de dotação orçamentária dispostos na Lei de Meios;
- c) as empresas estatais observassem o disposto no § 7º do Artigo 165 da Constituição Federal, de modo a que os orçamentos de investimentos dessas empresas, compatibilizados com o Plano Plurianual, tivessem também a função de reduzir as desigualdades inter-regionais.

Em resposta, foi encaminhado o Ofício nº 07088 – DPCON/DP/SFC/CGU-PR, de 12 de novembro de 2003, em que são apresentados os esclarecimentos/providências requeridos, conforme os respectivos itens abaixo:

- a) quanto ao Demonstrativo da Programação de Despesas da Dívida, o mesmo foi elaborado pela Secretaria Federal de Orçamento e enviado ao TCU e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
- b) relativamente à determinação de observância dos limites de dotação da Lei de Meios por parte das empresas estatais, o Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais encaminhou memorando ao Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG com vistas a justificar as discrepâncias nas metas físicas/financeiras. Ademais, foram encaminhados ofícios à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, Braspetro Oil Services Company – BRASOIL, Petrobrás Distribuidora S.A. – BR, Petrobrás Transporte S.A. – TRANSPETRO, Alberto Pasqualini – REFAP S.A., Braspetro Oil Company – BOC e Hospital Fêmeina – FÊMINA, alertando para a extrapolação dos tetos fixados para alguns projetos/atividades e solicitando a adoção de providências a fim de evitar irregularidades na execução do Orçamento de Investimentos de 2003.
- c) quanto às providências de compatibilizar os orçamentos de investimentos das estatais com a redução das desigualdades inter-regionais, foi esclarecido que as empresas

estatais, em conformidade com seus estatutos, procuram atender, prioritariamente, suas necessidades de mercado, com vistas à consecução dos seus objetos sociais. Assim, a observância do preceito constitucional ocorre no momento de sua criação ou definição de sua finalidade.

Ao Ministério da Agricultura foi recomendado que fortalecesse a atuação da EMBRAPA no sentido de desenvolver novas tecnologias, com vistas ao aprimoramento de linhagens animais e vegetais aclimatadas às regiões menos afluentes, de forma a possibilitar a impulsão das atividades agropecuárias nas mesmas.

Em resposta, por intermédio do Ofício nº 6472 DPCON/DP/SFC/CGU-PR, foi esclarecido que o Plano Diretor da Embrapa – PDE, norteador da estratégia geral da entidade, vigente no período 1999-2003, incluiu entre os objetivos estratégicos da instituição a viabilização de soluções tecnológicas que contribuíssem para diminuir os desequilíbrios sociais.

Mais especificamente, a atual Diretoria-Executiva da Embrapa definiu como uma das suas vertentes prioritárias de ação atividades de pesquisa e desenvolvimento direcionadas aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pequenos empreendedores rurais.

Essas orientações estratégicas, contidas no Plano Plurianual da Embrapa, são implementadas, no plano operacional, por meio de seus quatro macroprogramas de pesquisa e desenvolvimento, a saber:

- i) Grandes Desafios Nacionais;
- ii) Competitividade e Sustentabilidade;
- iii) Desenvolvimento Incremental;
- iv) Transição.

O esforço corrente de pesquisa e desenvolvimento e de transferência de tecnologia da Embrapa engloba projetos em andamento nas áreas de prospeção de recursos genéticos e recursos da biodiversidade, melhoramento e adaptação vegetal e animal. Nessas áreas, a Embrapa trabalha com seleção e melhoramento de frutas da Amazônia, do Nordeste, do Cerrado e de grãos. Esses programas têm aplicação à agricultura familiar e às áreas e segmentos sociais menos afluentes.

Considerações Finais

Finalizando, cumpre esclarecer que as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas da União no relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2001, bem como as respostas encaminhadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo foram e ainda estão sendo objeto de monitoramento por parte desta Corte, por intermédio das presentes contas, das contas ordinárias dos respectivos órgãos/entidades, bem como de outros processos de fiscalização.

Registre-se, por derradeiro, que o acompanhamento das orientações possui um caráter dinâmico e não apenas momentâneo e circunstancial. Nesse sentido, é relevante que se destaque a necessidade do aprimoramento do processo de monitoramento, como parte essencial para o regular desempenho das competências constitucionais atribuídas a esta Corte de Contas.

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

**8 – SÍNTESE, CONCLUSÃO, VOTO DO MINISTRO RELATOR
E PROJETOS DE PARECER PRÉVIO**

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

8. SÍNTESE, CONCLUSÃO, VOTO DO MINISTRO RELATOR E PROJETOS DE PARECER

8.1 SÍNTESE DO RELATÓRIO

Apresentar-se-á uma rápida síntese no que toca sobre cada um dos temas abordados no presente Relatório, iniciando sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2003; passar-se-á a uma análise do Plano Plurianual, dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais; far-se-á uma análise circunstanciada da ação setorial do governo, e, logo após, examinar-se-á as demonstrações contábeis constantes do Balanço Geral da União; por fim, tratar-se-á dos temas em destaque, quais sejam, Segurança Pública, Previdência Social e Segurança Alimentar.

DESEMPENHO DA ECONOMIA

A atividade da economia brasileira foi particularmente influenciada, em 2003, por dois fatores distintos: a alta da taxa de juros conduzida no primeiro semestre pelo Banco Central, e o aumento do fluxo de capitais externos verificado no segundo semestre. O primeiro conduziu o país a um baixo nível de atividade econômica no período, registrando-se, ao final do exercício, uma pequena aceleração, provocada, no segundo semestre do ano, pela flexibilização da taxa de juros (possível em virtude do controle da inflação) e pelo crescimento da economia mundial. Já o segundo fator permitiu a queda na taxa de câmbio, valorizando-se o Real, e a redução acentuada do chamado Risco Brasil, que de um patamar de 2.400 pontos ao término de 2002 caiu para 598 pontos ao fim de 2003. Há que se considerar, entretanto, que a posição relativa internacional do Brasil, no que tange ao risco-país, permanece praticamente inalterada em face de que todos os países emergentes se beneficiaram do referido afluxo de capitais.

É digno de nota a verificação de que aceleração da economia mundial foi mais acentuada nos países desenvolvidos do que nos em desenvolvimento, tendo esse crescimento sido conduzido, no ano de 2003, principalmente pela adoção, por parte dos Estados Unidos, de uma política de juros baixos e de certas medidas fiscais. Em que pese o crescimento global ter apontado expressiva recuperação também da Ásia, Europa e Oceania, não se concentrado unicamente na América do Norte, restou a dúvida sobre a manutenção desse cenário. Tal incerteza reside no fato de que, do crescimento alcançado pelos outros continentes, grande parcela é mantida pelo alto déficit externo dos Estados Unidos. Sobre esse aspecto, a aferição da capacidade da economia norte-americana transferiu-se para 2004.

Diferentemente do que ocorreu em 2002, o Brasil, sem um quadro de limitações externas severas, iniciou o ano de 2003 sob um cenário de incertezas acerca da definição da política econômica a ser empreendida pelo novo governo. Inicialmente houve um agravamento da pressão inflacionária, causada pelo rescaldo, sobre os preços de insumos importados, de um câmbio ainda desvalorizado, o que demandou uma política monetária mais austera, com elevação da taxa básica de juros (que alcançou 26,5% e permaneceu nesse patamar de fevereiro a junho) e do recolhimento compulsório sobre depósitos à vista, principalmente no primeiro semestre.

Tais medidas resultaram numa retração do nível da economia, que apresentou queda real de 0,2% do PIB em relação ao ano de 2002, isso principalmente pelo fraco desempenho da indústria e da construção civil que registraram variações negativas no período (-1,4% e -11,12%, respectivamente), isso em que pese o considerável resultado obtido pelo setor de agropecuária, que cresceu 4,82%. Quanto ao setor externo, verificou-se um incremento de 10,11% nas exportações de bens e serviços, pouco superior às importações, que registraram aumento de 9,9%. Em face dos dados, pode-se concluir que as exportações e a agropecuária sustentaram a atividade econômica em 2003, muito embora deva-se ressaltar que as variações percentuais do PIB total (-0,2%) e do PIB per capita (-1,5%) revelam que a atividade

econômica do país teve um desempenho inferior à sua taxa de expansão demográfica, que foi da ordem de 1,3% em 2003.

No que toca aos indicadores do mercado de trabalho, estes apontaram, quando comparados com os do exercício de 2002, retração do nível de ocupação de mão-de-obra e redução dos rendimentos médios reais do trabalhador formal. Embora, de acordo com o CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego, o nível de emprego formal na economia tenha aumentado 2,89% em 2003, e, também, ter ocorrido um aumento médio de 4,5% da população ocupada (item que compõe o cálculo da População Economicamente Ativa - PEA), observou-se que a população desocupada apresentou um crescimento de 13,4% no mesmo período, de acordo com a nova Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE. Assim, os dados permitem concluir que o número de empregos gerados não foi suficiente para atender à demanda da população já desempregada acrescida daquela que anualmente ingressa no mercado de trabalho.

Nesse contexto, a taxa de desemprego aferida ficou em 12,32%, apontando uma elevação do desemprego no exercício de 2003. Já a média dos salários recebidos ao longo do ano alcançou o valor de R\$ 901,67, patamar inferior ao do exercício de 2002, quando os salários se estabilizaram na média em R\$ 1.045,80. De se ver que essa situação atinge mais fortemente os trabalhadores informais, que, sem carteira de trabalho, não protegidos pela legislação trabalhista, tem uma remuneração historicamente menor que a dos trabalhadores com carteira assinada.

Os principais índices de inflação registraram 9,3% a.a. (IPCA), 7,67% a.a. (IGP-DI) e 10,38% a.a. (INPC) com destaque maior para os efeitos ocorridos no primeiro semestre, que apontou uma variação acumulada ao entre 4,5% e 7,8% a.a., sendo que, no segundo semestre, os índices de preços se mantiveram estáveis, variando de forma acumulada entre 2,4% e 3,0% a.a. Os grupos Comunicação, Habitação, Educação, Vestuário e Saúde, além de Cuidados Pessoais, foram, no tocante ao IPCA, os que mais se destacaram. Além disso, do mesmo modo que o ocorrido em 2002, no ano de 2003 os preços administrados, com o índice de 13,20%, exerceram forte pressão sobre a inflação, maior que a registrada para os preços livres, que ficaram em 7,7%. Destacam-se, no referido grupo, os preços administrados das tarifas de ônibus urbanos (20,95%), em especial aquelas praticadas nas Regiões Metropolitanas de Salvador e Rio de Janeiro, de energia elétrica (21,31%) — pontualmente em Goiânia, Brasília, Belém, Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre —, e de telefonia fixa (19,10%).

Registre-se que, muito embora o peso dos itens relativos aos preços administrados representem parcela menor na composição do IPCA, tendo ficado em cerca de 28,7% ao longo do período considerado, a pressão que referidos preços exerceram sobre o resultado final foi bem maior que a variação dos preços livres. Tal fato dificulta a gestão da política monetária, isso porque, no que toca à fixação da taxa SELIC pelo Comitê de Política Monetária – COPOM, as variações do IPCA são levadas em conta.

O referido quadro exigiu atuação firme da autoridade monetária, já que a aceleração inflacionária não era resultado de fatores externos, mas sim da deterioração das expectativas dos agentes privados, o que poderia colocar em risco os ganhos que a perspectiva de estabilidade proporcionaria sobre o crescimento econômico. Os primeiros resultados da ação da política monetária, associados à austeridade da política fiscal, começaram a aparecer já no primeiro semestre de 2003. Reagindo favoravelmente às decisões de aumento da taxa de juros, a taxa de câmbio entrou em forte declínio nos meses de março e abril, partindo de R\$ 3,59 em fevereiro para valores abaixo de R\$ 3,00 dois meses depois.

A política monetária, no entanto, somente pôde ser flexibilizada quando se iniciaram os processos de convergência das expectativas para as metas previstas e de redução significativa das incertezas da economia. A autoridade monetária reduziu, entre junho e dezembro, a taxa Selic em 10 pontos percentuais, encerrando no patamar de 16,5% ao ano o ano de 2003. Como resultado da reversão das expectativas dos agentes privados, do controle da demanda agregada e da apreciação cambial (o

câmbio ficou mais favorável ao real), a partir de meados de 2003 passou a vigorar um quadro bastante diferente, marcado pela recuperação da confiança nas perspectivas da economia e pela volta à normalidade macroeconômica.

O impacto da austeridade das medidas de política monetária não apenas atingiu a taxa básica de juros, mas influenciou também o custo e o comportamento das operações de crédito, bem como o *spread* bancário. Com a flexibilização, no segundo semestre, da política monetária adotada, diversas medidas visando à ampliação do acesso da população ao crédito bancário foram tomadas, o que resultou, em dezembro de 2003, em uma expansão nominal do montante das operações de crédito de 8,3% em relação a dezembro de 2002.

Essa expansão do consumo e da produção levou ao aumento da concessão de crédito, seja para pessoa física, seja para pessoa jurídica. Aproveitando a recuperação da economia mundial no segundo semestre de 2003, o setor agrícola exportador foi o que mais demandou crédito, seguido pelo comércio varejista.

A austeridade fiscal ficou evidenciada pelo nível de superávit primário alcançado (2,53% do PIB para o Governo Central, 0,89% do PIB para o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais Federais), que contribuiu para uma menor expansão da dívida, e pelo contingenciamento da despesa, em especial a de investimentos, que retardou ou mesmo impediu a viabilização de importantes projetos de infra-estrutura, essenciais para a atividade econômica. Ademais, o descumprimento do limite constitucional mínimo de gastos em saúde exemplifica as restrições sofridas pela área social.

Além disso, no âmbito da política fiscal, merecem destaque também no período a alta carga tributária e o atendimento prioritário às despesas financeiras da União. Em 2003 as receitas e despesas tiveram acréscimo, respectivamente, de 13,00% e 8,77% em relação ao ano anterior.

Apesar do decréscimo real do Produto Interno Bruto, a carga tributária nacional alcançou no exercício 35,46% do PIB, significando uma variação de 1,01% em relação ao exercício anterior. A despeito da influência exercida pela arrecadação das receitas federais, que participaram com 24,34% do PIB, mais de 31% do total das receitas computadas na carga tributária foram oriundas dos esforços de arrecadação dos governos estaduais e municipais, que, ao final, registraram crescimentos superiores aos das próprias receitas federais. As receitas federais cresceram 0,25% do PIB, enquanto as estaduais, 1,89%, e as municipais, 7,20%.

Quanto ao cumprimento das obrigações financeiras, ainda que a taxas de juros reais próximas de dois dígitos, os mercados financeiros mantiveram-se carregados de ativos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Por outro lado, a queda do PIB não impediu que o desempenho fiscal do Governo Central superasse as projeções estabelecidas na LDO para o exercício de 2003.

Em que pese a retração da economia, o ano de 2003 apresentou surpresas positivas. Além das já citadas desvalorização do dólar e diminuição do risco-país, destaque-se também a alta do Índice Bovespa, o fortalecimento do mercado financeiro e a elevação do superávit comercial.

A bolsa de valores apresentou seu melhor resultado dos últimos três anos. Em termos reais, foi a segunda bolsa que mais subiu no mundo, cerca de 114%. Houve, ainda na área financeira, a valorização do real em relação ao dólar, com uma queda de 18% na taxa de câmbio. Cabe ressaltar, por importante, que tanto a valorização do real quanto a da bolsa foram fortemente impulsionadas pelo já citado aumento do fluxo de capitais para os países em desenvolvimento. Um resultado claro da política cambial praticada é a redução significativa da parcela de dívida pública vinculada ao dólar e a recomposição do nível de reservas internacionais.

Nesse caso, é importante destacar que o recuo da taxa de câmbio não afetou o equilíbrio externo do país, tendo a balança comercial ampliado no exercício seu superávit em US\$ 10 bilhões quando comparado ao ano de 2002. O aumento expressivo do volume de exportações, conforme já comentado, explica, em sua maior parte, esse resultado, já que apresentou crescimento que refletiu no cenário internacional a competitividade do setor agroindustrial brasileiro. Esse fator, em conjunto com a ampliação da liquidez internacional, permitiu a recuperação da captação externa e o retorno do fluxo de investimento externo.

ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2003

Passando à análise das receitas e despesas no exercício de 2003, ressalte-se, de início, que o processo orçamentário federal relativo ao exercício financeiro de 2003 foi disciplinado pela Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 (Plano Plurianual - PPA para o período 2000/2003) e alterações; pela Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2003); e pela Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003 (Lei Orçamentária Anual - LOA para 2003).

Relativamente ao Plano Plurianual, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foram executados R\$ 1.168,5 bilhões no período 2000/2003, representando cerca de 76% dos recursos totais previstos para o período, sendo alcançadas, em média, 58% das metas físicas estabelecidas para os programas dele constantes. Agrupando funções de governo pelas áreas de atuação, merecem destaque as áreas “Desenvolvimento Social”, “Justiça e Cidadania” e “Relações Exteriores e Defesa Nacional”, cujas despesas executadas atingiram, respectivamente, 117%, 302% e 612% daquelas previstas no PPA. Por sua vez, a área “Infra-estrutura Econômica”, consolidando as funções “Transporte”, “Energia” e “Comunicações”, apresentou índice de apenas 15% de execução orçamentária.

Segundo ainda o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, houve uma série de restrições ao processo de gestão por programas no decorrer de vigência do Plano, prejudicando as respectivas execuções. Dentre essas, destacam-se: o descompasso existente entre os recursos previstos no PPA e na LOA; o impacto ocasionado pela limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) promovido pelo Governo no período 2000/2003; e a existência de indicadores de desempenho de programas pouco representativos.

Com relação à LDO/2003, verifica-se que, em observância ao art. 165 § 2º, da Constituição, foi incluída em seu anexo a relação de metas e prioridades para o exercício, definindo os 116 programas e ações prioritários que teriam precedência na alocação de recursos no exercício de 2003.

Nada obstante, o Poder Executivo editou o Decreto nº 4.591, de 10/2/2003, priorizando a execução de 48 programas sujeitos a “gerenciamento intensivo”, dentre os constantes do referido anexo da LDO, situação esta que foi posteriormente modificada mediante o Decreto nº 4.841, de 17/9/2003, o qual retirou a precedência na execução daqueles programas. Entretanto, em seu conjunto, os programas prioritários apresentaram em 2003 execução orçamentária em média 20% inferior à dos demais, demonstrando a não-observância à precedência estabelecida nas Diretrizes Orçamentárias.

No que se refere ao superávit primário, constata-se que o resultado do Setor Público consolidado, congregando o Governo Central, as empresas estatais e os governos estaduais e municipais, alcançou 4,32% do Produto Interno Bruto, superando assim a meta fixada pela LDO, equivalente a 4,25% do PIB.

Com relação à Lei Orçamentária/2003, foi alocado para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social o crédito inicial de R\$ 1.036,1 bilhões, sendo R\$ 522,2 bilhões destinados ao refinanciamento da dívida pública federal. Foram abertos ao longo do exercício créditos adicionais no valor total líquido de R\$ 63,9 bilhões, sendo que, das 74 leis tratando do tema, 37 foram editadas nos meses de novembro e dezembro, fato que continua a apontar a necessidade de aperfeiçoamentos no planejamento orçamentário, conforme vem recomendando este Tribunal em seus relatórios sobre as contas governamentais dos últimos exercícios.

A receita arrecadada totalizou R\$ 918,5 bilhões, subdividida em Receitas Correntes, com R\$ 384,4 bilhões, e Receitas de Capital, com R\$ 534,1 bilhões. Entre as Correntes, destacaram-se a Tributária, com R\$ 115,2 bilhões, e a de Contribuições, com R\$ 226,1 bilhões. Com relação às Receitas de Capital, sobressaíram-se as oriundas das Operações de Crédito Internas e Externas, com R\$ 470,9 bilhões, dos quais R\$ 390,3 bilhões foram destinados ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal.

Utilizando-se o IGP-DI acumulado no ano de 2003 como índice de atualização monetária para os valores executados em 2002, verifica-se que as Receitas Correntes apresentaram acréscimo real de 4%, embora a Receita Tributária tenha variado negativamente em 1%, no que foi compensada pela Receita de Contribuições, com aumento de 8%.

A Dívida Ativa da União alcançou o montante de R\$ 333,2 bilhões em 2003, repartindo-se principalmente em R\$ 125,5 bilhões no âmbito do INSS e R\$ 207,2 bilhões a cargo da PGFN. Saliente-se que este último montante refletiu o saldo da movimentação da conta do período de 11 meses encerrado em novembro de 2003, consoante informação prestada pelos órgãos competentes, o que contraria princípios contábeis atinentes à avaliação patrimonial, bem como o disposto nos arts. 34 e 100 da Lei nº 4.320/64.

A arrecadação da Dívida Ativa da União no âmbito do Ministério da Fazenda atingiu em 2003 o valor de R\$ 1,9 bilhão, incluída a arrecadação do Programa de Recuperação Fiscal-REFIS, Parcelamento Especial-PAES e Parcelamento Convencional. Não obstante o crescimento real do montante dessa dívida em 8,87%, a arrecadação teve uma variação negativa real de 8,81% nesse exercício se comparada ao crescimento de 4,69% em 2002.

O comportamento dessa arrecadação tem sido decrescente e pouco significativo, pois representou 1,11% em 2002 e 0,93% em 2003, relativamente ao respectivo montante em estoque. Considerada uma série de recebimentos uniformes, iguais aos valores arrecadados, e inexistindo qualquer outra movimentação, o saldo da conta Dívida Ativa existente em 2003 somente seria extinto em aproximadamente 107 anos.

Quanto à recuperação de créditos e combate à evasão e sonegação de tributos de que trata o art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito da Secretaria da Receita Federal, foram efetivadas 16.513 fiscalizações, englobando pessoas físicas e jurídicas, resultando em um lançamento de ofício de R\$ 36,3 bilhões, bem como em 757 procedimentos de fiscalização junto a beneficiários de incentivos fiscais, alcançando um crédito tributário de R\$ 2,5 bilhões.

Os créditos tributários oriundos de pessoas física e jurídica nos sistemas de cobrança administrativa da Secretaria da Receita Federal, consoante posição de fevereiro de 2004, totalizaram R\$ 14,6 bilhões.

O contingente de inscrições ajuizadas e não ajuizadas na PGFN, contido na faixa de até R\$ 2.500,00, representam 56,1% do total de inscrições, equivalendo a R\$ 2,6 bilhões, o que corresponde a 1,24% do valor de 211,3 bilhões em cobrança por essa Procuradoria.

Saliente-se o expressivo valor de R\$ 14,2 bilhões relativos a inscrições não ajuizadas pela Procuradoria-Geral no exercício de 2003, na faixa de valor acima de cem mil reais, equivalente a 77,2% do total de R\$ 18,4 bilhões, atinentes a inscrições não ajuizadas por essa Procuradoria.

O montante de créditos parcelados na PGFN atingiu em 2003 o valor de R\$ 47,4 bilhões, sendo que a arrecadação no mesmo período alcançou aproximadamente R\$ 1,4 bilhão.

Na esfera de atuação do INSS, destaca-se a cobrança das divergências apuradas pelo batimento entre os valores da GFIP e da GPS, com obtenção do resultado de R\$ 3,9 bilhões, mediante

fiscalização de 6.700 empresas; monitoramento de 350 maiores entidades beneficiárias de Assistência Social, resultando em R\$ 558 milhões; e outras ações fiscais de combate à sonegação, em número de 77.999, com resultado de R\$ 13,3 bilhões.

No que trata da renúncia de receitas, a Constituição Federal, em seu art. 165, § 6º, estabelece que o "produto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia". Esse comando constitucional representa a aplicação do princípio da transparência nas contas públicas, possibilitando a identificação e o acompanhamento das concessões desses "gastos indiretos", que não estão expressos na execução orçamentária da União, com exceção dos benefícios financeiros explícitos.

O conjunto dos benefícios tributários, financeiros e creditícios correspondeu em 2003 a uma estimativa de R\$ 58,6 bilhões, equivalente a 22,65% dos gastos diretos realizados por intermédio dos Orçamentos da União no exercício de 2003.

A renúncia tributária foi prevista em R\$ 23,9 bilhões para 2003, representando 1,7% do PIB, enquanto aquela decorrente de receitas previdenciárias alcançou R\$ 8,8 bilhões.

Por sua vez, a renúncia advinda dos benefícios financeiros e creditícios atingiu uma previsão para 2003 no valor de R\$ 25,8 bilhões, dos quais destacam-se as parcelas do Fundo de Compensação de Variações Salariais-FCVS (R\$ 13,1 bilhões), do FAT (R\$ 3,5 bilhões) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO e FNE), no valor de R\$ 2,7 bilhões.

Em termos regionais, a previsão é de que a região Sudeste detenha a maior parcela na distribuição das renúncias de receitas federais, perfazendo o valor de R\$ 26,1 bilhões, ou seja, 44,5% do total renunciado. Já os tributos que mais contribuem para a concessão de benefícios tributários são os Impostos de Renda Pessoa Física, Pessoa Jurídica e de Produtos Industrializados, totalizando R\$ 18,3 bilhões, ou 76,4% dessa modalidade de renúncia.

Ressalte-se, de acordo com os dados contidos no Relatório de Gestão do FCVS, que a arrecadação de contribuição para o Fundo e os repasses do Seguro Habitacional alcançaram o valor de R\$ 52,5 milhões, perfazendo um decréscimo, em termos nominais, de 60,59% em relação ao exercício de 2002. Já o passivo remanescente do FCVS atingiu R\$ 80,0 bilhões, e, se considerarmos que os recursos disponíveis do Fundo em 2003 foram da ordem de R\$ 5,5 bilhões, verifica-se que o passivo descoberto perfaz o montante de R\$ 74,5 bilhões.

Em relação aos recursos do FAT, em 2003, os financiamentos vinculados do BNDES totalizaram 14,7 bilhões, dos quais R\$ 9,5 bilhões (64,6%) foram alocados na região Sudeste. Os recursos provenientes do FAT se tornaram uma das principais fontes de capitalização do BNDES, pois os valores não aplicados pelo Banco são remunerados pela SELIC, diferentemente da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, que remunera os valores liberados aos tomadores finais.

Ressalte-se ainda que 62% da carteira de inadimplência do BNDES está concentrada nos recursos originários dos subsídios implícitos do FAT, perfazendo R\$ 17,9 bilhões, sendo R\$ 8,4 bilhões em fase judicial e R\$ 9,5 bilhões em fase de negociação.

No conjunto das operações dos Fundos Constitucionais, tem-se que 90,8% das operações contratadas são realizadas com as pequenas, mini e microempresas com liberação de R\$ 797 milhões, ou seja, 26,5% dos recursos, o que contrasta de forma significativa com as liberações no montante de R\$ 1,4 bilhão às empresas de grande porte, equivalente a 2,6% das contratações realizadas pelos Fundos.

Quanto à inadimplência das operações dos Fundos, pode-se constatar que o FNE é o que possui o desempenho menos eficaz, apresentando um valor de R\$ 4,8 bilhões nas operações vencidas, equivalente a cerca de 81,5% do valor total dos fundos nesta modalidade.

No que se refere às despesas orçamentárias, foram realizados dispêndios, em 2003, no montante de R\$ 876,5 bilhões, dos quais R\$ 858,1 bilhões, representando 97,9% do total, foram executados pelo Poder Executivo, R\$ 14,1 bilhões, equivalentes a 1,6%, pelo Judiciário, e R\$ 4,3 bilhões, ou 0,5%, pelo Legislativo, mantendo-se os níveis do exercício anterior.

Consolidando os gastos por Função de Governo, cabe destacar aqueles relativos a Encargos Especiais, que incluem o pagamento de dívidas, transferências de recursos e refinanciamento da dívida pública federal, com R\$ 614,2 bilhões, representando 70% do total, e a Previdência Social, com R\$ 145,4 bilhões, equivalentes a 17% do total. Restaram, portanto, R\$ 116,9 bilhões para o conjunto das demais funções, ou 13% da despesa total.

Classificando-se os dispêndios economicamente, chega-se à Despesa Corrente, que foi executada no montante de R\$ 383,9 bilhões, compreendendo o pagamento de Pessoal e Encargos Sociais, com R\$ 79,0 bilhões, Juros e Encargos da Dívida, com R\$ 65,7 bilhões, e Outras Despesas Correntes, com R\$ 239,2 bilhões; e à Despesa de Capital, que atingiu a cifra de R\$ 492,6 bilhões, subdividindo-se em Investimentos, com R\$ 6,5 bilhões, Inversões Financeiras, com R\$ 23,4 bilhões e Amortização e Refinanciamento da Dívida, com R\$ 462,7 bilhões.

Das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, que apresentaram aumento nominal de 5% em relação a 2002, destacam-se R\$ 33,6 bilhões, relativos ao pagamento de aposentadorias, reformas e pensões de servidores públicos, R\$ 26,0 bilhões para o pagamento de vencimentos do pessoal civil e R\$ 7,1 bilhões para os do pessoal militar, representando acréscimos de 11%, 14% e 7%, respectivamente. O quantitativo total de servidores e empregados públicos ao final de 2003 era de 1.843 mil, sendo 1.213 mil civis, dos quais 634 mil inativos e instituidores de pensão, e 629 mil militares, com 308 mil reformados e pensionistas. Embora o quadro geral tenha ampliado apenas 3% em relação a 2002, não seria demais salientar os seguintes quantitativos: militares na ativa (321 mil) e os contratados temporariamente (20 mil), com aumento de 15% e 30%, respectivamente.

Entre as Outras Despesas Correntes, com acréscimo nominal de 15% comparativamente ao exercício anterior, compreendem-se os benefícios do Regime Geral da Previdência Social, com gastos de R\$ 109,0 bilhões, representando aumento de 26%, e os dispêndios com "Serviços de Terceiros", que englobam os Serviços de Consultoria, Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, Locação de Mão-de-Obra, Arrendamento Mercantil e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, perfazendo a soma de R\$ 16,7 bilhões, com crescimento de 11%.

Da Despesa de Capital, ressalte-se a redução dos Investimentos frente a 2002, desde o montante autorizado (LOA mais créditos adicionais e remanejamentos), da ordem de R\$ 13,9 bilhões, com retrocesso de 23%, até os dispêndios realizados, que recuaram 36%, em termos nominais. Entre os órgãos com maior decréscimo em seus investimentos, destacam-se o Ministério da Integração Nacional, com queda de 57%, passando os gastos para menos de R\$ 400 milhões em 2003, o Ministério da Defesa, com 46% a menos (total realizado de cerca de R\$ 900 milhões), o Ministério da Saúde, em 40% (dispêndios de R\$ 890 milhões), e o Ministério dos Transportes, 35%, com aproximadamente R\$ 1,4 bilhão.

Quanto à execução dos Restos a Pagar referentes ao exercício de 2002, evidencia-se que, daqueles classificados como Processados, compreendendo as despesas empenhadas e liquidadas nos exercícios anteriores, foram pagos R\$ 2,5 bilhões de um total de R\$ 3,6 bilhões inscritos; e dos Não-Processados, que englobam os montantes empenhados mas ainda não liquidados, foram saldados R\$ 6,5 bilhões de uma cifra acumulada em R\$ 14,5 bilhões.

Na seqüência, foi examinado, sob outro aspecto, o atendimento aos limites e condições estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo sido consolidadas as informações divulgadas nos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2003, pelos Poderes e órgãos da esfera federal, relacionados no art. 20 do mesmo dispositivo legal.

Para tanto, a Receita Corrente Líquida - RCL constitui-se parâmetro fundamental de comparação de desempenhos de dispêndios e outros encargos objeto do controle da gestão fiscal, conforme determina a LRF, cabendo preliminarmente ser mencionado que seu montante alcançou a cifra de R\$ 224,9 bilhões no ano de 2003, significando 11% de acréscimo ao auferido em 2002, em termos nominais.

Com relação à Despesa com Pessoal, calculada na forma do art. 19 da LRF, verifica-se que, tanto no total da União, quanto no detalhe por Poder e órgão, a sua execução em relação à RCL demonstrou pleno atendimento aos limites estabelecidos pelos arts. 19 e 20 (Limite Legal), 22 (Limite Prudencial) e 71 (Limite Permitido) da LRF, tendo sua realização total, quando confrontada com esse último Limite, permanecido inferior em 12,9%, posicionando-se abaixo em 38,9%, se considerado o Limite Legal.

A análise por Poder e órgão ressalta o bom desempenho do Poder Judiciário quanto aos gastos com pessoal, com diferença de 19,1% em comparação com o Limite Permitido, enquanto o Ministério Público ficou 0,9% a menos do limite. Os Poderes Executivo e Legislativo mantiveram-se com realizações menores em 13,6% e 9,2%, respectivamente, com base no mesmo parâmetro.

Desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em nível federal tem sido observado crescimento mais acentuado das receitas em contraposição ao aumento da Despesa com Pessoal, com redução gradativa da participação desses gastos frente à RCL, pois tendo sido de 38,7% em 2000, fez somente 31,1% em 2003. Essa ocorrência tem estreita ligação com o fato de os últimos Governos terem concedido reajustes gerais de vencimentos em patamares inferiores aos da inflação, além de concomitantemente elevarem de forma sistemática a arrecadação tributária federal.

Com relação às Operações de Crédito, constata-se que, no exercício de 2003, com montante de R\$ 470,9 bilhões, apresentaram incremento de 64,9% em comparação a 2002, tendo as Operações de Crédito Internas, com R\$ 453,4 bilhões, significado 96,3% do total das operações realizadas. A relação com a Receita Corrente Líquida indicou alteração de 1,4 vezes obtido em 2002 para 2,1 vezes em 2003, configurando elevação acentuada.

Em acréscimo, quando confrontado o montante total das Operações de Crédito com a execução das Despesas de Capital no ano de 2003, no valor de R\$ 492,5 bilhões, verifica-se que esse limite, estabelecido por meio do dispositivo do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, não foi superado no exercício findo.

Ao serem consideradas as Garantias e Contragarantias concedidas em 2003, no âmbito federal, suas realizações, respectivamente, de R\$ 142,1 bilhões e de R\$ 87,0 bilhões, posicionaram-se em nível inferior às do ano de 2002, com reduções respectivas de 10% e 11%, cabendo enfatizar que a maior parcela dessas concessões ocorreu sob a forma de fianças para operações externas, em ambos os exercícios. Acrescente-se ainda que a relação das Garantias com a Receita Corrente Líquida demonstrou decréscimo favorável em 2003, tendo sido de 63,2% contra os 78,3% observados no ano anterior.

Finalizando o exame da gestão fiscal, tem-se que as inscrições de despesas empenhadas efetuadas pelos Poderes e órgãos federais à conta de Restos a Pagar Não Processados, ao final do exercício de 2003, no montante total de R\$ 23,8 bilhões, permaneceram em conformidade com os saldos de disponibilidades de caixa, tendo os entes federais apresentado suficiência somada de R\$ 124,2 bilhões

para fazer frente a esses pagamentos, cumprindo assim o preceituado no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda quanto à execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, observa-se a realização de transferências voluntárias a entes públicos e privados que somaram, em 2003, R\$ 5,0 bilhões, representando um acréscimo de 7% em relação ao exercício anterior.

No mesmo período, as transferências de recursos por determinação constitucional ou legal atingiram as cifras de R\$ 19,3 bilhões, a título do Fundo de Participação dos Municípios - FPM; R\$ 18,5 bilhões pelo Fundo de Participação dos Estados - FPE, ambos apresentando aumento de 4% em relação a 2002; e R\$ 1,5 bilhão aos Estados pelo Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - IPI/Exportação, que sofreu uma redução de 4% quanto ao ano anterior.

Dos valores acima, já constam deduzidos 15% para o Fundo Constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que, por sua vez, recebeu o total de R\$ 7,9 bilhões oriundos dos Fundos Constitucionais de Participação, e ainda a complementação da União, na cifra de R\$ 330 milhões. Tais cifras significam um acréscimo de 2% ante 2002 nas transferências à conta daqueles Fundos, porém o valor da complementação caiu 20% comparativamente ao mesmo ano.

Ressalte-se que o valor mínimo nacional do custo por aluno, previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que deveria servir de base para a complementação da União aos recursos do FUNDEF, não corresponde ainda ao custo do *padrão mínimo de qualidade de ensino*, na forma definida por dispositivos da Constituição, do ADCT e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ainda com referência à Educação, verifica-se que a União aplicou em 2003, com manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante de R\$ 10,4 bilhões, representando 35% da receita líquida de impostos, respeitando, assim, o mínimo de 18% previsto no art. 212 da Constituição Federal, bem como o estabelecido no art. 60, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela EC nº 14/96.

Por sua vez, em se tratando da Saúde, constata-se que a União empenhou, em 2003, deduzidos os Restos a Pagar cancelados, o montante de R\$ 26,8 bilhões, recursos esses que representam um incremento de apenas 8,1% em relação ao exercício de 2002, percentual inferior aos 12,3% de crescimento nominal do PIB entre os exercícios de 2002 e 2001, referenciais para o cálculo da alocação desses recursos. Fica caracterizado, dessa forma, descumprimento ao limite mínimo estabelecido no art. 77, inciso I, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela EC nº 29/00.

No que se refere ao Sistema de Seguridade Social, que engloba a saúde, a previdência e a assistência social, conforme dispõe o art. 195 da CF, este é financiado, no caso da União, mediante recursos do Orçamento da Seguridade Social, provenientes das receitas vinculadas por comando constitucional ou legal, das diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades integrantes dessa esfera orçamentária, bem como das multas incidentes sobre contribuições sociais da seguridade social. Tal somatório atingiu em 2003 a cifra de R\$ 173,0 bilhões.

Quanto às respectivas despesas, o Tribunal de Contas da União, com base nos princípios constitucionais, adotou os seguintes parâmetros para definição de um dispêndio como legítimo integrante da seguridade social: seja executado por órgão ou entidade vinculado à seguridade, com fundamento nos arts. 165, § 5º, inciso III, e 195, § 2º, da Constituição Federal; ou caracterize-se como uma ação de saúde, previdência social ou assistência social, ainda que executada em órgãos ou entidades não vinculados institucionalmente à seguridade social; ou vise à proteção ao trabalhador, em caso de desemprego involuntário, e/ou à promoção da integração ao mercado de trabalho, com fundamento nos arts. 201,

inciso IV, e 203, inciso III, da Constituição Federal; ou atenda aos princípios regentes da seguridade social, estabelecidos no art. 194, parágrafo único, incisos I a VII, da Constituição Federal.

Aplicando-se tais critérios, que excluem as despesas de assistência médica e odontológica aos servidores públicos e o financiamento de programas de desenvolvimento pelo BNDES com recursos do FAT, chega-se a dispêndios de 197,9 bilhões, o que permite obter, por conseguinte, um déficit no Orçamento da Seguridade Social da ordem de R\$ 24,9 bilhões. Se reincorporados às suas receitas os valores dela retirados a título de Desvinculação de Receitas da União – DRU, instituída pela EC nº 27/2000, no montante de R\$ 23,6 bilhões, fica configurado um déficit final de R\$ 1,3 bilhão pelos mesmo critérios.

Relativamente ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais, constata-se que em 2003 foi executado o montante global de R\$ 21,8 bilhões, equivalente a 84% do autorizado na LOA, sendo R\$ 16,9 bilhões financiados com recursos próprios; R\$ 0,1 bilhão, com recursos advindos do aumento do patrimônio líquido; R\$ 2,4 bilhões, com recursos oriundos de operações de crédito de longo prazo; e R\$ 2,4 bilhões provenientes de outros recursos de longo prazo.

Nesse Orçamento, constata-se que quatro empresas apresentaram subtítulos com nível de realização superior à dotação aprovada, quais sejam, COBRA Tecnologia S.A., BBTUR – Viagens e Turismo Ltda., Petróleo Brasileiro S.A. e Petrobrás Distribuidora S.A. Além disso, há um alto grau de dispersão na execução, e isso por qualquer critério de classificação orçamentária adotado para análise. Assim sendo, enquanto a função Energia realizou 89% da sua dotação, a Ciência e Tecnologia executou apenas 10%; já a subfunção Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia apresentou 124% de execução, contra 11% da Abastecimento; e o programa Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico na área de Petróleo teve realização de 118%, ante 0% do Corredor Norte-Oeste.

Além disso, a execução do Orçamento de Investimentos não atendeu ao disposto no art. 165, § 7º, da Constituição, que estabelece entre suas finalidades a *redução das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional*, pois verifica-se que os gastos de caráter nacional, com 38% do total, os realizados na região Sudeste (24%), e até mesmo os direcionados ao exterior (14%), superaram os efetuados nas regiões Norte (5%), Nordeste (8%), Sul (8%) e Centro-Oeste (3%).

Esse dispositivo constitucional tem se mostrado inócuo, uma vez que o principal fator de determinação da alocação dos recursos das empresas estatais são as suas prioridades econômicas e mercantis, tendo o próprio Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST, repetindo declaração prestada no exercício anterior, informado que os esforços de investimentos das empresas estatais *buscam atender, prioritariamente, às necessidades de mercado de cada uma delas, com vistas à consecução de seu objetivo social*. Dessa forma, assim como os mercados se concentram na região Sudeste, os investimentos convergiram para essa região.

Quanto à Dívida Consolidada da União, demonstrada no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, observa-se que totalizou a cifra de R\$ 1.277,2 bilhões ao final do exercício, com um acréscimo de 5% em relação ao ano anterior. Entretanto, constata-se uma diminuição de 3% na Dívida Consolidada Líquida, que chegou a R\$ 615,2 bilhões, ou 274% relativamente à Receita Corrente Líquida, representando uma redução de 13% na razão entre esses montantes. Cabe recordar, por oportuno, que os limites globais para o montante da dívida consolidada da União e para o montante da dívida mobiliária federal previstos, respectivamente, nos incisos I e II do art. 30 da Lei Complementar nº 101/2000, continuam pendentes de definição por parte do Congresso Nacional, ao qual foram encaminhados projetos de lei sobre a matéria.

Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal deixa de fora do escrutínio da evolução da dívida consolidada todas as operações das empresas estatais não dependentes, tratando, assim, apenas dos entes constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para os quais a expansão da dívida

consolidada entre 2001 e 2002 foi de 18,6%, sendo de 3,9% entre 2002 e 2003. Para os mesmos períodos, os ativos financeiros cresceram respectivamente, 21,4% e 11,4%. A dívida consolidada *líquida*, portanto, aumentou 16,2% entre os dois primeiros anos e reduziu 2,5% entre 2002 e 2003.

Há baixíssima aderência entre os números previstos e a execução dos diversos itens da dívida pública federal na lei orçamentária para o exercício de 2003, conforme pode ser visto no demonstrativo “*Despesas de Pagamento da Dívida*”, da Secretaria de Orçamento Federal. Adicionalmente, a apresentação da despesa com a dívida dificulta sobremaneira a localização de operações distribuídas pelos diversos órgãos setoriais. Para completar, a classificação orçamentária não inclui esse gasto nos grupos de despesa 2 e 6, nos órgãos e nas operações especiais específicas, o que termina por não demonstrar essas novas dívidas quando se faz uma busca pelos critérios indicados. Em 2003, um total de R\$ 9.306 milhões foi identificado nessa situação.

A decomposição das causas de expansão e contração da dívida pública identificou as principais causas de seu crescimento. Em ordem de importância, foram o pagamento de juros ou sua incorporação ao estoque, o aumento de outras dívidas externas, o reconhecimento de “esqueletos” gerados em exercícios anteriores e a acumulação de ativos referentes às dívidas dos Estados com a União. Sem a geração de superávites primários, no entanto, o estoque e o peso dos encargos teriam sido ainda maiores.

A utilização do indicador dívida líquida, no lugar do estoque, como percentual do PIB, embaça a avaliação da evolução da situação patrimonial do setor público. No Brasil, não há imunização entre ativos e passivos, regra geral com prazos de maturação bem mais largos para créditos do que para débitos. As taxas de captação da União são normalmente mais elevadas do que aquelas praticadas pelo Tesouro em suas operações de financiamento, particularmente em momentos de crise. Adicionalmente, há risco de crédito relativamente alto nas posições ativas, altamente concentradas em dívidas dos Estados para com a União e em créditos ao setor privado. Além disso, mesmo quando esses compromissos são saldados, vê-se o Governo Federal instado a conceder transferências adicionais de recursos, com novas divisões de receitas ou remissões fiscais, que compensem os agentes devedores, com natural impacto sobre as contas do Tesouro.

Ademais, há diferenças na metodologia de cálculo de custo para as dívidas mobiliária interna e externa, de acordo com informação da STN/MF. O custo médio da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna passou de 27,6% em 2002 para 23,1% em 2003. Para a Dívida Pública Mobiliária Federal Externa, o custo médio anual, medido em dólares, foi de 9,0%, não sendo possível obter informação sobre o custo da dívida contratual.

Nesse sentido, continua havendo limitações nos indicadores utilizados no PAF. O primeiro deles é que não há compromisso com uma meta, como ocorre com a política monetária. Um segundo, como comentado, é que não há especificação de um custo que possa ser usado como indicador do objetivo de minimização e, uma vez que pode haver objetivos conflitantes entre a atuação do Banco Central e da STN, é natural que a política monetária seja predominante. Não é possível verificar a performance do objetivo anunciado no PAF de “minimizar os custos de financiamento no longo prazo”, devido à inexistência de um indicador que permita aferir essa performance.

AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

PODER LEGISLATIVO

Durante o exercício de 2003, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados foram apreciadas e votadas várias matérias relevantes para a sociedade, dentre as quais destacam-se a Reforma da Previdência, objeto da Emenda Constitucional n.º 41, de 19/12/03, e a Reforma Tributária, que originou a Emenda Constitucional n.º 42, de 19/12/03.

Além da apresentação e votação de dispositivos normativos, cumpre registrar as demais atividades desenvolvidas no âmbito desses dois órgãos em 2003, a exemplo do funcionamento de comissões permanentes e temporárias, da realização de audiências públicas, além da discussão de questões de significativo interesse social, nacional ou internacional.

PODER JUDICIÁRIO

No que se refere ao Poder Judiciário registra-se, de forma geral, no exercício em análise, incremento no número de processos julgados pelos diversos órgãos em relação a 2002.

No Supremo Tribunal Federal foram julgados 109 mil processos, evidenciando, as matérias tratadas, a relevância e abrangência das atribuições da Corte Magna, figurando o ente público como o maior demandador do Supremo Tribunal Federal.

No Superior Tribunal de Justiça foram recepcionados 214 mil ações de competência recursal e originária, tendo sido julgados 217 mil processos. No exercício em análise, o número de julgados foi superior em 26% ao do exercício anterior.

De acordo com os dados encaminhados pelo Conselho da Justiça Federal, as ações implementadas em 2003 resultaram na expansão do atendimento da Justiça Federal em todos os Estados da Federação, evidenciada com o julgamento de 1.542 mil processos.

A Justiça do Trabalho informa, por sua vez, a solução de 1.938 mil demandas judiciais, considerando os objeto de acordo, desistência, arquivamento e sentença. Segundo o órgão, no exercício de 2003, foi determinado o pagamento aos reclamantes, em execução ou acordo, do montante de R\$ 4,1 bilhões, bem como o recolhimento aos cofres públicos de R\$ 545 milhões de contribuições previdenciárias, R\$ 478 milhões a título de imposto de renda e R\$ 82 milhões de custas processuais.

No âmbito da Justiça Eleitoral, foi informado, que o órgão apresentava, ao final de 2002, estoque de 19 mil processos. Em 2003, ingressaram e foram distribuídos mais 11 mil ações, tendo sido julgados 16 mil. Segundo o órgão, no exercício foram aperfeiçoados pela Justiça Eleitoral os serviços de atendimento ao cidadão, como por exemplo, a emissão *on line* de títulos eleitorais e de certidão de quitação eleitoral, valendo ressaltar, ainda, a implantação de estruturas móveis de atendimento.

A Justiça Militar julgou 1,4 mil processos, sendo que, no ano de 2002, foram julgados 1,3 mil, indicando acréscimo de 5,1%. O número de decisões superou inclusive a meta inicialmente estabelecida para o exercício, consubstanciada nos mesmos 1,3 mil processos.

A Justiça do Distrito Federal e Territórios registra que, na primeira instância, foi observado aumento no número de ações sentenciadas que passou de 187 mil em 2002, para 218 mil em 2003. Na segunda instância, foram julgados 16 mil processos, o que representou 92% dos processos distribuídos no exercício.

FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA

Em 2003, o Ministério Público da União atuou em defesa da ordem jurídica em um expressivo número de processos. No Ministério Público Federal, foi registrado o ingresso de 1.021 mil e a saída de 1.212 mil. No Ministério Público do Trabalho, foram recebidas 17 mil ações do Tribunal Superior do Trabalho, tendo sido restituídas 14 mil. No Ministério Público Militar, foi registrada a movimentação de 9 mil processos, e o Ministério Público do DF e dos Territórios foi chamado a pronunciar-se em 368 mil, tendo sido ainda analisado 1 mil processos remanescentes do ano de 2002.

PODER EXECUTIVO

Excluindo-se as funções Legislativa, Judiciária, e Essenciais à Justiça, as demais ações do Estado brasileiro são desenvolvidas pelo Poder Executivo. No que se refere à Saúde, foram executados recursos da ordem de R\$ 30,2 bilhões (97% da dotação orçamentária) para o desenvolvimento das ações programadas. Cerca de 80% dos recursos do Ministério da Saúde foram transferidos diretamente para Estados, Distrito Federal e Municípios, instâncias responsáveis pela execução final das ações do Sistema Único de Saúde, cabendo ao Ministério a formulação, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas de saúde.

Convém ressaltar o Programa Saúde da Família, que objetiva, primordialmente, reorganizar a prática de atenção à saúde em novas bases e substituir o modelo tradicional, oferecendo um atendimento mais próximo da família, por meio da atuação das Equipes de Saúde da Família. Dentre os resultados alcançados em 2003, destacam-se: a implantação de 2,3 mil novas equipes, alcançando o total de 19,1 mil (aumento de 14% em relação ao ano anterior), responsáveis pela cobertura de 35% da população (65 milhões de pessoas em 2003, contra 57 milhões em 2002), a contratação de 8,9 mil novos Agentes Comunitários de Saúde (incremento de 5% em relação a 2002), bem como o incremento de 1.909 equipes de saúde bucal, totalizando 6,2 mil equipes em atuação (elevação de 45% em relação ao ano anterior), responsáveis pela cobertura de uma população de mais de 42 milhões de pessoas em dezembro de 2003.

Merecem registro, também, os resultados obtidos no âmbito dos programas Atendimento Ambulatorial e Hospitalar e Qualidade e Eficiência do SUS, tais como: a realização média mensal de 526.681 procedimentos de radioterapia e de 107.881 procedimentos de quimioterapia, representando um incremento de 15% e de 22%, respectivamente, em relação ao registrado no ano anterior; a realização de 6 milhões de procedimentos de terapia renal substitutiva na rede do SUS, no período de janeiro a setembro de 2003 (incremento de 19% em relação ao mesmo período de 2002), alcançando 96% dos portadores de problemas renais; bem como a destinação de R\$ 100 milhões para modernizar a gestão dos hospitais universitários e promover maior inserção desses hospitais no SUS.

Com relação ao programa Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores das DST/AIDS, devem ser salientadas as ações voltadas à distribuição de anti-retrovirais para 15 mil novos pacientes portadores de HIV, estando em tratamento mais de 140 mil pacientes, contra 125 mil em 2002, assim como, à ampliação da distribuição de preservativos, passando de 148 milhões, no exercício anterior, para 310 milhões, em 2003.

Passando ao Trabalho e ao Emprego, não obstante a geração de 645 mil novos postos de trabalho (crescimento de 3% em relação a 2002), e as ações do respectivo Ministério, objetivando, principalmente, a inclusão social pela via do trabalho, do emprego e da renda, a população desocupada apresentou um crescimento de 13% no ano, tendo em vista, notadamente, a queda verificada no nível da atividade econômica em 2003 (variação negativa do PIB em 0,2%), combinada com o crescimento de 5,5%, em termos médios, da População Economicamente Ativa.

Dentre os principais programas geridos pelo Ministério, convém destacar o Programa de Alimentação do Trabalhador, cujo objetivo é a melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores e, por conseguinte, de sua qualidade de vida e produtividade. No ano de 2003, o número de empresas que aderiram ao programa atingiu 131 mil, beneficiando 9,9 milhões de trabalhadores, significando um aumento de 14,7% e 16,6%, respectivamente, em relação aos resultados do ano anterior.

O seguro-desemprego, por sua vez, custeado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, é um benefício temporário, criado com a finalidade de prestar assistência financeira ao trabalhador em virtude de dispensa sem justa causa. No exercício de 2003, na principal modalidade desse programa, referente aos trabalhadores formais (Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994), foram beneficiados 4,8 milhões de segurados, praticamente o mesmo número de 2002, perfazendo um gasto total de R\$ 6,6 bilhões, o que representa um acréscimo de 16% em cotejo com o ano anterior.

No que tange à utilização dos recursos do FAT para a geração de empregos, ressalta-se que o Governo Federal liberou R\$ 5,7 bilhões até o fim de 2003, especialmente no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda, que consiste em um conjunto de linhas de crédito destinadas ao financiamento daqueles que pretendem iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, seja na área urbana ou na área rural. Em 2003, esse programa apresentou incremento tanto no número de operações realizadas (459 mil, contra 177 mil em 2002), quanto no volume de recursos aplicados (R\$ 2,0 bilhões, contra R\$ 1,6 bilhão em 2002).

Com relação à Assistência Social, observou-se em 2003 a execução de gastos no montante de R\$ 8,4 bilhões, representando um acréscimo de 29% em relação ao exercício anterior, com destaque para os programas Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência e Valorização e Saúde do Idoso, os quais, juntos, englobaram quase 79% do total das despesas na função.

No âmbito dos supramencionados programas, importa destacar o pagamento do Benefício Assistencial de Prestação Continuada, que garante um salário mínimo mensal à pessoa idosa e ao portador de deficiência incapacitado para a vida independente e para o trabalho. Em 2003, tal benefício contemplou 1,7 milhão de pessoas, das quais 1,1 milhão portadoras de deficiência e 0,7 milhão idosos com mais de 65 anos.

Por outro lado, ressalta-se a redução, em 2003, de cerca de 9% das despesas globais relativas aos programas Atenção à Criança, Erradicação do Trabalho Infantil e Brasil Jovem em confronto com 2002. Há que se destacar as ações do Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil - PETI, cujos gastos passaram de R\$ 533 milhões em 2002 para R\$ 488 milhões em 2003, embora tenham sido atendidas 810 mil crianças e adolescentes, em Municípios das 27 unidades da federação, por meio de ações voltadas à transferência de renda para famílias pobres e atividades de jornada escolar ampliada.

No que se refere ao Ensino Fundamental, convém destacar o Programa Nacional do Livro Didático, pelo qual foram adquiridos, em 2003, aproximadamente, 119 milhões de livros didáticos para atender a todos os alunos de 1ª a 4ª séries e repor os livros dos alunos de 5ª a 8ª séries, beneficiando 31,9 milhões de alunos. Em caráter suplementar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar beneficiou 38 milhões de alunos das escolas da rede pública e filantrópica de educação infantil e ensino fundamental, incluindo as escolas de educação indígenas, totalizando um repasse total de R\$ 954 milhões no exercício.

Ressalte-se que, com a unificação dos programas sociais de transferência de renda no novo Programa Bolsa-Família, conforme a Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Ministério da Educação e Cultura deixou de ser o responsável pela operacionalização do Programa Bolsa Escola, porém, continuou encarregado de repassar ao agente operador (Caixa Econômica Federal) os recursos destinados ao pagamento das famílias beneficiadas, cujo montante chegou a R\$ 1.564 milhões em 2003

Ainda em relação aos programas voltados à educação fundamental, ressalta-se o desenvolvimento do Programa Brasil Alfabetizado, por meio do qual foram executados recursos da ordem de R\$ 173 milhões, com destaque para a ação Alfabetização de Jovens e Adultos - Incentivo da União para os Alfabetizadores, que propiciou o atendimento de 2,0 milhões de alfabetizandos.

Relativamente ao Ensino Médio, merece destaque o programa Melhoria e Expansão do Ensino Médio, por intermédio do qual foram capacitados, em 2003, 79 mil profissionais que atuam nessa modalidade de ensino, assim como promovidos estudos com vistas a subsidiar a formulação de políticas para expansão e melhoria da educação média, e atendidas 9,7 mil escolas por meio de reformas ou expansão da rede física.

Quanto ao Ensino Profissional, ressalta-se o programa Desenvolvimento da Educação Profissional, que tem como um de seus objetivos principais a ampliação e diversificação da oferta de

cursos básicos, técnicos e tecnológicos, tendo sido executados em 2003 recursos da ordem de R\$ 720 milhões.

Quanto ao Ensino Superior, importa destacar que, conforme a Decisão nº 408/2002-TCU - Plenário, o Tribunal fixou um conjunto de indicadores de gestão que pudessem retratar aspectos relevantes do desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior - IFEs. Pelos dados disponíveis, limitados a uma série histórica dos exercícios de 2002 e 2003, pode-se considerar que houve variação pouco expressiva dos valores médios desses indicadores em 2003 em relação ao ano anterior. No entanto, é importante destacar que o efeito de políticas educacionais sobre indicadores de gestão, via de regra, manifesta-se em prazos mais longos, de três a quatro anos, em evolução cujo impacto, de ano para ano, fica naturalmente limitado a percentuais baixos.

Entre os indicadores apresentados pelas IFEs, cabe destacar o aumento do índice relativo ao indicador Aluno/Professor, que subiu, em média, 6,1 % em relação ao exercício anterior. Apesar da limitação da série histórica, é razoável considerar que esse acréscimo esteja ligado a políticas adotadas que implicaram estímulos ao aumento na oferta de vagas. Quanto aos indicadores que refletem mais diretamente o desempenho - Grau de Participação Estudantil, Índice de Qualificação do Corpo Docente e Taxa de Sucesso na Graduação - a variação, ainda que pequena, foi positiva, o que pode ser indicativo de melhoria no desempenho global das IFEs.

No que concerne ao Desenvolvimento Agrário, ressalte-se que, em 2003, foram assentadas 30 mil famílias, com a concessão de crédito fundiário para 9 mil destas. Não houve, nesse ano, regularização de posse de terras. O programa Novo Mundo Rural, dividido em Assentamento de Trabalhadores Rurais e Consolidação de Assentamento, foi responsável pela aplicação de aproximadamente R\$ 980 milhões de um total de R\$ 1,1 bilhão. Foram concedidos créditos para aquisição de 179 mil hectares, bem como para a implantação de infra-estrutura básica para atender 4 mil famílias.

Já com relação à emancipação de assentamentos rurais, ressalte-se a existência de programa específico para isso, voltado exclusivamente para os assentados até 1998. Tem por fim realizar ações de concessão de crédito-instalação às famílias assentadas, infra-estrutura complementar para emancipação de assentamentos rurais, topografia em áreas de assentamentos rurais, assistência técnica e capacitação dos assentados, bem como o plano de desenvolvimento dos assentamentos. Em 2003 foram despendidos nesse programa cerca de R\$ 124 milhões, de um total previsto de R\$ 160 milhões.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é responsável pela concessão de crédito para esse setor da economia, buscando o aumento da capacidade produtiva e a melhoria de renda dos agricultores familiares. Em 2003, foram feitas mais de 1.100 mil operações, correspondendo a um montante aplicado de R\$ 3,7 bilhões.

No que tange ao incentivo ao Desenvolvimento Regional, os fundos constitucionais de desenvolvimento, FNO, FNE e FCO, foram responsáveis pela aplicação de R\$ 2,9 bilhões em investimentos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro - Oeste. Praticamente todos os setores econômicos foram objeto de incentivo, destacando-se o agropecuário, as mini, pequenas e médias empresas, como as mais beneficiadas pelo sistema.

Na Amazônia, foram contratadas 24 mil operações de crédito, no valor total de R\$ 1.075 milhões. Dos contratos realizados, 21 mil, equivalendo a 89% do total, foram firmados com mini, micro e pequenos produtores rurais e empresas, com aplicação de R\$ 303 milhões. A Região Nordeste foi contemplada com recursos da ordem de R\$ 1,0 bilhão, distribuído por 25 mil operações. No Centro - Oeste, contratou-se 26,4 mil operações, no valor de R\$ 941 milhões. Os mini e pequenos produtores rurais e empresas receberam 21% do valor total aplicado, R\$ 198 milhões, correspondendo a 86% do volume de operações.

Apesar de haverem sido criados há mais de dois anos, em substituição ao Fundo de Investimento da Amazônia-FINAM e ao Fundo de Investimento do Nordeste-FINOR, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia- FDA e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste-FDNE ainda não estão funcionando como instrumentos de incentivo ao desenvolvimento regional. Não houve, até dezembro de 2003, a aprovação de qualquer projeto incentivado pelos fundos. A ausência desses instrumentos de desenvolvimento põe em risco uma série de iniciativas voltadas para o desenvolvimento local.

Na área de Recursos Hídricos, destaque-se os investimentos da ordem de R\$ 226 milhões no programa Proágua Infra-estrutura, tendo sido implantadas as seguintes obras: Barragem Castanhão no Estado do Ceará, Adutora Jucazinho no Estado de Pernambuco, Barragem Berizal no Estado de Minas Gerais, Barragem Poço do Magro no Estado da Bahia e o Proágua Semi-árido. Em fase de conclusão encontram-se: a Barragem Arneiroz II (CE), o Sistema Adutor do Congo (PB), o Sistema Adutor Estrela de Alagoas (AL), e o Sistema Adutor de Afrânio e Dormentes.

Em se tratando do Meio Ambiente, no âmbito do programa Amazônia Sustentável, foram aplicados R\$ 29 milhões em 2003, tendo sido construídas bases cartográficas e estrutura operacional em cinco Estados da Amazônia com o objetivo de reduzir o desflorestamento. Em convênio com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, foram ainda transferidos recursos para 83 projetos de desenvolvimento sustentável, beneficiando cerca de 450 comunidades extrativistas e indígenas.

Destaque-se ainda o Programa Parques do Brasil, que aplicou cerca de R\$ 24 milhões em 2003, tendo como meta atingir a proteção de 10% de cada um dos biomas brasileiros. Com base nesse programa, foi ampliada a área sob proteção no território nacional, bem como capacitados recursos humanos para a gestão de parques e outras áreas protegidas, a melhoria da gestão, viabilizando o uso público das Unidades de Conservação, e a realização de estudos sobre o valor econômico da proteção das áreas naturais. Foram preparados 33 parques nacionais para visitação pública, estando 26 deles prontos para receber grupos organizados de visitantes e 7 para receber pequenos grupos.

Quanto ao setor de Transportes, em se tratando da atuação reguladora do Estado, em cumprimento ao Programa de Exploração das Rodovias – PER, a Agência Nacional de Transporte Terrestre verificou que as concessionárias aplicaram em obras e melhoramentos, com o propósito de aumentar a capacidade das rodovias e a segurança dos usuários, o montante de R\$ 67,0 milhões. Essa Agência fiscalizou, ainda, a aplicação, pelas concessionárias, de R\$ 303,0 milhões em atividades de conservação e manutenção de rodovias.

No segmento rodoviário, o programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal, por intermédio da ação Restauração de Rodovias Federais aplicou R\$ 239,6 milhões no exercício de 2003, ou seja, 63,2% dos R\$ 379,0 milhões disponíveis no orçamento, tendo sido recuperados 1.841,4 km de rodovias, enquanto na ação Manutenção da Sinalização Rodoviária foram despendidos R\$ 29,3 milhões no exercício, correspondendo a 70,8% dos R\$ 41,4 milhões disponíveis no orçamento, sendo sinalizados 12.781,4 km. Na ação Conservação Preventiva Rotineira e Emergencial de Rodovias, por sua vez, foram aplicados R\$ 149,3 milhões na conservação de 38.600,3 Km em rodovias federais, ou seja, 64,3% do montante de R\$ 232,2 milhões do orçamento disponível. Destaque-se que parte do valor orçado é contingenciado, de forma que apenas uma parte dele fica efetivamente disponível para gasto.

Por sua vez, no segmento hidroviário, em específico no programa Manutenção de Hidrovias, foram despendidos R\$ 14,2 milhões, ou seja, 53,2% do montante de R\$ 26,7 milhões do orçamento disponível, sendo executados serviços de manutenção em 2.371 km de hidrovias, com a realização de dragagens e serviços nos sistemas de sinalização e balizamento fixo e flutuante em vários trechos dos rios Paraná, Paraguai, Taquari, Jacuí, Capim, Tocantins, Araguaia, Madeira e São Francisco. O baixo percentual de realização é explicado em razão desses serviços serem dependentes das variações sazonais dos níveis de água dos rios, o que exige uma disponibilidade de recursos mais tempestiva do que a verificada no exercício.

Na área de Energia, como resultado do esforço exploratório realizado em 2003, as reservas provadas domésticas da Petrobrás atingiram a marca de 12,6 bilhões de barris de óleo equivalente, volume 14% superior ao registrado no final de 2002. O Índice de Reposição de Reservas provadas foi de 356%, o que significa dizer que para cada barril produzido foram incorporados 3,56 novos barris de óleo e gás.

Em relação ao setor elétrico, em 2003 foi incorporada uma potência instalada de 4.182 MW, sendo 50% de origem hidrelétrica. Na transmissão de energia elétrica a rede básica foi ampliada em 4.730 km de linhas, sendo 3.683 km na tensão de 500 kV, com importantes reforços nas interligações entre as regiões.

A evolução do consumo de energia elétrica em 2003 permaneceu ainda sob forte influência dos efeitos do racionamento vigente no setor entre 2001 e 2002, que trouxe mudanças nos hábitos de consumo residencial, e que, em associação com outros fatores do cenário político-econômico interno e externo, continuou a determinar uma redução nas demandas globais de energia elétrica no País, gerando, inclusive, um excedente de oferta.

Em se tratando do setor de Comunicações, destaque-se, quanto aos serviços privados de telecomunicações, a evolução do mercado da telefonia móvel celular, especialmente após a regulamentação do sistema pré-pago, em outubro de 1998. Este fato pode ser constatado pelos atuais 46,4 milhões de acessos móveis existentes no País, o que representa uma densidade de 26,2 acessos por 100 habitantes. Deste total ofertado, 76,2% são no regime de pré-pago. Em 2003, a empresa Vivo deteve 45,1 % do mercado, seguida da Claro com 20,4 %, da Tim com 17,9 % e da Oi com 8,4 %.

Ressalte-se também que, em 2003, havia cerca de 50 milhões de acessos fixos instalados. Desse total, encontravam-se em serviço 39 milhões. Hoje, o Brasil possui quase a metade dos acessos fixos em serviço na América Latina. Em 2003, obteve-se uma relação de 22,2 acessos fixos em serviço por cem habitantes. Em termos geográficos, pode-se observar que a demanda por telefones fixos encontra-se elevada na Região Sudeste, que apresenta uma densidade de 29,4 telefones em serviço por cem habitantes, enquanto na Região Norte a densidade é de apenas 11 telefones fixos a cada cem habitantes.

Com relação aos serviços de correios, sobressai-se o Programa Exporta - Fácil, serviço de remessas de produtos voltado para as micro e pequenas empresas, que, até agosto de 2003, exportou cerca de R\$ 20 milhões, 99% a mais do que em 2002. Destaque-se também o Projeto Cartório 24 Horas dos Correios, que permite ao cidadão, a partir de solicitação eletrônica, receber dos Cartórios, via SEDEX, todos os tipos de certidões diretamente em sua residência ou escritório.

Nos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, em 2003 foram efetuadas, ao todo, 468 outorgas, distribuídas nas seguintes categorias: Outorgas de Rádio FM, 110; Outorgas de Rádio FM Educativa, 12; Autorizações de Radiodifusão Comunitária, 340; Outorgas de TV, 3; e Outorgas de TV Educativa, 3.

No âmbito da Defesa Nacional, observa-se que tem se dado prioridade à defesa da Região Amazônica, com integração entre ações da Marinha, o Exército e a Aeronáutica. Foram instalados mais de 400 pontos de Internet nos longínquos vilarejos e Pelotões de Fronteira, em ação integrada com o Ministério das Comunicações. No âmbito do Projeto SIVAM, já foram recebidos 95% das obras civis, equipamentos e sistemas, previstos no escopo contratual.

O programa Calha Norte, conduzido pelo Ministério da Defesa, executou no corrente ano obras de infra-estrutura voltadas para comunidades carentes nos Municípios da calha norte do Rio Amazonas. Destacam-se a reforma de escolas indígenas Yekunana (Auaris, RR) e Tikuna (Tabatinga - AM), obras comunitárias na Aldeia Tucano (São Gabriel da Cachoeira - AM), construção de pequenas

hidrelétricas em Pari-Cachoeira-AM, beneficiando as comunidades indígenas Jandú, Cachoeira e Bela Vista, e a construção de pontes, escolas, creches e infra-estrutura urbana em pequenos e médios municípios do Amazonas, Pará, Roraima e Amapá.

Apesar das Três Armas apresentarem programa de modernização e atualização de seus equipamentos, verifica-se que o contingenciamento de recursos tem prejudicado a evolução dessas ações. Foram atendidos os projetos de Modernização Operacional das Organizações Militares do Exército, Implantação do Sistema de Aviação do Exército e Obtenção de Meios Específicos. Do total previsto para esse fim, da ordem de R\$ 758 milhões, foram aplicados R\$ 454 milhões, pouco menos de 60% dos recursos programados.

Na área de Segurança Pública, o Ministério da Justiça, por intermédio do Fundo Nacional de Segurança Pública, transferiu aos entes subnacionais R\$ 288 milhões em 2003, a serem aplicados na aquisição de equipamentos, viaturas, munição, armamentos, bem como treinamento de pessoal, enquanto o Fundo Penitenciário foi responsável pelo repasse de mais R\$ 88 milhões. No exercício, foram criadas 3,6 mil vagas no sistema penitenciário nacional, fruto de convênios celebrados em exercícios anteriores, tendo sido concluído o projeto de construção da primeira penitenciária federal, a ser instalada em Campo Grande/MS, com previsão de início das obras para o primeiro semestre de 2004.

Foi dada continuidade ao processo de modernização da Polícia Federal, embora em ritmo mais reduzido que nos anos anteriores. Destacam-se nesse programa as obras de ampliação e modernização do Instituto Nacional de Criminalística, tendo sido dada continuidade ao Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais, com previsão para início de atividades no primeiro semestre de 2004.

A Polícia Rodoviária Federal, em 2003, fiscalizou aproximadamente 7,5 milhões de veículos, extraindo-se 981 mil autos de infração. Foram apreendidas 33 toneladas de maconha, 527 quilos de cocaína e 871 mil pacotes de cigarro, entre outras mercadorias.

Por fim, com relação à defesa gratuita do cidadão, em 2003 foram assistidos pela Defensoria Pública da União 133 mil cidadãos, o que representa um crescimento de 147% no número de atendimentos realizados em relação ao ano de 2002.

BALANÇOS GERAIS DA UNIÃO

PODER EXECUTIVO

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Do confronto da receita estimada com a realizada, verificou-se, no exercício de 2003, um déficit de arrecadação (legalmente denominado “insuficiência de arrecadação”) de R\$ 119,00 bilhões, correspondente a uma realização 12,70% inferior à prevista.

Dos R\$ 3,64 trilhões referentes ao total dos ingressos no período, R\$ 2,36 trilhões foram orçamentários, R\$ 1,20 trilhões extra-orçamentários e 82,54 bilhões referiram-se às disponibilidades do período anterior. O cotejo entre as receitas e as despesas orçamentárias demonstraram, na composição global da execução orçamentária, um superávit de R\$ 59,58 bilhões, sendo que o fluxo extra-orçamentário foi de R\$ -11,45 bilhões.

Cabe destacar que as disponibilidades no final do exercício de 2003, resultantes do somatório das disponibilidades do período anterior, do fluxo orçamentário e do fluxo extra-orçamentário, foram de R\$ 130,67 bilhões. Esses recursos podem ser imediatamente aplicados no exercício seguinte, no

pagamento de despesas extra-orçamentárias e despesas que serão realizadas à conta de um novo orçamento. Entretanto, para uma visão mais abrangente da situação financeira de curto prazo da Administração Direta, deve-se tomar o resultado financeiro positivo como parâmetro de comparação. Este, ao final de 2003, chegou ao montante de R\$ 120,01 bilhões, permitindo a conclusão de que o Poder Executivo encerrou o exercício com uma situação financeira favorável.

O Patrimônio Líquido, de outra parte, montou a R\$ -280,31 bilhões em 31/12/2003. Já o Resultado Patrimonial foi de R\$ -12,73 bilhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 91,34 bilhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ -104,07 bilhões. Ressalte-se que a rubrica Incorporações de Passivos foi prevalente na determinação do resultado extra-orçamentário negativo.

AUTARQUIAS

Do confronto da receita estimada com a realizada, verificou-se, no exercício em exame, um superávit de arrecadação (legalmente denominado “excesso de arrecadação”) de R\$ 2,3 bilhões, correspondente a uma realização 2,7% maior que a prevista.

Já o cotejo da despesa fixada com a despesa realizada revelou uma economia orçamentária de R\$ 11,5 bilhões, equivalente a 7,8% da despesa fixada.

A execução da despesa em montante superior à receita arrecadada foi possível graças ao recebimento de interferências ativas.

Destaque-se que, do total de R\$ 848,34 bilhões de ingressos, R\$ 448,02 bilhões – ou 52,80% – foram orçamentários. Responsáveis por R\$ 354,50 bilhões, incluídas aí as Transferências Extra-Orçamentárias Recebidas, os Ingressos Extra-Orçamentários representaram 41,78% do total dos Ingressos.

Por outro lado, os Dispêndios Orçamentários responderam por 53,2% dos dispêndios totais das autarquias em 2003 (cerca de R\$ 451,1 bilhões), sendo que 38,88% dos dispêndios foram constituídos pelos Dispêndios Extra-Orçamentários (R\$ 329,80 bilhões).

O Patrimônio Líquido das autarquias atingiu R\$ 219,07 bilhões em 2003. Com um superávit de R\$ 65,10 bilhões, resultado da diferença positiva entre as Variações Ativas e as Variações Passivas, as autarquias federais reverteram o déficit de R\$ 7,60 bilhões verificado no exercício de 2002.

FUNDAÇÕES PÚBLICAS

Do confronto da receita estimada com a realizada, verificou-se, em 2003, um superávit de arrecadação (legalmente denominado “excesso de arrecadação”) de R\$ 15,73 milhões, correspondente a uma realização 8,10% superior à prevista.

De outra parte, confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada, constatou-se, no período, uma economia orçamentária de R\$ 927 milhões, equivalente a 11,20% da despesa fixada.

A execução da despesa em montante superior à receita arrecadada foi possível graças ao recebimento de interferências ativas.

Os Ingressos Orçamentários representaram, no exercício de 2003, 51,13% do total dos ingressos nas fundações públicas, com R\$ 12,59 bilhões. Os Ingressos Extra-Orçamentários atingiram R\$ 11,93 bilhões (48,19% do total).

Por sua vez, os Dispendios Orçamentários, no montante de 13,58 bilhões, representaram 55,25% do total de dispendios, enquanto que os Dispendios Extra-Orçamentários somaram R\$ 11 bilhões, o que significa 44,75% do total dos dispendios das fundações públicas.

Ao final de 2003, verificou-se um excedente financeiro no valor de R\$ 92,47 milhões, tendo também as fundações apresentado Patrimônio Líquido positivo, no valor de R\$ 19,27 bilhões. O Resultado Patrimonial, entretanto, foi deficitário de R\$ 145,70 milhões no exercício, contra um superávit de R\$ 762 milhões apurado no exercício passado.

FUNDOS ESPECIAIS

Do confronto da receita estimada com a realizada, verificou-se um superávit de arrecadação (“excesso de arrecadação”) de R\$ 2,70 bilhões. De outra parte, cotejando-se a despesa fixada com a despesa realizada, constatou-se uma economia orçamentária de R\$ 24,50 bilhões, equivalente a 76,50% da despesa fixada.

Responsáveis por 50,90% do total dos Ingressos, os Ingressos Extra-Orçamentários dos Fundos Especiais alcançaram R\$ 114,30 bilhões, enquanto que os Ingressos Orçamentários atingiram R\$ 110,26 bilhões.

Já os Dispendios Orçamentários, com um montante de R\$ 110,41 bilhões, representaram 49,00% dos Dispendios totais. Considerando as Transferências Extra-Orçamentárias Concedidas, no valor de R\$ 161,70 milhões, os Dispendios Extra-Orçamentários somaram R\$ 95,50 bilhões, o que significa 42,60% do total dos Dispendios dos Fundos no exercício em análise.

Composta pelos recursos financeiros disponíveis para aplicação imediata no exercício subsequente, a Disponibilidade para o Exercício Seguinte dos Fundos Especiais apresentou, em 2003, um saldo de R\$ 18,28 bilhões.

Quanto ao Patrimônio Líquido, no exercício em questão, a situação líquida dos Fundos Especiais foi positiva de R\$ 85,90 bilhões. Merece destaque, ainda, o Resultado Patrimonial que reverteu o déficit de R\$ 853 milhões apurado no ano anterior, fechando o exercício de 2003 com um superávit de R\$ 14,09 bilhões.

EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

O Balanço Financeiro Consolidado das empresas públicas federais mostrou Resultado Financeiro positivo de R\$ 83,20 bilhões, o que representa variação positiva de 35,20% em comparação com a disponibilidade inicial do exercício. O BNDES e a CEF participaram, desse montante, com R\$ 79,20 bilhões, ou 95,10% da disponibilidade total das empresas.

Em 2003, o Patrimônio Líquido das empresas públicas, no valor de R\$ 29 bilhões, representou 1,10% do Passivo Total, considerando-se o Compensado de R\$ 2,30 bilhões. Excetuando-se esse último grupo, os capitais próprios assumiriam 8,50% do Passivo, enquanto os capitais de terceiros, 91,50%, mantendo a tendência do exercício 2002, com 7,80% e 92,20%, respectivamente.

As empresas públicas federais, no exercício, apresentaram, em conjunto, resultado patrimonial superavitário de R\$ 351 milhões, que passou a constituir o Ativo Real Líquido consolidado.

A Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, com aplicações financeiras no patamar de R\$ 2,20 bilhões e Obrigações em Circulação de apenas R\$ 146 milhões, contribuiu para a elevação do Índice de Liquidez Corrente consolidado. Cumpre ressaltar que a EMGEA apresentou somente os índices de 2003, por ter sido esse o primeiro exercício em que teve integrado o seu Balancete ao SIAFI.

A transformação, em empresa pública, da Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM), anteriormente organizada sob a forma de sociedade de economia mista, gerou diferenças no Patrimônio Líquido consolidado das duas categorias de estatais.

Com relação às sociedades de economia mista, a Disponibilidade para o Período Seguinte, no valor de R\$ 93 milhões, correspondeu a 3,20% dos dispêndios totais, com tendência de baixa em relação ao exercício anterior, quando chegou a R\$ 124 milhões (ou 4,30% dos dispêndios).

O Patrimônio Líquido das sociedades de economia mista, no valor de R\$ 1,70 bilhão, representou 12,70% do Passivo Total. Expurgando-se o Compensado, no valor de R\$ 6,80 bilhões, o capital próprio correspondeu a 25,40% do Passivo Total, enquanto os capitais de terceiros participaram com 74,60%.

Em 2003, as sociedades de economia mista apresentaram, em conjunto, um resultado patrimonial deficitário de R\$ 500 milhões, contra os R\$ 405 milhões de 2002. Contribuíram com maior parcela para esse resultado a Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU, com R\$ 494 milhões, e as Indústrias Nucleares Brasileiras - INB, com R\$ 62 milhões. Os maiores superávits foram apresentados pela Rede Ferroviária Federal - RFFSA, com R\$ 65 milhões, e pelo Hospital N. S. da Conceição, com R\$ 41 milhões.

Vale ressaltar que a tabela Indicadores Econômico-Financeiros das sociedades de economia mista, no BGU 2003, editou os índices referentes ao exercício de 2001 como sendo os verificados em 2002, o que prejudicou algumas das análises constantes no Relatório do BGU 2003.

Destaque-se, também, que, no consolidado das sociedades de economia mista, o Saldo Inicial constante da Demonstrações das Mutações do Patrimônio Líquido de 2003 foi reduzido – nas colunas “Resultado Acumulado” e “Total” – em R\$ 61 milhões, comparativamente ao Saldo Final apresentado na DMPL de 2002. Essa diferença é corresponde, exatamente, ao valor do PL da CPRM em 2002.

PODER LEGISLATIVO

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, verificou-se, no exercício de 2003, uma economia orçamentária de R\$ 74,46 milhões.

A Câmara dos Deputados, para poder fazer face às despesas executadas de R\$ 2,02 bilhões, recebeu transferências orçamentárias no valor de R\$ 2,04 bilhões. O Senado Federal, para executar despesas no montante de R\$ 1,63 bilhão, recebeu transferências orçamentárias no valor de R\$ 1,67 bilhão.

Os Ingressos Orçamentários do Poder Legislativo foram de R\$ 4,23 bilhões, sendo integralmente oriundos de Transferências Recebidas. Por sua vez, os Ingressos Extra-Orçamentários do Poder Legislativo foram da ordem de R\$ 716,38 milhões, sendo que as Transferências Recebidas responderam por 43,61% do total do grupo.

De outra parte, as Despesas Correntes foram responsáveis por 84,19% dos Dispêndios Orçamentários, enquanto que as Despesas de Capital e as Transferências Concedidas responderam por apenas 15,81%. Do total dos Dispêndios Extra-Orçamentários, as Transferências Concedidas (43,61%) e os Valores em Circulação (29,00%) foram os itens mais relevantes.

Ocorreu, no exercício de 2003, uma sobra de movimentação financeira no valor de R\$ 1,05 bilhão, montante semelhante ao observado no exercício anterior.

O Patrimônio Líquido do Poder Legislativo montou a R\$ 859,90 milhões em 31/12/2003. O Resultado Patrimonial, por sua vez, foi de R\$ 80,97 milhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 115,30 milhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ - 34,33 milhões.

PODER JUDICIÁRIO

No exercício de 2003, o cotejo da despesa fixada com a despesa realizada dos órgãos do Judiciário demonstrou uma economia orçamentária de R\$ 262,51 milhões.

Os Ingressos Orçamentários do Poder Judiciário foram de R\$ 30,91 bilhões, sendo responsáveis por 99,99% desse valor as Transferências Recebidas. Os Ingressos Extra-Orçamentários, por outro lado, foram da ordem de R\$ 4,20 bilhões, respondendo os Valores em Circulação e as Obrigações em Circulação por 68,70% desse montante.

As Despesas Correntes, de outra parte, foram responsáveis por 43,98% dos Dispêndios Orçamentários, enquanto que as Despesas de Capital e as Transferências Concedidas responderam por 56,02%. Do total dos Dispêndios Extra-Orçamentários, os Valores em Circulação (44,04%), juntamente com Obrigações em Circulação e Ajustes de Direitos e Obrigações (40,84%), formaram os itens mais relevantes.

Ocorreu, no período em exame, uma sobra de movimentação financeira no valor de R\$ 1,45 milhão, montante semelhante ao observado no exercício anterior.

O Patrimônio Líquido do Poder Judiciário montou a R\$ 111,71 milhões em 31/12/2003. O Resultado Patrimonial, por seu turno, foi de R\$ 320 milhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 757 milhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ - 437 milhões.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Confrontando-se a despesa fixada com a despesa realizada do Ministério Público da União - MPU, verificou-se, em 2003, uma economia orçamentária de R\$ 16,25 milhões.

Os Ingressos Orçamentários foram de R\$ 2,91 bilhões, sendo que as Transferências Recebidas foram responsáveis por 99,95% desse valor. Os Ingressos Extra-Orçamentários do MPU, por sua vez, atingiram R\$ 74,10 milhões, respondendo por 46,80% desse total os Valores em Circulação e as Obrigações em Circulação.

De outra parte, as Despesas Correntes foram responsáveis por 49,03% dos Dispêndios Orçamentários, enquanto que as Despesas de Capital e as Transferências Concedidas responderam por 50,97%. Do total dos Dispêndios Extra-orçamentários, os Valores em Circulação (41,28%), juntamente com Obrigações em Circulação e Valores Pendentes em Curto Prazo (52,62%), formaram os itens mais relevantes.

Ocorreu, no exercício em exame, uma sobra de movimentação financeira no valor de R\$ 33,89 mil, montante semelhante ao observado no exercício anterior.

O Patrimônio Líquido do MPU montou a R\$ 316,82 milhões em 31/12/2003. O Resultado Patrimonial, por outro lado, foi de R\$ 17 milhões, sendo que o Resultado Orçamentário contribuiu positivamente com R\$ 80 milhões e o Resultado Extra-Orçamentário concorreu com R\$ -63 milhões.

TEMAS EM DESTAQUE

SEGURANÇA PÚBLICA

A situação do Brasil no que se refere à segurança pública é consideravelmente séria. Todos os indicadores existentes a respeito revelam um quadro bem preocupante, vislumbrando-se, além disso, certa tendência de piora da situação. Já há algum tempo essa temática vem sendo enfatizada, ao lado do desemprego, como a preocupação número um da população.

Fatos diversos têm marcado o debate sobre a segurança pública, podendo-se citar as seguidas rebeliões ocorridas em penitenciárias estaduais, a onda de crimes e conflitos entre gangues rivais pelo controle do tráfico nas favelas das grandes capitais, o assassinato de servidores públicos no exercício de suas funções. De 2001 a 2003 foram registradas, pelas polícias civis estaduais, mais de 17,5 milhões de ocorrências. Destas, só em 2003 foram 6,7 milhões, com os estados das Regiões Sudeste e Sul concentrando 65% do total, e, nesse particular, São Paulo liderando o ranking, com cerca de 25%. Nesse contexto, o país apresenta indicadores de homicídios por cem mil habitantes que o colocam entre os seis mais violentos do mundo. Em paralelo, é o segundo país com maiores indicadores de roubos por cem mil habitantes.

De acordo com as teorias sociológicas dominantes que procuram explicar a emergência de comunidades que apresentam comportamentos violentos, o Brasil apresenta boa parte das variáveis explicativas do fenômeno. Possui altas taxas de desigualdade social, áreas dominadas por quadrilhas, esgarçamento do tecido social, alta incidência de pobreza e miséria, elevado nível de desemprego, entre outros fatores. Embora essas teorias não sejam determinantes individualmente, elas apontam para situações que predispõem a sociedade a comportamentos violentos.

A violência traz um custo bastante alto para o Brasil, não só em termos de vidas humanas, como em termos econômicos. São divisas perdidas com a redução do fluxo de turistas estrangeiros para o país, projetos que deixam de ser realizados, áreas degradadas que levam empresas e comunidades a saírem em busca de lugares mais apropriados, custos com tratamentos, tanto físicos, como psicológicos, entre outras conseqüências. O BID, em publicação datada de 2000, com base em números de 1997, estima que o Brasil perca anualmente 10,5% do PIB por conta da violência existente. Metrôpoles como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte têm tido perdas enormes em suas divisas, que tem variado de 3 a 5% do PIB municipal.

O Governo Federal, ainda na gestão anterior, lançou no ano de 2000 o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, no bojo de uma crise de insegurança que assolou o país naquele momento. Tal plano apresentava uma série de 15 compromissos, consubstanciados em 121 ações, voltadas para a questão da segurança pública. Algumas dessas ações foram efetivamente implantadas, enquanto outras, até hoje, esperam sua concretização. Uma importante conseqüência advinda desse plano foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

O advento do Fundo, alimentado majoritariamente por recursos orçamentários, permitiu que houvesse uma nova forma de intervenção do Governo Federal por intermédio de transferências aos estados e municípios, objetivando aplicação na área de segurança pública. Foram firmados convênios que possibilitaram transferências no valor aproximado de R\$ 972 milhões ao longo de três anos (2001 a 2003). Tais recursos foram utilizados basicamente para a aquisição de equipamentos, sistemas de informática, viaturas, bem como em programas sociais de prevenção à violência.

No ano de 2003, com a assunção do novo governo, foi apresentado à sociedade um novo programa voltado para a segurança pública, o também nomeado Plano Nacional de Segurança Pública. O novo plano previu a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), no âmbito de cada estado da Federação, bem como a integração de esforços entre as diversas esferas governamentais

voltadas para o combate à criminalidade. Para coordenar as ações do SUSP, foi prevista a criação de um Gabinete de Gestão Integrada em cada estado.

O novo Plano tem como filosofia básica a integração de esforços, em nível federal, estadual e municipal, para a melhoria das condições de segurança pública no país. Foram propostas numerosas ações, muitas das quais ainda estão em estágio embrionário, dado o curto período de execução do plano.

Apesar da implementação de dois planos nacionais de segurança pública, não se consegue identificar uma melhora nas condições de segurança da população. Os indicadores de criminalidade, coletados e divulgados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) desde 2001, continuam altos, não apresentando ao longo desses três anos tendência à diminuição. Ressalte-se que, com a exceção dos dados para homicídios (coletados pelo DATASUS), não há séries temporais relativas aos indicadores em âmbito nacional de incidência de delitos. Isso acaba por prejudicar quaisquer comparações com políticas de segurança pública levadas a cabo em períodos anteriores.

Em nível central, a Polícia Federal exerce importante função como polícia judiciária da União, sendo responsável pelo combate ao tráfico de drogas e ao contrabando. Em nove anos, o Departamento da Polícia Federal (DPF) foi responsável pela apreensão de quase 56 toneladas de cocaína e cerca de 824 toneladas de maconha. O DPF executou numerosas ações especiais nos últimos anos, nas mais diversas áreas, envolvendo proteção a autoridades, investigação acerca de corrupção de servidores públicos, proteção ao meio ambiente etc., tendo liderado, ainda, a força-tarefa responsável, no ano de 2002, pela desarticulação do crime organizado no estado do Espírito Santo.

Há um processo de modernização em curso no âmbito do Departamento, constituído pelo PROMOTEC e pelo PRÓ-AMAZÔNIA, programas com recursos oriundos da França e da Alemanha no montante de US\$ 425,29 milhões. Esse aporte de recursos está sendo utilizado para a melhoria do sistema de comunicações do Departamento, aquisição de sistema automatizado de identificação de impressões digitais, aquisição de barcos e helicópteros e ampliação e modernização do Instituto Nacional de Criminalística.

Os sistemas implantados no DPF, bem como as novas facilidades a serem levadas a efeito no Instituto Nacional de Criminalística, não apenas servirão para utilização interna do Departamento, como também estarão disponíveis para os demais órgãos ligados à segurança pública, federais ou estaduais. Será mais um passo rumo à integração de ações no combate à criminalidade, conforme preconizado pelo Plano Nacional de Segurança Pública. Apesar de já haver recursos externos disponibilizados para o projeto de modernização, o programa está se desenvolvendo de forma muito lenta, vítima de restrições orçamentárias.

Em nível de prevenção à criminalidade, podem-se citar algumas iniciativas do Governo Federal. Na gestão presidencial anterior, foi criado o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), fruto de uma das ações do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, que utilizava 47 programas sociais integrantes do “Avança Brasil” como tentativa de intervenção para a redução da criminalidade. Com a emergência do novo plano, ocorreu a descontinuação do PIAPS, tendo havido a criação de uma coordenação ligada à prevenção no âmbito da SENASP. Atualmente, estão em curso convênios com prefeituras e estados, com recursos do FNSP, voltados para programas sociais.

Com relação à questão carcerária, apesar da criação de 43.779 vagas no sistema penitenciário, entre 2000 e 2003, ainda é grande o déficit, que atingiu a marca de 130.000 vagas em dezembro de 2003. Ademais, observa-se também as péssimas condições, nas unidades penitenciárias, para a ressocialização do interno e o seu retorno à sociedade. O ritmo de crescimento da população carcerária tem sido superior ao do acréscimo de vagas ao sistema, o que certamente demandará mais

recursos não só para a construção de novas vagas, como também para a sua manutenção. Nesse contexto, estima-se que só para cobrir o déficit hoje existente haja a necessidade de se aplicarem entre R\$ 2 a 2,6 bilhões. A manutenção de todos os internos, considerando um custo médio per capita anual de R\$ 12 a 15 mil, pode ficar entre R\$3,6 a 4,5 bilhões anuais.

Atualmente, parcela importante dos recursos aplicados na construção e reforma de novas unidades prisionais é provida por um fundo específico para a área penitenciária, o Fundo Penitenciário (FUNPEN). Existente desde 1994, o Fundo, que recebe majoritariamente recursos oriundos de custas judiciais e loterias federais, foi responsável pela transferência de aproximadamente R\$ 848 milhões aos estados da Federação. Todas as unidades federativas, mesmo as mais ricas, como São Paulo e Rio de Janeiro, dependem, em maior ou menor grau, do repasse desses recursos para a construção e reforma de seus estabelecimentos penais.

Deve-se ressaltar que, apesar de sua importância como fontes de recursos para o combate à criminalidade, o Fundo Penitenciário e o Fundo Nacional de Segurança Pública têm tido a sua execução prejudicada por contingenciamentos orçamentários. O FUNPEN, em especial, apresentava, em dezembro de 2003, um saldo de recursos não aplicados de mais de R\$ 300 milhões, recursos estes que seriam extremamente necessários para a redução do déficit carcerário existente no país.

Verifica-se que está em curso, no momento, um processo de modernização de sistemas computacionais aplicados à área de segurança pública. A União e os estados estão desenvolvendo sistemas para atendimento a emergências, identificação criminal, integração de informações criminais e administração e controle de acesso a unidades prisionais. Pode-se citar o INFOPEN, na área penitenciária, o INFOSEG, implantado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, e o SINIC/AFIS, implantado e gerenciado pelo Departamento de Polícia Federal.

O que pôde ser observado é a existência de uma multiplicidade de esforços no âmbito do desenvolvimento desses sistemas. Com objetivos semelhantes, os sistemas computacionais estão sendo desenvolvidos de forma desarticulada, com cada estado contratando empresas próprias para fazê-lo, em lugar de haver uma conjugação de esforços para solucionar o problema, de forma a se aproveitar os benefícios de escala.

Essa falta de sinergia pôde ser vista também no âmbito do processo de construção de presídios. Cada estado, conforme as suas necessidades, contrata empresas para formularem os projetos e empreiteiras para a construção das unidades, sem que haja um aproveitamento de experiências mútuas de todas as unidades da federação. Se fossem utilizados apenas recursos próprios, esse fato não seria digno de nota. Considerando, porém, que há uma fonte central de recursos, o FUNPEN, parece que seria mais eficiente a criação de um banco de modelos básicos de projetos de engenharia no DEPEN, colocado à disposição dos estados, quando necessário.

Por fim, a questão da integração das ações operacionais das polícias militar e civil, bem como das guardas municipais, mostra-se cada vez mais premente. Uma vez arrefecido o espírito de unificação das corporações, é absolutamente necessário que haja o estabelecimento de uma interface entre as polícias estaduais, a Polícia Federal e as guardas municipais. Em nível estadual, é de todo importante concretizar a idéia de conjugar as estruturas de ambas as polícias (civil e militar), suas rotinas e procedimentos, para, a médio prazo, chegar-se a instituições de ciclo completo. Nesse sentido, mostra-se relevante adotar medidas várias, entre elas:

- unificar progressivamente as academias e escolas de formação;
- expandir em todos os estados a implantação de órgãos integrados de informação, inteligência e coordenação policial — denominados Gabinetes de Gestão Integrada

(GGIs) —, bem como a integração territorial, por meio das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs);

- instituir corregedorias únicas para ambas as polícias, civis e militares;
- instituir grupos unificados de mediação de conflitos, qualificados para o enfrentamento de processos complexos, tais como reintegração de posse, greves e manifestações sociais ou populares.

No que se refere à Guardas Municipais, verifica-se que sua distribuição é bastante irregular pelo território nacional. Do total dos mais de 5 mil municípios brasileiros, pouco mais de mil instituíram tais corporações. Quanto ao repasse de recursos pelo Governo Federal, verificou-se que no exercício de 2003 foram descentralizados quase 3 milhões de reais oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública para o reaparelhamento das guardas municipais, tendo sido contemplados cinco municípios, sendo três do estado de São Paulo e dois do Rio de Janeiro. Mencione-se, por oportuno, que com a publicação, no último dia 13 de maio, da Lei n.º 10.867, passou-se a permitir o porte de armas aos integrantes das guardas municipais de regiões metropolitanas, independente do número de seus habitantes.

Nessa linha, parece necessário que as guardas municipais se insiram num processo análogo ao proposto para as polícias, de forma que ocorra, efetivamente, a integração entre as forças que respondem pela manutenção da segurança pública.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

O sistema previdenciário brasileiro se organiza em três regimes: Regime Geral da Previdência Social - RGPS; Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, subdividido em regime do servidor público civil e regime próprio dos militares; e Regime de Previdência Complementar.

A modalidade de financiamento que atualmente predomina no sistema previdenciário brasileiro é o regime de repartição simples, vez que o art. 195, II, da Constituição da República dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais de empregadores, trabalhadores e receitas de prognósticos. Em que pese a inclusão recente de regras próprias de regime de capitalização, o princípio basilar do sistema previdenciário brasileiro continua sendo a sustentação dos encargos previdenciários dos que deixaram a vida laboral por aqueles que contribuem na atualidade.

O Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em específico, está regulado pela Lei n.º 8.212/91 e pela Lei n.º 8.213, 24 de julho de 1991, que instituiu a Lei de Benefícios desse regime previdenciário, exceto para o desemprego involuntário, que é objeto de lei específica. De 37,4 milhões de empregados, já excluídos os empregados públicos, apenas 21,7 milhões são contribuintes do sistema previdenciário, e de 23,9 milhões de pessoas que exercem atividades por conta própria ou atuam como empregadores, apenas 4,2 milhões estão inscritos como contribuintes individuais

Considerando-se o resultado geral de 2003, incluídas todas as fontes de financiamento do INSS, observa-se um resultado de (-) R\$ 1,131 bilhões, excluídos os saldos iniciais transferidos do período anterior, os quais contrastam fortemente com os valores do denominado “Saldo Previdenciário”, de (-) R\$ 26,404 bilhões, em 2003.

Acrescente-se a esses números as renúncias previdenciárias, que no exercício de 2002 alcançaram R\$ 14,4 bilhões, abrangendo a concessão de isenções para entidades beneficentes, que no mesmo exercício atingiu R\$ 2,7 bilhões, bem como o volume de créditos previdenciários em cobrança judicial e administrativa, que totalizaram nesse exercício o montante de R\$ 125 bilhões.

Tais números somente trazem a relevo o volume do aporte de recursos feito pelo Tesouro Nacional para equilibrar o sistema, que se não fosse aplicado nessa área da seguridade social, poderia estar sendo investido em Saúde ou Assistência Social, que não possuem fontes próprias de financiamento.

A presente situação deficitária origina-se, sob o enfoque da despesa, no forte desequilíbrio financeiro dos compromissos rurais, que respondem por R\$ 17.758 milhões do déficit do RGPS, bem como nas sucessivas elevações do salário mínimo, que corresponde ao valor do piso básico de benefícios, o que tem forte impacto sobre as despesas e reduzido impacto nas receitas. Por sua vez, sob a ótica da receita é fator relevante para o déficit a precariedade das relações de trabalho, com o conseqüente crescimento do trabalho informal, que não gera contribuições para o custeio do regime.

Tal avaliação revela uma situação de desequilíbrio estrutural do RGPS, pois não se verificam as condições básicas de higidez mínima do regime de repartição simples que adota, quais sejam: relação entre o número de ativos e de inativos suficiente para o auto-financiamento do sistema; mercado de trabalho formal em expansão e perfil demográfico da população favorável a sustentação do sistema.

As projeções atuariais desse regime previdenciário para o exercício de 2003, apresenta um crescimento discreto da relação entre o déficit previdenciário e o PIB projetado para os próximos 20 anos.

O Regime Próprio de Previdência Social encontra-se regulado por dispositivos constitucionais e legais fixados, entre outras, pelas Emendas Constitucionais n.ºs. 3, 20 e 41 e pelas Leis n.ºs. 8.112/90, 8.212/91 e 9.717/98.

Importa inicialmente destacar que, mesmo com a não organização de regimes próprios federais em sentido estrito, há o entendimento de que a simples existência de benefícios caracteriza um regime previdenciário, justificando o tratamento dado a esses gastos como de natureza previdenciária, com sua utilização, inclusive, para fins de projeções atuariais dos benefícios sob encargo da União.

Contudo, a assunção de tal premissa, não elide o fato de que o art. 142 da Constituição da República, não faz referência a regime previdenciário próprio dos militares, mormente quando previdência pressupõe contribuição para cobertura de situação de risco social, o que não ocorre em relação aos militares.

As despesas com pessoal abrangeram 1.842.522 servidores ativos, inativos e pensionistas, sendo 1.213.141 servidores civis e 629.381 militares. Desse total de servidores, observa-se que os inativos e pensionistas compreendem 633.663 mil entre os civis e 307.537 mil entre os militares, o que aponta claramente para um desequilíbrio entre a quantidade de ativos e inativos e pensionistas, que afeta fortemente o equilíbrio financeiro do RPPS.

Esse desequilíbrio entre os contribuintes e os beneficiário importou em uma despesa líquida de pessoal, no exercício de 2003, no montante de R\$ 68.880 milhões, implicando em uma variação positiva da despesa de 8,47% entre os exercício de 2002 e 2003, contraposta a uma variação nas receitas da Contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor Civil de -1,26%, e de -2,83% nas Contribuições do Custeio de Pensões Militares.

O desequilíbrio estrutural foi minorado com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 41, de 31/12/2003, que alterou as regras referentes à Base de Cálculo dos Benefícios, à elegibilidade, às fórmulas de cálculo de pensões e à sistemática de indexação dos proventos de aposentadoria, acompanhadas de alterações estruturais, como a previsão de instituição de regime previdenciário misto, por meio da implementação de uma previdência complementar.

O exame dos efeitos atuarias da referida reforma apontam que no curto prazo ocorre uma inversão da tendência de crescimento do déficit atuarial do RPPS, com o deslocamento da curva da

necessidade de financiamento para valores próximos a R\$ 13 bilhões/ano. Tal impacto inicial explica-se pela instituição da contribuição de inativos e pensionista já no exercício de 2004, ressalvando-se que, ao tempo desse parecer, essa contribuição encontra-se em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, em razão de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com parecer pela inconstitucionalidade do Ministério Público da União.

Em termos de valor presente líquido, as medidas introduzidas pela EC nº 41/2003 reduzem a insolvência do sistema na ordem de R\$ 49,0 bilhões em um horizonte temporal de 20 anos (2004 a 2023), valor não muito representativo frente a um déficit atuarial estimado de R\$ 276,609 bilhões para o período de esgotamento da população de servidores existentes em 31/12/2003.

Feitas essas análises, verifica-se que a mais recente reforma previdenciária pelo Congresso Nacional parece não ter sido suficiente para trazer equilíbrio financeiro duradouro ao sistema previdenciário do RPPS, pois permanecem as mesmas fontes de desequilíbrio que decorrem, essencialmente, da não existência de condições estruturais mínimas de suporte ao regime de repartição simples no RPPS.

Nesse sentido, verifica-se que a transição para um regime que seja um misto de regime de repartição simples, até um limite pré-definido da remuneração, e, acima deste valor, de um regime de previdência complementar, com regras do sistema de capitalização, não seja suficiente para trazer equilíbrio financeiro duradouro ao sistema, pois os benefícios já instituídos, ou em vias de sê-lo, vão continuar sendo suportados pelo Tesouro, passando a haver uma carga financeira indireta, com a perda de receita decorrente da migração da contribuição acima do limite para um fundo complementar.

Portanto, é possível antever que, não havendo uma transição integral para o regime de capitalização, o que talvez fosse possível para os novos integrantes do RPPS, ou para outro modelo que corrija em maior profundidade os desequilíbrios estruturais do modelo atual, haverá, no futuro, necessidade de uma nova reforma, ainda que apenas mitigadora dos compromissos financeiros do Tesouro com a previdência social dos Servidores Públicos.

SEGURANÇA ALIMENTAR

Incluído entre as propostas da campanha presidencial de 2002, o Programa Fome Zero foi anunciado como prioridade de governo no discurso de posse do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o compromisso público de promover o direito à alimentação a todos os brasileiros, evidenciando, assim, o tema e inserindo-o na agenda política do Governo. A concepção do programa foi resultado de estudos produzidos e editados pelo Instituto Cidadania de São Paulo, lançado oficialmente em Brasília no dia 16 de outubro de 2001, quando se comemora o Dia Mundial da Alimentação.

Em sentido estrito, o Fome Zero não é um programa de governo nos moldes daqueles inclusos no Plano Plurianual, mas, sim, uma marca da atual administração, que indica um amplo conjunto de ações que devem ser priorizadas no sentido de garantir segurança alimentar e nutricional à população brasileira, entendendo-se por segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária, conforme dispõe o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

O Programa Fome Zero consiste, dessa forma, na diretriz do Governo para formulação e implantação de uma política sustentável de segurança alimentar e nutricional, por intermédio da articulação, com os três níveis de governo e a sociedade civil, de um conjunto de programas para implementação de ações na área social, classificadas em estruturais, específicas e locais.

As ações específicas ou emergenciais objetivam atender diretamente aquelas famílias que não estão se alimentando adequadamente, mediante a distribuição de alimentos e transferência de renda. As ações estruturais têm por finalidade combater as causas mais profundas da fome e da pobreza e são voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros. Por fim, as ações locais são iniciativas complementares ou suplementares implementadas por prefeituras e pela sociedade civil.

Para implementar a proposta do Fome Zero, a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e transformou a Secretaria de Estado da Assistência Social em Ministério da Assistência Social, o qual passou a contar em sua estrutura com o Conselho de Articulação de Programas Sociais.

Merece destaque, também, a edição, em outubro de 2003, da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, criando o Programa Bolsa-Família, com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa-Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNNA) - Cartão-Alimentação, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa-Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal. Foram instituídos ainda o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa-Família e uma Secretaria-Executiva.

O arranjo institucional concebido para implementação do Programa Fome Zero foi alterado no início do exercício de 2004, mediante a Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, que extinguiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a Secretaria-Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa-Família e transformou o Ministério da Assistência Social em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, transferindo-lhe as competências então delegadas aos órgãos extintos.

O foco inicial do Programa Fome Zero vem sendo a unificação dos programas de transferência de renda, a distribuição de alimentos e a realização de ações específicas em regiões atingidas pela seca, além da priorização de determinados segmentos da sociedade, como assentados, indígenas e quilombolas.

O Programa foi implementado de forma piloto em fevereiro de 2003, atendendo aos municípios de Acauã e Guaribas, no Estado do Piauí, onde foram adotadas medidas visando o fortalecimento da gestão participativa, capacitação de gestores, alfabetização, construção de cisternas, perfuração de poços, construção de casas, implementação de feira e mercado públicos, e beneficiadas 1.000 famílias com Cartão-Alimentação.

Deve-se ressaltar que grande parte das ações e programas relacionados ao Fome Zero que já constavam do PPA 2000/2003 foram contempladas na Proposta do PPA 2004/2007, sendo, no entanto, que algumas ações foram extintas, outras criadas ou renomeadas (Anexos II e III). O mérito da mudança implementada pelo Programa Fome Zero, além da percepção política, foi de ordem institucional, com a integração de diversas ações orçamentárias, visando atacar especificamente a insegurança alimentar e nutricional que afeta parcela significativa da população brasileira. Com efeito, segundo estudos do Ipea, realizados em 2002, 54 milhões de pessoas no Brasil encontram-se abaixo da linha de pobreza, considerando a renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo.

As linhas de atuação do Fome Zero possuem amplo leque de programas orçamentários de governo, dispostos em vários ministérios. Considerando esse aspecto, buscou-se salientar aquelas ações

de maior materialidade no programa. Assim, foram identificadas as seguintes linhas de atuação do Programa Fome Zero, todas caracterizadas na LOA 2004 e algumas no Projeto de Lei do PPA 2004/2007: Transferência de renda com condicionalidades; Banco de alimentos; Restaurantes populares; Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches; Promoção e vigilância em saúde e nutrição; Apoio e fortalecimento da agricultura familiar; Reforma agrária; Abastecimento familiar e outras linhas de atuação (Primeiro Emprego, Convivência com o semi-árido e Educação alimentar).

A partir das linhas de atuação foram correlacionadas, para fins de análise, 36 ações de 13 programas orçamentários constantes da Lei Orçamentária – LOA de 2003. No que concerne à execução financeira dos programas do Fome Zero elencados neste trabalho, em 2003 foram liquidados R\$ 10,06 bilhões, dos R\$ 12,18 bilhões disponíveis na LOA 2003 (Lei mais créditos), o que corresponde a 82,56%, contra 75,48% verificados em 2002. Observou-se que os programas de transferência de renda e de execução descentralizada, mediante repasse de recursos direto e fundo a fundo, representaram 68,55% do total de recursos alocados ao Programa Fome Zero e corresponderam a 78,06% dos valores liquidados em 2003. Ou seja, houve uma priorização e melhor execução dos programas de transferência direta de recursos aos beneficiários.

No tocante às ações de transferência de renda, merece destaque o Programa Bolsa-Família. Em dezembro de 2003, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social, o Bolsa-Família atendia 3,6 milhões de famílias, em todas as regiões do País.

A expansão do Bolsa-Família deve ser considerada juntamente com os critérios de seleção dos beneficiários e a operação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. Os programas de transferência de renda contemplados para unificação no Programa Bolsa-Família foram instituídos com objetivos específicos, cujos critérios de seleção, controle e acompanhamento das condicionalidades, bem como o pagamento, baseavam-se no indivíduo e eram realizados pelos órgãos responsáveis pela sua implementação. A unidade beneficiada do Bolsa-Família passa a ser a família em condições de extrema pobreza e de pobreza, que tenha em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos.

Relativamente a esses critérios, dois pontos críticos foram ressaltados pelo Tribunal: a definição da linha de pobreza e o cadastramento dos beneficiários.

Outra linha institucional definida no âmbito do Fome Zero diz respeito à mobilização da sociedade civil no auxílio a pessoas em situação de carência alimentar, denominada de Mutirão contra a Fome, e que possui como principal componente as campanhas de doação de alimentos e dinheiro. As campanhas de doações em dinheiro são feitas mediante depósitos em contas vinculadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, via Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, sendo que os recursos arrecadados – R\$ 7,29 milhões, em 2003 – devem ser empregados exclusivamente em ações de combate à fome.

A propósito, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14/12/2000 e regulamentado pela Lei Complementar 111, de 6/7/2001, tem por objetivo viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência, sendo seus recursos aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Representa, assim, o Fundo, até pela convergência de propósitos, uma importante fonte de recursos para o Programa Fome Zero. Em termos de materialidade, os recursos do Fundo constituíram a segunda principal fonte do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e a terceira do Ministério da Educação.

No exercício de 2003, os recursos do Fundo no montante de R\$ 4,99 bilhões foram alocados a 27 Programas, executados pela Presidência da República e outros 10 ministérios. A execução financeira do Fundo foi de R\$ 4,02 bilhões, correspondentes a 80,46% do total de recursos. Dentre os programas contemplados com essa fonte de recursos, o Programa Toda Criança na Escola contou com 46% do total dos créditos autorizados, os quais foram destinados às ações Bolsa-Escola e Alimentação Escolar.

Cumpra observar que foram realizadas auditorias e monitoramentos da implementação de recomendações do Tribunal no decorrer de 2003 e primeiro semestre de 2004 nos programas Saúde da Família, Alfabetização Solidária, Seguro-Desemprego, Novo Mundo Rural, Morar Melhor, Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e no Programa Bolsa-Alimentação.

De todos os elementos coligidos, pode-se concluir que em 2003 os órgãos competentes deram precedência à implementação das ações específicas, tendo sido priorizado o atendimento aos municípios mais carentes do semi-árido nordestino que conviveram com problemas ligados à seca e estiagem. Sem embargo de reconhecer que tais ações, além de amenizar problemas emergenciais, contribuem, ainda que de forma incipiente, para o desenvolvimento de economias locais, a não-implementação concomitante e apropriada das ações estruturais impede a inclusão social de forma sustentável das famílias beneficiadas.

Para que isso ocorra, faz-se necessário que as diversas ações que constituem o Fome Zero estejam melhor articuladas, de tal forma que, por exemplo, ações de incentivo ao aumento da escolaridade estejam integradas com outras que visem à oferta de oportunidades para o aproveitamento desse pessoal com maior capacitação. É importante sinalizar para a população mais carente que não há obstáculos para sua emancipação social, caso contrário há o sério risco de as famílias se envolverem apenas com o lado mais utilitário e assistencialista das ações, como a transferência de renda, sem se comprometerem com o cumprimento das condicionalidades e demais aspectos estruturantes do Programa. Obviamente, tal arranjo teria pouco efeito no combate às causas mais profundas da fome e pobreza no Brasil.

Diante disso, considero necessário expedir recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no sentido de que envide esforços, junto com os diversos setores da administração pública envolvidos na execução do Programa Fome Zero, com vistas a incrementar a implementação das ações estruturais, garantindo, de modo sustentável, a inclusão social dos beneficiários do Programa.

8.2 CONCLUSÃO

O resultado dos trabalhos de análise, acompanhamento e fiscalização, concretizados em consonância com as diretrizes aprovadas pelo Plenário, está consignado no presente Relatório, que dispõe sobre a gestão dos Poderes da República quanto à observância das normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, assim como a sintonia destes com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como também com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União sobre os documentos, balanços e demonstrativos contábeis, encaminhados pelos órgãos dos três Poderes, foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração dos projetos de Pareceres Prévios, ora submetidos a exame do Plenário.

Tais Projetos de Pareceres Prévios são conclusivos no sentido de reconhecer que os órgãos dos três Poderes observaram os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços apresentam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2003, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se, no entanto, as ressalvas adiante assinaladas.

Com o objetivo de corrigir as impropriedades identificadas e, por conseguinte, aprimorar o funcionamento da Administração Pública, propõe-se a expedição das recomendações cabíveis aos órgãos competentes.

Ao Poder Executivo devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do Relatório, em particular:

I - baixo percentual de realização das metas físico-financeiras estabelecidas no Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003, revelando desvinculação entre a programação de trabalho estabelecida no planejamento e a efetiva execução dos programas de Governo;

II - ausência de priorização, na execução orçamentária do exercício de 2003, dos programas elencados no Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, descumprindo-se assim o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 10.524/2002 (LDO/2003);

III - edição de metade das leis de abertura de créditos adicionais do exercício somente nos meses de novembro e dezembro de 2003, indicando falha no planejamento orçamentário, haja vista o curto espaço de tempo disponível para a utilização dos recursos;

IV - falta de conciliação entre os registros contábeis e os advindos dos sistemas informatizados de controle da Dívida Ativa da União, inclusive sob a responsabilidade do INSS, prejudicando o acompanhamento e o controle de sua execução;

V - contabilização intempestiva em janeiro de 2004 das informações da Dívida Ativa da União referentes ao movimento de dezembro de 2003, com infringência aos arts. 34 e 101 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

VI – arrecadação pouco representativa e decrescente da Dívida Ativa da União no exercício, em contrapartida ao crescimento do valor dos créditos apurados e inscritos, provocando assim o aumento do seu estoque;

VII – não-observância, quando da definição do valor mínimo nacional do custo por aluno/ano, previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que deveria servir de base para a complementação da União aos recursos do FUNDEF, das disposições contidas nos arts. 211, § 1º, da Constituição Federal, 60, § 4º, do ADCT e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996), consoante as diretrizes estabelecidas na Decisão 871/2002- TCU - Plenário;

VIII - aplicação de recursos na área da Saúde em montante inferior ao limite mínimo calculado de acordo com o estabelecido no art. 77, inciso I, alínea “b”, do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000;

IX - realização de despesas à conta de dotações do Orçamento de Investimentos das empresas estatais em montante superior ao autorizado na Lei Orçamentária para o exercício de 2003, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal;

X - concentração dos gastos do Orçamento de Investimentos das empresas estatais nas regiões mais desenvolvidas do país, deixando de atender para a determinação constante do art. 165, § 7º, da Constituição Federal;

XI - baixa consistência entre a previsão e a execução dos diversos itens da Dívida Pública Federal na Lei Orçamentária para 2003, bem como dificuldade de apuração das correspondentes despesas nos órgãos executores, prejudicando o acompanhamento e o controle da sua execução;

XII - ausência de metas e indicadores que permitam a aferição do cumprimento do objetivo de minimização dos custos de financiamento no longo prazo, constante do Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2003;

XIII - ausência de efetiva implementação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, evidenciada, no exercício, pela não-aprovação de financiamento de quaisquer projetos econômicos, restringindo as iniciativas indutoras do progresso nessas regiões;

XIV - inclusão das movimentações de crédito orçamentário entre órgãos nos Balanços Orçamentários individualizados;

XV - classificação inadequada das rubricas dos Fundos Especiais nas demonstrações contábeis da Administração Indireta, considerando que estes não têm personalidade jurídica própria nem são administrados exclusivamente por entidades da Administração Indireta;

XVI - utilização de procedimentos inadequados de consolidação das demonstrações contábeis da Administração Indireta com as da Administração Direta, contrariando a Lei nº 6.404/1976 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público, particularmente no tocante a:

a) falta de segregação das participações minoritárias do Patrimônio Líquido no Balanço Patrimonial consolidado;

b) falta de eliminação dos saldos de transações entre as entidades consolidadas e os respectivos ganhos e perdas não realizados;

c) falta de limite de discrepância entre as datas das demonstrações financeiras das diversas entidades consolidadas;

d) falta de utilização de procedimentos contábeis uniformes pelas diversas entidades para a representação de transações ou eventos similares;

XVII - utilização de procedimentos inadequados de registro das operações internas, no âmbito da Administração Direta e Indireta, a saber:

a) falta de eliminação das rubricas de cotas, repasses e sub-repasses recebidos e concedidos;

b) falta de eliminação das rubricas de cotas, repasses e sub-repasses recebidos diferidos e concedidos diferidos;

c) falta de eliminação das rubricas de recursos a receber para pagamento de restos a pagar e recursos a liberar para pagamentos de restos a pagar;

d) falta de eliminação das rubricas de obrigações tributárias quando o favorecido é órgão/entidade considerado na consolidação;

e) falta de eliminação dos encargos sociais a recolher quando o favorecido é órgão/entidade considerado na consolidação;

f) falta de eliminação das rubricas de resultado aumentativo e diminutivo, decorrentes da desincorporação de ativos e passivos de um órgão/entidade e incorporação em outro órgão/entidade, quando ambos são considerados no processo de consolidação;

XVIII - aplicação inadequada do método da equivalência patrimonial, contrariando a Lei nº 6.404/1976 e as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público;

XIX - omissão de nota explicativa sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

XX - segregação inadequada das informações da gestão 10.000 e das demais informações, já que as Notas Explicativas se referem diretamente àquela gestão, não obstante o corpo do texto conter análises que envolvem dados do Orçamento de Investimentos e de operações extra-orçamentárias do Banco Central;

XXI - baixa transferência de recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN) aos entes federativos, revelando um elevado contingenciamento orçamentário em relação aos créditos previstos, bem como falta de fiscalização da boa e regular aplicação dos aludidos recursos;

XXII – pagamento, a título de taxa de permanência, de juros e amortização sobre montante de recursos obtidos mediante financiamento externo para a área de segurança, em face da sua não-utilização tempestiva;

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

I - ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a adoção de providências visando:

a) implementar modelo de gestão para o Plano Plurianual que permita a vinculação entre a programação estabelecida e a efetiva execução dos Programas de Governo, com foco no atingimento das metas planejadas;

b) desconcentrar a edição de créditos adicionais ao orçamento nos últimos meses do exercício, de forma a permitir a sua execução ainda no decorrer do ano;

c) promover à execução orçamentária o mais fielmente possível em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual;

II - ao Ministério da Fazenda, a implementação de medidas com fins de:

a) conciliar os registros contábeis e os advindos dos sistemas informatizados de controle da Dívida Ativa da União, com o intuito de facilitar o acompanhamento e controle de sua execução;

b) contabilizar tempestivamente as informações da Dívida Ativa da União, em cumprimento aos arts. 34 e 101 da Lei nº 4.320/1964;

c) intensificar as ações atinentes à arrecadação da Dívida Ativa da União, de modo a promover a redução gradual de seu estoque;

d) assegurar maior consistência entre a previsão e a execução da Dívida Pública Federal na lei orçamentária anual, de forma a evidenciar a realização das correspondentes despesas pelos órgãos executores, favorecendo o acompanhamento e o controle da sua execução;

e) adotar metas e indicadores que permitam a aferição do cumprimento do objetivo de minimização dos custos de financiamento no longo prazo, constante do Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal;

III - ao Ministério da Saúde, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a adoção de providências com vistas ao cumprimento do limite mínimo para os gastos na área da Saúde, estabelecido no art. 77, inciso I, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000;

IV - ao Ministério da Educação, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a implementação de efetivas medidas no sentido de definir o valor mínimo nacional do custo por aluno/ano, previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito do FUNDEF, de acordo com o disposto nos arts. 211, § 1º, da Constituição Federal, e 60, § 4º, do ADCT, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), observadas as diretrizes estabelecidas na Decisão 871/2002-TCU-Plenário;

V – ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no sentido de que envie esforços, junto aos diversos setores da administração pública envolvidos na execução do Programa Fome Zero, com vistas a incrementar a implementação das ações estruturais, garantindo, de modo sustentável, a inclusão social dos beneficiários do Programa;

VI – ao Ministério da Integração Nacional, para que tome as medidas cabíveis, objetivando viabilizar o funcionamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;

VII – ao Ministério da Justiça, que promova estudos necessários visando avaliar a estrutura do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), de forma a dotá-la de meios suficientes para a eficiente e eficaz gestão dos recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN), inclusive no que concerne à realização de fiscalizações periódicas e efetivas no local de execução dos objetos dos convênios e dos recursos repassados ;

VIII - a todos os Ministérios, a adoção de providências com a finalidade de:

a) dar prioridade, na execução orçamentária, aos programas destacados na lei de diretrizes orçamentárias, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal;

b) dar cumprimento ao disposto no art. 165, § 7º, da Constituição Federal, priorizando, na execução do Orçamento de Investimentos, a redução das desigualdades inter-regionais;

IX - à Secretaria do Tesouro Nacional:

a) envidar esforços no sentido de elaborar os estudos necessários visando promover alterações na Lei nº 4.320/1964, a fim de adequá-la às práticas e aos princípios contábeis atualmente vigentes;

b) adotar providências, quando da montagem e elaboração do Balanço Geral da União e dos demonstrativos contábeis, objetivando:

b.1) classificar as contas dos Fundos Especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na Administração Direta, quer na Indireta;

b.2) observar, na consolidação das demonstrações contábeis da Administração Direta e Indireta, bem como na aplicação do método da equivalência patrimonial, os preceitos da Lei nº 6.404/1976 e das Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público;

b.3) incluir, nas notas explicativas, comentários detalhados sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa;

b.4) segregar as informações da gestão 10.000 das demais informações, especialmente a do Orçamento de Investimentos e as operações extra-orçamentárias do Banco Central;

X - às empresas COBRA Tecnologia S.A., BBTUR – Viagens e Turismo Ltda., Petróleo Brasileiro S.A., e Petrobras Distribuidora S.A., a observância dos limites impostos na Lei Orçamentária Anual para a execução do Orçamento de Investimentos, em cumprimento ao disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

8.3 VOTO DO MINISTRO RELATOR

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral

Senhoras e Senhores,

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, novamente, desempenha uma de suas mais relevantes funções, dentre as amplas, complexas e variadas atribuições constitucionais, qual seja, a de, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República deve anualmente prestar ao Congresso Nacional e, por força do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que os Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e dos demais Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e do Chefe do Ministério Público Federal, devem, relativas ao mesmo período, submeter ao Tribunal.

Com a emissão dos aludidos pareceres prévios, em especial aquele relativo às contas prestadas pelo Presidente da República, esta Corte age com o zelo, a isenção, a eficiência e a serenidade que lhe são peculiares. Os dados, números, informações e cifras que compõem este documento devem espelhar, com fidelidade, a atuação dos Poderes do Estado, a correta aplicação dos recursos públicos ao longo de cada exercício e, mais do que isso, os resultados concretos das políticas públicas e da atividade governamental na promoção do desenvolvimento econômico, na melhoria dos padrões sociais e na eficiência do desempenho de suas instituições.

Neste sentido, a manifestação coletiva deste Plenário constitui não só uma peça sobre a qual se pronunciará oportuna e definitivamente o Congresso Nacional, mas também uma apreciação desta Corte destinada à sociedade, destinatária final dos serviços que lhe deve o Estado, como contrapartida dos recursos que dela cada vez mais arrecada.

DESEMPENHO DA ECONOMIA

COMÉRCIO EXTERIOR

Um exame sumário mostra que a economia apresentou, em 2003, alguns resultados auspiciosos para o país. Desde logo, convém ressaltar o desempenho do comércio exterior. As exportações, no total de US\$73,1 bilhões, em comparação com os US\$60,4 bilhões de 2002, representaram um aumento de 21%, percentagem muito superior ao crescimento médio do comércio mundial que, segundo a OMC (Organização Mundial de Comércio), foi de 16%, com um total de US\$7,482 trilhões. Com isso, passamos de 26^o para 25^o lugar entre os maiores exportadores, respondendo por quase 1% das exportações mundiais. Em contrapartida, as importações subiram apenas 2%, ao crescer de US\$49,7 bilhões para US\$50,7 bilhões entre 2002 e 2003, daí resultando o maior saldo da balança comercial de nossa história. Com este desempenho, nossa posição entre os maiores importadores melhorou sensivelmente, passando do 27^o para o 30^o lugar, o que representa 0,7% das importações mundiais.

Quando se examina nossa posição no mundo, porém, torna-se inevitável concluir que, a despeito do significativo progresso conseguido no último ano, há um longo caminho a percorrer em busca de avanços nessa competição que, numa economia crescentemente globalizada, tornam-se cada vez mais necessários. Um só dado mostra nossa fragilidade em termos relativos. Enquanto passamos da média de

0,8 para 0,93% das exportações mundiais entre 1995 e 2002, atingindo 0,97% em 2003, o México, 13º colocado no “ranking” mundial dos exportadores, conseguiu o dobro de nosso desempenho no mesmo período. Para aumentarmos mais um décimo por cento em nossas exportações, em relação ao resto do mundo, teríamos que exportar este ano algo entre US\$ 82 bilhões e US\$ 84 bilhões.

O comércio exterior, no entanto, não se avalia apenas em termos quantitativos, mas também em termos qualitativos. O item que mais cresceu em nossa pauta de exportações durante o ano passado foi o de “commodities”. Enquanto as vendas de produtos manufaturados cresceram 20,2%, as de semi-manufaturados aumentaram 22,1% e as de produtos básicos 24,9%. Com isso, a participação dos manufaturados, que no ano 2000 respondeu por 63,68% do total exportado, diminuiu seu peso relativo para 57,87%, enquanto a de produtos básicos, como soja e minério de ferro, aumentou de 17,6% para 29,9% no mesmo período.

É conveniente registrar que tais resultados foram obtidos a despeito da valorização do real, ocorrida sobretudo no segundo semestre do ano. Em que medida políticas públicas específicas ajudaram a conseguir esse desempenho, no entanto, é difícil estimar. Seguramente não foram as condições dos diferentes sistemas de transporte e portuário, notoriamente carentes de investimentos, sabidamente precários e de operação extremamente onerosa. Os constrangimentos ocasionados durante o escoamento das safras agrícolas dos últimos anos são do conhecimento público e estão a exigir providências saneadoras, urgentes, inadiáveis e imprescindíveis, sob risco de incalculáveis prejuízos para a economia nacional, merecendo por isso mesmo, a atenção do Congresso e do Poder Executivo.

TRANSAÇÕES CORRENTES

O balanço das transações correntes foi outro dos êxitos obtidos em 2003. Desde o ano de 1994, quando o déficit foi de US\$1,810 bilhão, o resultado negativo não deixou de se agravar, até atingir o recorde de US\$33,450 bilhões na crise de 1998. A partir daí, a recuperação decorrente da adoção do câmbio flutuante foi se acentuando, tendo baixado para US\$24,4 bilhões em 1999, US\$24,2 bilhões em 2000, US\$23,2 bilhões em 2001 e US\$7,7 bilhões em 2002. Em junho de 2003, o país conseguiu um superávit de US\$280 milhões, indicador que no acumulado do ano atingiu US\$4,051 bilhões, correspondentes a 0,83% do PIB, índice só superado em 1992, quando o saldo nesse item foi de US\$6,109 bilhões, correspondendo a 1,58% do PIB.

Este resultado, porém, não é fruto de mudanças significativas em nossas transações com o exterior, mas decorrência, tão somente, do saldo da balança comercial e da redução ocasional nas despesas com viagens internacionais, como mostra o comparativo seguinte, entre os exercícios de 2002 e 2003:

Resultado da Conta de Transações com o exterior (em milhões de dólares americanos)

Discriminação	2002	2003
Exportações	+60.362	+73.084
Importações	-47.240	-48.260
Balança comercial	+13.121	+24.825
Juros	-13.130	-13.020
Viagens internacionais	-398	+218
Lucros e dividendos	-5.162	-5.640
Outros*	-4.539	-5.197
Balanço de serviços/rendas	-23.229	-23.640

Balança comercial	+13.121	+24.825
Transferências diversas	-2.390	-2.866
Déficit/superávit	-7.718	+4.051

***Transportes, seguros, despesas governamentais, entre outros itens**

Esse desempenho foi possível a despeito dos investimentos externos não terem deixado de cair desde o ano de 2000, quando somaram US\$32,780 bilhões, baixando nos anos seguintes para US\$32,450 bilhões em 2001, US\$16,565 bilhões em 2002 e US\$10,144 bilhões em 2003, bem abaixo dos US\$16 bilhões estimados no início desse último ano.

REMESSAS DOS BRASILEIROS NO EXTERIOR

Há cerca de 20 anos, quando o país viveu uma de suas piores crises, o Brasil se tornou um país exportador de mão-de-obra, como foram, no séc. XIX e no início do séc. XX, os países europeus e alguns asiáticos, incapazes de gerar empregos suficientes para garantir a sobrevivência de todos os seus cidadãos.

Menos que consequência de políticas públicas formuladas e executadas com esse objetivo, o problema entre nós é resultado da deterioração das condições do estagnado mercado de trabalho em nosso país, em que a maioria da mão-de-obra vive à margem da legislação trabalhista e das garantias da seguridade social, sem que os sucessivos governos tenham sido capazes de adotar medidas conseqüentes e eficazes para modificar esse quadro de tão graves efeitos. A questão transformou-se, além de um problema social, num indicador econômico, ainda não suficientemente dimensionado, nem adequadamente considerado.

Nem por isso, contudo, pode deixar de ser objeto de preocupação e de cogitação do governo, quando se trata de suscitar o tema, pela expressão que vêm adquirindo para a economia do país, as remessas dos trabalhadores brasileiros residentes no exterior. Em 1985, segundo o Banco Central, o montante de recursos transferidos a esse título atingiu US\$156 milhões, importância que em 1992 chegou a US\$2,277 bilhões, em 1995 a US\$3,861 bilhões, baixando em 2002 para US\$2,627 bilhões. Nesse último ano, as remessas representavam mais que todos itens da pauta de exportações brasileiras, exceto minério de ferro e seus concentrados e soja. Superavam, inclusive, o produto da exportação de aviões (US\$2,335 bilhões), farelo e resíduos de soja (US\$2,198 bilhões) e automóveis (US\$2,005 bilhões).

No ano passado, de acordo com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), esse volume atingiu US\$5,4 bilhões, correspondentes a 1,09% do PIB. Segundo o Banco, a estimativa é que haja no exterior entre 2,5 e 3 milhões de brasileiros, dos quais 1,3 milhão realizou remessas mensais. Do total apropriado pelo país, 50% provêm de residentes nos Estados Unidos, 31% em países europeus, notadamente Portugal, Itália, Reino Unido, Alemanha e França, 17% no Japão e 2% em outros países. Para que se tenha idéia da importância desses valores, convém assinalar que no ano passado representaram mais de 50% dos investimentos diretos estrangeiro no Brasil, dado que justifica as considerações feitas no presente parecer.

PRODUTO INTERNO E CARGA FISCAL

Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, a carga fiscal do país (incluindo as contribuições referentes ao PASEP e à Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade do Servidor) atingiu cerca de 36,7% do PIB em 2003, inferior à da Suécia (53,2%), da França (45,4%), da Noruega (44,9%), da Itália (41,8%) e do Reino Unido (37,4%), mas superior, em termos relativos, à da Alemanha (36,4%), à do Canadá (35,2%), à da Suíça (34,5%), à dos Estados Unidos (29,6%), à do Japão (27,1%) e à do Chile (17,3%). O aumento da arrecadação per capita entre 1994 e 2003 passou de R\$870,91 para

R\$3.042,97 correspondendo a um aumento de 349%. A arrecadação tributária, no mesmo período, variou de 28,61%, para 36,7% do PIB, segundo os dados comparativos abaixo:

Arrecadação Tributária Nacional

Exercício	Arrecadação per capita	Arrecadação % do PIB
1994	R\$ 870,91	28,61
1995	R\$1.175,21	28,92
1996	R\$1.320,38	27,29
1997	R\$1.467,43	27,47
1998	R\$1.615,16	29,33
1999	R\$1.815,13	31,64
2000	R\$2.127,62	33,28
2001	R\$2.361,08	35,48
2002	R\$2.723,26	36,45
2003	R\$3.092,47	36,70

O mais grave desse quadro é que tais resultados foram obtidos a despeito da queda do PIB em 2003, quando recuou 0,2%, fato que não ocorria desde 1992, ano em que o país viveu sua pior crise de caráter institucional. Os reflexos sobre a sociedade foram ainda piores, como resultado do crescimento populacional, pois o PIB per capita teve queda de 1,5% e o consumo das famílias padeceu o recuo recorde de 3,3%. Parece termos voltado à era em que o Brasil costumava ser classificado como “um país essencialmente agrícola”, em que, segundo a previsão otimista do escrivão da frota de Cabral, imortalizado por sua carta ao rei de Portugal, vaticinou que a terra recém descoberta era “tão chã e boa pelas águas que tem que nela, em se plantando tudo, dá”. Se não fosse o desempenho do setor primário, com o crescimento de 5% , os resultados teriam sido ainda mais desastrosos.

Com efeito, não temos o que comemorar depois da “década perdida” dos anos 80, quando o crescimento médio foi de 1,7%, e do interregno entre 1995 e 2002, quando conhecemos pequena recuperação com o aumento de 2,29% médio. A indústria recuou o ano passado 1%, com destaque para a de construção civil, intensiva de mão-de-obra, cuja queda foi de 8,6%. Os serviços padeceram menos, com queda de 0,1%, atingindo mais o comércio em face da perda do poder aquisitivo da população, com baixa de 2,6%. Só o setor primário evitou desastre maior com seu expressivo resultado. Num país em que a urbanização se tornou sinônimo de “favelização”, a criação de um Ministério das Cidades pode até ser justificável. Mas não terá sentido se não envidarmos esforços para reverter esse quadro de carências e exclusão social, representado pela realidade observada em relação à construção civil, cuja queda, em 2003, foi a pior dos últimos cinco anos, período em que a retração dessa atividade somou nada menos de 14, 16%, como se pode ver do quadro a seguir:

Indústria da Construção Civil no Brasil

ANOS	DESEMPENHO NO ANO
1999	-3,67
2000	+2,62
2001	-2,66
2002	-1,85
2003	-8,60

RENDA

O precário crescimento nas duas últimas décadas teve como resultado a perda da posição relativa da economia brasileira, em relação ao resto do mundo, quando se toma em consideração o Produto Interno Bruto expresso em dólares. Com a retração de 0,2% em 2003, perdemos 3 posições, tendo passado de 12º para o 15º lugar, ultrapassados que fomos pela Índia, a Austrália e a Holanda, esses dois últimos países com uma população, respectivamente, de 19,7 milhões e 16,1 milhões de habitantes, conforme demonstra o seguinte quadro:

**Posição do Brasil na Economia Mundial
Segundo o PIB em US\$ Bilhões**

ANO	POSIÇÃO NO MUNDO
1998	8º
1999	10º
2000	9º
2001	11º
2002	12º
2003	15º

Esse desempenho se reflete no empobrecimento coletivo da população brasileira. Em 1989, a economia dos Estados Unidos representava 10 vezes a do Brasil. Em 2003, já era 22 vezes maior que a nossa. O resultado é que a renda média do trabalhador brasileiro vem sendo dramaticamente erodida, tendo caído, só em 2003, 14%, a maior taxa registrada nos últimos quinze anos e que desde 1997 já perdeu 25% de seu valor, de acordo com o seguinte demonstrativo:

Renda média do Trabalhador Brasileiro

Em reais

ANOS	RENDA MÉDIA
1997	1.210,
1998	1.205,
1999	1.138,
2000	1.131,
2001	1.087,
2002	1.045,
2003	901,

Parte da perda dos rendimentos dos salarizados deve ser imputada a dois fatores perversos: o aumento da carga fiscal e a falta de correção nas tabelas do Imposto de Renda. De acordo com os dados divulgados em março deste ano pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 6% dos 14% da perda do rendimento médio dos trabalhadores e dos salarizados em geral se deve ao aumento da carga tributária para os que têm rendimento acima de cinco salários mínimos, conforme a demonstração do quadro seguinte:

CARGA DE IMPOSTOS SOBRE OS SALÁRIOS - PERCENTUAL
Segundo as Diferentes Faixas

Faixa Salarial	2002	2003
De 5 a 6	10%	12,78%
De 6 a 8	14,66%	16,55%
De 8 a 10	14,77%	18,19%
De 10 a 15	13,99%	20,25%
De 15 a 20	19,71%	22,57%
De 20 a 30	21,90%	23,88%
De 30 a 50	23,93%	25,15%
Acima de 50	24,41%	25,35%
Média	18,76%	19,89%

CONDIÇÕES SOCIAIS

RENDA E DESEMPREGO

A queda da atividade econômica repercutiu na deterioração das condições sociais, na diminuição na renda dos trabalhadores e no aumento da informalidade do mercado de trabalho. Em dezembro de 2003 o rendimento médio real do trabalhador apontou queda de 12,5% em relação a igual mês do ano anterior. De março a dezembro a queda foi de 12,9%, relativamente a igual período de 2002. A taxa média do ano nas seis principais regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE foi de 12,3%. Embora tenha sido observada pequena melhoria no último mês de dezembro em relação a novembro, 10,9% contra 12,2%, a taxa foi menor do que em dezembro de 2002, de 10,5%.

Em 2003, a informalidade do mercado também se agravou. De acordo com o IBGE, foram 812 mil vagas a mais, na comparação entre dezembro de 2002 com igual mês do ano passado, verificando-se um aumento de 4,5%. O problema é que quase todos os empregos criados são precários, informais e com baixos salários. Somando-se os trabalhadores por conta própria, em geral camelôs e pessoas com atividades similares e sem carteira assinada, o número atingiu, no período, 780 mil pessoas, enquanto o número das desocupadas aumentou em 184 mil.

Um quadro geral do mercado de trabalho, no comparativo entre dezembro de 2002 e 2003, pode ser constatado pelos números absolutos nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, reproduzidos no quadro seguinte:

NÚMEROS ABSOLUTOS DO MERCADO DE TRABALHO NAS
Seis Principais Regiões Metropolitanas (em milhares de pessoas)

Discriminação	Dez/2002 (a)	Dez/2003 (b)	Diferença (a-b)
Pop. Economicamente Ativa	20.198	21.194	+996
Número de pessoas ocupadas	18.080	18.892	+812
Número de pessoas desocupadas	2.118	2.302	+184
Ocupadas com carteira assinada	7.483	7.386	-97
Ocupadas sem carteira assinada	2.605	3.051	+446
Ocupadas por conta própria	3.532	3.867	+334

No que respeita à renda, os dados também traduzem a precariedade das condições sociais dos trabalhadores nessas mesmas regiões, que podem ser aferidas no quadro abaixo, o qual reproduz a variação do rendimento médio recebido mês a mês, em comparação com iguais meses do ano anterior. Os números não abrangem os meses de janeiro e fevereiro, por ter havido extravio dos dados relativos às regiões de Porto Alegre e Salvador.

**Varição do Rendimento Médio em 2003
Em Relação a Igual Período do Ano Anterior - %**

MESES	VARIAÇÃO
MARÇO	-7,2%
ABRIL	-7,7%
MAIO	-14,7%
JUNHO	-13,4%
JULHO	-16,4%
AGOSTO	-13,8%
SETEMBRO	-14,6%
OUTUBRO	-15,2%
NOVEMBRO	-13,0%
DEZEMBRO	-12,5%

A estimativa é de que em janeiro do corrente ano o número de desempregados em todo o país teria atingido 10 milhões de brasileiros. O último número oficial apurado pelo IBGE abrangendo todo o Brasil é relativo a setembro de 2002, e alcançava 7,9 milhões de pessoas. Extrapolando-se os números da Pesquisa Mensal de Emprego, realizada nas 6 principais regiões metropolitanas, uma estimativa conservadora aponta para esse total. A taxa média da Pesquisa Mensal do IBGE, entre março a dezembro de 2003, comparada a igual período do ano anterior, mostra que a proporção de desempregados aumentou de 11,7% para 12,5%, enquanto a renda média no mesmo período caiu 12,5%, passando de R\$949,19 para R\$830,10, sendo de se assinalar que o salário médio real de dezembro de 2002 já tinha caído em relação a 2001 em 7,5%. Por outro lado, o percentual de trabalhadores com carteira assinada, em relação à população empregada, baixou, entre dezembro de 2002 e de 2003, de 46,2% para 43,5%. Com esses resultados, 2003 pode ser considerado o pior ano para o mercado do trabalho de todos os tempos.

TARIFAS PÚBLICAS E PREÇOS ADMINISTRADOS

As condições sociais da população não são afetadas apenas pela queda da renda, o aumento do desemprego e da informalidade. Sofrem também quando aumentam os preços dos serviços essenciais, em níveis acima da inflação que, desde o início do Plano Real, não mais corrigem os salários. Forma-se assim uma equação perversa que combina, de um lado, salários corroídos pela inflação e não corrigidos, e do outro despesas crescentes em face de aumentos concedidos em níveis muito acima da inflação apurada a cada ano.

Em 2003 acentuou-se uma tendência que vem se verificando no país, desde que teve início o processo de privatização. De acordo com levantamentos feitos pela *Consultoria Global Invest* e publicados em janeiro do corrente ano, os gastos com serviços essenciais bateram um recorde no ano passado, absorvendo 23,4% da renda mensal média dos trabalhadores, 1% acima da taxa apurada em 2002, tendo mais do que dobrado em relação a 1995, quando ficou em 11,5%. Foram levadas em conta as médias anuais dos gastos com 13 itens, entre os quais IPTU, tarifas de água e esgoto, gás encanado e botijão de gás, energia elétrica, gasolina e tarifas telefônicas.

Comparando-se a inflação em São Paulo, apurada entre julho de 1994 e dezembro de 2003, pode-se estimar de que modo a renda dos brasileiros em geral vem sendo erodida pelas tarifas de serviços com preços administrados pelo governo, quanto postas em contraste com a queda da renda média dos trabalhadores, tal como se evidencia no seguinte quadro

**Preços Administrados X Inflação
Jul/1994 a Dez/2003**

SERVIÇOS	AUMENTO DOS PREÇOS - %
Telefone fixo	606,0
Gás de botijão	462,5
Ônibus	306,5
Metrô	255,0
Tarifas dos Correios	251,6
Cartão telefônico	238,6
Tarifas dos Cartórios	230,3
Água e Esgoto	223,1
Energia Elétrica	221,0
Gás canalizado	214,0
Inflação	138,4

Trata-se de uma política social singular, praticada num regime capitalista sem paralelo que privilegia o fator capital e pune o fator trabalho. Pode-se afirmar que o abuso no aumento das tarifas de serviços essenciais é um recurso que vem se generalizando e punindo a parte mais vulnerável da população brasileira. O capítulo das tarifas bancárias é um exemplo ilustrativo e está a exigir a atenção das autoridades monetárias. Assinalo alguns dados por mim coletados ao longo dos últimos anos, cuja procedência, apesar de não oficial, parece-me de suma gravidade. Pesquisa feita neste ano pela Fundação Procon de São Paulo mostrou que algumas tarifas bancárias apresentam diferenças de até 369,57%. Este mesmo levantamento mostrou que a tarifa média de 20 produtos e serviços subiu 11,73% de setembro de 2003 a março de 2004, enquanto o INPC apurado pelo IBGE subiu 3,9% no mesmo período (*Folha de São Paulo*, 29/04/2004). Entre fevereiro de 2003 e janeiro do corrente ano o IPC teve variação positiva de 6,54%. As tarifas bancárias aumentaram 14,5% (*Folha de São Paulo*, 22/2/2004). Note-se, a propósito, sentença da 7ª Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro que julgou procedente ação da Associação Nacional de Assistência ao Consumidor e Trabalhador ajuizada contra um Banco que passou a cobrar por serviços que antes eram prestados gratuitamente, considerando a atitude prática abusiva, por quebra unilateral de contrato (*O Globo*, 23/12/2003). Essa faculdade foi concedida aos bancos, segundo a mesma fonte, pela Resolução 2.303, de 25 de julho de 1996, do Conselho Monetário Nacional. E, a partir dessa data, alguns encargos tiveram aumento superior a 200%. Quando se compara o aumento do ganho com serviços com a procedente de títulos e a concessão de crédito, as discrepâncias tornam-se ainda mais evidentes. Entre janeiro e setembro de 2002 e igual período de 2003 a renda dos serviços aumentou de 10,8 para 17,4%. A de títulos caiu de 37,7% para 32,1% e a decorrente da concessão de créditos aumentou de 41,3 para 42,3% (*Folha de São Paulo*, 18/11/2003). Por fim, a discrepância apontada este ano pela Fundação Procon de São Paulo já tinha sido evidenciada no segundo semestre do ano passado, só que em termos ainda mais acentuados. Se a pesquisa deste ano apurou diferenças de até 369,57% em algumas tarifas, entre diferentes bancos, a de 2003 mostrou diferenças de até 522% (*Jornal do Brasil*, 10/10/2003).

REFORMA AGRÁRIA E INQUIETAÇÃO SOCIAL

A ninguém é lícito deixar de reconhecer a relevância da reforma agrária como uma das mais relevantes políticas públicas do país no atendimento das enormes carências que afligem milhões de brasileiros. Esse programa, que vem sendo executado com maior ou menor êxito desde a década de 60, precisa merecer de todos os governos atenção e prioridade, não só como forma de democratizar o acesso à terra, mas também como instrumento para garantir a paz social no campo, periodicamente comprometida com invasões cujo objetivo parece ser menos o de conseguir o atendimento de justas e procedentes reivindicações, do que o de garantir notoriedade aos dirigentes das entidades que atuam nessa área.

Sob esse aspecto, o desafio que representa a solução dos problemas que envolvem a política fundiária do país, parece não ter merecido a atenção adequada do Poder Executivo. Em 2003 foram assentadas apenas 30 mil famílias, das quais apenas 9 mil se beneficiaram de crédito fundiário. Por outro lado, não houve em 2003 regularização da posse de terras. O programa denominado “Novo Mundo Rural”, dividido em dois projetos, um de assentamento de trabalhadores rurais, e outro de consolidação de assentamentos, foi responsável pela aplicação de aproximadamente R\$ 980 milhões de um total de R\$1,1 bilhão. Foram concedidos créditos para aquisição de 179 mil hectares, bem como para a implantação de infra-estrutura básica para atender apenas a 4 mil famílias.

Já com relação à emancipação de assentamentos rurais, ressalte-se a existência de programa específico, voltado exclusivamente para os assentados até 1998. Seu objetivo é o de conceder crédito para a instalação de famílias já assentadas e assegurar infra-estrutura complementar para emancipação dos assentamentos, incluindo trabalhos topográficos, assistência técnica e capacitação dos beneficiários. Em 2003 foram despendidos nesse programa cerca de R\$ 124 milhões de um total previsto de R\$160 milhões. Por fim, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foram empregados R\$ 3,7 bilhões, em 1,1 milhão de operações.

O resultado de todas essas ações, s.m.j., parece-me não corresponder às demandas e exigências de programas que visam, por um lado, à concessão de cidadania a alguns milhões de brasileiros até agora excluídos de seus benefícios, e por outro, à preservação do direito de propriedade que a Constituição garante, para que cumpra sua missão social.

CONCLUSÕES

Os aspectos fiscais, orçamentários e de política econômica que integram o desempenho governamental estão, como nos anos anteriores, adequada, conveniente e competentemente analisados na íntegra das análises a cargo do corpo técnico desta Casa, cuja capacitação e excelência são conhecidas de todos nós. Nem por isso, no entanto, deixo de destacar alguns pontos que merecem, a meu exclusivo juízo, uma breve, mesmo que dispensável referência.

Dos dados consolidados segundo as diferentes funções de governo, merecem alusão os relativos a Encargos Sociais que incluem o pagamento de dívidas, transferências de recursos e financiamento da dívida pública federal, com R\$ 614,2 bilhões, representando 70% do total, e a Previdência Social, com R\$145,4 bilhões, equivalentes a 17% do total, restando, para o conjunto das demais funções, 13% da despesa total, com o valor absoluto de R\$ 116,9 bilhões.

No que diz respeito à Educação, ressalte-se que não foi observado, quando da definição do valor mínimo nacional do custo por aluno/ano, previsto no art. 6º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que deveria servir de base para a complementação da União aos recursos do Fundo Constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), das disposições contidas nos arts. 211, § 1º, da Constituição Federal, 60, § 4º, do ADCT e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996), consoante as diretrizes estabelecidas na

Decisão 871/2002- TCU – Plenário. Em consequência, permanece a definição em base estadual do valor mínimo gasto por aluno, reduzindo-se assim o repasse desses recursos pela União.

Por outro lado, a execução do Orçamento de Investimentos não atendeu ao que prescreve o art. 165, § 7º da Constituição que estabelece, entre outras finalidades de tal orçamento a “redução das disparidades inter-regionais, segundo critério populacional”. Entretanto, os gastos de caráter nacional, com 38%, foram realizados na região Sudeste, 24%, e até mesmo os direcionados ao exterior, 14%, superaram os efetuados nas regiões Norte (5%), Nordeste (8%) e Centro-Oeste (3%).

Quanto à Dívida Consolidada da União, demonstrada no Relatório de Gestão Fiscal do Executivo, verifica-se ter totalizado a cifra de R\$ 1.277,2 bilhões no final do exercício, com um acréscimo de 5% sobre o ano anterior. Em contrapartida, constata-se uma diminuição de 3% na Dívida Consolidada Líquida, que chegou a R\$ 615,2 bilhões, ou 274% relativamente à receita corrente líquida, representando uma redução de 13% na razão entre esses montantes. Cabe registrar também, que os limites globais da dívida consolidada da União, e da dívida mobiliária federal, previstos, respectivamente, nos incisos I e II do art. 30 da Lei Complementar 101 de 2000, continuam pendentes de definição por parte do Congresso Nacional, ao qual foram encaminhados projetos de lei sobre a matéria.

Ao encerrar, Sr. Presidente, tomo a liberdade de chamar a atenção dos Srs. Ministros e do Sr. Procurador Geral para os três temas em destaque constantes das análises do corpo técnico do Tribunal, a saber, Segurança Pública, Previdência Social e Segurança Alimentar, que seguramente hão de merecer também a devida consideração dos eminentes e ilustres membros do Congresso Nacional, ao qual cabe, constitucionalmente, o juízo de valor para a apreciação das contas do Sr. Presidente da República.

SEGURANÇA PÚBLICA

O Estado brasileiro não está conseguindo vencer uma de suas mais elementares responsabilidades: manter, dentro de limites aceitáveis, a integridade, a vida e o patrimônio de quantos vivem no território nacional. O assunto consta da percuciente e oportuna análise do corpo técnico do Tribunal que integra o meu parecer, não deixando dúvidas de que, ou somamos todos os esforços mobilizáveis para domar a criminalidade e os estarrecedores índices de violência de que padece o país, ou sucumbimos à tentação de aumentar o intolerável confronto que ameaça a paz e a tranquilidade social dos brasileiros, ceifando vidas inocentes e inermes ante a generalização desse fenômeno.

Todos nós temos consciência da variedade e da complexidade das causas que alimentam essa espiral de violência que abala, inquieta e perturba os cidadãos já atormentados nas grandes cidades pelas filas em serviços essenciais em decorrência de greves selvagens que atingem em sua maior parte os mais pobres, os mais necessitados e os mais fracos.

Três ocorrências da última semana, quando este parecer já estava em fase de conclusão, vieram reforçar a necessidade de centramos nossa atenção neste desafiador panorama.

A primeira delas foi a insurreição que se alastrou nos estabelecimentos penais do estado do Rio de Janeiro, deixando grande parte de cidade sob um clima de terror e levando à decretação do Estado de Emergência nesse setor.

As outras ocorrências referem-se à divulgação de duas importantes pesquisas.

A primeira foi realizada pela Fundação Seade (Sistema Estadual de Análise de Dados) do estado de São Paulo, reunindo dados das Polícias Civil e Militar, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Sistema Penal daquela unidade da Federação. Computando-se os dados de 7.255.314 processos armazenados da Prodesp, a companhia de processamento de dados do governo estadual, o levantamento mostrou que os delitos de homicídio, quando identificados os autores, tardam em média

1.431 dias (3 anos, 11 meses e 6 dias) entre a abertura do inquérito ao início da execução da pena. Os crimes de estelionato exigem 1.339 dias, os de atentado violento ao pudor 1.188, os de estupro 1.101 dias, os de furto 1.036 e o de latrocínio 1.006.

Já a pesquisa seguinte teve seus resultados divulgados no dia 8 do corrente. Trata-se da 4ª edição da investigação conduzida pela Unesco, segundo a qual se pode constatar o drama que se esconde por trás dos números envolvendo homicídios no país. Somos o 4º país em número de crimes consumados contra a vida e o 5º entre as vítimas jovens. Enquanto a taxa de homicídios da população, excluídos os jovens entre 15 e 24 anos, subiu de 30 por 100 mil habitantes em 1980, para 54,5 entre a população jovem, no restante da população essa proporção se manteve estável no mesmo período, oscilando de 21,3 por 100 mil habitantes, para 21,7. O dado inquietador, além da constatação de que em 2002 foram assassinados 49.640 cidadãos brasileiros, o que contrasta com os 55 mil soldados americanos vitimados no Vietnã em 11 anos de conflito, é que o fenômeno antes localizado nos grandes centros está se alastrando para outras áreas do país. O crescimento do número total de homicídios entre 1999 e 2002 foi de 1,6% nas capitais, 2,4% nas regiões metropolitanas e de surpreendentes 8% no interior.

O grau de letalidade pela violência atingiu o limite do insuportável. Exatamente por isso, deixou de ser uma questão de governo, para se transformar numa questão de Estado que transcende interesses políticos, partidários ou ideológicos, para se caracterizar como matéria de interesse nacional. Os dados que constam deste parecer merecem ser consultados, para que sobre eles possamos refletir, em face da gravidade do desafio que nos cabe enfrentar.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Outra questão que exige atenção e interesse especial é o regime previdenciário que, nos termos da Constituição, integra o capítulo dedicado à seguridade social. Trata-se de um problema que tem intercorrência com o aumento da expectativa de vida, os avanços no diagnóstico e tratamento de um grande número de males que afetam os seres humanos e as descobertas no campo da saúde, da medicina e da biologia, com repercussões em todo o mundo. O Regime Geral de Previdência Social está disciplinado pelas leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que instituíram os benefícios desse regime. Dos 37,4 milhões de segurados, já excluídos os servidores públicos, apenas 21,7 milhões são contribuintes desse regime. Dos 23,9 milhões que exercem atividades por conta própria ou atuam como empregadores, apenas 4,2 estão inscritos como contribuintes individuais.

Considerando-se o resultado geral de 2003, nele incluídas todas as fontes de financiamento do INSS, observa-se um resultado negativo de R\$1,131 bilhão, excluídos os saldos iniciais transferidos do período anterior, que contrastam, fortemente com os valores do denominado “saldo previdenciário”, negativo, em 2003, em R\$ 26,404 bilhões. Acrescentando-se a esse número as renúncias previdenciárias, que no exercício de 2002 alcançaram R\$14,4 bilhões, e as referentes às isenções das entidades beneficentes, que no mesmo exercício atingiu R\$2,7 bilhões, bem como o volume de créditos previdenciários em cobrança judicial e administrativa no montante de R\$125 bilhões, pode-se ter uma idéia do aporte de recursos feito pelo Tesouro Nacional para equilibrar o sistema que, em outras condições, poderia estar sendo investido em Saúde e Assistência Social, as quais não possuem fontes próprias de financiamento.

Já o Regime Próprio de Previdência Social encontra-se regulado por dispositivos constitucionais fixados, entre outros, pelas Emendas Constitucionais 3, 20 e 41 e pelas Leis 8.112, de 1990, 8.212, de 1991 e 9.717, de 1998. As despesas com pessoal abrangeram 1.842.522 pessoas, entre ativos, inativos e pensionistas, sendo 1.213.141 civis e 629.381 militares. Os inativos e pensionistas compreendem 633.663 entre os civis e 307.537 entre os militares. Esse desequilíbrio entre contribuintes e beneficiários importou numa despesa líquida de R\$ 68,880 bilhões, contraposta a uma variação negativa nas receitas dos contribuintes civis de -1,26% e de -2,83 na dos militares.

Em termos de valor presente líquido, as medidas da Emenda Constitucional 41/2003 reduzem a insolvência em cerca de R\$ 40,9 bilhões num horizonte de 20 anos, entre 2004 e 2023, valor não muito representativo face a um déficit atuarial estimado em R\$ 276,6 bilhões, para o período de esgotamento da população de servidores existentes em 31/12/2003.

Estes números, mais do que reflexões, exigem soluções que apontam um futuro de novas reformas e providências inevitáveis que o país, mais cedo ou mais tarde terá que adotar.

SEGURANÇA ALIMENTAR

O Fome Zero não é, em sentido estrito, um programa de governo, nos moldes daqueles incluídos no Plano Plurianual, mas um conjunto de medidas de segurança alimentar e nutricional adotadas pelo atual governo. Foi implantado pela Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, que atribuiu sua execução ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), instituindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), ao mesmo tempo em que transformou a Secretaria de Estado da Assistência Social em Ministério da Assistência Social em cuja estrutura foi criado, por sua vez, o Conselho de Articulação de Programas Sociais.

Em outubro do ano passado a Medida Provisória 132, convertida na Lei 10.836, de 9 do ano em curso, criou o Programa Bolsa Família, com o fim de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, em especial as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola; do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação; do Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação; e do Programa Auxílio-Gás e do Cadastro Único do Governo Federal. Foram instituídos ainda o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família e uma Secretaria Executiva.

O arranjo institucional concebido para implementação do Programa Fome Zero foi alterado, no início do corrente ano, através da Medida Provisória 163, de 23 de janeiro, convertida na Lei 10.869, de 13 de maio de 2004, que extinguiu o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome e a Secretaria-Executiva do Conselho Gestor Interministerial do programa Bolsa Família e instituiu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, transferindo-lhe as competências então delegadas aos órgãos extintos.

O foco inicial do Programa Fome Zero foi a unificação dos programas de transferência de renda, a distribuição de alimentos e a realização de ações específicas em regiões atingidas pela seca, além da priorização de determinados segmentos da sociedade, como os assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e descendentes dos quilombolas. Para fins de análise, foram correlacionadas 36 ações de 13 programas constantes da lei de orçamento de 2003. Na execução financeira desse mesmo ano foram liquidados R\$10,06 bilhões dos R\$12,18 bilhões disponíveis, mais créditos, o que corresponde a 82,56% do total, contra os 75,48% verificados em 2002.

O percentual de execução financeira dos programas de transferência de renda em 2003 teve execução média de 88,31%, enquanto as ações correspondentes aos repasses de recursos diretos e fundo a fundo executaram em média 98,88% no mesmo período. Por outro lado, os programas voltados ao fortalecimento da economia familiar, reforma agrária, geração de emprego e renda e demais ações de saúde apresentaram um nível de execução financeira com execução média de 82,56%.

As diversas condições externas que afetaram o sucesso do Fome Zero em 2003, segundo pronunciamento do ex-ministro José Graziano, foram especificamente: aumento recorde do desemprego no país, redução na renda dos salarizados, baixa mobilização das ações de reforma agrária, contingenciamento de programas sociais e redução de 5% no consumo real de alimentos. Estes fatos demonstram que o Fome Zero, para promover as mudanças almejadas, depende, também, de condições

macro-econômicas não gerenciáveis por seus gestores diretos, mas sim por outros setores do governo, e mesmo de aspectos econômicos cuja competência não seja somente do Estado, mas também da sociedade civil.

O advento do Fome Zero, por outro lado, não introduziu elemento novo à estrutura da maioria dos programas examinados e das atividades que já vinham sendo desenvolvidas. Verificou-se, na verdade, a apropriação do discurso da segurança alimentar por um conjunto de ações pré-existentes. As mudanças promovidas no âmbito das organizações públicas, com a criação e extinção de órgãos, em curto período, com as conseqüentes definições de competências e estruturas, e posteriormente a transferência e readequação de responsabilidades, têm impacto direto na formação da burocracia e na continuidade das ações.

Evidencia-se ainda que diversas políticas que conformam a rede de proteção social devem estar articuladas numa seqüência lógica, de tal forma que, por exemplo, ações de incentivo ao aumento da escolaridade estejam integradas com outras que visem à oferta de oportunidades para ao aproveitamento desse aumento de capital humano. Caso contrário, há o risco de as famílias se envolverem apenas com o lado mais utilitário das ações, como a transferência de renda, sem se comprometerem com o cumprimento dos condicionamentos e demais aspectos estruturais do Fome Zero.

Registre-se, por fim, que trabalhos realizados pelo Tribunal questionaram a ausência de identificação nos orçamentos, em rubrica própria, das ações correlacionadas ao Programa Fome Zero, com o estabelecimento de metas físicas e financeiras, definição de produtos e indicadores de desempenho, de forma a possibilitar a análise de sua concepção lógica, a estrutura das ações, os recursos disponibilizados, o acompanhamento e monitoramento da sua execução, bem como a avaliação dos resultados obtidos.

Por todo o exposto, dada a relevância do Programa Fome Zero, torna-se imprescindível o acompanhamento de sua execução, com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade do gasto público, mediante ações que tenham impacto na eficiência operacional e de alocação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Vou propor Sr. Presidente, nas minutas de pareceres prévios que em seguida serão lidas, a aprovação das contas do governo do exercício do ano de 2003, sendo, no caso do Poder Executivo, regulares com ressalvas, com várias recomendações, as quais esperamos possam ser atendidas e com isso aprimorarmos as instituições do país.

Ao encerrar a apresentação deste relatório e parecer prévio, tomo a liberdade de registrar, como penhor de reconhecimento, os sinceros agradecimentos a que fazem jus a direção da Semag com os seus servidores, e em especial os de meu gabinete, pelo zelo, competência e dedicação com que se houveram não só na preparação deste documento, mas no desempenho de quantas tarefas lhes tenho delegado, por força de minhas funções nesta Casa.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2004.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observado o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2003, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal; bem como em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – em seu art. 56, caput e parágrafos, que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO a análise procedida no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e no Balanço Geral da União, constituído de Balanços e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, nos termos do art. 228 e seus parágrafos do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre: a) a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral da União, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme preceitos de Contabilidade Pública e expressa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além dos órgãos vinculados às Funções Essenciais à Justiça;

CONSIDERANDO que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não constituam motivo maior que impeça a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2003, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que os Balanços Gerais da União representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2003, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, relativas ao Poder Executivo, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Câmara dos Deputados, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Casa Legislativa e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas dessa Casa Legislativa referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Câmara dos Deputados, prestadas pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Deputado João Paulo Cunha, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA

RELATOR

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SENADO FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Senado Federal, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Casa Legislativa e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas dessa Casa Legislativa referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Senado Federal, prestadas pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Senador José Sarney, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Supremo Tribunal Federal, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Suprema Corte e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Supremo Tribunal Federal referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Supremo Tribunal Federal, apresentadas pelo seu então Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Maurício José Corrêa, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Superior Tribunal de Justiça, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Corte Superior e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Superior Tribunal de Justiça referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Superior Tribunal de Justiça, apresentadas pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Nilson Vital Naves, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Federal, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Conselho Federal de Justiça, e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas da Justiça Federal referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Federal, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Federal, apresentadas pelo Presidente do Conselho de Justiça Federal, Excelentíssimo Senhor Ministro Nilson Vital Naves, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA TRABALHISTA

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Trabalhista, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Trabalhista referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Trabalhista, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Trabalhista, apresentadas pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Excelentíssimo Senhor Ministro Francisco Fausto Paula de Medeiros, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Eleitoral, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Eleitoral referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Eleitoral, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Eleitoral, apresentadas pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Excelentíssimo Senhor Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA MILITAR

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Militar, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Superior Tribunal Militar e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Militar referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Militar, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Militar, apresentadas pelo Presidente do Superior Tribunal Militar, Excelentíssimo Senhor Ministro José Júlio Pedrosa, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a apresentação da prestação de contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquele Tribunal ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento por este Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, apresentadas pelo seu então Presidente, Excelentíssimo Senhor Desembargador Natanael Caetano Fernandes, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Ministério Público da União, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Procurador-Geral da República e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: a) a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas do Ministério Público referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Ministério Público da União, apresentadas pelo Procurador-Geral da República, Excelentíssimo Senhor Cláudio Lemos Fonteles, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

MINISTRO GUILHERME PALMEIRA
Relator

9 – PARECERES PRÉVIOS E VOTOS DOS MINISTROS E AUDITORES

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observado o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2003, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal; bem como em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – em seu art. 56, caput e parágrafos, que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO a análise procedida no Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e no Balanço Geral da União, constituído de Balanços e Demonstrativos dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio, nos termos do art. 228 e seus parágrafos do Regimento Interno deste Tribunal, contém informações sobre: a) a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral da União, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme preceitos de Contabilidade Pública e expressa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além dos órgãos vinculados às Funções Essenciais à Justiça;

CONSIDERANDO que as ressalvas indicadas na conclusão do Relatório, embora não constituam motivo maior que impeça a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2003, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, bem como

dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que os Balanços Gerais da União representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2003, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, relativas ao Poder Executivo, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSO MOTA
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Câmara dos Deputados, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Casa Legislativa e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas dessa Casa Legislativa referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Câmara dos Deputados, prestadas pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Deputado João Paulo Cunha, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOY MOTTAY
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SENADO FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Senado Federal, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Casa Legislativa e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas dessa Casa Legislativa referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Senado Federal, prestadas pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Senador José Sarney, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSO N MOTT A
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Supremo Tribunal Federal, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Suprema Corte e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Supremo Tribunal Federal referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Supremo Tribunal Federal, apresentadas pelo seu então Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Maurício José Corrêa, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOY MOTTAY
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Superior Tribunal de Justiça, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquela Corte Superior e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Superior Tribunal de Justiça referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Superior Tribunal de Justiça, apresentadas pelo seu Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Nilson Vital Naves, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que todos os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOY MOTTAY
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA FEDERAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Federal, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Conselho Federal de Justiça, e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas da Justiça Federal referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Federal, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Federal, apresentadas pelo Presidente do Conselho de Justiça Federal, Excelentíssimo Senhor Ministro Nilson Vital Naves, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOY MOTTAY
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA TRABALHISTA

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Trabalhista, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Trabalhista referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Trabalhista, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Trabalhista, apresentadas pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Excelentíssimo Senhor Ministro Francisco Fausto Paula de Medeiros, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOIN MOTTIA
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Eleitoral, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Eleitoral referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Eleitoral, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Eleitoral, apresentadas pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Excelentíssimo Senhor Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOIN MOTTIA
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA MILITAR

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados, bem como a consolidação, pelos Tribunais Superiores, das contas dos seus respectivos tribunais;

CONSIDERANDO que a prestação de contas da Justiça Militar, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente do Superior Tribunal Militar e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas da Justiça Militar referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis vinculados aos órgãos da Justiça Militar, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas da Justiça Militar, apresentadas pelo Presidente do Superior Tribunal Militar, Excelentíssimo Senhor Ministro José Júlio Pedrosa, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOY MOTTAY
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a apresentação da prestação de contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Presidente daquele Tribunal ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: **a)** a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; **b)** o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e **c)** o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento por este Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, apresentadas pelo seu então Presidente, Excelentíssimo Senhor Desembargador Natanael Caetano Fernandes, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOY MOTTAY
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o que dispõe a Constituição Federal e de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO o disposto no art. 56, *caput* e parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que exige a apresentação de parecer prévio separado para os órgãos e Poderes nele relacionados;

CONSIDERANDO que a prestação de contas do Ministério Público da União, atinente ao exercício financeiro de 2003, foi apresentada pelo Procurador-Geral da República e incluída separadamente nas Contas prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise procedida na referida prestação de contas, constituída de Balanços e Demonstrativos da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como de relatório do órgão;

CONSIDERANDO que o Relatório que acompanha este Parecer Prévio contém informações sobre: a) a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais; b) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e c) o cumprimento dos parâmetros e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as contas do Ministério Público referentes ao exercício de 2003, bem como este Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública vinculados ao órgão, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, conforme o disposto no art. 71, inciso II, da Constituição Federal;

É DE PARECER que as Contas do Ministério Público da União, apresentadas pelo Procurador-Geral da República, Excelentíssimo Senhor Cláudio Lemos Fonteles, estão adequadamente contempladas com as informações requeridas e que os limites e parâmetros exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados, estando assim em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

T.C.U, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ADYLSOY MOTTAY
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, Presidente deste Tribunal

Exmo. Sr. Ministro Waldir Pires, Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Exmos. Senhores Ministros,

Exmo. Senhor Procurador-Geral,

Exmos. Senhores Ministros Eméritos,

Senhores Secretários de Controle Externo e Interno

Senhoras e Senhores,

Ao cumprimentar o Relator das Contas do Governo, Ministro Guilherme Palmeira, gostaria de destacar a excelência do trabalho apresentado. Cumprimento também toda sua equipe de Assessores e de servidores, que contribuíram para o brilhantismo deste trabalho.

A análise das Contas do Governo por este Tribunal reveste-se de fundamental importância para o Controle Externo, já que se trata de momento no qual esta Corte cumpre um de seus misteres constitucionais mais nobres, conforme prevê o art. 71, inciso I, de nossa Constituição Federal.

Como tenho feito todos os anos, procuro analisar com maior cuidado nosso Sistema Previdenciário, por entender ser esse tema merecedor de atenção especial por parte desta Corte de Contas, como de resto, por toda a sociedade brasileira, por se tratar de assunto que afeta a grande maioria de nossa população carente.

Da mesma forma, merece maior profundidade de análise nossa Dívida Pública Federal.

A análise das presentes Contas nos leva, novamente, à triste constatação de que a elevada diferença entre a arrecadação líquida da contribuição de trabalhadores e empregadores para a Previdência Social e os valores pagos a título de benefícios previdenciários pelo INSS, teve seu valor desfavorável à Previdência bastante aumentado no exercício de 2.003, cujo déficit saltou de R\$ 17 bilhões no ano de 2.002, para R\$ 26,4 bilhões no exercício que se analisa.

Concorreu fortemente para tal aumento a rubrica relativa à Renúncia de Receitas – que somada às isenções oferecidas às entidades beneficentes, propiciou uma sangria de cerca de R\$ 17,0 bilhões no exercício em tela, estável quando comparado ao exercício de 2.002, mas ainda extremamente elevada para as necessidades quotidianas da Previdência, o que nos leva, inexoravelmente, a concluir que são proporcionados ganhos diretos a entidades que, efetivamente, acabam por beneficiarem-se da Previdência.

Mais grave ainda, não poderia deixar de mencionar, são os créditos previdenciários em cobrança judicial e administrativa, que totalizaram no exercício de 2.003 a assustadora cifra de R\$ 125 bilhões.

Necessário se faz, portanto, que todos os esforços sejam realizados no sentido de se evitar essa verdadeira sangria de recursos dos cofres da Previdência Social por aqueles que sonégam

o Sistema, desestabilizando-o por completo, já que vivemos sob um regime de repartição simples, isto é, os que estão na ativa sustentam os encargos previdenciários dos que não produzem mais.

De outra parte, cabe trazer à baila o que, creio, possa ser o grande paradoxo do Superávit Primário das Contas Públicas, já que obriga a sociedade brasileira a sofrer carências as mais variadas, como é o exemplo já mencionado da Previdência Social, que se ressentiu de R\$26,4 bilhões para seu equilíbrio.

Naturalmente que tal desequilíbrio acaba por afetar mais fortemente aqueles que dependem da menor contribuição paga pela Previdência Social, ou seja, dos que sobrevivem com o salário mínimo.

Como apontado no Relatório apresentado por Sua Excelência, os crescentes e constantes superávites primários gerados pela União desde 1998 ainda não foram suficientes para estabilizar a dívida enquanto percentual do PIB.

Em que pese esse gigantesco esforço por parte do Governo, no sentido de proporcionar superávites primários, com imenso sacrifício da sociedade, em função dos efeitos da grande redução de gastos públicos, o governo, paradoxalmente volta, de alguma forma ao mercado, para financiar o déficit da Previdência – só para dar um exemplo.

Com efeito, se um dos pontos que causa desequilíbrio ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS é a precariedade das relações de trabalho, com o conseqüente crescimento da informalidade e a queda da receita previdenciária, isso poderia ser reduzido drasticamente com mais investimento governamental em áreas básicas, que têm uso intensivo de mão-de-obra, como saneamento e habitação, só para citar dois exemplos.

Estamos diante de um fato interessante: se por um lado somos superavitários e equilibramos nossas contas, pelo menos sob a ótica do *Resultado Primário do Setor Público*, de outro lado estamos necessitando de financiamento para o mesmo setor público, para cobrir déficits previdenciários, certamente a um custo maior para a sociedade.

Por outro lado, investimentos e geração de empregos com aumento de renda e crescimento econômico poderiam, também, aumentar a arrecadação previdenciária já que estaríamos tirando trabalhadores da informalidade. Ou seja, a redução de superávites primários por parte do governo poderia ajudar no reequilíbrio das contas da Previdência Social.

Apesar de todos esses fatores preocupantes e dignos de atenção, reafirmo meu entendimento de que se deva aumentar os esforços de cobrança daqueles que, efetivamente, não pagam aos cofres públicos, que ocasionaram gigantesco volume de recursos sonogados à Previdência, que monta, como já mencionei, a R\$ 125 bilhões, conforme apurado nestas Contas.

Ratifico meu posicionamento de que a baixa eficiência invariavelmente verificada na recuperação desses valores subtraídos, merece atenção redobrada por parte das autoridades governamentais, no âmbito dos Três Poderes da República, para que sejam, de fato, arrecadados os montantes devidos ao Erário.

Passando às despesas de pagamentos com nossa dívida, outro ponto que, como disse, quero abordar, saltamos de uma posição em 2.002 de R\$ 327 bilhões, para R\$ 487 bilhões, em 2003, somente em despesas com juros, outros encargos, amortizações e refinanciamento, montante que definitivamente bloqueia toda e qualquer iniciativa governamental no sentido de ampliar ações

sociais, por meio de investimentos, ou mesmo a concretização de políticas públicas que visem ao crescimento econômico.

Despiciendo afirmar que este tema merece maior atenção e debate por parte de toda a sociedade brasileira. Evidente que, neste caso, privilegia-se fortemente o sistema financeiro em detrimento do bem-estar social, da geração de empregos e do crescimento econômico. Reafirmo, assim, pois tenho feito isso em outras oportunidades, que é chegada a hora de se repensar tal modelo, sob pena de se agravar ainda mais o fosso social que verificamos em nosso país.

Ao concluir, louvo mais uma vez a excelente peça produzida, associando-me às merecidas manifestações de elogio e profundo respeito pelo trabalho desenvolvido sob a competente coordenação do Ministro Guilherme Palmeira, ratificando minha firme convicção de que esta Corte de Contas continuará a privilegiar a defesa dos princípios fundamentais de nossa Carta Magna no que concerne à moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência da coisa pública.

Dessa forma, Voto pela aprovação dos Pareceres Prévios apresentados por Sua Excelência.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2.004.

ADYLSO MOTA
Ministro

Esta página foi deixada intencionalmente em branco

CONTAS DO GOVERNO DE 2003

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente

Senhores Ministros

Senhor Procurador-Geral

Senhoras e senhores

Gostaria de render homenagens ao eminente Ministro Guilherme Palmeira e a todos que, sob sua orientação, contribuíram para a realização deste trabalho, que concretiza importante missão atribuída ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal: a emissão de parecer prévio sobre as contas do Governo da República.

Os temas atinentes à Previdência Social são recorrentes nas pautas de discussão de todas as esferas do Poder Público. Desequilíbrios financeiros e atuariais, nos regimes público e privado, motivam freqüentes mudanças nas regras de concessão de benefícios, especialmente os relativos a aposentadorias e pensões. Nesse contexto, sucederam-se as Emendas Constitucionais 20, de 1998, e 41, de 2003.

Diversas são as causas de desequilíbrio financeiro no sistema previdenciário brasileiro, apontadas com maestria pelo E. Relator. Evidente fator de desequilíbrio, concernente à previdência do servidor público civil, decorre da progressiva terceirização de mão-de-obra na Administração Pública Federal, sobrevinda nos últimos anos, que resultou na desmedida ocupação, por empregados terceirizados, alheios aos quadros permanentes de pessoal, de postos de trabalho, antes exercidos somente por servidores públicos, contribuintes do Plano de Seguridade Social dos servidores da União.

A redução do ingresso de servidores nos quadros efetivos, simultânea ao crescente fluxo de aposentadorias, ocorridas recentemente, acentua o desequilíbrio atuarial e abala a estabilidade financeira da previdência pública.

O Tribunal de Contas da União já acenava para os efeitos deletérios da terceirização imoderada, na Administração Pública, ao apreciar em 2001 as contas do Governo da República.

Naquele exercício, foram despendidos R\$ 5,4 bilhões com pessoal terceirizado no Poder Executivo, isto é, 27,1% dos gastos com pessoal civil ativo, integrante dos quadros permanentes da Administração, que importou em R\$ 19,9 bilhões.

Em 2003, esse percentual reduziu-se de 27,1% para 22,7%. Isso não decorre, no entanto, da queda nas despesas com pessoal terceirizado – gastos que praticamente não se alteraram, registrando, no período, R\$ 5,5 bilhões – mas resultou do considerável aumento dos gastos com pessoal civil ativo, que passou dos R\$ 19,9 bilhões, de 2001, para R\$ 24,2 bilhões, segundo o *Boletim Estatístico de Pessoal* da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parcela desse aumento reflete a reversão, verificada em 2003, da tendência de redução dos ingressos de pessoal no serviço público federal, mediante concurso público, verificada

na última década, quando ainda se idealizavam as bases constitucionais para a reforma administrativa, ocorrida com a Emenda Constitucional 19, de 1998.

Em 1995, 19.675 servidores ingressaram no serviço público federal, após aprovação em concurso público. No ano seguinte, em 1996, esse quantitativo reduziu-se para 9.927. A acentuada restrição prosseguiu ano a ano, até que, em 2001, registraram-se apenas 660 empossados, alcançando, em 2002, a insignificante soma de trinta servidores ingressados mediante concurso público.

Essa situação, conforme mencionei, reverteu-se em 2003, quando este número saltou, expressivamente, para 7.220 ingressos nos quadros permanentes de pessoal do serviço público federal.

Esses dados evidenciam a severa contenção então ocorrida de novas admissões, de pessoal efetivo, em meio aos calorosos debates em torno do déficit da previdência pública, que culminaram com a reforma da previdência, advinda com a Emenda Constitucional 41, de 2003.

Hoje, sob a égide da nova ordem previdenciária do setor público, o Governo Federal acena para a recomposição dos quadros de pessoal da Administração Pública, com a anunciada ocupação de cerca de quarenta mil postos de trabalho, o que, a primeira vista, parece alento, a curto e médio prazos, nas contas da previdência pública, com a admissão de expressivos contingentes de novos contribuintes, cujos efeitos positivos, em certa medida, deverão manter-se ainda na coexistência do atual regime, de repartição simples, com o regime de previdência complementar.

Entretanto, ao tempo em que se observa o expressivo aumento do ingresso de novos servidores nos quadros permanentes, evolui, de forma preocupante, o quantitativo de aposentadorias civis da União. Em 2003, as aposentadorias totalizaram 17.453, quase a soma das aposentadorias ocorridas nos três anos anteriores: 5.911, em 2000; 6.222, em 2001 e 7.465, em 2002. As causas decorrem, em parte, da instabilidade da legislação; em parte, da concessão de aposentadorias em cargos em comissão a servidores não titulares de cargos efetivos, dentre outras.

O resultado desses movimentos, de entrada e saída dos quadros de servidores efetivos da União, foi contrário ao que parecia ser a desopressão financeira da previdência pública, ao menos no curto prazo. A inversa consequência, na Administração direta, por exemplo, foi a redução do quantitativo de pessoal civil ativo, de 202.441, em 2001, para 197.611, em 2003.

Esses quantitativos, divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, expressam situação ainda mais grave, quando se considera neles incluídos os servidores contratados por tempo determinado, nos moldes da Lei 8.745/93 e suas alterações. Estes são segurados obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e, portanto, não contribuem para o Plano de Seguridade Social dos servidores da União, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Somam-se a isso as decisões dos Tribunais a excluir da base de cálculo do percentual devido à Previdência valores relativos a funções comissionadas.

Os contratos temporários representam contingente bastante expressivo no Serviço Público federal, onde, em 2003, corresponderam a 13.246 novos ingressos de pessoal, revelando marcante incremento em relação ao ano anterior, no qual ingressaram 4.334 novos servidores com vínculos precários.

Essas cifras devem continuar crescendo. Somente no mês de janeiro deste ano, 2.033 novos ingressos, por contratação temporária, foram registrados no Serviço Público federal.

Significativa parcela desses contratos destinam-se, atualmente, ao recrutamento de profissionais, para desempenhar atividades técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com organismos internacionais, conforme disciplina o Decreto 3.751/2001.

Apenas nos Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde e da Educação, processos seletivos arregimentaram, em 2003, cerca de 1.600 profissionais para contratações temporárias vinculadas ao desenvolvimento de diversos projetos de cooperação internacional afetos às respectivas áreas de competência.

Em 2001, registrou-se a transferência, aos organismos internacionais, de cerca de R\$ 890 milhões, sob a justificativa de indisponibilidade de pessoal capacitado para a implementação dos projetos e de inadequação da utilização de servidores públicos para o exercício de funções transitórios ou altamente especializadas.

A gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica, com organismos internacionais, verifica-se em quase todos os órgãos e entidades da Administração Pública. Por muito tempo, desenvolveu-se, sem a existência de vínculo laboral e previdenciário entre as fontes pagadoras e o pessoal contratado – fosse sob o regime trabalhista ou civil. Tais servidores tampouco ocupavam cargos ou empregos públicos, para cujo provimento é imprescindível o concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Essa situação foi também veementemente repreendida por esta Corte nas contas de 2001. Nessa linha de censura, o Ministério Público do Trabalho, em 2002, celebrou Termo de Ajuste de Conduta, com a União, nos autos da Ação Civil Pública, a tramitar na 15ª Vara do Trabalho em Brasília, em que foram estabelecidos os seguintes prazos para o adimplemento do ajuste:

- até 31 de julho de 2003: para que os consultores técnicos, que exerçam funções temporárias em projetos de cooperação técnica internacional, sejam contratados pela União, com base na Lei 8.745/93, que trata do contrato por tempo determinado;

- até 31 de julho de 2004: para a substituição dos trabalhadores vinculados aos organismos internacionais por servidores públicos efetivos, sejam eles ocupantes de cargos ou empregos públicos, providos por certame público, na forma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

No mesmo termo de ajuste, acordou-se que, até 31 de dezembro de 2002, as funções meramente auxiliares, indevidamente vinculadas aos projetos de cooperação internacional, deveriam ser terceirizadas, com fundamento no Decreto 2.271/97. Os objetivos almejados não vêm sendo cumpridos, na maior parte, pela União.

O Decreto nº 2.271/97 dispõe sobre a contratação, para execução indireta, de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. Elenca estas possibilidades: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, coopeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Estima-se que, no Poder Executivo, foram gastos, com essa modalidade de terceirização, R\$ 4,9 bilhões, em 2001, valor praticamente mantido em 2003, quando se registrou R\$ 4,8 bilhões.

Verificou-se, em 2001, que esses dispêndios não se destinaram apenas às ações acessórias, instrumentais e complementares, mas também às ações relacionadas com fiscalização e controle, vinculadas, essencialmente, às atividades-fins de determinadas entidades.

Estranha-se que a situação esteja a repetir-se em 2003. No IBAMA e na ANTT, locações de mão-de-obra e contratações de serviços com pessoas jurídicas continuam a ser irregularmente utilizadas para a execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelos respectivos planos de cargos, plenamente exigentes do exercício do poder de polícia, o que contraria expressa vedação contida na norma regulamentar.

Numerosas cooperativas profissionais e empresas constituídas para esse fim entretêm suas teias, enlaçando-se com a Administração, onde encontram, em meio a essa política de gestão de pessoal do setor público, campo propício para multiplicarem-se e também enriquecerem-se, muitas vezes à margem da lei e da Constituição.

Essas e outras práticas irregulares fazem que o instrumento da terceirização, lícito em si mesmo, adquira sentido e finalidades não legitimamente identificadas como meio de promoção da eficiência do aparelho administrativo estatal.

Impende, portanto, evitar que se torne mero mecanismo de burla ao princípio constitucional do concurso público, a resultar na míngua dos quadros de pessoal efetivo da Administração Pública federal, em face do crescente quantitativo de aposentadorias e pensões civis, e em fator de desequilíbrio entre as contribuições e os benefícios a conta do Plano de Seguridade Social da União, com o agravamento do déficit da previdência pública.

Com essas considerações, renovo meus cumprimentos ao Ministro Guilherme Palmeira e manifesto completa concordância com os pareceres apresentados pelo nobre Relator.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Sousa, em 15 de junho de 2004.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Inicialmente, cumprimento o Sr. Ministro-Relator e a toda equipe técnica pelos trabalhos empreendidos no exame das Contas do Governo da República, relativas ao exercício de 2003.

Em segundo lugar, gostaria de ressaltar, dentre os diversos aspectos analisados, dois que me tocam de forma particular. O primeiro diz respeito à não fixação de um valor nacional por aluno que atenda ao padrão mínimo de qualidade de ensino. O segundo refere-se à concentração dos gastos do Orçamento de Investimento das empresas estatais nas regiões mais desenvolvidas do país, com inobservância ao disposto no § 7º do art. 165 da Constituição Federal.

Os pontos ressaltados refletem diretamente na desigualdade do desenvolvimento econômico e social entre as regiões brasileiras e, por conseqüência, entre seus cidadãos.

Um povo carente de padrão mínimo de qualidade de ensino não pode empreender as mudanças sociais e econômicas necessárias ao seu desenvolvimento. Um governo não atende sua finalidade, na área educacional, apenas construindo salas de aulas, tem que ir além. É preciso qualificar professores, investir numa metodologia de ensino que consiga não só transmitir conhecimentos mas, principalmente, noções de cidadania.

As mudanças que a sociedade espera e deseja está intimamente ligada à capacidade estatal de empreender esse investimento em seu capital humano, que poderá proporcionar a igualdade de oportunidades a brasileiros que hoje se encontram tolhidos de qualquer futuro.

Da mesma forma, é necessário que se faça de nosso orçamento uma peça que promova a redução das desigualdades inter-regionais. O governo tem em suas mãos empresas públicas que podem atuar de forma efetiva para o desenvolvimento econômico de regiões mais carentes. Essa estratégia, estabelecida pela Constituição Federal, se observada, ainda que de forma gradativa, poderá proporcionar mudança de uma situação histórica que não pode mais se perpetuar.

Como homem ligado a educação, nordestino e brasileiro, espero um dia ver concretizados os dispositivos constitucionais e legais instituídos especialmente visando a redução das desigualdades hoje vivenciadas. Só assim, teremos uma educação de qualidade em todo o país, proporcionando igualdade de oportunidades a todos os brasileiros, além de uma economia homogênea entre as diversas regiões, dispensando os fluxos migratórios internos motivados pela busca da sobrevivência.

Os meios existem, só precisam ser exercitados.

Com essa breve análise, manifesto concordância às propostas apresentadas pelo eminente Ministro Guilherme Palmeira.

T.C.U., Sala da Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho
de 2004.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO – CONTAS DO GOVERNO - 2003

Rendo minhas homenagens ao nobre Relator, Ministro Guilherme Palmeira, cujo minucioso trabalho ora trazido ao exame deste Plenário reflete, de forma objetiva e precisa, a real situação da Administração Pública Federal no ano de 2003.

Como não poderia deixar de ser, estendo minhas congratulações à Secretaria de Macroavaliação Governamental pelo inestimável trabalho de apoio prestado ao relator no desempenho de tão importante e desafiadora tarefa.

Aproveito a oportunidade para destacar alguns aspectos do relatório que considero relevantes.

A análise do desempenho da economia brasileira evidenciou o hercúleo esforço do novo governo em consolidar sua credibilidade perante o mercado, tendo sido a apertada política monetária a expressão mais visível desse esforço. Tal tenacidade rendeu frutos, notadamente quanto ao regime inflacionário, que registrou queda em relação ao exercício anterior. A variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA no ano de 2003, calculado pelo IBGE, atingiu 9,30%, contra 12,53% registrados em 2002.

O Balanço de Pagamentos registrou superávit em Transações Correntes, o que não ocorria desde 1992, tendo alcançado a cifra de US\$ 4,0 bilhões. Tal saldo resultou principalmente do expressivo crescimento das exportações, em torno de 21%, contra apenas 2% de crescimento das importações.

Contudo, quando consideramos esses dados em conjunto com o aumento contínuo da carga tributária, tendência essa mantida no exercício de 2003; com a retração no PIB real (queda de 0,2%); com o aumento da taxa de desemprego, ainda que discreto, e com a queda simultânea da renda **per capita** (de 1,5%) e do salário médio (de R\$ 1.045,80/2002 para R\$ 901,67/2003), concluímos que o exercício de 2003 foi marcado pelo enfraquecimento do mercado interno, o que induziu os agentes econômicos a buscarem mais agressivamente o mercado externo.

Sopesada sua importância econômica, social e política, entendo pertinente tecer rápidas considerações sobre dois segmentos do setor de infra-estrutura. Em 2003, foi formulado um novo modelo para o segmento de energia elétrica, em conformidade com o disposto nas Medidas Provisórias nº 144/2003 e 145/2003, posteriormente convertidas nas Leis nº 10.847 e 10.848, ambas de 15/03/2004, as quais alteraram as regras de comercialização dessa energia e criaram a Empresa de Pesquisa Energética – EPE.

As alterações introduzidas pelo novo modelo visaram conferir mais transparência e segurança ao mercado, face à contratação obrigatória de 100% da energia a ser comercializada por meio de leilões públicos. Pretende-se com isso diminuir as incertezas e, por via de consequência, incrementar os investimentos no setor.

Com esse mesmo desiderato, foram alteradas duas importantes regras até então vigentes, quais sejam, as licitações visando à concessão de aproveitamentos hidrelétricos somente ocorrerão após a obtenção das respectivas licenças ambientais e as empresas estatais foram autorizadas a participar das licitações relativas à concessão da exploração de linhas de transmissão.

Essa segunda medida possibilitou o incremento dessas concessões verificado no final de 2003 e no primeiro trimestre de 2004.

No segmento do petróleo, cumpre destacar o aumento de 14 % nas reservas domésticas da Petrobrás, que atingiram 12,6 bilhões de barris de óleo equivalente, correspondente a pouco mais de 19 anos de produção. Referido aumento implicou um índice de reposição de reservas provadas de 356 %, o que equivale a dizer que para cada barril produzido foram incorporados 3,56 barris de óleo e de gás. Aduzo que a produção média total atingiu 1,79 milhão de barris de óleo equivalente por dia, representando um acréscimo de 2 % em relação a média observada em 2002.

O aumento das reservas representa a consecução de um objetivo considerado prioritário pelo CNPE, pois, mais importante do que aumentar a produção a curto prazo é garantir que essa produção permaneça em patamares ótimos durante um maior espaço de tempo.

Finalmente, ressalto que, em consonância com determinações e recomendações desta Corte, em 2003, o Conselho Nacional de Política Energética iniciou efetivamente suas atividades. Esse fato é de suma relevância, pois a anterior inação desse Conselho, órgão legitimado para formular políticas públicas, provocou sua substituição anômala pelas agências reguladoras.

Com essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas de parecer oferecidas pelo nobre Relator.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de junho de 2004.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA - 2003

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimos Senhores Ministros,
Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral,
Senhoras e Senhores.

A par de render minhas homenagens ao eminente Ministro-Relator Guilherme Palmeira, por submeter à apreciação deste Plenário minucioso trabalho sobre as contas do governo da República relativas ao exercício de 2003, permito-me oferecer breve Declaração de Voto, registrando-a nos termos que se seguem.

Em suma, o nobre Relator brinda-nos com percuciente estudo sobre finanças públicas, cotejando aspectos macroeconômicos ligados ao desempenho da economia brasileira, no ano de 2003, com questões orçamentárias e financeiras atinentes não só ao Poder Executivo, mas também ao Ministério Público da União e aos Poderes Legislativo e Judiciário. Para tanto, funda o projeto de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo em circunstanciado exame das ações empreendidas nas áreas de saúde, de trabalho e emprego, de previdência e assistência social, de educação, de desenvolvimento agrário, de desenvolvimento regional, de meio-ambiente e recursos hídricos, de transporte, de energia, de comunicação, de defesa nacional, de segurança pública e de cidadania.

De igual modo, pretendo prestar aqui minha contribuição, trazendo à colação importante aspecto que permeia os temas ora apreciados, qual seja, a política de relações exteriores empreendida, em 2003, para expansão do comércio exterior brasileiro.

Por esse prisma, apraz-me observar que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva manteve-se fiel às propostas oferecidas por intermédio da Mensagem de 17 de fevereiro de 2003 ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura.

Naquela oportunidade, ainda nos albores do primeiro ano do mandato presidencial, o Executivo lançou as bases para a promoção comercial de produtos brasileiros no exterior, buscando explorar a vantagem comparativa auferida pela pesquisa e desenvolvimento, pela produção rural e pelo comércio exterior. Nesse sentido, à época, o eminente Presidente da República fez registrar na Mensagem:

“O abastecimento interno, portanto, é tarefa que iremos cumprir. Mas o Governo Federal também dá ênfase especial à expansão da atividade agrícola produtiva no intuito de gerar mais excedentes de exportação e assim melhorar o saldo de nossa balança comercial. As exportações agropecuárias brasileiras têm respondido, nos últimos anos, por algo em torno de 40% do total exportado pelo País. Ao mesmo tempo, o valor das importações agrícolas tem respondido por uma participação abaixo de 10% no total importado.

(...) As diretrizes a serem observadas no tratamento desses assuntos, vitais para a modernização e o crescimento da agricultura brasileira, voltam-se à criação de espaço para o

aumento das exportações brasileiras no âmbito dos principais foros regionais e globais nos quais o Brasil atua.”

Com efeito, o Relatório que ora nos é apresentado pelo Ministro Guilherme Palmeira dá conta de que o Executivo federal obteve êxito na implementação dessas ações. Mais ainda, demonstra que tais ações foram fundamentais para reverter indesejável quadro de necessidade de financiamento externo que nos perseguia há mais de dez anos, levando-nos de uma situação de devedor para credor na economia mundial, no ano de 2003. Eis que, nessa linha de raciocínio, o ilustre Relator fez registrar (fls. 20):

“No Setor Externo, as Exportações de Bens e Serviços apresentam um crescimento de 10,11%, superior ao das Importações, que embora também tenham se expandido, seu patamar atingiu apenas 9,9%.

Do exame de tais dados, conclui-se que as exportações e a agropecuária foram os setores que sustentaram a atividade econômica em 2003.

CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DA ECONOMIA

A Capacidade/Necessidade de Financiamento das Contas Trimestrais, calculada a partir da Poupança Bruta, deduzindo-se a Formação de Capital e a Transferência de Capital Enviada, e acrescentando-se da Transferência de Capital Recebida do Resto do Mundo, indica ou o nível de autofinanciamento da economia com recursos próprios, ou a necessidade de recursos externos. Após uma série de dez anos sucessivos em que a economia apresentou Necessidade de Financiamento, registrou-se no exercício de 2003 uma Capacidade de Financiamento da economia brasileira no valor de R\$ 11, 7 bilhões, conforme gráfico abaixo. Isso significa que o desempenho das exportações e da poupança interna foram importantes para determinar a capacidade de o País financiar-se. De acordo com o IBGE, essa situação alterou-se, quando comparado ao resultado de 2002, exercício em que houve uma Necessidade de Financiamento de R\$ 15,4 bilhões....

CONSIDERAÇÃO FINAL

Ante a retração da atividade econômica interna do País em 2003, aliada ao crescimento das exportações, mormente no que se refere ao Setor Agrário, pode-se inferir que o País no plano externo expandiu riquezas no resto do mundo, a ponto de alcançar capacidade de financiamento próprio, passando de devedor para credor na economia mundial.” (destaques do original)

Desse modo, verifico com satisfação que, mesmo diante das dificuldades inerentes a todo novo governo em início de mandato, o Executivo federal soube, em 2003, definir e dar rumo a uma eficaz política de comércio exterior voltada para a melhoria do bem-estar social, até porque, expandindo o volume de nossas exportações líquidas, ele lança as bases para a geração de mais emprego e renda no Brasil. Nesse cenário, recebo com alegria as informações prestadas no Relatório, às fls. 35 – 36, que indicam a efetiva adoção de medidas de fomento à exportação por meio de simplificação dos procedimentos administrativos, de promoção comercial no exterior, de desoneração tributária, bem assim de financiamento e de garantia das exportações.

Na verdade, a política de comércio exterior mostrou-se ainda mais agressiva, pois buscou não só consolidar mercados já conhecidos, mas também abrir novas fronteiras em mercados emergentes, levando o Ministro-Relator a aduzir (fls. 36):

“Ressalte-se, no âmbito do Mercosul, a iniciativa dos dois principais sócios de retomar a agenda de negociação do bloco. Destaquem-se, ainda, dois acordos firmados pelo Mercosul com o Peru, no marco da Aladi, e com os países membros da Comunidade Andina (CAN) – Colômbia, Venezuela e Equador....

Dentro da estratégia de relacionamento externo, outra iniciativa implementada pelo Mercosul foi a aprovação, pela Decisão CMC 9, de 17/6/2003, do Acordo Quadro Mercosul-Índia, constituindo a primeira etapa de uma aproximação comercial que poderá evoluir para a conformação de uma área de livre comércio.”

Assim, estou certo de que o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva vai finalmente passar a promover as mudanças que a sociedade tanto espera, mantendo-se fiel às propostas a ela oferecidas por ocasião da campanha eleitoral de 2002. Estou certo de que, em breve, testemunharemos o desabrochar de uma política nova voltada para o efetivo combate das mazelas sociais, provocadas em grande parte pelo modelo neoliberal, de modo a não termos de suportar matérias como a publicada no jornal Estado de Minas de 12/6/2004, p. 18, que aduziu: *“Em 20 anos, o continente [América Latina] produziu 91 milhões de pobres, jogou crianças nas ruas e transformou-se na região de maior desigualdade social no mundo, superando a África.”*

Nesse cenário, iluminado pelos ideais inconfidentes de Minas Gerais e diante das contas de governo prestadas pelo Senhor Presidente da República, não posso deixar de enaltecer a figura do ilustre mineiro Lauro Campos, Senador pelo Distrito Federal e defensor da possível alternativa para o modelo neoliberal, reproduzindo excerto da Comunicação proferida no passamento do meu saudoso amigo na Sessão Plenária de 16/4/2003:

“O Senador [Lauro Campos] lutou bravamente contra os males do neoliberalismo selvagem e hegemônico e seu labor frutificou porque a semente dele foi lançada em terreno propício e fértil de uma sociedade que se cansou de ser explorada pelo capital insensível e avassalador.”

Enfim, Senhor Presidente e Senhores Ministros, quero aqui congratular o Excelentíssimo Senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, não só por ter superado os obstáculos encontrados no exercício de 2003, que não foram poucos, assegurando a governabilidade e a governança do País, mas também por ter obtido êxito nas políticas públicas afetas ao comércio exterior brasileiro, cumprindo os termos da Mensagem encaminhada ao Congresso Nacional em 17 de fevereiro de 2003. Mas quero também ombrear com meus conterrâneos mineiros na esteira dos ensinamentos colhidos do meu saudoso amigo, Senador Lauro Campos, para declarar a minha esperança de ver um governo de mudanças, capaz de servir de alternativa para um modelo neoliberal que não consegue reduzir as desigualdades sociais, no Brasil e na América Latina.

De mais a mais, parabênizo – pela correção evidenciada nas respectivas contas de governo – os Excelentíssimos Senhores Presidentes:

- _ da Câmara dos Deputados, Deputado João Paulo Cunha;
- _ do Senado Federal, Senador José Sarney;
- _ do Supremo Tribunal Federal, Ministro Maurício José Corrêa;

Vital Naves;

- _ do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho de Justiça Federal, Ministro Nilson
- _ do Tribunal Superior do Trabalho, Ministro Francisco Fausto Paula de Medeiros;
- _ do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro José Paulo Sepúlveda Pertence;
- _ do Superior Tribunal Militar, Ministro José Júlio Pedrosa;
- _ do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Desembargador Natanael Caetano Fernandes; e

o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, Doutor Cláudio Lemos Fonteles.

Com essas considerações, renovando os meus sinceros cumprimentos ao eminente Ministro-Relator e à equipe que o assessorou na elaboração deste Relatório, VOTO pela aprovação dos pareceres prévios, nos termos propostos por Sua Excelência, na certeza de que caminharemos para um Brasil melhor, um País de todos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Substituto

CONTAS DE GOVERNO DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Inicialmente, não poderia deixar de louvar o amplo, cuidadoso e detalhado relatório sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2003 ora apresentado pelo eminente Ministro Guilherme Palmeira, fruto de muita dedicação e labor, não só de S. Exa., mas também de expressivo número de servidores desta Casa.

Entre os diversos temas inseridos no relatório, entendo oportuno chamar a atenção para questão que considero das mais críticas e relevantes para o desenvolvimento social e econômico do país: o trabalho e o emprego.

Como bem demonstra o eminente Relator, ao longo do ano de 2003, houve geração de apenas 645.433 novos postos de trabalho no Brasil. Nem de longe esses novos postos foram suficientes para atender as demandas da sociedade brasileira. Restaram prejudicados, de um lado, os que ingressaram pela primeira vez no mercado de trabalho (correspondentes a mais de 1 milhão de pessoas) e, de outro, o contingente da população economicamente ativa que já se encontrava desocupada. Como conseqüência, a taxa de desemprego – conforme medida pela nova Pesquisa Mensal de Emprego, PME, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE – aumentou 13,4% no exercício de 2003. A taxa média de desemprego no ano foi de 12,5%, equivalente a 2,6 milhões de pessoas desempregadas.

O trabalho e a renda têm função essencial na vida econômica e social dos indivíduos e das famílias, estendendo sua influência sobre os mais diversos aspectos da existência humana, desde os mais básicos e elementares, como alimentação, saúde, educação, moradia, lazer – que tendem a se degradar continuamente enquanto o trabalhador permanece na situação de desemprego –, até as dimensões mais subjetivas e refinadas da personalidade humana, ligadas à auto-estima, à convivência social, à realização pessoal. O salário do desemprego não é só a fome, a doença e a atrofia intelectual, mas também e sobretudo a indignidade. Difícil saber o que é pior, senhores Ministros, senhor Procurador-Geral, se a fome e a doença que enfraquecem o corpo ou a indignidade que humilha o espírito.

Além disso, o desemprego não afeta apenas a vida pessoal e familiar daquele que não consegue se colocar no mercado de trabalho, vez que esta disfunção social está diretamente relacionada com o aumento da violência, tanto na cidade como no campo, sendo responsável direta, juntamente com o crime organizado e o narcotráfico, pelos altíssimos e crescentes índices de criminalidade existentes no país, questão objeto de minuciosa e crítica análise do Relator no tópico sobre segurança pública.

Dentro dessa ordem de preocupações, considero que alguns programas governamentais são de vital importância na promoção do trabalho e da renda.

O mais evidente, de maior projeção e também um dos de maior tradição - embora tenha ainda menos de 20 anos de implementação, pois teve início em 1986 - é o Programa Seguro-Desemprego. Pode-se imaginar como essa situação social, o desemprego, não seria muito mais grave não fosse esse programa. O insigne Ministro Guilherme Palmeira aponta, no relatório, que, no exercício de 2003, foram beneficiados 4.802.436 segurados, com recursos da ordem de R\$ 6,6 bilhões, o que corresponde a um dispêndio médio de R\$ 1.374,30 por segurado. Bem de observar que o número de segurados é superior ao número médio de desempregados (2,6 milhões de pessoas), o que demonstra significativa a abrangência e a eficácia do programa, muito embora não supere as crescentes necessidades.

Outro programa significativo e que, assim como o Seguro-Desemprego, é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, é o Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger, destinado às micro e pequenas empresas, mini e pequenos produtores rurais, cooperativas, associações e mesmo trabalhadores autônomos e profissionais liberais que queiram iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio. O Proger apresentou crescimento notável no exercício de 2003, tendo realizado 458.829 operações (contra 177.467 em 2002), envolvendo R\$ 2 bilhões (contra R\$ 1,6 bilhão em 2002).

Para promoção do trabalho, dois novos programas tiveram início no exercício de 2003, como iniciativa do atual governo. O primeiro, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PNQ, em louvável iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego, foi lançado em julho do ano passado, em substituição ao extinto Plano de Qualificação Profissional do Trabalhador – Planfor. O PNQ, como lembrou o Relator, pretende atender às determinações e recomendações expedidas tanto pelo TCU – entre as quais merece destaque as proferidas no Acórdão 851/2003-Plenário –, quanto pela Secretaria Federal de Controle, que visaram a prevenir as deficiências encontradas na execução do antigo Planfor.

Não é demais ressaltar a expressiva contribuição que esta Corte de Contas tem dado na avaliação dos diversos programas sociais desenvolvidos pelo governo federal, tais como o saúde na família, erradicação do trabalho infantil, morar melhor, alfabetização solidária de jovens e adultos etc.

O segundo programa, recém começado, mas que também merece louvores pela iniciativa – pois o maior índice de desemprego está entre os jovens, com fortes impactos sobre a incidência de marginalidade e violência juvenil – é o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens – PNPE. O PNPE procura estimular as empresas, por meio de incentivos fiscais e outros benefícios, a oferecer oportunidade de trabalho para jovens que, especialmente por não contarem com nenhuma experiência profissional prévia, têm grande dificuldade na inserção inicial no mercado de trabalho.

Ambos os programas despertam grande expectativa, vez que podem efetivamente vir a contribuir para a inclusão social do contingente mais desfavorecido da sociedade. Entretanto, é de ressaltar que não houve tempo suficiente para o PNQ e o PNPE se estruturarem adequadamente, de construírem uma forma definida e construtiva de interação com outros entes governamentais e agentes econômicos e sociais e, sobretudo, de consolidarem uma forma efetiva e permanente de atuação. Essa, certamente, é tarefa mais extensa, que deve ser avaliada, pela sociedade e por este Tribunal, ao longo dos próximos anos.

É certo que só o desenvolvimento econômico sustentável, ético, permanente e distributivo de renda porá uma pedra definitiva sobre essa chaga que assola as famílias brasileiras – e, por isso, devemos mobilizar nossas forças físicas, morais e intelectuais na busca desse desenvolvimento –, contudo não se pode olvidar o efetivo alívio social promovido por esses programas governamentais.

Com esses breves registros, reafirmo meus louvores ao distinto trabalho levado a cabo sob direção do eminente Ministro Guilherme Palmeira e manifesto minha integral concordância com os pareceres ora apresentados pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões, 15 de junho de 2004.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Desde logo, registro meus elogios ao eminente Relator, Ministro Guilherme Palmeira, pela elevada qualidade técnica do presente Relatório e Projeto de Parecer Prévio, referentes ao exercício de 2003, que ora submete à apreciação deste Egrégio Plenário.

Com efeito, exerce a Corte de Contas, nesta oportunidade, uma das mais relevantes atribuições a ela conferidas pela Carta Magna, nos termos do disposto em seu art. 71, inciso I, consistente na apreciação, mediante parecer prévio, das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos Presidentes dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e pelo Chefe do Ministério Público.

Em consonância com as diretrizes fixadas pelo Tribunal Pleno, mediante o Acórdão n. 1.030/2003, o ilustre Relator discorre sobre temas atuais de acentuada importância no cenário nacional, que mereceram especial atenção nas atividades desenvolvidas pelas unidades técnicas deste Tribunal no exercício sob apreciação, quais sejam: segurança pública, previdência social e segurança alimentar.

Outrossim, apresenta detalhada análise sobre o Plano Plurianual, os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de investimentos das estatais, bem como sobre o Balanço Geral da União, além de considerações sobre as Ações Setoriais do Governo para os Poderes da União, Ministério Público Federal e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Permito-me ressaltar, de forma breve, apenas alguns pontos que sua Excelência abordou com percuciência neste trabalho.

Relativamente ao desempenho da economia brasileira, constatou-se uma retração de 0,2% do Produto Interno Bruto em relação ao ano de 2002, para a qual contribuiu a adoção de política monetária austera, que, porém, experimentou um processo de flexibilização ao longo do segundo semestre do período em foco. O declínio da atividade econômica fez-se sentir no mercado de trabalho, com a taxa de desemprego apresentando uma elevação comparativamente ao exercício anterior.

De outro tanto, as medidas econômicas implementadas no primeiro ano do novo Governo reduziram acentuadamente as incertezas dos agentes econômicos, tendo o Risco Brasil exibido uma notável redução e o fluxo de capitais externos ostentado um positivo aumento particularmente no segundo semestre de 2003.

Oportuno destacar, também, que as pressões inflacionárias decorrentes, segundo consignado no Relatório, da deterioração das expectativas dos agentes privados, foram parcialmente contidas, tendo os preços internos sofrido elevação de 9,3%, pelo IPCA, e de 10,38%, pelo INPC, índices inferiores aos registrados no ano anterior (12,53% e 14,74%, respectivamente).

Dos temas em realce no Relatório em apreço, destaco a delicada questão da segurança pública, agravada pela crise existente no Sistema Carcerário, que se faz sentir em âmbito nacional pelas sucessivas rebeliões nos presídios, assunto tem sido motivo de notória preocupação da sociedade brasileira. A situação, consoante registrou o Relator, é fator de justificada apreensão, pois não há sinais de melhoria do quadro existente.

Conforme assinalou Sua Excelência, o problema não tem causa única, havendo uma multiplicidade de fatores que o explicam. Com efeito, a solução não se mostra simples ou rápida. Porém, o que se tem de concreto é que os dados de criminalidade coletados e divulgados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública desde 2001 continuam altos, sem tendência de redução.

Os Planos de Segurança até então implementados não têm apresentado os resultados que deles se espera. Impende reconhecer, contudo, que o novo Plano Nacional de Segurança Pública, apresentado pelo governo em 2003, que enfatiza a importante integração de esforços nos planos federal, estadual e municipal, para a melhoria das condições de segurança pública no país, tem curto período de implementação, prejudicando uma avaliação mais ampla sobre os seus efeitos no sentido de minorar a indesejável situação na área em tela.

Saliento, ainda, nos termos consignados pelo Relator, que o ritmo de crescimento da população carcerária tem sido superior ao do acréscimo de vagas no sistema. Não obstante esse dado, verificou-se que ações destinadas à redução do déficit carcerário têm sido prejudicadas por contingenciamentos orçamentários.

Com estas breves considerações, renovo os meus louvores ao eminente Ministro Guilherme Palmeira, à sua assessoria, à equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental e a outras unidades técnicas que colaboraram na elaboração desse primoroso trabalho, e voto nos termos do Projeto de Parecer Prévio ora submetido à apreciação deste Plenário, o qual conclui no sentido de que foram observados os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública e os balanços apresentam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União, em 31 de dezembro de 2003, assim como foram obedecidos os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo-se, todavia, a expedição das diversas recomendações propostas pelo Relator, no intuito de aprimorar o desempenho da Administração Pública deste País.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2004

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

Discurso proferido pelo Procurador-Geral –
apreciação das Contas do Governo da
República – 2003.

Excelentíssimo Senhor Presidente.
Excelentíssimos Senhores Ministros.
Senhoras e Senhores.

Nesta sessão solene, o Tribunal de Contas da União aprecia as contas do Governo da República relativas ao exercício de 2003.

Ao Ministro Guilherme Palmeira, à sua equipe de assessores e à Secretaria de Macroavaliação Governamental os meus cumprimentos pela excelência do trabalho produzido, cuja amplitude, abrangência e riqueza de dados refletem a competência, o empenho e a dedicação de todos os que nele se envolveram, oferecendo-nos uma visão crítica do desempenho do setor público.

Entre os vários temas abordados pelo eminente Relator, permito-me, mais uma vez, concentrar minhas breves considerações em um deles, a educação, haja vista a minha vocação para o magistério.

Sabemos que boas políticas públicas de educação, bem implementadas e eficazes, constituem fator de desenvolvimento do ser-humano e de engrandecimento de uma nação. Nesse contexto, alguns programas de governo são, indiscutivelmente, merecedores de destaque, postos em prática com o objetivo de viabilizar a universalização do ensino fundamental e ampliar o acesso às escolas, criando, ainda, condições mais eficazes ao processo de aprendizagem.

Citamos, como exemplo, o *Programa Nacional de Alimentação Escolar*, de particular importância para as camadas mais pobres da população, tendo sido registrado, em 2003, aporte de recursos da ordem de R\$ 954 milhões para o atendimento de cerca de 37 milhões de alunos das escolas da rede pública e filantrópica de educação infantil e ensino fundamental.

Também pela sua relevância, sobressai o *Programa Nacional do Livro Didático*, tendo sido adquiridos, no último ano, aproximadamente 119 milhões de exemplares para atender a todos os alunos de 1ª a 4ª séries, bem como repor os livros dos estudantes de 5ª a 8ª séries, beneficiando cerca de 32 milhões de alunos.

Os resultados tenderiam a ser ainda melhores, não fossem os desvios de recursos ocorridos em algumas regiões do país, à evidência de que o Estado, a par da ineficiência do controle por parte dos órgãos repassadores, ainda não conseguiu criar mecanismos efetivos de participação popular na fiscalização de tais recursos.

Merecem, ainda, registro ações voltadas à educação indígena, entre elas: a participação de professores, organizações e escolas indígenas na formulação das políticas de educação infantil e fundamental; e o apoio técnico e financeiro para a realização de 9 cursos de formação continuada de professores indígenas, beneficiando 620 professores e 15.500 alunos indígenas de 12 sistemas estaduais de ensino.

Quanto às iniciativas relacionadas ao uso da tecnologia da informação no ensino fundamental, destacamos o fornecimento de equipamentos de informática e comunicação a 1.092 unidades de ensino, objetivando fomentar a educação a distância e contribuir, também, para a redução da exclusão tecnológica.

Não obstante, para a imensa maioria da população o computador continua sendo um enigma. Dados recentes do IBGE atestam que dos 170 milhões de habitantes do país, apenas 3,3% - o equivalente a 6,8 milhões de pessoas - dispõem de computadores em casa. Um número inexpressivo, segundo os entendidos no assunto.

Especialmente no que concerne ao ensino superior, acredito que as universidades públicas devam merecer atenção especial por parte dos nossos governantes. Digo isso porque, apesar do aumento do número de vagas nos últimos anos, apenas cerca de 11% dos jovens brasileiros estão matriculados em algum curso superior. A grande maioria deles estuda em faculdades privadas, detentoras de quase 80% das vagas ofertadas anualmente no país.

É provável que o incremento do número de vagas nas universidades públicas exigisse, de imediato, a construção de novas instalações, bem como a contratação de professores, iniciativas que representariam aumento imediato de despesas. Como solução célere e econômica para a questão, poder-se-ia incentivar os cursos de graduação a distância. Além disso, por que não ser criado um fundo especial para o ensino superior, como já ocorre no ensino fundamental?

Assunto polêmico tem sido a decisão de tornar obrigatórias as cotas nas universidades federais. Considero que o sistema de cotas tem, sim, o seu mérito, qual seja, o de oferecer nova perspectiva para os alunos dos segmentos sociais menos favorecidos. O aluno nessa situação sentir-se-á estimulado a empenhar-se mais, objetivando chegar à universidade, ao ver que essa é uma possibilidade concreta, principalmente se fizer jus a auxílio-moradia e material didático durante o curso superior.

É mister, todavia, que não nos esqueçamos de um detalhe da maior importância. Numa sociedade tão desigual em termos de oportunidades - como a brasileira -, é preciso cuidar da base. Não se pode olvidar que são os ensinamentos fundamental e médio que respondem, em essência, pela qualidade do profissional de amanhã.

Não tenho a menor dúvida de que investir no capital humano brasileiro é, sobretudo, oferecer a todos acesso à educação, instrumento que possibilita, na prática, a igualdade de oportunidades e o verdadeiro exercício da cidadania. Mais do que isso. Enquanto a escola pública for incapaz de incluir as massas no processo de desenvolvimento social, pelo acesso ao conhecimento, dificilmente o Brasil conseguirá entrar no rol dos países desenvolvidos.

E para que tenhamos um país mais justo e com serviços públicos de qualidade, sobretudo em áreas tão carentes como a educação, cabe ao Tribunal de Contas da União exigir cada vez mais dos nossos governantes atuação mais consentânea com o interesse público.

São essas, Excelências, Senhoras e Senhores, minhas breves considerações.

Mais uma vez, meus cumprimentos ao Ministro Guilherme Palmeira e a todos os servidores que estiveram sob a sua orientação.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2004.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral

CONTAS DO GOVERNO

Esta Presidência associa-se às merecidas manifestações de louvor dos Senhores Ministros e do Senhor Procurador-Geral ao excelente trabalho com o qual acaba de nos brindar o nobre Relator, Ministro Guilherme Palmeira.

Nada de relevante escapou à percuciente análise de Sua Excelência.

Na obra que apresenta à Corte de Contas do Brasil, enriquecida pelas declarações de voto de seus Pares, o Relator oferece ao Colegiado uma peça irrepreensível, pela forma abrangente e, ao mesmo tempo, concisa com que analisa os orçamentos da União e sua execução, alinhando aspectos fundamentais do desempenho das políticas de governo.

Minhas Senhoras e meus Senhores,

Esta Casa, mais uma vez, presta valioso serviço ao País e importante contribuição ao Congresso Nacional, para o exercício de sua competência constitucional de julgar as contas da União.

Tal contribuição tem-se tornado mais efetiva com a atuação pedagógica do Tribunal, aprimorando o funcionamento da Administração Pública, mediante a correção das impropriedades verificadas e o destaque dos êxitos alcançados.

Por oportuno, relembro as felizes palavras do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em artigo publicado na Revista do TCU:

“O mesmo Tribunal de Contas capaz de punir, de reprimir, de apontar com firmeza os eventuais casos de má-fé, de malversação, de negligência, de omissão, está preparado para orientar, para ensinar, para conscientizar, para ajudar a evitar o erro.

O moderno Tribunal de Contas não é para ser temido, é para ser respeitado; não é para ser evitado, é para ser convocado no esclarecimento de dúvidas; não é para ser desconhecido, é para ser incluído no universo de trabalho por intermédio da consciência de que a parceria é possível e que o resultado dela será, em última instância, sempre benéfico para a sociedade.”

Com essa identidade de propósitos, registro a diminuição do risco-país e o superávit da balança comercial como fatos positivos da gestão governamental de 2003, os quais resultarão em benefícios para a população brasileira.

De igual modo, comungo das preocupações apresentadas no Relatório acerca dos temas em relevo: Segurança Pública; Previdência Social e Segurança Alimentar.

No que tange à Segurança Pública, o Relatório destaca que “*todos os indicadores existentes a respeito revelam um quadro bem preocupante, vislumbrando-se, além disso, certa tendência para piora*”.

Em manifestações sobre a questão, tenho sempre ressaltado a insuficiência de recursos investidos na área nos últimos anos. Por exemplo, no exercício de 2003, do total da

despesa orçamentária realizada por função (R\$ 876.456.000.000,00 – oitocentos e setenta e seis bilhões, quatrocentos e cinquenta e seis milhões de reais), apenas 0,2% (R\$ 2.405.000.000,00 – dois bilhões, quatrocentos e cinco milhões de reais) foi efetivamente utilizado em Segurança Pública.

Quanto aos outros pontos em destaque, constato a conveniência e oportunidade da instituição de uma Lei de Responsabilidade Social no Brasil. Acredito que ela deveria nortear a atuação dos gestores públicos prioritariamente para as camadas menos favorecidas da sociedade, constituindo avanço em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Seria imperativa, adotando critérios de aferição qualitativos e quantitativos, com controle de mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais.

Com essas breves considerações, congratulo-me com o Excelentíssimo Senhor Ministro Guilherme Palmeira e sua zelosa equipe pelo proficiente trabalho produzido.

Saúdo cada um dos Senhores Ministros e o Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU. Agradeço a honrosa presença de todos que aqui compareceram e emprestaram a esta solenidade maior brilho e grandeza.

Muito obrigado a todos.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de junho de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GABINETE DO MINISTRO-RELATOR

Chefe de Gabinete

Alden Manguiera de Oliveira

Assessores

Aladir Filgueiras de Paula

Doralice Lima Tinoco

José Silva de Souza Leal

Olga Emília Monte Barroso

Rogério Frade Ribeiro Cordeiro

Colaboradores Especiais

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa - SEPROG

Benjamim Lima Júnior - SEPROG

Paulo Gomes Gonçalves - SEPROG

Cléber Silva Campos - ADCON

José Pedro Tavares da Silva - 4ª SECEX

Márcio José Brazil – SEFIP

Vanda Lídia Romano da Silveira – 6ª SECEX

Secretaria de Macroavaliação Governamental - SEMAG

Secretário

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Diretores

Charles Mathusalem Soares Evangelista

Francisco Carlos Novaes Galhano

Gualter Ramalho Portela

Analistas de Controle Externo

Aécio Dantas Giffoni

Antônio Moreno M. de Menezes

Cláudio Henrique Correia

Daniela Fernandes Nilson

Eliezer Carneiro

Érika Rocha Ferreira Lima

Flávio Marcos Godoy Krecke

Helder Cesar C. Leite

Henrique Cesar de Assunção Veras

Joaquim Ramalho de Albuquerque

Júlio César Azevedo Teixeira

Laércio Mendes Vieira

Nilo Lavine de L. Filho

Olivio Armando Cordeiro Junior

Tito Belchior Silva Moreira

Verônica M. R. V. Holanda