

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2005

Ministro **Valmir Campelo**, Relator
Brasília, 2006

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República :
exercício de 2005 / Tribunal de Contas da União ; Ministro Valmir Campelo,
relator. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de
Macroavaliação Governamental, 2006.

288 p.

1. Contas do governo - 2005 I. Campelo, Valmir. II. Título.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA	11
2.1 PANORAMA ECONÔMICO NACIONAL E INTERNACIONAL	11
2.2 ATIVIDADE ECONÔMICA	11
2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação	11
2.2.2 Nível de Emprego e Salários	13
2.2.3 Produto Interno Bruto	15
2.2.4 Desigualdades Regionais	17
2.2.5 Carga Tributária Nacional	17
2.3 POLÍTICA MACROECONÔMICA	20
2.3.1 Política Fiscal	20
2.3.2 Política Monetária e Creditícia	21
2.4 RELAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS COM O EXTERIOR	23
3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2005	29
3.1 PLANO PLURIANUAL – PPA	29
3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	30
3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2005	30
3.2.2 Cumprimento das Metas Fiscais	31
3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	33
3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2005	33
3.3.2 Receitas	44
3.3.3 Despesas	55
3.3.4 Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios	73

3.3.5 Gestão Fiscal	78
3.3.6 Transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias	88
3.3.7 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	104
3.3.8 Dívida Pública	107
4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO FEDERAL	121
4.1 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DO PPA - 2004/2007	121
4.1.1 Análise da Execução dos Programas da LOA 2005	123
4.2 AÇÕES SETORIAIS EM DESTAQUE	132
4.2.1 Poder Legislativo	132
4.2.2 Poder Judiciário	134
4.2.3 Funções Essenciais à Justiça	140
4.2.4 Poder Executivo	140
5 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO	147
5.1 ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL DA ANÁLISE	147
5.2 APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA UNIÃO	154
5.2.1 Critérios e Procedimentos Contábeis Diversos	154
5.2.2 Estruturação e Consolidação das Demonstrações Contábeis	154
5.3 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA UNIÃO	161
5.3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	161
5.3.2 Poder Legislativo	167
5.3.3 Poder Judiciário	167
5.3.4 Ministério Público da União	168
5.3.5 Poder Executivo – Administração Direta	168

5.3.6 Fundos da Administração Direta do Poder Executivo	169
5.3.7 Autarquias	172
5.3.8 Fundações Públicas	181
5.3.9 Empresas Estatais	183
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	190
5.5 ANEXO I	192
6 ÁREAS TEMÁTICAS	201
6.1 COMBATE À CORRUPÇÃO	201
6.1.1 Introdução	201
6.1.2 Atividades dos Entes Federais no Combate à Corrupção	203
6.1.3 Atuação Integrada	236
6.1.4 Conclusão	240
6.2 RESPONSABILIDADE SOCIAL	242
6.2.1 A importância da instituição de normas voltadas à responsabilidade social	242
6.2.2 Alguns desafios que se impõem à construção de um sistema de responsabilidade na gestão social	247
6.2.3 As iniciativas do TCU no controle de desempenho e de resultados da ação pública	267
6.2.4 Conclusão	269
6.2.5 Referências Bibliográficas	272
7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2004 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS	277
8 CONCLUSÃO	291

9 PARECERES PRÉVIOS E VOTOS DOS MINISTROS E AUDITORES	311
9.1 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO	311
9.2 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	313
9.3 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SENADO FEDERAL	314
9.4 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	315
9.5 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	316
9.6 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA FEDERAL	317
9.7 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA TRABALHISTA	318
9.8 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA ELEITORAL	319
9.9 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DA JUSTIÇA MILITAR	320
9.10 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	321
9.11 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	322
9.12 DECLARAÇÕES DE VOTO	323

INTRODUÇÃO

Em face do que estabelece o inciso I do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União, pela septuagésima primeira vez, aprecia e emite parecer prévio conclusivo acerca das Contas prestadas pelo Presidente da República, desta feita referentes ao exercício financeiro de 2005. O parecer prévio, que subsidiará julgamento político das Contas pelo Congresso Nacional, está fundamentado na análise da ação governamental sobre as finanças públicas, a qual se encontra consolidada no presente Relatório.

Por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), são apreciadas também 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 da União.

Desse modo, para atender aos dispositivos constitucional e legal, o Plenário, por meio do Acórdão nº 1.590/2005, estabeleceu, na Sessão Ordinária de 5 de outubro de 2005, diretrizes para a elaboração deste relatório e pareceres prévios. Em obediência àquelas diretrizes, foram realizadas as seguintes análises: desempenho da economia brasileira; execução dos orçamentos públicos federais; as ações setoriais, com destaque para os programas do plano plurianual (PPA); econômico-financeira das demonstrações contábeis da União; adequação do aparato institucional, notadamente do Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal e Departamento de Polícia Federal, voltado para a prevenção, a detecção e a repressão às práticas de corrupção na administração pública federal; e dados e informações abrangendo a área de Responsabilidade Social.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, no dia 26 de abril de 2005, as presentes Contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2005, terceiro ano de gestão do Governo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, estando nelas compreendidos o Balanço Geral da União, o Relatório dos órgãos de Controle Interno e os demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação específica.

O exame das Contas do Governo da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do Governo Federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

Na parte inicial, o Relatório é composto de breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2005, em que são apresentados alguns dos principais dados macroeconômicos.

A seguir, é realizada análise das receitas e das despesas, tanto estimadas e fixadas quanto realizadas, no exercício de 2005, no âmbito do Plano Plurianual e dos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais, destacando-se os temas: Receitas, com ênfase na Previsão e Arrecadação das Receitas e na Dívida Ativa; Despesas, com destaque para o exame das Despesas de Pessoal, Investimentos, Outras Despesas Correntes e Restos a Pagar; Gestão Fiscal; Transferências de Recursos; Orçamento de Investimento das empresas estatais e Dívida Pública.

No capítulo seguinte, o relatório passa a tratar da ação setorial dos diversos órgãos que integram a Administração Pública Federal. A exemplo do ocorrido em relação a 2004, o relatório contém análise dos programas de governo quanto à eficácia e à economia de recursos, ou seja, para cada programa de governo é registrado o percentual de alcance das metas e o percentual de execução da dotação orçamentária prevista.

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.

Passando ao exame do Balanço Geral da União, procedeu-se aos registros pertinentes às demonstrações contábeis contidas no documento, dividindo-se as considerações nos seguintes grupos: abrangência institucional da análise; apresentação das informações econômico-financeiras da União; e análise das informações econômico-financeiras, incluindo todos os órgãos relacionados no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, autarquias, fundações, fundos especiais e estatais dependentes.

O capítulo subsequente trata dos temas em destaque. O primeiro analisa a atuação no combate à corrupção do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União, do Ministério Público Federal, do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, com destaque para os seguintes aspectos: papel e estratégias de cada um dos órgãos envolvidos no combate à corrupção; principais esquemas de corrupção descobertos ou investigados em 2005; pontos fortes e fracos da atuação de cada órgão; experiências e oportunidades de atuação conjunta ou coordenada dos diversos órgãos.

O segundo tema engloba a área de Responsabilidade Social, e tem por tópicos: a importância da instituição de normas voltadas à responsabilidade social; alguns desafios que se impõem à construção de um sistema de responsabilidade na gestão social, com destaque para a atuação dos conselhos setoriais e a construção de um sistema de monitoramento das ações governamentais; e as iniciativas do TCU no controle de desempenho e de resultados da ação pública.

Adiante, é apresentada síntese das providências adotadas pelo Governo com o objetivo de corrigir as falhas apontadas no exercício de 2004.

Ao final deste trabalho, é apresentada uma síntese do Relatório, em que são destacadas as principais ocorrências detectadas ao longo do exercício de 2005, acompanhada de conclusão e - com o objetivo de alicerçar a missão constitucional deste Tribunal e de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública - de recomendações formuladas a dirigentes de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Por derradeiro, são submetidos ao Colegiado os Projetos de Pareceres Prévios sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, que incluem, além das suas próprias, as dos Presidentes dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público da União.

2

Desempenho da Economia Brasileira

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2005

2.1 Panorama Econômico Nacional e Internacional

A economia brasileira vivenciou, durante o exercício de 2005, um processo de desaquecimento do nível de atividade econômica, obtendo uma taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) - a preços de mercado - de 2,3%, contra 4,9% em 2004. O Brasil apresentou uma das mais baixas taxas de crescimento real entre os países emergentes. Tal fato decorreu das políticas monetária e fiscal contracionistas que podem ser atestadas pelas elevadas taxas de juros (política monetária) e elevados superávits primários (política fiscal). Nesse contexto, a taxa de inflação em 2005, medida pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 5,69% a.a., contra 7,60% a.a. em 2004. O Banco Central (Bacen), além de ter reduzido a taxa de inflação em relação ao exercício anterior, também atingiu uma taxa dentro dos valores da meta estabelecida, que é de 5,1% a.a. com tolerância de 2% para mais ou para menos.

A participação da dívida líquida total no PIB manteve-se estável em 2005, comparativamente ao exercício de 2004, equivalendo a 51,6% e 51,7%, respectivamente. Entretanto, vale destacar que houve uma mudança na composição da dívida, de forma que a dívida interna líquida aumentou de 44,2% do PIB em dezembro de 2004 para 49,0% em dezembro de 2005. Por outro lado, a dívida externa líquida decaiu de 7,5% do PIB em dezembro de 2004 para 2,6% em dezembro de 2005. Destaque-se ainda que em 2004 houve um superávit nominal de R\$ 19,0 bilhões enquanto que em 2005 houve um déficit nominal de R\$ 7,6 bilhões.

A conjuntura internacional favorável no exercício de 2005 com forte liquidez, relativa tranquilidade no mercado financeiro mundial e crescimento das transações comerciais contribuiu para o bom desempenho do balanço de pagamentos do Brasil. As contas externas do Brasil de 2005 continuam apresentando um bom desempenho quando comparadas ao exercício de 2004. Em 2005, a balança comercial e o saldo de transações correntes apresentaram um incremento de 33,04% e 21,25% em relação a 2004. Observou-se um incremento de 92,47% no resultado do balanço de pagamento de 2005 em comparação ao exercício anterior. Destaque-se ainda que a partir de maio de 2004 a percepção internacional do risco Brasil declinou fortemente de forma que em 30/12/2005 o país alcançou 311 pontos, contra 808 pontos em 10/05/2004.

2.2 Atividade Econômica

2.2.1 Nível de Preços e Taxa de Inflação

A meta inflacionária definida pelo Bacen para o exercício de 2005 foi de 5,1% a.a., com uma margem de tolerância de 2% para mais ou para menos. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é a responsável pelo cálculo do índice de preços adotado pelo Bacen para avaliar o cumprimento da meta: o IPCA. A taxa de inflação no referido exercício medida pela variação do IPCA foi de 5,69% a.a. contra 7,60% a.a. em 2004. Portanto, o Bacen além de ter reduzido a taxa de inflação em relação ao exercício anterior, também cumpriu a meta dentro da margem de tolerância.

A tabela apresentada a seguir mostra que em 2005 houve uma redução significativa da variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) em comparação ao exercício anterior, de 12,13% a.a. para 1,23% a.a.

Resultados das Principais Taxas de Inflação em 2004 e 2005

Índice/Entidade	Amostra	Utilização	Taxa 2004	Taxa 2005
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	Genérico	7,60%aa	5,69%aa
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	Contratos	12,13%aa	1,23%aa
INPC/IBGE	Famílias 1 a 8 s.m.	Genérico	6,13%aa	5,05%aa

Fonte: IBGE e FGV

Uma redução não tão significativa pode ser observada em relação ao INPC de 6,13% em 2004 para 5,05% em 2005. Nesse contexto, a redução mais suave do IPCA e INPC revela que o poder aquisitivo das classes de menores rendas não foi tão favorecido.

Pode-se observar que nos exercícios de 2004 e 2005 a variação dos preços administrados foi superior à do IPCA, conforme apresentado na tabela a seguir. A variação de preços do IPCA pode ser decomposta em variação de preços administrados pelo governo e de preços livres. Percebe-se também que houve uma redução dos preços administrados e livres de 2004 para 2005.

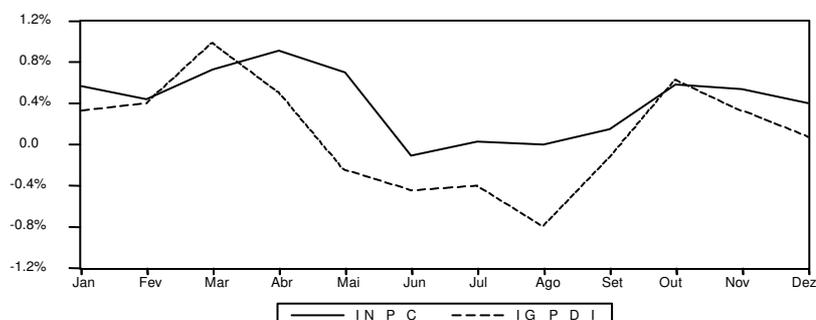
IPCA - Comportamento dos Preços Administrados e Livres

Categorias do IPCA	2004	2005	Varição
IPCA	7,60	5,69	-1,91
Preços Administrados	10,19	8,96	-1,23
Preços Livres	6,54	4,32	-2,22
<i>Comercializáveis</i>	6,31	2,74	-3,57
<i>Não Comercializáveis</i>	6,84	6,35	-0,49

Fonte: IBGE

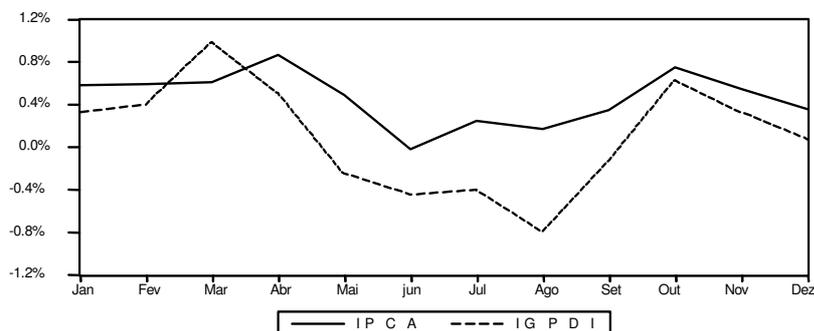
Os gráficos apresentados a seguir mostram o comportamento da variação mensal dos índices de preços no exercício de 2005. Como pode ser observado as variações do INPC e IPCA foram superiores ao IGP-DI na maioria dos meses do respectivo exercício.

Taxa de Inflação 2005: INPC/IGP-DI



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Taxa de Inflação 2005: IPCA/IGP-DI - 2005



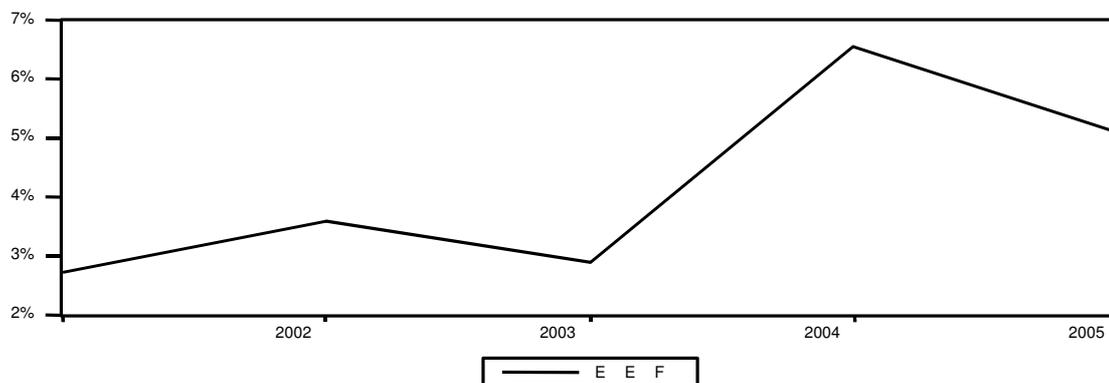
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

2.2.2 Nível de Emprego e Salários

O comportamento do mercado de trabalho no exercício de 2005 pode ser avaliado por meio de alguns dos seus principais indicadores. Em 2005 observa-se uma redução da taxa de desemprego e um aumento do rendimento médio real em comparação ao exercício de 2004. Entretanto, constata-se uma redução do nível de emprego formal no exercício de 2005 em relação ao exercício anterior.

O gráfico apresentado a seguir revela a evolução do emprego formal (EEF) em termos percentuais de 2001 a 2005.

Taxa de Crescimento do Emprego Formal em % a.a. - (EEF): 2001-2005



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ MTE

A taxa de crescimento do emprego formal em 2005 foi de 5,09% a.a., contra 6,55% a.a. em 2004. Este resultado é coerente com a menor taxa de crescimento do PIB de 2,3% em 2005 em comparação com o crescimento de 4,9% em 2004.

A tabela apresentada a seguir mostra que apenas o setor da agropecuária obteve uma redução do nível de emprego formal em 2005, o equivalente a 1% ou, em termos absolutos, uma redução de 12.878 vagas. Os setores de construção civil e outros se destacaram com crescimento do emprego

formal de 8,44% e 271,43%, respectivamente, a despeito, neste último caso, da pouca representatividade em termos absolutos.

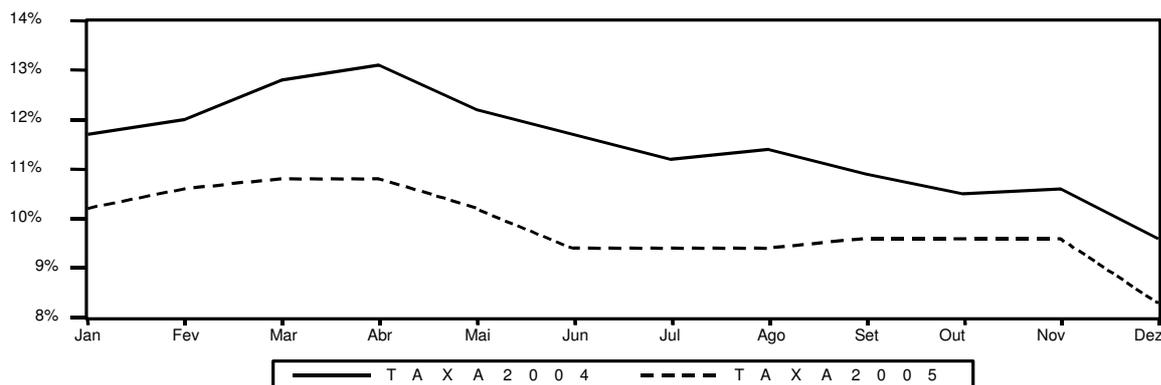
Evolução do Emprego Formal - Setores da Economia / Exercício de 2005

Grupos	Nº de empregos formais criados	Variação %
Indústria da Transformação	177.548	3,01
Serviços	569.705	5,87
Comércio	389.815	6,98
Agropecuária	-12.878	-1,00
Construção Civil	85.053	8,44
Extrativa Mineral	9.530	6,24
Serviço Indústria Utilidade Pública	13.533	4,43
Administração Pública	21.599	3,07
Outros	76	271,43
Total	1.253.981	5,9

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados: CAGED

A evolução da taxa de desemprego mensal em 2005 foi inferior ao exercício de 2004, conforme pode ser observado no gráfico apresentado a seguir, com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME), efetuada mensalmente pelo IBGE. Pode-se também verificar com base no gráfico que a taxa de desemprego vem apresentando uma tendência de suave declínio ao longo do período analisado. Em termos anuais a taxa de 2005 foi de 9,8% contra 11,5% em 2004.

Taxa de Desemprego Mensal de 2004 a 2005



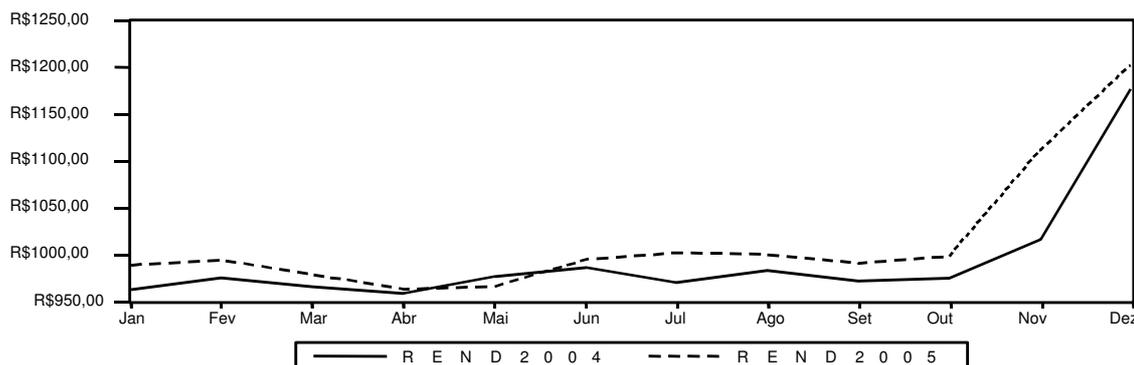
Fonte: IBGE

Destaque-se que houve uma redução do emprego formal e do desemprego em 2005 em comparação a 2004. A princípio, com a redução do emprego formal, poder-se-ia esperar um incremento do desemprego. Estes resultados sugerem que a menor taxa de desemprego pode ser explicada pela migração de parte dos trabalhadores desempregados para o setor informal e/ou desistência de procura por emprego nos últimos 30 dias da data da pesquisa. A metodologia de

pesquisa do indicador de desemprego aqui analisada só contabiliza os indivíduos que procuraram emprego nos últimos 30 dias da data da pesquisa.

Ao compararmos os rendimentos médios reais dos exercícios de 2004 e 2005 percebe-se que o poder aquisitivo dos trabalhadores em 2005 foi superior a 2004 exceto nos meses de abril e maio. O rendimento real anual de 2005 foi de R\$ 1.015,67 contra R\$ 993,15 em 2004. Esse resultado é coerente com as menores taxas de inflação de 2005 em comparação a 2004.

Rendimento Médio Real Mensal em R\$: 2004-2005



Fonte: IBGE

2.2.3 Produto Interno Bruto

A economia brasileira passou por um processo de desaquecimento do nível de atividade econômica. No exercício de 2005 o Brasil obteve uma taxa de crescimento do PIB a preços de mercado de 2,3% contra 4,9% em 2004.

A tabela apresentada a seguir mostra que a forte redução da demanda por investimento, ou formação bruta de capital fixo (FBCF), foi um dos principais fatores determinantes da queda do nível de atividade econômica em 2005. A FBCF caiu de 10,9% em 2004 para 1,6% em 2005. A elevada taxa de juros real praticada no Brasil pode explicar parte desta drástica redução da demanda por investimento por parte das empresas.

Em relação ao PIB, a redução do valor das exportações foi de 18%, em 2004, para 11,6%, em 2005. Pode ser explicada em parte pela redução da taxa de câmbio real efetiva. O menor nível de renda da economia pode explicar a redução do consumo interno e externo das famílias. Por fim é curioso observar que apenas o consumo do governo teve sua taxa de crescimento incrementada, passando de 0,1% em 2004 para 1,6% em 2005.

Taxa de Crescimento dos Componentes Agregados do PIB

Composição do PIB	2004/2003	2005/2004
Consumo das Famílias	4,1	3,1
Consumo do Governo	0,1	1,6
Formação Bruta de Capital Fixo	10,9	1,6
Exportação	18,0	11,6
Importação (-)	14,3	9,5

Fonte: IBGE

Pode-se também observar a evolução do PIB por setor de atividade, conforme tabela apresentada a seguir. Houve redução das taxas de crescimento da produção de todos os setores de atividade. Os setores da Agricultura, Indústria e Serviços obtiveram redução das taxas de crescimento entre o quarto trimestre de 2004 e o quarto trimestre de 2005.

Taxa Acumulada de Crescimento por Setor de Atividade - Variação em Volume

Setor de Atividade	2004.IV	2005.I	2005.II	2005.III	2005.IV
Agropecuária	5,3	2,6	2,9	1,4	0,8
Indústria	6,2	3,1	4,4	2,9	2,5
Extrativa Mineral	-0,7	3,7	10,6	10,5	10,9
Transformação	7,7	3,6	3,9	2,1	1,3
Construção Civil	5,7	0,6	2,2	0,7	1,3
Serviços Industriais de Utilidade Pública	4,6	3,3	3,9	3,8	3,6
Serviços	3,3	2,2	2,4	2,1	2,0
Comércio	7,9	4,2	4,0	3,4	3,3
Transporte	4,9	3,9	4,0	3,7	3,2
Comunicações	-1,4	-2,8	-1,6	-0,8	0,1
Instituições Financeiras	4,2	2,8	3,1	2,5	2,4
Outros Serviços	5,6	2,2	1,5	1,3	1,3
Aluguel de Imóveis	1,8	3,7	3,2	2,9	2,5
Administração Pública	0,9	0,6	2,0	1,7	1,7
SIFIM*	4,4	2,7	3,3	2,5	2,1
Valor Adicionado a Preços Básicos	4,6	2,6	3,2	2,3	2,1
Impostos sobre Produtos	8,2	4,7	5,3	4,4	3,9

Fonte: IBGE. (Dados Preliminares - 4º Trimestre de 2005)

Nota(*) : SIFIM = Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente Medidos.

2.2.4 Desigualdades Regionais

A desigualdade regional no Brasil é um problema secular e as estatísticas mais recentes mostram que tal problema ainda resiste, apesar de o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal ter definido a redução dessa desigualdade como um dos objetivos fundamentais da República. A participação do PIB de cada uma das regiões no PIB nacional é um dos indicadores clássicos que evidenciam o grau de desigualdade em um dado país.

Destaque-se que o IBGE apresenta dados regionais com 2 anos de defasagem. Na tabela apresentada a seguir analisa-se a participação do PIB regional no nacional no período de 2000 a 2003, conforme informações do próprio Instituto. Para os exercícios de 2000 e 2005, utiliza-se um indicador que pode representar aproximadamente o nível de atividade econômica do país (*proxy* para o PIB), que é o consumo de energia elétrica, conforme fonte do Banco Central do Brasil (Bacen). Naturalmente, a *proxy* de consumo de energia elétrica não corresponde exatamente aos valores dos respectivos PIB regionais, tratando-se apenas de um indicador aproximado que reflete o nível de atividade econômica de cada região.

Evolução da Participação do PIB Regional no PIB Nacional (%): 2000-2003 e do Consumo de Energia Elétrica Regional no Consumo Nacional (%): 2000-2005*

Região	2000*	2000	2001*	2001	2002*	2002	2003*	2003	2004*	2005*
Norte	5,20	4,60	5,38	4,76	5,87	5,04	6,09	4,98	6,26	6,10
Nordeste	16,17	13,09	15,91	13,12	16,33	13,52	16,67	13,79	16,76	16,69
Sudeste	57,07	57,79	55,95	57,12	54,80	56,34	53,66	55,18	53,52	54,22
Sul	16,17	17,57	17,37	17,80	17,39	17,66	17,44	18,59	17,40	17,12
Centro Oeste	5,38	6,95	5,39	7,20	5,62	7,44	6,12	7,46	6,06	5,87

Fonte: Elaboração a partir de dados do Bacen. (*) = Consumo de energia elétrica

A evolução das participação do nível de atividade econômica regional na nacional mostra que a região Sudeste detém mais de 50% da riqueza nacional. Entretanto, pode-se observar um ligeiro declínio da participação da riqueza da região Sudeste, caindo de 57,07% do consumo de energia nacional em 2000 para 54,22% em 2005. As regiões Sul e Nordeste mantiveram suas participações em torno de 17% e 16% respectivamente. Já as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram um ligeiro aumento das suas participações na riqueza nacional, passando de 5,20 e 5,38 em 2000 para 6,10 e 5,87 em 2005 respectivamente. Os dados referentes à participação regional no PIB confirmam, entre 2000 e 2003, essa tendência de ligeiro declínio da participação do Sudeste e de pequeno aumento da participação do Nordeste e do Centro-Oeste.

2.2.5 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.

Nos cálculos realizados, adotou-se 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. Quando são feitas essas deduções, obtém-se a carga tributária líquida.

Entretanto, existem dificuldades metodológicas para se aferir a carga tributária líquida, como a ausência de informações seguras sobre subvenções econômicas e sociais, subsídios, e até mesmo sobre as transferências do Governo para a sociedade, concretizadas nos programas de assistência, saúde e previdência, sobretudo nas esferas estadual e municipal. Além do mais, a carga tributária bruta reflete melhor o ônus imposto ao contribuinte, do que a líquida.

A tabela a seguir demonstra os valores das receitas arrecadadas em 2005, a comparação com o exercício de 2004, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional para 2005.

Arrecadação e Estimativa da Carga Tributária Nacional

(em R\$)

Tributos	2004	Part. %	% PIB	2005	Part. %	% PIB	Evolução %	
							Da Arrec.	Part.PIB
Tributos Federais	436.137.704.445	69,01	24,69	503.385.454.061	69,53	25,98	15,42	5,23
Impostos, Taxas e Contribuições (*)	400.045.495.029	63,30	22,64	462.116.166.358	63,83	23,85	15,52	5,32
Receita de Dívida Ativa (**)	939.042.156	0,15	0,05	1.700.162.410	0,23	0,09	81,05	65,08
Contribuições Parafiscais	6.883.833.943	1,09	0,39	7.321.248.276	1,01	0,38	6,35	-3,03
Sistema "S"	5.502.688.322	0,87	0,31	5.590.139.744	0,77	0,29	1,59	-7,38
Outras Contribuições Sindicais	684.858.199	0,11	0,04	759.315.963	0,10	0,04	10,87	1,09
Órgãos fisc. Prof. regulament.	696.287.422	0,11	0,04	971.792.570	0,13	0,05	39,57	27,25
Contribuição para o FGTS	28.269.333.317	4,47	1,60	32.247.877.017	4,45	1,66	14,07	4,01
Tributos Estaduais	164.744.456.909	26,07	9,33	184.601.518.652	25,50	9,53	12,05	2,17
Tributos Municipais	31.127.345.311	4,93	1,76	35.987.458.704	4,97	1,86	15,61	5,41
Total dos Tributos	632.009.506.666	100,00	35,78	723.974.431.417	100,00	37,36	14,55	4,44
PIB	1.766.621.034.000		100,00	1.937.598.000.000		100,00	Evol.% PIB	9,68
Coeficiente Tributário			35,78			37,36	Evol.% CT	4,44

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

(*) Excluídos nas contribuições os montantes de R\$ 6.217.140.830 e de R\$ 6.889.153.415 em 2004 e 2005, respectivamente, referentes ao PASEP-Pessoa Jurídica Pública e Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade dos Servidores, que não entram no cálculo da carga tributária. Incluídos os montantes de R\$ 2.745.117.237 e de R\$ 3.093.125.751 em 2004 e 2005, respectivamente, referentes ao Parcelamento Especial - PAES.

(**) Refere-se à Dívida Ativa de impostos, taxas e contribuições.

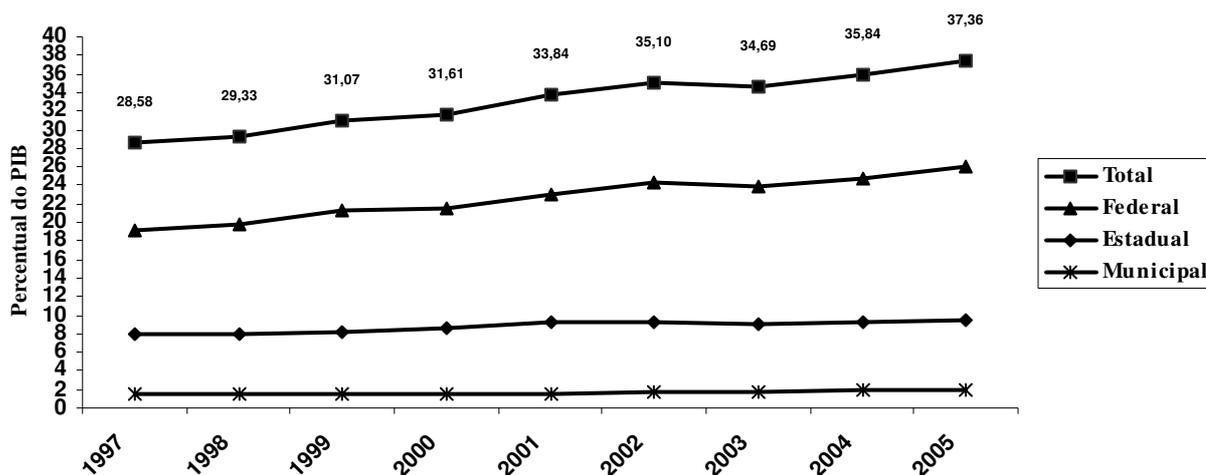
Verifica-se que em 2005 a arrecadação total das receitas incluídas no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 14,55%, em relação ao exercício de 2004, enquanto no mesmo período o crescimento nominal do PIB foi de 9,68%.

No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando consideram-se os crescimentos em termos reais. O deflator implícito das contas nacionais é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior. Tomando-o por base, cuja variação provisória, segundo o IBGE, foi de 7,2% em 2005 em relação a 2004, a arrecadação federal apresentou crescimento real de 5,65% (Análise da Arrecadação das Receitas Federais - SRF, dezembro de 2005) e o PIB de 2,3%. Assim, em razão da maior proporção da variação real da arrecadação das receitas, a carga tributária nacional avançou de 35,78% em 2004 para 37,36% em 2005, significando 4,4% de crescimento.

Devido a sua elevada participação no componente tributário - 69,53%, os tributos federais influenciam significativamente o resultado do coeficiente tributário. Neste item, destaca-se a arrecadação da COFINS. Esse desempenho ocorreu em razão da tributação das importações decorrente da Lei nº 10.833/2003, que introduziu a tributação dos insumos importados pelas empresas sujeitas a não cumulatividade e da Lei nº 10.865/2004, que estendeu a tributação a todos os produtos importados. Deve-se destacar ainda a retenção na fonte quando ocorrem pagamentos de empresas ou órgãos públicos às pessoas jurídicas (Lei nº 10.833/2003, arts. 30 e 34), que acarreta ganho de arrecadação em razão de maior controle por parte da SRF, e o registro de compensações referentes à quitação de débitos de períodos anteriores por meio de créditos oriundos de tributos pagos a maior ou indevidos.

Acompanhando a tendência observada no ano de 2004, a carga tributária voltou a apresentar trajetória ascendente, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Evolução da Carga Tributária



Fonte: IPEA

2.3 Política Macroeconômica

2.3.1 Política Fiscal

A política fiscal de 2005 não foi tão restritiva quanto a executada em 2004. Uma avaliação comparativa entre os dois exercícios referente às Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) e à Execução de Caixa do Tesouro Nacional, apresentada a seguir, atesta essa assertiva.

O indicador NFSP é resultado da soma dos valores de Necessidade de Financiamento do Governo Federal acrescido ao resultado das empresas estatais federais. Esse indicador pode ser medido pela diferença entre receitas e despesas, sendo conhecido como critério “acima da linha”, calculado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF), ou pela identificação do valor financiado, sendo conhecido como critério “abaixo da linha”, este calculado pelo Bacen.

O desempenho fiscal da esfera federal (governo federal, Bacen, INSS e empresas estatais federais) atingiu com alguma folga a meta do resultado primário de 3,15% do PIB fixada pela LDO em 2005. O superávit primário foi atingido com 3,56% do PIB, sendo 2,88% para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,68% para as estatais federais. Destaque-se que o resultado primário para o Governo Federal foi o maior dos últimos 10 anos. O superávit primário de 2004 foi de 3,48% do PIB.

Registre-se, ainda, que a LDO para 2006 (Lei nº 11.178/2005) repetiu a meta de resultado primário do setor público consolidado do exercício de 2005, equivalente a 4,25% do PIB, a qual deverá vigorar para o período compreendido entre 2006 e 2008, sinalizando que se pretende manter a política fiscal restritiva. O governo ultrapassou a meta de 4,25% do PIB, ao finalizar o exercício de 2005 com um superávit de 4,84% do PIB.

A participação da dívida líquida total no PIB manteve-se estável em 2005 quando comparada ao exercício de 2004, equivalendo a 51,6% e 51,7% respectivamente. Portanto, praticamente não houve variação da dívida líquida acumulada no ano. Entretanto, vale realçar que houve uma mudança na composição da dívida, de forma que a dívida interna líquida aumentou de 44,2% do PIB em dezembro de 2004 para 49,0% em dezembro de 2005. Por outro lado, a dívida externa líquida decaiu de 7,5% do PIB em dezembro de 2004 para 2,6% em dezembro de 2005.

O Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza os valores realizados da execução de caixa do Tesouro Nacional dos exercícios de 2004 e 2005 a preços correntes, tanto do fluxo fiscal, quanto do fluxo de financiamento.

Pode-se destacar alguns itens referentes ao fluxo fiscal que mostraram alterações significativas no biênio 2004 e 2005: o crescimento de 241% da remuneração de disponibilidades - BB, o crescimento de 72,75% da dívida contratual externa e o crescimento de 56,51% dos encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF - Mercado).

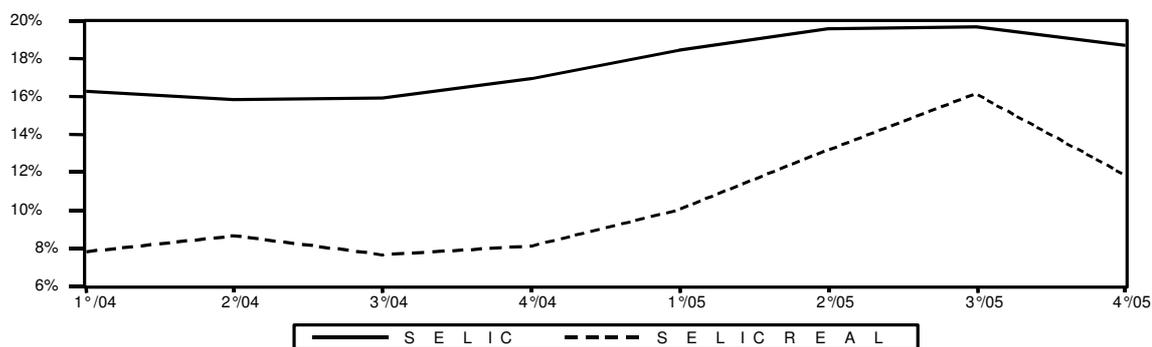
Quanto ao fluxo de financiamento, anote-se que em 2004 houve um superávit nominal de R\$ 19,0 bilhões enquanto que em 2005 houve um déficit nominal de R\$ 7,6 bilhões. Observa-se

uma redução do fluxo de caixa de 2004 para 2005 de R\$ 58,6 bilhões para 38,2 bilhões. Essa redução foi motivada principalmente pelo resultado deficitário da relação Tesouro/Bacen.

2.3.2 Política Monetária e Creditícia

Pode-se observar no gráfico apresentado a seguir que a política monetária em 2005 foi mais austera que a de 2004. Fica claro na análise gráfica que a taxa de juros real, Over/Selic, deflacionada pelo IPCA, Selic-real, apresenta um crescimento mais acentuado do quarto trimestre de 2004 até o terceiro trimestre de 2005, quando começa a declinar.

Taxas Básicas de Juros - Dados Trimestrais de 2004 a 2005



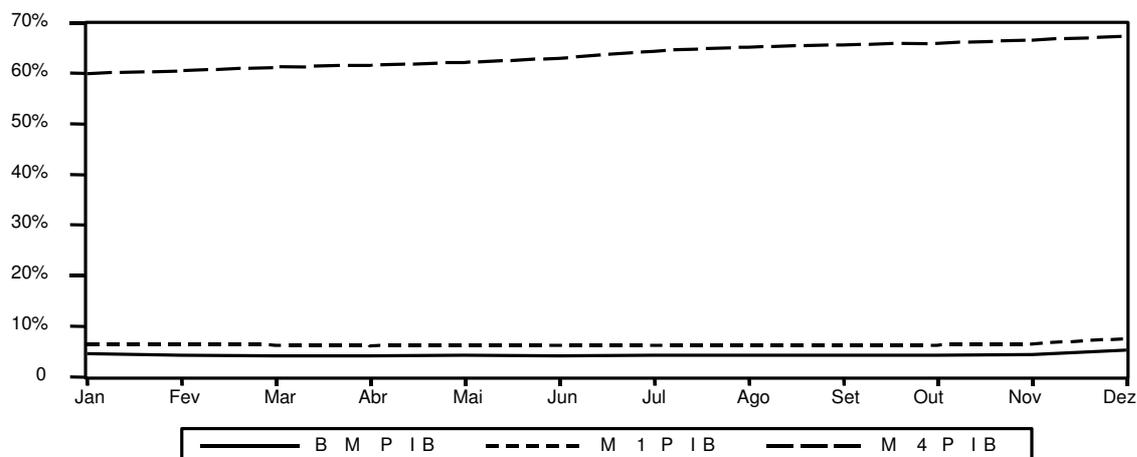
Fonte: IPEA

A taxa anual Selic ao longo do exercício de 2005 apresentou-se bem próxima à meta Selic, demonstrando que o Bacenperseguiu rigorosamente sua meta inflacionária. Nos 19 primeiros dias de 2005 a taxa Selic foi de 17,74% a.a. contra uma meta de 17,75% a.a. A taxa Selic obteve seu pico nos períodos de 19/05/05 a 15/06/05 e de 21/07/05 a 17/08/05 com 19,75% a.a., o exato valor da meta. Finalizou o exercício de 2005 com 18,49% a.a. contra uma meta de 18,50% a.a., conforme informe do Bacen.

Mas o sucesso do Banco Central do Brasil no controle inflacionário tem gerado custos. A taxa de juros real, Over/Selic, deflacionada pelo IPCA, foi de 12,80% a.a. em 2005 contra 8,05% em 2004, conforme base de dados do IPEA. De acordo com o próprio Bacen, o Brasil possui a maior taxa de juros real do mundo. Nesse contexto, a economia brasileira apresentou uma das mais baixas taxas de crescimento real entre os países emergentes, conforme relatório “Situação Econômica Mundial e Perspectivas 2006”, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução mensal no exercício de 2005 das razões Base Monetária/PIB - BMPIB; M1 (papel moeda em poder do público e depósitos a vista)/PIB - M1PIB, e o maior agregado monetário M4/PIB - M4PIB com valores equivalentes em termos anuais de 4,33%, 6,35% e 63,61% respectivamente. Percebe-se que tais razões mostram-se razoavelmente estáveis ao longo do período, demonstrando que o Bacen não impôs choques monetários (contrações abruptas no estoque de moeda da economia) para controlar a inflação. Pelo contrário, tais indicadores atestam a política gradualista de combate à inflação implementada pela autoridade monetária brasileira.

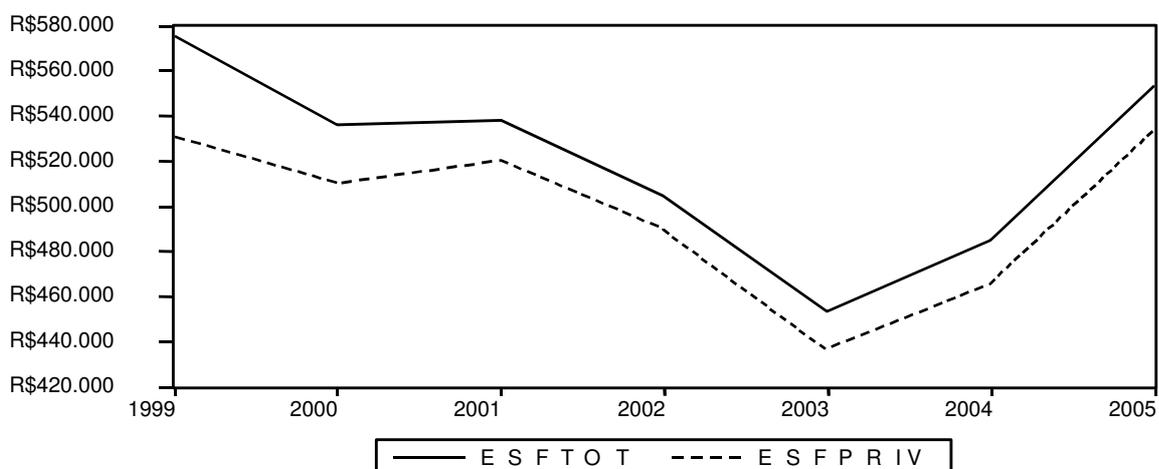
Evolução da razão de agregados monetários/PIB



Fonte: Bacen

Quanto à política creditícia pode-se observar no gráfico apresentado a seguir, com dados anuais de 1999 a 2005, que a partir de 2003 houve uma forte expansão do crédito na economia brasileira. Como observado, a evolução do total dos empréstimos do sistema financeiro (empréstimos para o setor privado e público) é semelhante à evolução dos empréstimos do sistema financeiro para o setor privado. Graficamente também pode-se perceber a evolução dos empréstimos do sistema financeiro para o setor público, que é dado pela diferença entre os empréstimos totais e os empréstimos para o setor privado.

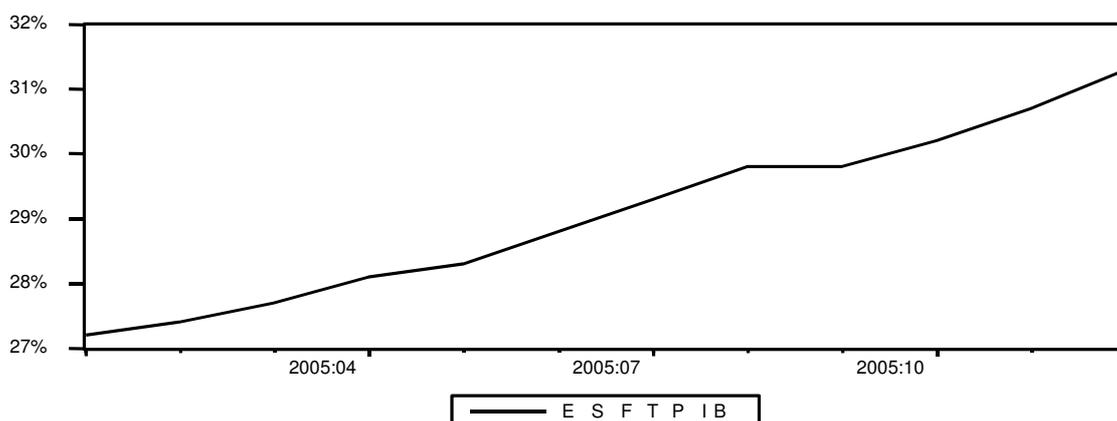
Evolução dos Empréstimos do Sistema Financeiro Total (ESFTOT) e Privado (ESFPRIV): R\$ milhões deflacionados pelo IGP-DI



Fonte: IPEA

A base de dados do IPEA também revela a evolução da participação dos empréstimos do sistema financeiro totais no PIB mensalmente para o ano de 2005. Também observa-se uma expansão do crédito no exercício de 2005. Em janeiro de 2005 a participação do crédito total no PIB foi de 27,2%. Em dezembro de 2005 alcançou 31,3% do PIB.

**Evolução dos Empréstimos do Sistema Financeiro Total/PIB (ESFTPIB)
Dados mensais: 2005**



Fonte: IPEA

Pode-se constatar uma questão curiosa quanto às três políticas: monetária, fiscal e creditícia. As políticas monetária e fiscal implementaram ações contracionistas que podem ser atestadas pelas elevadas taxas de juros (política monetária) e elevados superávits primários (política fiscal), ao contrário da política creditícia, que foi fortemente expansionista.

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

As contas externas do Brasil de 2005 continuam apresentando um bom desempenho quando comparadas ao exercício de 2004, principalmente no tocante à Balança Comercial, que obteve um incremento de 33,4%. Os saldos em dólares de 2004 e 2005 foram respectivamente US\$ 33,641 bilhões e US\$ 44,757 bilhões. Observou-se um incremento do saldo de Transações Correntes em 2005/2004 de 21,25%. Tal resultado foi arrefecido pelo déficit na conta de Serviços e Renda que aumentou em 35,39%, conforme tabela apresentada a seguir.

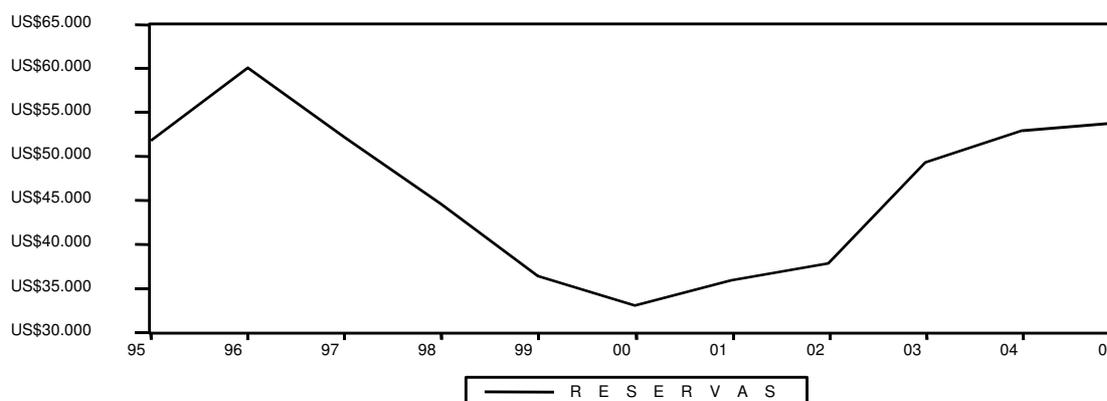
Evolução do Balanço de Pagamentos (US\$ milhões)

Discriminação	2004	2005	Variação %
Balança Comercial (FOB)	33.641	44.757	33,04
Exportação de Bens (FOB)	96.475	118.308	22,63
Importação de Bens (FOB)	-62.835	-73.551	17,05
Serviços e Rendas (líquido)	-25.198	-34.115	35,39
Transferências Unilaterais Correntes	3.268	3.558	8,87
Transações Correntes	11.711	14.199	21,25
Conta Capital e Financeira	-7.330	-8.808	20,16
Outros	-16.025	-21.484	34,06
Investimento Direto	8.695	12.676	45,78
Erros e Omissões	-2.137	-1.072	-49,84
Resultado do Balanço	2.244	4.319	92,47
Transações Correntes/PIB(%)	1,94%	1,79%	

Fonte: Bacen

Destaque-se ainda que houve um incremento de 92,47% no resultado do Balanço de Pagamentos de 2005 em comparação ao exercício de 2004. Esse resultado é explicado em parte pelo incremento de 45,78% dos investimentos diretos no Brasil.

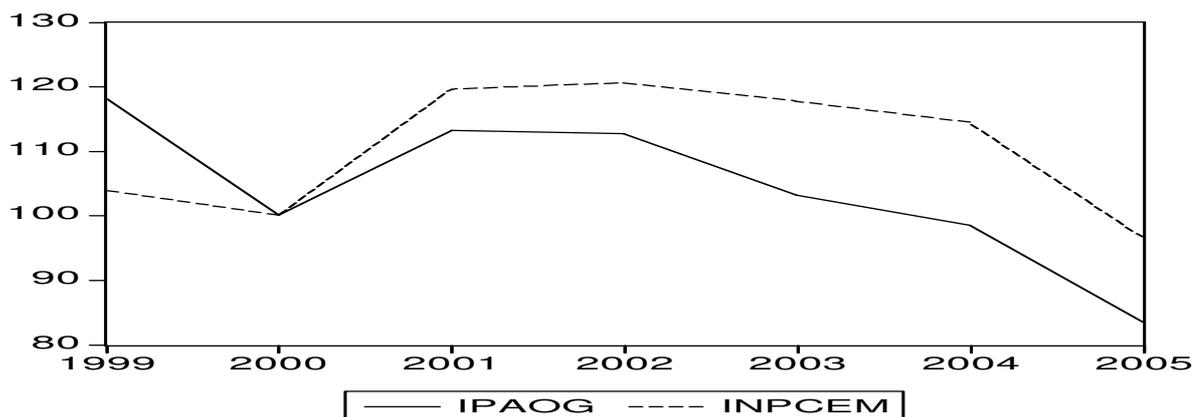
A conjuntura internacional favorável no exercício de 2005 com forte liquidez internacional, relativa tranquilidade no mercado financeiro mundial e crescimento das transações comerciais contribuiu para o bom desempenho do Balanço de Pagamentos do Brasil. Considerando-se ainda que a economia brasileira possui a mais alta taxa de juros real do mundo pode-se entender o porquê de o país apresentar um saldo das reservas internacionais (conceito de liquidez) no montante de US\$ 53,799 bilhões, o maior desde 1997, conforme gráfico apresentado a seguir.

Reservas Internacionais: 1995-2005 (US\$ milhões)

Fonte: Bacen

No contexto supracitado, pode-se entender a causa da redução da taxa de câmbio real efetiva no exercício de 2005, conforme gráfico apresentado a seguir. A taxa de câmbio real efetiva é calculada com base na taxa de câmbio nominal e ajustada por um índice de preços internos (IPA ou INPC) e um índice de preços externo com base numa cesta de bens e serviços dos principais parceiros comerciais do Brasil. Essa cesta fornece uma noção mais apropriada para a remuneração do setor exportador.

Índice do Câmbio Real Efetivo (Anual)



Nota 1 - IPAOG: Transformação de Taxa de câmbio efetiva real com base no IPA-OG, onde IPA=Índice de Preços por Atacado e OG = Oferta Global

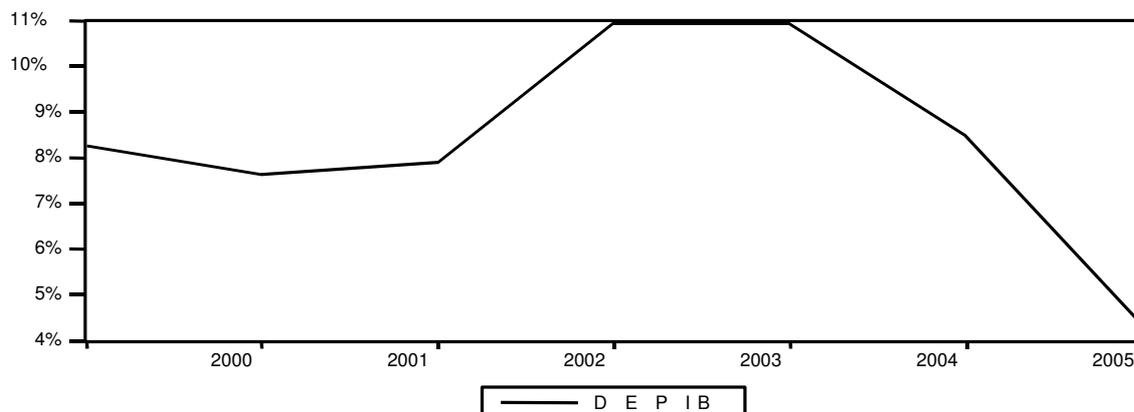
Nota 2 - INPCEM: Transformação de Taxa de câmbio efetiva real com base no INPC, onde INPC=Índice Nacional de Preços ao Consumidor e EM = Exportações de Manufaturados.

Fonte: IPEA

Pode-se verificar com base no gráfico anterior que desde 2002 vem ocorrendo uma valorização real da moeda nacional, apurada pelo IPA e INPC, frente a uma cesta de moedas estrangeiras. Apesar disso, pode-se observar que o saldo da balança comercial vem crescendo no mesmo período o que pode ser explicado pela conjuntura internacional muito favorável.

A participação da dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central no PIB apresentou uma forte redução entre os exercícios de 2003 (10,94%) e 2005 (4,36%) respectivamente, conforme apresentado na tabela a seguir.

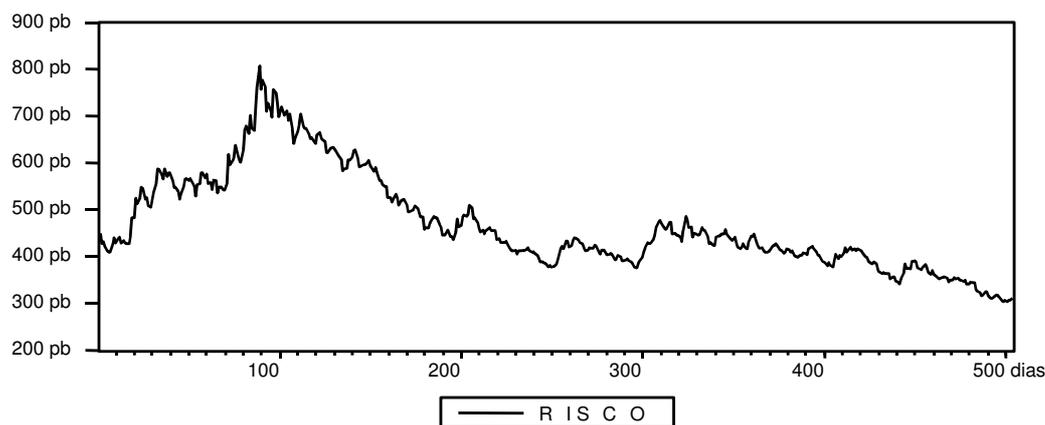
Dívida Externa Líquida do Governo Federal e Banco Central/PIB



Fonte: Bacen

Todos estes resultados favoráveis reduzem a vulnerabilidade externa da economia brasileira e, portanto, refletem-se no risco Brasil, conforme se pode observar na tabela apresentada a seguir. A base de dados diária fornecida pela Reuters e medida pelo banco J. P. Morgan, para os exercícios de 2004 e 2005, mostra que em 12/01/2004 o Brasil apresentava 410 pontos para mensurar o risco país, alcançando seu pico em 10/05/2004 com 808 pontos. A partir de maio de 2004 a percepção internacional do risco Brasil declinou fortemente, de forma que em 30/12/2005 o país alcançou 311 pontos.

Distribuição da Pontuação Básica (pb) para Mensuração do Risco Brasil nos 500 dias entre 01/01/04 a 31/12/05



Fonte: Reuters

Nota: A pontuação para mensuração do risco Brasil que está no eixo vertical está associada aos dias que se distribuíram ao longo do período de jan/2004 a dez/2005. Os dias em que foram divulgadas as pontuações do risco Brasil estão no eixo horizontal.

3

Análise das Receitas e Despesas no Exercício de 2005

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2005

O processo orçamentário federal relativo ao exercício financeiro de 2005 foi disciplinado pelos seguintes dispositivos legais: artigos 70 a 72, 165 a 169, 195 e 212 da Constituição Federal; artigos 34 a 42, 60 a 72, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (PPA 2004/2007); Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO/2005); Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (LOA/2005); e por disposições operacionais contidas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), bem como na Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2001, do Congresso Nacional.

3.1 Plano Plurianual (PPA)

A lei que institui o plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, de acordo com o que prevê o § 1º do art. 165 da Constituição Federal. No entanto, é de ressaltar que não existe, ainda, um modelo legalmente instituído para a organização, metodologia e o conteúdo dos planos plurianuais, haja vista a ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Segundo a Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei de Revisão do Plano Plurianual 2004-2007, resultante na Lei nº 11.044, de 24 de dezembro de 2004, havia uma previsão de dispêndios globais, no Orçamento Geral da União - OGU, para os próximos anos, da ordem de R\$1,6 trilhão, destinados ao alcance dos objetivos registrados nos programas, assim distribuídos:

Dispêndios Globais Previstos no PPA 2004/2007 Previsão e Execução dos Orçamentos - Exercício de 2004

(em R\$ bilhões)			
Ano	2004	2005	Total 2004/2007
Valor Original Previsto PPA ⁽¹⁾			1.553,9
Dotação Inicial LOA ⁽²⁾	359,4	413,3	772,7
Despesa Executada ⁽³⁾	330,3	377,2	707,5

Fonte: Mensagem. Presid. - Projeto de lei de revisão do Plano Plurianual 2004-2007, resultante na Lei nº 11.044/2004 e Siafi.

(1) Gastos Globais, incluindo orçamentos fiscal e da seguridade social, e das empresas estatais.

(2) e (3) Dispêndios dos orçamentos fiscal e da seguridade social, excluídos os gastos com Encargos Especiais, e somados os orçamentos das estatais.

O processo de revisão anual do Plano, bem como de suas revisões específicas, está previsto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Nos termos desse preceito legal, cabe ao Poder Executivo avaliar a oportunidade de propor alteração, exclusão ou inclusão de programas no PPA 2004-2007 e fazê-lo, quando couber, por meio de projeto de lei de revisão anual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2005 e 2006, ou por meio de projeto de lei específico, sempre que necessário.

A Lei nº 11.044/2004, que alterou a Lei nº 10.933/2004 dispendo sobre o Plano Plurianual 2004-2007, abriu a possibilidade, em caráter excepcional, durante os exercícios de 2004 e 2005, de

que a inclusão ou a exclusão de ações orçamentárias, bem como a alteração da meta física de projetos de grande vulto, pudessem ser efetuadas por intermédio da própria lei orçamentária e de seus créditos adicionais. Na concepção original do PPA, toda alteração de programa, inclusive a criação e a modificação de ação, dependeria de sua prévia inclusão no Plano, independente do valor da ação.

Registre-se a tramitação no Congresso Nacional do PL n° 41/2005-CN, tratando da revisão anual do PPA 2004/2007. Dentre outras coisas, propõe-se a corrigir as disfunções que influenciam negativamente a qualidade do gasto público e os resultados esperados, tais como a pulverização de recursos, a sobreposição e a desarticulação de programas e ações. De acordo ainda com o PL n° 41/2005-CN, o processo de revisão do Plano Plurianual deveria estar integrado com a elaboração da proposta orçamentária para 2006, garantindo-se que as alterações então propostas, com impacto a partir daquele exercício, já fossem incorporadas nos Orçamentos da União, contribuindo assim para a melhoria do processo de planejamento do Governo Federal.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e na Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, são estabelecidas, na LDO, as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária que deverá compreender, dentre outras coisas, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO antecipa e orienta, assim, a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente.

3.2.1 Priorização de Ações no Exercício de 2005

A LDO para 2005, Lei n.º 10.934, de 11 de agosto de 2004, identificou, em seu Capítulo I, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, estabelecendo que as ações prioritárias, e as respectivas metas para o exercício de 2005, seriam aquelas constantes de seu Anexo I, cujas dotações necessárias ao cumprimento das metas fixadas deveriam estar incluídas no projeto e na lei orçamentária correspondentes.

No exercício de 2005, foram apuradas, mais uma vez, divergências entre metas prioritárias estipuladas pelo Governo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2005), e aquelas efetivamente registradas na Lei Orçamentária Anual (LOA/2005), a exemplo das ações: 0648 (Apoio do Poder Público para Construção Habitacional Destinadas a Famílias de Baixa Renda); 0688 (Estímulo Financeiro ao Empregador - Geração do Primeiro Emprego a Jovens); 1701 (Aparelhamento e Reaparelhamento de Estabelecimentos Penais); e 2841 (Conservação Preventiva e Rotineira de Rodovias). Para todas essas ações, as metas registradas na LOA/2005 foram diferentes das definidas na LDO/2005.

Aliado a isso, importa registrar a presença de inúmeras ações, definidas pelo Governo como prioritárias (Anexo I da LDO/2005 - Prioridades e Metas para 2005), que deveriam ter sido, mas

que não foram acolhidas pela LOA/2005, tais como: 6295 (Distribuição de Obras Literárias com Linguagem própria para Recém-Alfabetizado); 6299 (Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos); 6325 (Distribuição de Uniformes Escolares para Alunos do Ensino Fundamental; 2317 (Acesso à Informação Científica e Tecnológica); e 6373 (Modernização e Recuperação da Infra-Estrutura Física das Instituições Federais de Ensino Superior - Hospitais Ensino).

Ainda que incluídas na lei orçamentária, percebeu-se, como já ocorrido no exercício anterior, a existência de 29 ações que não foram executadas no orçamento de 2005, ainda que classificadas pelo Governo como prioritárias (LDO/2005), a exemplo de ações vinculadas aos Programas Corredor São Francisco (0229), Corredor Leste (0230) e Corredor Araguaia-Tocantins (0237), e ações ligadas aos Programas Universalização dos Serviços de Telecomunicações (0257) e Proagua Infra-Estrutura (0515). O quadro abaixo detalha a situação anteriormente mencionada, ou seja, de ações prioritárias que apesar de incluídas no orçamento, não foram sequer executadas.

Exemplos de Ações Prioritárias Não Executadas

			(em R\$)
Programa	Ação	Denominação	Dotação
0229	1226	Construção de Contornos Ferroviários no Estado da Bahia	7.100.000
0229	1332	Construção de Pontes na BR-030 no Estado da Bahia	7.100.000
0229	7459	Construção de Trechos Rodoviários na BR-235 no Estado da Bahia	7.100.000
0230	10EA	Adequação de Trechos Rodoviários na BR-020 no Distrito Federal	6.580.000
0230	7630	Duplicação de Trechos Rodoviários na BR-101 no Estado do Rio	79.405.000
0237	5750	Construção de Eclusas de Tucuruí no Estado do Pará	205.230.000
0257	0512	Cobertura de Parcelas de Custo não-Recuperável pela Prestação de Serv.	10.000.000
0257	0528	Cobertura de Parcelas de Custo não-Recuperável de Serviço de Telecom.	10.000.000
0257	0530	Cobertura de Parcelas de Custo não-Recuperável pela Prestação de Serv.	7.100.000
0515	10CT	Construção da Adutora do Canal do Sertão Alagoano-Delmiro	5.190.001
0515	5256	Construção da Adutora do ItaLuis, com 45 Km, no Estado do Maranhão	31.465.601
1027	109L	Construção de Reservatórios de Retenção para Controle de Cheias	23.819.600
1072	0914	Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Médio	6.413.059

Fonte: Siafi Gerencial

Questiona-se, portanto, até que ponto a classificação, pela lei de diretrizes, em ser uma ação/meta prioritária, implica, efetivamente, sua inclusão legal no orçamento correspondente, e mesmo sua execução orçamentária.

3.2.2 Cumprimento das Metas Fiscais

A gestão fiscal tem por objetivo garantir a estabilidade de preços e a criação de condições para o desenvolvimento sustentado da economia, por meio da redução gradual da relação Dívida Líquida/PIB e da criação de condições para a redução da taxa de juros básica da economia.

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece no § 1º do art. 4º que a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Metas Fiscais onde serão estabelecidas metas de resultado primário e nominal e montante da Dívida Pública para o exercício a que se referir e para os dois exercícios seguintes.

O Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2005, Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004, estabeleceu meta de superávit primário de 4,25% do PIB para o setor público consolidado em 2005. A participação do governo federal nessa meta foi fixada em 3,15% do PIB, para a qual o governo central contribuiria com 2,45% do PIB e as empresas estatais federais contribuiriam com 0,70% do PIB, podendo tais resultados ser compensados entre si. Estabeleceu, também, a meta do resultado nominal (déficit de 0,64% do PIB) e o montante da dívida líquida (35,43% do PIB) para governo central e empresas estatais federais.

Vale lembrar que o art. 11 da LDO para 2005 e o texto da Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício 2005 estabeleceram que o Banco Central do Brasil seria, para fins de verificação do cumprimento das metas estabelecidas, o órgão responsável pela apuração dos resultados nominal e primário.

Dívida Líquida e Resultados Nominal e Primário

Discriminação	2004		Metas para 2005		2005	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Dívida líquida						
Governo central e empresas estatais federais	569.340	30,74	658.848	35,43	618.725	31,78
Resultado Nominal						
Governo central e empresas estatais federais	12.388	0,70	11.687	0,64	59.036	3,05
Resultado Primário						
Setor público consolidado	-81.112	-4,59		4,25	-93.505	-4,83
Governo central	-52.385	-2,97	-44.457	2,45	-55.741	-2,88
Governo federal	-84.707	-4,79	-	-	-93.629	-4,83
Bacen	336	0,02	-	-	312	0,02
INSS	31.985	1,81	-	-	37.576	1,94
Governos regionais	-17.482	-0,99	-	-	-21.323	-1,10
Governos estaduais	-16.060	-0,91	-	-	-17.194	-0,89
Governos municipais	-1.422	-0,08	-	-	-4.129	-0,21
Empresas estatais	-11.245	-0,64	-	-	-16.440	-0,85
Empresas estatais federais	-8.937	-0,51	-12.702	0,70	-13.178	-0,68
Empresas estatais estaduais	-2.245	-0,13	-	-	-3.160	-0,16
Empresas estatais municipais	-62	0,00	-	-	-102	-0,01
PIB acumulado no ano	1.766.021	-	-	-	1.937.598	-

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para a Imprensa – 26/04/2006 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2005

(+) déficit / (-) superávit

O resultado primário superavitário (R\$ 93,5 bilhões ou 4,83% do PIB) do setor público consolidado ficou acima da meta de 4,25% do PIB estabelecida para 2005, o que confirma a trajetória ascendente dos resultados positivos obtidos pela administração em razão de significativos ajustes orçamentários.

No que se refere à esfera federal, formada pela soma dos resultados de governo central e empresas estatais federais, a meta de superávit primário (R\$ 57,2 bilhões ou o equivalente a 3,15% do PIB) foi cumprida com folga (R\$ 68,9 bilhões ou 3,56% do PIB), graças ao bom desempenho do governo central. Este obteve superávit primário (R\$ 55,7 bilhões ou 2,88% do PIB) bem superior ao fixado para 2005 (R\$ 44,5 bilhões ou 2,45% do PIB), suficiente para compensar o resultado (R\$ 13,2 bilhões ou 0,68%) alcançado pelas empresas estatais federais, que ficaram abaixo da meta de 0,70% do PIB.

Cabe destacar, também, que a soma do montante das dívidas líquidas do governo central e as empresas estatais federais ficou abaixo do valor estabelecido pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2005. Os números publicados pelo Banco Central do Brasil revelam que, ao final de 2005, o total do endividamento líquido do governo central e das estatais federais era de R\$ 618,7 bilhões ou 31,78% do PIB, abaixo do teto estabelecido de R\$ 658,8 bilhões ou o equivalente a 35,43% do PIB.

No entanto, com relação ao resultado nominal, as metas estabelecidas não foram cumpridas, em função, principalmente, da apropriação de R\$ 128,0 bilhões ou o equivalente a 6,60% do PIB de juros nominais aos estoques da dívida líquida do governo central e das empresas estatais federais. Para 2005, o resultado nominal deficitário apresentado pelos entes citados alcançou a cifra de R\$ 59,0 bilhões ou 3,05% do PIB, bem acima da meta de déficit de R\$ 11,7 bilhões ou 0,64% do PIB.

3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

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

A elaboração dessa lei deve orientar-se pelas disposições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 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 2005

O Orçamento Geral da União referente ao exercício financeiro de 2005 teve seus valores consignados na Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005, com as receitas estimadas em R\$ 1,642 trilhão e as despesas fixadas em igual montante, contemplando os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

Desse total, R\$ 1,606 trilhão foram destinados aos orçamentos fiscal e da seguridade social, englobando a Administração direta (representada pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) e indireta (autarquias, fundações, fundos e estatais dependentes), englobando R\$ 935,8 bilhões referentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal; e R\$ 36,0 bilhões ao orçamento de investimentos, que consolida as demais empresas públicas e sociedades de economia mista.

Alterações dos Orçamentos

Para a obtenção do montante de recursos necessários à execução orçamentária do exercício de 2005, foram abertos ou reabertos créditos adicionais no valor total líquido de R\$ 27,9 bilhões, para os OFSS, e R\$ 217 milhões para o OI, perfazendo um acréscimo global de R\$ 28,1 bilhões, conforme apresentado a seguir.

Créditos Adicionais - OGU - 2005

(em R\$ milhões)

Discriminação	OFSS	OI	Total OGU
(+) Créditos Suplementares	15.510	-2.264	13.246
(+) Créditos Especiais	644	2.481	3.125
(+) Créditos Extraordinários	11.741	-	11.741
Total Líquido dos Créditos Adicionais	27.895	217	28.112

Fonte: Siafi

Dessa forma, foram autorizados em 2005 gastos no montante de R\$ 1,634 trilhão para os orçamentos fiscal e da seguridade social, e R\$ 36,2 bilhões para o de Investimentos, perfazendo um total de R\$ 1,670 trilhão para o Orçamento Geral da União.

Limites para Movimentação e Empenho - Contingenciamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, remetendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias a competência para definição de metas fiscais. Neste contexto, a LDO para 2005, a exemplo da referente a 2004, fixou meta de superávit primário para os orçamentos fiscal e da seguridade social equivalente a 2,45% do Produto Interno Bruto (PIB), a qual poderia ser compensada com o resultado das estatais federais, sendo previsto um superávit de 3,15% para o governo federal como um todo.

Com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, o art. 9º da LRF prevê a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Consoante o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir, além das dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente, e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, as quais são denominadas “despesas obrigatórias”.

Adicionalmente, no art. 4º da LRF é estabelecido que cabe à LDO dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, e com base em acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional, no § 3º do art. 16 da LDO/2005, foi prevista uma significativa mudança no cálculo do resultado primário em 2005, passando a ser excluída do mesmo parcela das despesas primárias.

Tais despesas compuseram o denominado “Projeto-Piloto de Investimentos”, com dotação inicial no valor de R\$ 2,8 bilhões. Tal projeto, constituído por várias ações voltadas para investimento em infra-estrutura, teria por característica a constituição de ativos que contribuiriam para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes.

No já citado art. 9º da LRF é fixado prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre para os Poderes e o Ministério Público promoverem a limitação de empenho e movimentação financeira julgada necessária para alcance da meta de superávit prevista na LDO. Não obstante, o Poder Executivo tem se antecipado a esse prazo promovendo, por meio de decretos, limitações de movimentação e empenho em suas próprias despesas.

Em 25 de fevereiro de 2005, por meio do Decreto nº 5.379, a faculdade de movimentação e empenho do orçamento no âmbito do Poder Executivo foi inicialmente limitada em R\$ 15,8 bilhões. Foram identificadas como causas para tal limitação uma possível frustração de parte das receitas previstas no orçamento, da ordem de R\$ 8 bilhões, e o acréscimo das despesas obrigatórias no montante de R\$ 7,9 bilhões, dos quais 5,5 bilhões concernentes ao aumento na previsão de déficit no Regime Geral da Previdência Social.

Após a edição do Decreto nº 5.379/2005, com base nas novas reavaliações de receitas, despesas obrigatórias e cenários econômicos, foram publicados os Decretos nº 5.449, de 25 de maio de 2005, nº 5.463, de 13 de junho de 2005, nº 5.516, de 22 de agosto de 2005, nº 5.553, de 03 de outubro de 2005, nº 5.578, de 08 de novembro de 2005, nº 5.610, de 12 de dezembro de 2005, e nº 5.655, de 29 de dezembro de 2005.

Além de estipular os limites de movimentação e empenho por órgão, o Decreto nº 5.379/2005 fixou reserva no valor de R\$ 350,2 milhões, a qual, consoante o art. 12 do Decreto nº 5.379, poderia ser utilizada mediante edição de Portaria dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda para ampliar os limites dispostos por órgão.

Com base no referido artigo, em 2005, os decretos de programação, com exceção do primeiro e do último, passaram simplesmente a ampliar os limites de movimentação e empenho e de pagamento por meio da reserva. Com efeito, se no primeiro decreto foram especificados os órgãos e unidades orçamentárias, tais dados passaram a ser objeto de especificação apenas nas Portarias Interministeriais.

No exercício em análise, foram editadas 39 Portarias Interministeriais especificando o(s) Anexo(s) e o(s) órgão(s) que seria(m) objeto de ampliação de empenho e de pagamento. A partir de maio de 2005, algumas dessas portarias passaram a ser objeto de aprovação no mesmo dia. Em 27 de maio de 2005, por exemplo, foram aprovadas as Portarias Interministeriais nº 106, nº 107 e nº 108.

Ao final do exercício, entretanto, os limites especificados nas Portarias Interministeriais foram tornados sem efeito, por meio da Portaria Interministerial nº 410, de 29 de dezembro de 2005, o que determinou o fechamento de 2005 sem a fixação de limites por conjuntos de fonte (Anexos I, II e III), de forma distinta do realizado nos exercícios anteriores.

Em 29 de dezembro de 2005, o Decreto nº 5.655, atualizou de forma integral o Anexo I do Decreto nº 5.379, de fevereiro de 2005, especificando por órgão os limites de movimentação e empenho. Não obstante, duas portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promoveram o remanejamento dos limites de movimentação e empenho publicados pelo Decreto nº 5.655, de 29 de dezembro de 2005. A Portaria nº 416, datada do mesmo dia deste Decreto e a nº 417, de 30 de dezembro de 2005.

No que se refere à ampliação de limites é importante registrar que, faltando dois dias para o encerramento do exercício, o sobredito Decreto ampliou os limites de movimentação e empenho na significativa soma de R\$ 2,0 bilhões, o que representou 23,07% de toda a expansão levada a efeito ao longo de 2005, no valor de R\$ 8,5 bilhões, considerando os valores inicialmente estabelecidos no

Decreto nº 5.379/2005. De sorte, ao todo, no mês de dezembro, foram liberados para empenho e movimentação R\$ 4,4 bilhões.

A liberação significativa de recursos no último mês do ano, se não impossibilita, ao menos dificulta a efetivação dos três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento no decorrer do exercício, direcionando a efetivação de inscrição de valores em restos a pagar.

O quadro a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites de movimentação e de empenho finais fixados sobre a base submetida a contingenciamento:

Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo - 2005

(em R\$ milhares)

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação ⁽¹⁾ Final (A)	Disponível (B)	Restrição C=(A-B)	% C/A
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.112.822	876.219	236.603	21,26%
GAB. DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.500	2.046	454	18,16%
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	98.029	87.081	10.948	11,17%
MIN. DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	1.231.818	920.871	310.947	25,24%
MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.249.307	3.249.209	98	0,00%
MIN. DA FAZENDA	2.419.561	2.294.363	125.198	5,17%
MIN. DA EDUCAÇÃO	8.372.716	7.822.904	549.812	6,57%
MIN. DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	704.716	570.013	134.703	19,11%
MIN. DA JUSTIÇA	1.729.222	1.432.972	296.250	17,13%
MIN. DE MINAS E ENERGIA	743.662	541.836	201.826	27,14%
MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.588.043	1.286.886	301.157	18,96%
MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.209.387	1.124.400	84.987	7,03%
MIN. DA SAÚDE	34.899.741	33.352.400	1.547.341	4,43%
MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	853.518	740.512	113.006	13,24%
MIN. DOS TRANSPORTES	6.386.289	5.147.049	1.239.240	19,40%
MIN. DAS COMUNICAÇÕES	854.169	377.951	476.218	55,75%
MIN. DA CULTURA	513.013	406.081	106.932	20,84%
MIN. DO MEIO AMBIENTE	684.003	499.211	184.792	27,02%
MIN. DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	546.758	400.033	146.725	26,84%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	1.937.687	1.656.699	280.988	14,50%
MIN. DO ESPORTE	675.369	416.320	259.049	38,36%
MIN. DA DEFESA	6.666.856	5.755.479	911.377	13,67%
MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	2.623.037	1.650.657	972.380	37,07%
MIN. DO TURISMO	1.009.406	717.614	291.792	28,91%
MIN. DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	6.642.694	6.317.704	324.990	4,89%
MIN. DAS CIDADES	2.757.350	1.928.427	828.923	30,06%
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	187.229	161.343	25.886	13,83%
REC. SOB SUPERV. MIN. FAZENDA	158.740	157.988	752	0,47%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	280.743	132.332	148.411	52,86%
TOTAL	90.138.385	80.026.600	10.111.785	11,22%

(1) Valores das dotações sujeitas aos limites de movimentação e empenho (despesas primárias discricionárias, inclusive projeto piloto, e algumas obrigatórias sujeitas à programação financeira).

Fonte: Dotação Final -> site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Disponível -> Anexo I do Decreto nº 5.655, de 29 de dezembro de 2005 e Portarias 416 e 417, de 29 e 30 de dezembro, respectivamente

Da análise da tabela, verifica-se que os limites não são distribuídos de forma proporcional à dotação, inexistindo dispositivos legais que disponham sobre os critérios a serem observados quando da fixação de limites pelo Poder Executivo.

Assim no Ministério das Comunicações e na Unidade Orçamentária Operações Oficiais de Crédito, as restrições para movimentação e empenho atingiram respectivamente 56% e 53% das dotações sujeitas a limitação, enquanto que no Ministério da Ciência e Tecnologia a permissão para utilização dos recursos atingiu a sua integralidade.

O Ministério da Saúde, por sua vez, apesar de em termos relativos ter sido objeto de restrição de movimentação e empenho equivalente a 4,4% das dotações sujeitas a limitação, em termos absolutos foi o órgão com maior volume de recursos contingenciados: R\$ 1,5 bilhões.

É importante registrar que, não obstante ter sido realizada expansão nos limites de movimentação e empenho no âmbito do Poder Executivo correspondente a R\$ 8,5 bilhões, as dotações orçamentárias sujeitas a tais restrições também foram objeto de alteração ao longo do exercício, em razão, precipuamente, dos créditos adicionais abertos, o que determinou uma restrição final no âmbito daquele Poder de R\$ 10,1 bilhões, inferior, portanto, em apenas R\$ 5,7 bilhões à limitação inicial.

Além da fixação de limites de movimentação e empenho, no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabelecem limites de pagamento.

No Decreto nº 5.379/2005, os limites de pagamento foram fixados em R\$ 68,4 bilhões, segundo os órgãos ou unidades orçamentárias. Foi atribuída, entretanto, na alínea “b” do art. 12 do referido Decreto a capacidade dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda ampliar esses limites em R\$ 3,2 bilhões.

Ao longo do exercício a referida reserva foi ampliada em R\$ 7,3 bilhões, o que determinou um limite de pagamento final de R\$ 78,8 bilhões, R\$ 1,2 bilhões abaixo do limite autorizado para empenho. Os limites de pagamento, entretanto, atendem ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente, mas também ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Assim, nos Anexos III e IV do Decreto nº 5.379/2005, são discriminados os valores autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não processados, concernentes a despesas sujeitas a fixação de limites, nos quais constam os valores, respectivamente, de R\$ 2,9 bilhões e de R\$ 8,0 bilhões.

De fato, no cálculo do resultado primário, as receitas são contabilizadas quando do seu ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional e as despesas quando de seu efetivo pagamento. Assim, os restos a pagar inscritos não impactam o cálculo do resultado no ano de sua inscrição, já que, neste estágio, as despesas encontram-se apenas empenhadas e, no caso dos restos a pagar processados, liquidadas.

Nesse sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo - limites de empenho superiores aos de pagamento, resulta em elevado volume de inscrição de valores em restos a pagar no encerramento do ano, já que parcela das despesas empenhadas não tem como efetivamente ser paga no decorrer do exercício corrente.

Em relação aos demais Poderes, o Executivo informou, com base no disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 72 da LDO/2005, os valores a serem contingenciados, os quais constam dos Relatórios dos meses de março, maio, julho, setembro, novembro e dezembro de 2005 encaminhados à Comissão Mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição.

A tabela a seguir informa os valores contingenciados nos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público da União no início do exercício e os mantidos até o final de dezembro. Em relação ao Poder Executivo, os valores registrados na tabela são puramente indicativos, já que esse Poder tem efetuado, por decreto, restrições à movimentação e empenho, por vezes, superiores aos registrados.

Limitação de Empenho e Movimentação - por Poder e Órgão

Discriminação	(em R\$)			
	Base Contingenciável (A)	Restrição Inicial (B)	Ampliação Total (C)	Restrição Final (B-C)
Poder Executivo(1)	46.347.836.552	15.595.605.993	7.032.204.645	8.563.401.348
Demais Pod. e MPU	808.853.797	259.166.416	109.719.532	149.446.884
Poder Legislativo	128.391.618	41.152.193	17.430.074	23.722.119
Câmara dos Deputados	53.606.335	17.181.949	7.277.440	9.904.509
Senado Federal	53.037.597	16.999.657	7.200.231	9.799.426
Trib. Contas da União	21.747.686	6.970.587	2.952.403	4.018.184
Poder Judiciário	586.263.605	187.821.614	79.501.333	108.320.281
Supremo Trib. Federal	36.567.547	11.720.662	4.964.303	6.756.359
Superior Trib. Justiça	72.145.010	23.123.982	9.794.199	13.329.783
Justiça Federal	135.577.567	43.367.332	18.317.507	25.049.825
Justiça militar	2.331.706	747.360	316.545	430.815
Justiça Eleitoral	40.921.940	13.116.336	5.555.443	7.560.893
Justiça do Trabalho	255.554.022	81.910.398	34.693.271	47.217.127
Just. DF e Territórios	43.165.813	13.835.544	5.860.065	7.975.479
Minist. Púb. da União	94.198.574	30.192.609	12.788.125	17.404.484
TOTAL	47.156.690.349	15.854.772.409	7.141.924.177	8.712.848.232

Fonte: Relatórios à Comissão Mista de que trata o art. 166, §1º, da Constituição

A capacidade de movimentação e de empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, restringida inicialmente em R\$ 259,1 milhões, foi ampliada em R\$ 109,7 milhões no decorrer do exercício. Com esse descontingenciamento, a restrição final a execução dos orçamentos dos órgãos/entidades envolvidos foi de R\$ 149,4 milhões. O Poder Executivo considerou, no cálculo dos referidos limites, que a estimativa de receitas contida na Lei Orçamentária Anual era consistente. Isso fez com que as dotações orçamentárias relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público fossem em grande parte excluídas das limitações, na forma prescrita pela LDO para 2005.

Importante registrar que, independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

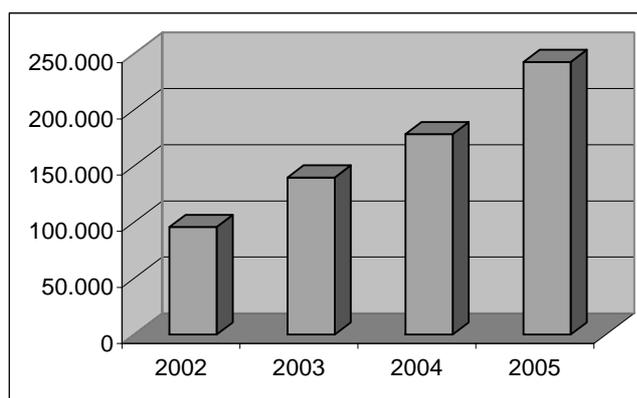
Em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, que dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, os valores arrecadados e classificados nas fontes orçamentárias permanecem contabilizados nestas nos exercícios subseqüentes ao de sua arrecadação.

Não obstante, os valores não-financeiros arrecadados só são classificados como receitas primárias no exercício de sua arrecadação. Assim, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios posteriores ao da arrecadação não são compensadas por nenhum ingresso na receita, impactando negativamente o cálculo do resultado primário, o que termina por dificultar o uso de tais recursos nas áreas originalmente beneficiadas.

A conta “Disponibilidades por Fonte de Recursos” indica o montante dos recursos arrecadados e temporariamente não aplicados, disponíveis na conta única. O saldo dessa conta ao final do exercício de 2005 atingiu um valor significativo, correspondente a R\$ 242,6 bilhões. O gráfico a seguir compara os saldos ao final do exercício nesta conta desde 2002:

Disponibilidades por Fonte de Recursos - 2002 a 2005

(em R\$ Milhões)



Fonte: Siafi Gerencial

Como pode ser verificado as disponibilidades existentes ao final do exercício de 2005 são bastante expressivas, correspondendo tal montante a 154% dos valores registrados ao final de 2002.

De fato, em decorrência dos contingenciamentos efetivados não só no exercício de 2005, mas em exercícios anteriores, parte dos recursos arrecadados não têm sido alocados a despesas para as quais legalmente se destinam. Parcela considerável dos recursos registrados na conta disponibilidades refere-se, entretanto, a receitas financeiras, prestando-se algumas delas para o pagamento da dívida, não encontrando-se sujeitas ao contingenciamento orçamentário e financeiro. Nestes casos, as altas disponibilidades podem ser bastante transitórias, prestando-se a pagamentos que se efetivarão em um curto período de tempo.

Considerando a classificação por fonte de recursos aprovada pela Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001, cujo anexo foi republicado pela Portaria SOF/MP nº 12, de 12 de agosto de 2004, na qual são identificadas as receitas primárias e as não primárias, verifica-se que, das

disponibilidades registradas ao final do exercício, as receitas financeiras atingem R\$ 111,1 bilhões, dos quais 44% na fonte “43 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal”.

Permanecem bastante altas, entretanto, as disponibilidades existentes nas fontes consideradas originalmente primárias. Neste contexto, verifica-se que a fonte que apresenta maior volume de recursos é a “00 - Recursos Ordinários”, com recursos da ordem de R\$ 40,1 bilhões, seguida da “92 - Saldos de Exercícios Anteriores”, R\$ 20,6 bilhões e da “50 - Recursos Próprios Diretamente Arrecadados”, R\$ 15,3 bilhões. Tais fontes não possuem uma vinculação expressa, não obstante a aplicação da fonte 50 encontrar-se restrita ao órgão responsável pela sua arrecadação.

O quarto maior montante de recursos disponíveis, entretanto, refere-se a fonte “11 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis” com um saldo de R\$ 7,8 bilhões. Os valores registrados na conta de disponibilidade por fonte de recursos, entretanto, não se referem apenas ao saldo de 2005, mas ao montante dos valores não empregados desde a sua instituição.

O quadro a seguir identifica os valores arrecadados de 2002 a 2005 a título de CIDE e os compara com as disponibilidades existentes:

CIDE - Combustíveis
Arrecadação 2002/2005 X Disponibilidade Dez/2005

(em R\$ milhares)

Arrecadação (1)					Disponibilidade 31.12.2005 (B)	Disp. / Arrec. B/A *100
2002	2003	2004	2005	TOTAL (A)		
7.582.858	8.405.826	6.253.007	6.153.776	28.395.466	7.817.713	27,53%

(1) Valores líquidos, deduzidos os valores direcionados à DRU

Fonte: BGU

Como pode ser verificado, em termos nominais, as disponibilidades existentes na fonte CIDE-Combustíveis ao final de 2005, representam 27,53% dos recursos arrecadados desde a sua instituição. Apesar desse montante ser significativo, é bastante abaixo do observado em 2004, quando 41% dos valores arrecadados não haviam sido utilizados.

É importante registrar, entretanto, que parcela considerável de recursos da CIDE foram inscritos ao final de 2005 em restos a pagar não processados, R\$ 3,9 bilhões. Tais valores são deduzidos da conta disponibilidade, apesar de concernentes a despesas que não foram operacionalmente objeto de liquidação, podendo ou não serem objeto de pagamento no exercício seguinte.

No exercício sob análise, a dotação orçamentária concernente à CIDE correspondeu a R\$ 9,951 bilhões. Desse valor, apenas R\$ 3,856 bilhões foram efetivamente pagos no decorrer do exercício, dos quais 34,65% referiram-se a transferências realizadas aos Estados.

Em 2003, em razão da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, passou a ser definido que 25% dos recursos arrecadados a título de CIDE - Combustíveis deveriam ser transferidos aos Estados e Municípios, passando esse percentual para 29% com a Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004.

O referido tributo tem sido objeto de acompanhamento por este Tribunal, o que tem contribuído para modificações expressivas na forma de utilização dos recursos concernentes.

Quando da elaboração da proposta orçamentária para 2004, além das disposições contidas na Lei nº 10.636, de 2002, foram observadas, consoante a Secretaria de Orçamento Federal, as determinações contidas no Acórdão TCU nº 938/2003 - Plenário, por meio do qual foi efetuado alerta ao Congresso Nacional e aos Ministérios dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão acerca dos desvios de finalidade na destinação dos recursos da CIDE, em desconformidade com o art. 177, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.

A análise dos orçamentos de 2002 a 2005, sob o enfoque do grupo de despesa, já revela as mudanças realizadas. É o que demonstra a tabela a seguir:

Recursos da CIDE-Combustíveis
Orçamento por Grupo de Despesa - 2002 a 2005

(em R\$ milhares)

Grupo de Despesa	2002		2003		2004		2005	
	Dotação	Perc. %	Dotação	Perc. %	Dotação	Perc. %	Dotação	Perc. %
Pessoal e Encargos Sociais	313.373	4,19%	437.008	4,24%	258.632	4,25%	312.207	3,14%
Juros e Encargos da Dívida	163.380	2,18%	494.198	4,79%	0	0,00%	0	0,00%
Outras Despesas Correntes	3.074.452	41,11%	1.482.360	14,38%	400.251	6,57%	2.472.050	24,84%
Investimentos	3.179.192	42,51%	2.584.598	25,07%	1.887.686	30,98%	6.392.836	64,24%
Inversões Financeiras	311.400	4,16%	578.931	5,62%	640.845	10,52%	773.891	7,78%
Amortização da Dívida	436.921	5,84%	669.730	6,50%	0	0,00%	0	0,00%
Reserva de Contingência	0	0,00%	4.062.170	39,40%	2.905.084	47,68%	0	0,00%
Total	7.478.717	100,00%	10.308.994	100,00%	6.092.498	100,00%	9.950.984	100,00%

Fonte: Siafi Gerencial

Como pode ser verificado, o pagamento de encargos da dívida com recursos da CIDE, consignado nas Leis Orçamentárias de 2002 e de 2003, não foi mais previsto nos orçamentos de 2004 e 2005, além de ser observado um significativo aumento da parcela de recursos que passou a ser direcionada a investimentos em 2005, 64,24%, quando em 2003, a dotação para este fim correspondeu a 25,07% e a 30,98% em 2004.

Consoante o inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, os recursos arrecadados da CIDE devem ser destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e ao financiamento de programas de infra-estrutura de transporte.

Com base no referido dispositivo e frente à constatação de que parcela dos recursos da CIDE estava sendo utilizada em despesas de apoio administrativo foi determinado, ainda por este Tribunal, no âmbito do Acórdão nº 1.857 - Plenário, de 16 de novembro de 2005, que a Secretaria de Orçamento Federal, ao elaborar os projetos de leis orçamentárias anuais, não alocasse recursos da CIDE-Combustíveis para ações que não apresentassem relação direta com os programas finalísticos de transporte e meio ambiente, conforme disposto na Constituição Federal.

Com efeito, como esclarece Adilson Rodrigues Pires, a “característica essencial das contribuições, e que lhes confere a autonomia tributária hoje reconhecida pela doutrina mais abalizada e pela jurisprudência, não reside na situação de fato considerada como fato gerador, mas na destinação que lhe é dada pela lei tributária. Essa é a tônica das contribuições, segundo a Constituição Federal de 1988”. Assim a aplicação indiscriminada de recursos arrecadados a título de contribuição implica na descaracterização de sua natureza.

Quanto à significativa disponibilidade de recursos da CIDE–Combustíveis, foi verificado que a mesma resulta tanto do contingenciamento realizado no decorrer dos diversos exercícios sobre as dotações existentes, quanto da alocação considerável de seus recursos à Reserva de Contingência quando ainda na elaboração da Lei Orçamentária.

De fato, nos exercícios de 2003 e 2004, foram direcionados à reserva de contingência, respectivamente, 39% e 48%, do total de recursos previstos orçamentariamente nesta receita. Tais montantes são tão significativos que contradizem a própria essência da Reserva de Contingência, a qual tem um caráter eminentemente preventivo e eventual.

No exercício de 2005, não foram alocados recursos da contribuição em análise a reserva de contingência, de qualquer sorte foi recomendado a Secretaria de Orçamento Federal ainda no âmbito do Acórdão TCU nº 1.857/2005-TCU - Plenário que não programasse a alocação de recursos da CIDE- Combustíveis à reserva de contingência.

Além de tais fatores é preciso considerar que, independentemente da política de contenção de gastos públicos, há dificuldades de cunho simplesmente administrativo que não permitem a realização da despesa. Neste sentido, e a título de exemplo, pode ser citado o Projeto Piloto de Investimentos. Considerando a dotação final do projeto no montante R\$ 3,7 bilhões, verifica-se que 74,6% da mesma teve por fonte orçamentária a CIDE-Combustíveis. Não obstante tal projeto ser excluído do cálculo do resultado primário, verifica-se que menos de 33% das dotações do projeto foram objeto de pagamento, ainda no decorrer de 2005, sendo montante expressivo de recursos inscritos em restos a pagar.

Projeto Piloto

O denominado "Projeto Piloto" abrange despesas constantes da Lei Orçamentária de 2005, que não impactam o resultado primário, decorrentes da Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, que modificou a redação do inciso IV do § 4º do art. 7º da Lei nº 10.934/2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2005), nos seguintes termos:

Art. 7º ...

(...)

§ 4º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no art. 16 desta Lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária, nos termos do Anexo II, inciso XI, desta Lei, as despesas de natureza:

(...)

IV – despesas primárias que não impactam o resultado primário - 3.

O demonstrativo a seguir apresenta a execução orçamentária em 2005 (despesa liquidada) do Projeto Piloto, comparada à sua dotação autorizada, conforme informações fornecidas pela Coordenação Geral de Análise Econômico-Fiscal Projetos de Investimento Público - COAPI, vinculada à Secretaria do Tesouro Nacional:

Execução Orçamentária do Projeto Piloto - Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

Órgão Superior	Programa ⁽¹⁾	Dotação Autorizada (A)	Despesa Liquidada (B)	Part. % Total B	% B/A
Ministério da Ciencia e Tecnologia	Ciência, Natureza e Sociedade	15.000	15.000	0,42	100,00
Ministério da Fazenda	Administração Tributária e Aduaneira	225.800	225.567	6,31	99,90
Minist. Desenv. Ind. e Comercio	Biocologia	2.600	2.600	0,07	100,00
Ministério de Minas e Energia	Abastec. Petróleo, Deriv., Gás Natural e Álcool	45.751	45.751	1,28	100,00
Subtotal Ministério dos Transportes		2.909.702	2.820.629	78,89	96,94
	Manutencao da Malha Rodoviária Federal	1.258.118	1.239.293	34,66	98,50
	Corredor Sao Francisco	19.239	19.239	0,54	100,00
	Corredor Leste	370.311	369.937	10,35	99,90
	Corredor Transmetropolitano	46.608	45.082	1,26	96,73
	Corredor Mercosul	517.475	506.940	14,18	97,96
	Corredor Nordeste	185.083	185.083	5,18	100,00
	Corredor Araguaia-Tocantins	430.751	373.220	10,44	86,64
	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	82.118	81.836	2,29	99,66
Ministério do Meio Ambiente	Desenv. Integrado e Sustentavel do Semi-Arido	14.105	14.105	0,39	100,00
Ministério da Integracao Nacional	Transf. Gestao Perímetros Públicos de Irrigação	70.376	53.000	1,48	75,31
Subtotal Ministério das Cidades		398.594	398.593	11,15	100,00
	Descentral. Sist. Transporte Ferroviário Urbano	323.594	323.593	9,05	100,00
	Mobilidade Urbana	75.000	75.000	2,10	100,00
Total		3.681.927	3.575.245	100,00	97,10
Dedução dos Restos a Pagar Não Processados Inscritos em 2005			(2.366.124)	66,18	64,26
Despesa Liquidada exceto Restos a Pagar Não Processados			1.209.121	33,82	32,84

Fonte: STN/COAPI

⁽¹⁾ Programas que contemplam ações inseridas no Projeto Piloto

O Projeto compreende fundamentalmente ações voltadas para investimentos, relacionados a contratações de obras. Merece destaque a execução do programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal, no âmbito do Ministério dos Transportes, com 35% do total liquidado.

Apesar do aparente alto grau de execução (97%), devem ser ressalvadas do montante total de R\$ 3,6 bilhões as inscrições em restos a pagar não processados, que atingiram em 2005 a cifra de R\$ 2,4 bilhões, representando cerca de 66% do total liquidado. Pode-se dizer, portanto, que 32,84% dos recursos do Projeto Piloto foram executados em 2005.

Além disso, foi verificado que as informações disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, relacionadas ao detalhamento das ações orçamentárias relacionadas a essas despesas, não coincidiam com a programação constante da Portaria SOF nº 1/2005, tendo o Acórdão TCU nº 2.250/2005 - Plenário determinado a adoção de medidas corretivas, as quais serão objeto de verificação por ocasião da elaboração do Relatório sobre as Contas de Governo relativas ao exercício de 2006.

3.3.2 Receita

Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2005 - LOA/2005 estimou em R\$ 1,606 trilhão a arrecadação total da receita líquida orçamentária (receita bruta menos deduções, representadas pelas restituições e incentivos fiscais). Não foram aprovados pelo Congresso Nacional, para o exercício de 2005, acréscimos ou deduções à proposta inicial, conforme pode ser visto na tabela a seguir:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias - 2005

(em R\$ milhões)

Discriminação da Receita	Receita Prevista			Receita Realizada (D)	%D/A
	Previsão LOA (A)	Previsão Adicional (B)	Total (C=A+B)		
I- RECEITAS DO TESOURO	1.606.403	-	1.606.403	1.161.169	72,28
I.1- Receitas Correntes	514.206	-	514.206	527.325	102,55
Receita Tributária	147.419	-	147.419	155.057	105,18
Receita de Contribuições	318.754	-	318.754	309.860	97,21
Receita Patrimonial	13.799	-	13.799	14.988	108,61
Receita Agropecuária	19	-	19		102,27
Receita Industrial	676	-	676	498	73,64
Receita de Serviços	20.753	-	20.753	23.307	112,31
Transferências correntes	475	-	475		29,29
Outras receitas correntes (1)	12.311	-	12.311	23.455	190,52
I.2- Receitas de Capital	1.092.197	-	1.092.197	633.844	58,03
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	156.362	-	156.362	126.662	81,01
Operações de Crédito Internas	71.888	-	71.888	77.491	107,79
Operações de Crédito Externas	28.917	-	28.917	2.570	8,89
Alienação de bens	4.652	-	4.652	842	18,09
Amortização de Empréstimos	27.676	-	27.676	18.679	67,49
Transferências de Capital	69	-	69	34	48,53
Outras Receitas de Capital	23.160	-	23.160	27.047	116,79
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	935.835	-	935.835	507.182	4,20
Operações de Crédito Internas	886.280	-	886.280	488.821	5,15
Operações de Crédito Externas	49.555	-	49.555	18.361	37,05

Fonte: Balanço Geral da União

A Receita Realizada do Tesouro, que alcançou o total de R\$ 1,161 trilhão, fica reduzida a R\$ 654 bilhões se descontados os R\$ 507 bilhões correspondentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal. Por sua vez, o montante previsto era de R\$ 671 milhões, ou seja, R\$ 1,606 trilhão menos R\$ 936 bilhões. Vê-se, portanto, que a receita realizada, expurgado o refinanciamento da dívida, ficou cerca de 2,47% abaixo do montante previsto para o ano de 2005. A análise da dívida pública federal é feita no item 3.3.8 deste Relatório.

A diferença observada, no valor total de R\$ 17 bilhões, deveu-se, principalmente, a dificuldade de previsão das receitas de capital, uma vez que estas são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. Observa-se que a receita de capital realizada, R\$ 127 bilhões, ficou 18,99% abaixo da previsão total que era de R\$ 156 bilhões. Examinando mais

detalhadamente esta receita constata-se que os itens alienação de bens e operações de crédito externas apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, 81,91% e 91,11% respectivamente.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R\$ 527 bilhões, verifica-se que apresentou uma variação positiva de 2,56%, quando comparada à previsão inicial. Dentre os itens que contribuíram para este superávit estão a receita patrimonial (8,61%), a receita de serviços (12,31%), a receita agropecuária (2,27%), receita tributária (5,18%) e o item outras receitas correntes (90,52%), que tiveram suas arrecadações acima do previsto. Já a receita de contribuições, a receita industrial e as transferências correntes apresentaram um desempenho insatisfatório, destacando-se a receita industrial com a arrecadação de R\$ 498 milhões, isto é, 26,36% abaixo do previsto.

Esse resultado da receita realizada deveu-se ao fato de que, conforme mencionado nos relatórios das contas do Governo da República referentes aos exercícios anteriores, os modelos de estimação das receitas administradas tanto pela Secretaria da Receita Federal quanto pelo Instituto Nacional do Seguro Social, compostas pelas tributárias e de contribuições, apresentam maior consistência técnica que as demais receitas correntes, tais como as patrimoniais, de serviços, agropecuárias e outras receitas correntes. Isto decorre da maior qualidade técnica dos trabalhos de estimação da receita, desenvolvidos por estes órgãos arrecadadores comparativamente aos que vêm sendo feito por outros órgãos da administração pública direta e indireta.

Critério Gerencial

Com o propósito de consolidar a trajetória de queda da relação dívida/PIB, manteve-se a meta de superávit primário do Governo Federal estipulado no anexo de Metas Fiscais da LDO - 2005, em 3,15% do Produto Interno Bruto - PIB (R\$ 57 bilhões) e a meta para as Receitas Não-Financeiras em 23,88% do PIB, correspondente a R\$ 433 bilhões.

Ressalte-se que, com base no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) e no art. 69 da LDO - 2005, o Poder Executivo publicou, em 25/02/2005, o Decreto nº 5.379, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso daquele Poder. Por meio desse decreto, o Poder Executivo apresentou as linhas gerais da reprogramação de receitas para o exercício de 2005, bem como as metas bimestrais de realização de Receitas Não-Financeiras, desagregadas pelos principais tributos federais e demais receitas não administradas, em atendimento ao disposto no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, bem como aos incisos I e II do § 1º do referido art. 69 da LDO 2005.

Na tabela a seguir, examinam-se as sucessivas reprogramações de receitas, devendo-se esclarecer que os relatórios de avaliação bimestrais das receitas e despesas do governo federal deram origem aos decretos de programação orçamentária e financeira. Os registros desses relatórios reforçaram as condições fiscais que permitiram, gradualmente, ampliar a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolsos para 2005, fundamentadas nas informações relativas ao comportamento da receita realizada.

Em que pese ao aumento das despesas em dezembro, o superávit primário em 2005 atingiu o valor de R\$ 93,50 bilhões, o equivalente a 4,84% do PIB, superior à meta de 4,25% (R\$ 82,75 bilhões) para o exercício.

Reprogramação de Receitas Não-Financeiras - 2005

(em R\$ milhões)

RECEITAS	Previsão LOA (A)	Decreto nº 5.379 DOU de 25/02/05		Avaliação ¹ 2º bimestre		Avaliação ¹ 3º bimestre		Avaliação ¹ 4º bimestre		Avaliação ¹ 5º bimestre		Receita ² Realizada 2005 (G)	G - F
		Reprog. (B)	B - A	Reprog (C)	C - B	Reprog (D)	D - C	Reprog. (E)	E - D	Reprog. (F)	F - E		
I - REC. DO TESOURO	374.768	361.843	(12.925)	368.212	6.370	368.346	134	372.774	4.428	376.524	3.750	387.640	11.115
1.1 - Rec. Administrada	322.890	315.709	(7.181)	322.113	6.405	321.563	(551)	324.082	2.519	327.832	3.750	337.110	9.278
1.1.1 Imp. Importação	10.798	10.985	187	10.398	(586)	9.676	(722)	9.279	(398)	8.904	(375)	8.961	58
1.1.2 IPI	30.495	25.983	(4.512)	25.102	(881)	24.197	(905)	23.602	(595)	23.588	(15)	24.608	1.020
1.1.3 Imposto renda	100.242	100.825	583	106.824	5.999	108.372	1.548	110.018	1.647	112.143	2.125	116.017	3.874
1.1.4 IOF	5.599	5.684	85	5.771	87	5.821	50	5.918	97	5.995	77	6.006	11
1.1.5 COFINS	85.490	85.702	212	85.731	29	84.811	(920)	84.863	52	85.826	963	89.420	3.594
1.1.6 PIS/PASEP	22.396	21.047	(1.349)	21.104	57	21.100	(4)	21.314	214	21.630	315	22.083	454
1.1.7 CSLL	23.073	21.726	(1.346)	23.264	1.538	23.729	465	24.686	957	25.791	1.106	26.184	393
1.1.8 CPMF	29.044	29.178	134	29.480	302	29.346	(134)	29.451	105	28.967	(484)	29.120	153
1.1.9 CIDE - combust.	8.330	8.126	(204)	7.856	(270)	7.813	(43)	7.739	(74)	7.642	(98)	7.680	38
1.1.10 Outra Rec. Admin.	3.840	3.681	(159)	3.743	62	3.762	18	4.168	407	4.317	149	3.938	(380)
1.1.11 PAES	3.584	2.772	(813)	2.840	69	2.936	96	3.044	108	3.031	(13)	3.093	62
1.2 Receitas Não Administ.	49.716	43.582	(6.134)	43.541	(41)	44.226	685	45.514	1.288	45.514	0	47.646	2.131
1.2.1 Concessões	681	682	1	302	(380)	286	(16)	271	(15)	271	0	793	522
1.2.2 Dividendos	4.576	3.405	(1.172)	3.611	206	3.983	372	4.869	886	4.869	0	4.854	(15)
1.2.3 Cota-Parte Com. Fin.	18.604	15.235	(3.369)	15.151	(85)	14.433	(718)	14.807	374	14.807	0	15.114	307
1.2.4 Cont. Plano Seg. Serv.	4.275	4.046	(229)	4.046	0	4.046	0	4.095	49	4.095	0	4.189	94
1.2.5 Rec. Próp/Demais Rec.	16.420	14.945	(1.475)	14.968	22	15.478	510	15.472	(6)	15.472	0	16.935	1.462
1.2.6 Salário Educação	5.159	5.269	110	5.464	195	6.000	536	6.000	0	6.000	0	5.762	(238)
1.3 FGTS	2.162	2.552	0	2.558	6	2.558	0	3.178	7	3.178	15	2.884	(445)
II- REC. PREVIDÊNCIA	107.688	105.421	(2.267)	106.618	1.197	108.224	1.607	108.620	395	108.696	76	112.807	4.111
III -REC. TOTAL (I + II)	482.455	467.263	(15.192)	474.830	7.567	476.570	1.740	481.393	4.823	485.220	3.827	500.446	15.226

Fonte: Relatório Bimestral das Receitas Orçamentárias Primárias SOF/STN

- (1) Relatório à comissão mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, previsto no § 8º do art. 72 da LDO-2005
- (2) Receita Realizada 2005 - fonte: Siafi Gerencial
- (3) O item Receita Total não inclui incentivos fiscais
- (4) Os itens da receita já incluem multas, juros e dívida ativa

A estimativa da arrecadação de impostos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, para inclusão na proposta orçamentária para o ano de 2005, foi baseada principalmente na arrecadação realizada de janeiro a julho e na reestimativa de arrecadação de agosto a dezembro de 2004, nos parâmetros básicos de agosto de 2004 elaborados pela Secretaria de Política Econômica - SPE, bem como na inclusão dos efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

Diversas avaliações e reprogramações foram efetuadas ao longo do ano, merecendo destaque, por terem sido publicados já no final do ano, os Decretos nºs 5.610 e 5.655, que ampliaram os limites de movimentação financeira em mais R\$ 2,48 e R\$ 1,80 bilhões, respectivamente.

Em cumprimento às determinações constantes do Acórdão nº 1.596/2005/TCU - Plenário, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN e a Secretaria da Receita Federal - SRF informaram, por meio dos Ofícios nº 7.592/2005-STN/COFIN e nº 3.579/2005 - SRF, respectivamente, que, a partir do segundo decêndio de novembro de 2005, iniciou-se a classificação do montante relativo a arrecadação dos débitos para com o programa denominado Parcelamento Especial - PAES, por espécie tributária. A STN informou, ainda, que o repasse dos valores nominais aos Fundos Constitucionais de Participação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal ocorreram nos dias 1º, 2 e 5 de dezembro e que estão sendo adotadas providências para o pagamento da atualização dos valores ainda no primeiro semestre de 2006.

Por fim, os valores efetivamente arrecadados em 2005 refletiram, de modo geral, as variações dos parâmetros macroeconômicos constantes das avaliações implementadas pelo Poder Executivo, bem como a tendência da arrecadação ao longo do exercício. Estes valores corresponderam a 25,89% do PIB projetado para o mesmo período pelo Banco Central do Brasil - Bacen, ou seja, 2,01 pontos percentuais acima da meta estabelecida pela LDO - 2005 (23,88% do PIB) para todo o ano.

Desempenho da Arrecadação Federal

Receitas Correntes

Órgãos Arrecadadores

Dentre os principais órgãos arrecadadores de receita corrente, 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 e Não-Tributária da União.

No âmbito do Ministério da Previdência, 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 a atribuição de arrecadar a 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, bem como as taxas de fiscalização, todas recolhidas por meio da Guia de Recolhimento da União - GRU.

Os montantes arrecadados a título de Receitas Correntes, no exercício de 2005, pelo conceito de arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzidas as retificações, os incentivos fiscais e as restituições) estão evidenciados na tabela a seguir:

Principais Órgãos Arrecadadores

(em R\$ milhões)

Natureza	MF	Part.	Min. Prev.	Part.	Órgãos	Part.	Total
	(SRFe PGFN)	%	(INSS)	%	Outros	%	
Impostos	151.809	28,79	0	0,00	0	0,00	151.809
Taxas	311	0,06	0	0,00	2.937	0,56	3.248
Contribuições Sociais	164.703	31,23	106.168	20,13	13.455	2,55	284.326
Contribuições Econômicas	22.623	4,29	0	0,00	2.911	0,55	25.534
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	8.897	1,69	1.327	0,25	148	0,03	10.372
Dívida Ativa de Tributos e Contribuições	1.292	0,25	395	0,07	13	0,00	1.700
Subtotal	349.636	66,30	107.890	20,46	19.464	3,69	476.990
Demais Receitas Correntes	2.634	0,50	4.515	0,86	43.185	8,19	50.335
Total das Receitas Correntes	352.270	6,80	112.405	1,32	62.649	11,88	527.325

Fonte: SIAFI Gerencial

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das Receitas Correntes alcançou, no exercício de 2005, o montante de R\$ 527 bilhões, representando um crescimento nominal de 17,03% relativamente ao ano anterior (R\$ 451 bilhões).

Conforme apresentado no quadro a seguir, pode-se observar que as Receitas de Contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da Receita Corrente, representando 58,76% do total arrecadado no ano e um crescimento de 13,07%, comparando-se ao ano anterior. Outro item a ser destacado é a Receita Tributária que aumentou a participação sobre o total das Receitas Correntes, de 28,56%, em 2004, para 29,40% em 2005.

Desempenho das Receitas Correntes - 2004/2005

(em R\$ milhões)

Receita	2004		2005		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Tributária	128.674	28.56	155.057	29.40	20.50	19.05	14.02	14.71
Impostos	126.108	27.99	151.809	28.79	20.38	18.93	13.90	14.59
Sobre Comércio Exterior	9.216	2,05	8.941	1,70	-2,98	-4,15	-8,20	-7,65
Sobre Propr. Territorial Rural	240	0,05	270,08	0,05	12,64	11,28	6,57	7,22
Sobre a Renda e Prov.Oo.Natureza	90.363	20.05	112.572	21.35	24.58	23.08	17.87	18.59
Pessoa Física	5.749	1,28	6.791	1,29	18,13	16,71	11,77	12,45
Pessoa Jurídica	35.142	7,80	46.582	8,83	32,56	30,96	25,42	26,18
Retido nas Fontes	49.472	10,98	58.410	11,08	18,07	16,64	11,71	12,39
Sobre Produtos Industrializados	21.059	4.67	24.061	4.56	14.26	12.88	8.11	8.76
Fumo	2.304	0,51	2.302	0,44	-0,06	-1,26	-5,44	-4,86
Bebidas	1.999	0,44	2.358	0,45	17,95	16,53	11,60	12,28
Automóveis	2.964	0,66	3.741	0,71	26,22	24,70	19,43	20,15
Vinculado à Importação	5.156	1,14	5.207	0,99	0,99	-0,23	-4,45	-3,87
Outros	8.636	1,92	5.207	0,99	-39,70	-40,43	-42,95	-42,60
Sobre Operações Financeiras	5.231	1.16	5.950	1.13	13.75	12.38	7.63	8.28
Taxas	2.566	0.57	3.248	0.62	26.58	25.05	19.76	20.49
Contribuições	274.044	60.82	309.860	58.76	13.07	11.71	6.98	7.63
Contribuições Sociais	251.656	55.85	284.326	53.92	12.98	11.62	6.90	7.55

Receita	2004		2005		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
COFINS	77.290	17,15	85.015	16,12	10,00	8,67	4,07	4,71
CPMF	26.394	5,86	28.996	5,50	9,86	8,54	3,94	4,58
CPSSS	6.558	1,46	4.287	0,81	-34,64	-35,42	-38,15	-37,78
Contrib. Reg. Geral de Prev. Social	92.754	20,59	106.168	20,13	14,46	13,08	8,30	8,96
PIS e Pasep	19.278	4,28	21.297	4,04	10,47	9,14	4,52	5,16
CSLL	19.309	4,29	24.949	4,73	29,20	27,65	22,25	22,99
Demais contribuições Sociais	10.072	2,24	13.615	2,58	35,17	33,54	27,90	28,68
Contribuições Econômicas	22.388	4,97	25.534	4,84	14,05	12,68	7,91	8,57
Compensações Financeiras	11.649	2,59	14.667	2,78	25,91	24,40	19,14	19,86
CIDE Combustíveis	7.816	1,73	7.681	1,46	-1,72	-2,91	-7,01	-6,45
Demais contribuições econômicas	2.924	0,65	3.185	0,60	8,95	7,63	3,08	3,71
Receita Patrimonial	14.742	3,27	14.988	2,84	1,67	0,44	-3,80	-3,22
Receitas Imobiliárias	291	0,06	331	0,06	13,83	12,46	7,71	8,36
Receitas de Valores Mobiliários	13.224	2,93	13.848	2,63	4,72	3,46	-0,92	-0,32
Receita de Concessões e Permissões	1.215	0,27	758	0,14	-37,63	-38,38	-40,99	-40,63
Outras receitas patrimoniais	12	0,00	52	0,01	316,83	311,80	294,39	296,79
Receita Agropecuária	20	0,00	20	0,00	-0,54	-1,74	-5,89	-5,32
Receita Industrial	340	0,08	498	0,09	46,30	44,54	38,43	39,27
Receita de Serviços	21.100	4,68	23.307	4,42	10,46	9,13	4,51	5,15
Transferências Correntes	280	0,06	139	0,03	-50,32	-50,92	-52,99	-52,71
Outras Receitas Correntes	11.389	2,53	23.455	4,45	105,94	103,46	94,85	96,04
Multas e Juros de Trib. e Contrib.	5.516	1,22	8.542	1,62	54,86	53,00	46,53	47,42
Multa e Jur. da DA. Trib. / Contrib.	446	0,10	1.658	0,31	271,38	66,90	251,39	253,53
Receita da Dívida Ativa dos Trib.	257	0,06	642	0,12	149,69	146,68	136,25	137,69
Receita da Dív. Ativa das Contrib.	682	0,15	1.058	0,20	55,17	53,30	46,82	47,71
Demais receitas correntes	4.488	1,00	11.555	2,19	157,47	154,36	143,61	145,09
TOTAL RECEITAS CORRENTES	450.590	100,00	527.325	100,00	17,03	15,62	10,73	11,40

Fonte: Balanço Geral da União

Receita Tributária

Relativamente à Receita Tributária, observa-se que a arrecadação nominal no ano de 2005 superou em 20,50% a arrecadação de 2004, mantendo-se assim a tendência observada em anos anteriores. Este desempenho deveu-se, em grande parte, à arrecadação dos impostos (20,38%), contribuições (13,07%) e outras receitas correntes (105,94%).

O desempenho do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI foi impulsionado pelos setores de bebidas e de automóveis. O mercado automobilístico observou em 2005 um aumento de 8,1% no volume de vendas no mercado interno, o que, juntamente com as compensações, possibilitou em 2005 um crescimento de 26,22% deste tributo com relação ao ano de 2004.

O crescimento da arrecadação do setor de bebidas foi de 17,95%, conforme tabela acima. Esse número pode ser creditado às medidas de maior controle implementadas no setor, em 2005, como a obrigatoriedade de instalação de medidores de vazão (MP-2.158-35/01 e IN-SRF 265/02).

No tocante aos Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza observa-se um acréscimo na arrecadação nominal de 24,58%. A arrecadação do IRPJ cresceu ao longo do ano, em decorrência, principalmente, do bom desempenho de alguns setores da economia como

combustíveis (61,02%), telecomunicações (111,44%) e extração de minerais metálicos (360,20%). O IRRF - Rendimentos de Capital foi favorecido pela alteração da alíquota relativa às aplicações em fundos de investimento financeiro de 20% para alíquotas progressivas conforme o prazo de aplicação (15% a 22,5%), a partir de 1º de janeiro de 2005 (art. 1º da Lei nº 11.033, de 21/12/2004), conjugado com um crescimento de 18% no volume de aplicações financeiras e de 17,7% na taxa média de juros do ano de 2005 em relação ao ano de 2004.

Receita de Contribuições

O principal tributo que contribuiu para o bom desempenho global da arrecadação foi a Cofins. Esse desempenho ocorreu em razão da tributação das importações decorrente da Lei nº 10.833/03, que introduziu a tributação dos insumos importados pelas empresas sujeitas a não cumulatividade e da Lei nº 10.865/04, que estendeu a tributação a todos os produtos importados. Deve-se destacar ainda a retenção na fonte quando ocorrem pagamentos de empresas ou órgãos públicos às pessoas jurídicas (Lei nº 10.833/03, arts. 30 e 34), que acarreta ganho de arrecadação em razão de maior controle por parte da SRF, e o registro de compensações referentes à quitação de débitos de períodos anteriores por meio de créditos oriundos de tributos pagos a maior ou indevidos.

O aparente decréscimo de 34,64% da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Civil (CPSSS) decorreu da alteração no critério de contabilização, conforme tratado no item 3.3.5 deste Relatório.

Quanto à Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, as mesmas ponderações traçadas acima para o IRPJ devem ser aplicadas, pois ambos os tributos possuem base de incidência e fato gerador semelhantes.

Contribuição de Melhoria

O Tribunal, por intermédio do Acórdão nº 721/2004-Plenário, determinou ao Ministério dos Transportes a realização de estudos para fins de regulamentação do Decreto-Lei nº 195/67, visando a cobrança da Contribuição de Melhoria, de que trata o art. 81 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional), em observância ao art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Ministério dos Transportes, mediante Aviso nº 145/GM/MT, de 12/03/2004, encaminhou ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República proposta de criação de Grupo Interministerial para dar continuidade aos estudos, por entender que a matéria estaria afeta à área de competência dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em trabalho posterior, este Tribunal enfatizou preocupação com o mesmo assunto no Acórdão nº 1.274/2005 - Plenário.

Por meio do Aviso nº 196/2006-C.Civil-PR, de 24/02/2006, a Exm^a Sra. Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Vana Rousseff, encaminhou cópia de Pareceres do Ministério da Fazenda e da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, que fundamentam a impossibilidade de atender o mérito da recomendação do Tribunal. Esclareceu ainda que essa

posição foi a adotada pelo Governo Federal e que decorreu da necessidade de edição de lei específica para cada obra e por cada agente público que a execute. Nesse contexto, a simples regulamentação do Decreto-Lei nº 195/67, não proporcionará a possibilidade de exigência do tributo e que a União não está vocacionada para o exercício dessa competência tributária complexa e onerosa, mesmo porque pode suprir suas necessidades financeiras com os outros tributos e contribuições sociais.

Receitas de Capital

O valor total das Receitas de Capital, no exercício de 2005, foi de R\$ 634 bilhões. Excetuando-se o Refinanciamento da Dívida Pública Federal, a Receita de Capital representou 19,98% do total, ou seja, R\$ 127 bilhões.

Diante da necessidade de se evitar duplicidade na abordagem sobre a receita decorrente do refinanciamento da Dívida Pública Federal, a análise será objeto de outro subtópico específico deste Relatório.

Cabe destacar que o valor zero no item Resultado do Banco Central, tabela abaixo, conforme Ofício nº 1532/2006/CCONT - STN, decorreu do fato do art. 2º, incisos I e II, da Medida Provisória nº 2.179-36, de 24/08/2001, ter regulamentado as relações financeiras entre a União e o Banco Central, no qual o "Resultado do Banco Central relativo ao exercício de 2005 foi apurado com base no 2º semestre de 2004 e no 1º semestre de 2005. Nesses dois semestres o Resultado foi negativo em R\$ 258 milhões e R\$ 11,6 bilhões, respectivamente. Portanto prevaleceu o valor R\$ 0,00 (zero) neste item (Receitas de Capital - Resultado do Banco Central)".

No que tange às variações constatadas nos itens Operações de Crédito Internas e Operações de Crédito Externas, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício nº 1532/2006/CCONT-STN, explicou que o resultado das Operações de Crédito Internas deveu-se à realização no exercício de operações de recompra de dívida vincenda no exercício seguinte e à emissão de papéis de prazo mais longo. A variação no item Operações de Crédito Externas pode ser explicada, principalmente, pela melhoria ao longo de 2005 da percepção do mercado financeiro internacional em relação aos fundamentos econômicos do país.

Desempenho das Receitas de Capital - 2004/2005

(em R\$ milhões)

Receitas de Capital	2004					2005		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	valores indexados			Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)	Reais		
			IGP-DI (B)	IPCA (C)	INPC (D)				IGP-DI	IPCA	INPC
I. Rec. de Cap. (exc. Ref. da Dív.)	102.241	26,93	103.489	108.059	107.404	126.662	19,98	23,89	22,39	17,22	17,93
Operações de Crédito Internas	46.972	14,32	47.545	49.645	49.344	77.491	12,23	64,97	62,98	56,09	57,04
Operações de Crédito Externas	12.362	0,78	12.512	13.065	12.986	2.570	0,41	(79,21)	(79,46)	(80,33)	(80,21)
Alienação de bens	619	0,40	627	655	651	842	0,13	35,87	34,23	28,55	29,34
Amortização de Empréstimos	17.731	2,44	17.948	18.740	18.627	18.679	2,95	5,34	4,07	(0,33)	0,28
Transferências de Capital	46	0,01	46	48	48	34	0,01	(26,07)	(26,96)	(30,05)	(29,62)
Outras Receitas de Capital	24.511	8,99	24.810	25.906	25.749	27.047	4,27	10,35	9,02	4,41	5,04
Resultado do Banco Central	7.997	4,73	8.095	8.453	8.401	0	-	(100,00)	(100,00)	(100,00)	(100,00)

Receitas de Capital	2004					2005		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	valores indexados			Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)	Reais		
			IGP-DI (B)	IPCA (C)	INPC (D)				IGP-DI	IPCA	INPC
Remun. de Disp. Tes. Nacional	16.420	4,23	16.620	17.354	17.249	27.045	4,27	64,71	62,72	55,84	56,79
Saldos de Exercícios Anteriores	43	0,00	44	46	46	0	-	(100,00)	(100,00)	(100,00)	(100,00)
Demais Receitas	50	0,02	51	53	53	3	0,00	(94,63)	(94,70)	(94,92)	(94,89)
II. Refinanc. da Dív. Púb. Federal	378.694	73,07	383.315	400.242	397.819	507.182	80,02	33,93	32,31	26,72	27,49
Operações de Crédito Internas	371.128	70,57	375.655	392.245	389.870	488.821	77,12	31,71	30,12	24,62	25,38
Operações de Crédito Externas	7.567	2,51	7.659	7.997	7.949	18.361	2,90	142,65	139,72	129,58	130,98
TOTAL (I + II)	480.936	100,00	486.803	508.301	505.223	633.844	100,00	31,79	0,21	24,70	25,46

Fonte: Balanço Geral da União

Os registros de apropriações de receitas da alienação de ações de propriedade da União de emissão da Cia. Siderúrgica Paulista - Cosipa e os registros de resgate de garantias junto ao BIS (*Bank for International Settlements*), juntamente com o aumento nas alienações dos estoques reguladores, explicam a variação positiva de 35,87% no item Alienação de Bens.

Por fim, o aumento significativo das Remunerações de Disponibilidades do Tesouro Nacional, com relação ao ano de 2004 justifica-se pela elevação da taxa Selic em 2005, bem como a elevação do saldo médio mensal da conta única neste ano em comparação com o ano anterior.

Dívida Ativa

A conta Dívida Ativa, do grupo Realizável a Longo Prazo, deve registrar a movimentação de créditos da União que, tornados exigíveis por transcurso do prazo de pagamento, devem ser apurados como líquidos e certos e, então, inscritos como Dívida Ativa da União, mediante lançamento inicial a débito, nos termos do artigo 39 da Lei nº 4.320/1964. Por consequência, quando do recebimento de tais créditos a conta é movimentada a crédito.

Os números da tabela a seguir apresentam, por Órgão Superior e por gestão de recursos, os saldos da Conta Dívida Ativa, existentes nos exercícios de 2004 e 2005, de acordo com o respectivo Balanço Geral da União - BGU.

Estoque da Dívida Ativa da União por Órgão Superior e Gestão - 2004 e 2005

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo - em R\$ mil		Var. %
			2004	2005	
Ministério da Agricultura	22000	-	453	-(1)	-
Min. Agr. Pec e Abast.	22000	00001	453	-(1)	-
Ministério da Fazenda - MF	25000	-	257.100.317	257.208.716	0,0
Ministério da Fazenda - MF	25000	00001	256.805.755	256.809.175	0,0
CVM	25203	17202	279.938	371.360	32,7
SUSEP	25208	17203	14.624	28.013	91,6
Banco Central do Brasil	25280	17280	0	168	-
Mini. da Prev. Social - MPAS	33000	-	113.675.653	122.606.483	7,9
INSS	37202	57202	113.675.653	122.606.483	7,9
Min. Planej., Orç. e Gestão - MPOG	20113	-	0	-(1)	-
IBGE	25205	11301	0	-(1)	-
Ministério da Educação - MEC	26000	-	2.874	3.975	38,3
CEFET	26205	15205	2	2	0,0

Nome do Órgão	Código	Gestão	Saldo - em R\$ mil		Var. %
			2004	2005	
UFG	26235	15226	636	636	0,0
UFF	26236	15227	99	285	187,9
UFRGS	26244	15235	1.678	2.593	54,5
UFMS	26283	15269	361	361	0,0
UFOP	26277	15263	98	98	0,0
Min. Desenv. Ind. e Com. Ext. - MDIC	28000	-	254.190	259.938	2,3
INMETRO	30203	18205	252.111	249.521	-1,0
SUFRAMA	20603	19205	2.079	10.417	401,1
Min. Meio Ambiente - MMA	44000	-	326.652	447.573	37,0
Ibama	20701	19211	326.652	447.573	37,0
Min. Minas e Energia - MME	32000	-	12.140	17.720	46,0
ANP	32205	32205	12.140	17.720	46,0
Ministério da Saúde - MS	36000	-	5.207	11.603	122,8
A N Vigil. Sanitária	36212	36212	-(¹)	305	-
Ger. Geral Int.com o SUS	36213	36213	-(¹)	2.820	-
ANS	36213	36213	5.207	8.478	62,8
Ministério dos Transportes - MT	39000	-	-(¹)	949	-
ANTT	39250	39250	-(¹)	949	-
Ministério das Comunicações - MC	41000	-	5.738	24.850	333
ANATEL	41231	41231	5.738	24.590	329
Fuste	41231	41231	-(¹)	260	-
D.A. (contas 01.1.6.0.00.00 e 1.2.2.1.100.00)	-	-	371.383.224	380.581.807	2,5

(¹) Dados inexistentes no Siafi

Fontes: Siafi; Siafi Gerencial e BGU

A questão essencial sobre os números relativos à Dívida Ativa da União é a ausência da devida contabilização das movimentações (inscrições, baixas etc) concernentes ao estoque a cargo da gestão 0001 do Ministério da Fazenda. De fato, conforme tabela anterior, o saldo controlado por aquela gestão é significativamente o mesmo nos exercícios de 2004 e 2005 (R\$ 257 bilhões). Entretanto, no item 7.1 do Relatório do Poder Executivo Federal, constante do Balanço Geral da União, volume I, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN informa que aquele saldo seria da ordem de R\$ 334 bilhões, a demonstrar, pela magnitude da diferença, a não contabilização das movimentações no estoque da dívida.

A STN - na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (inciso I do art. 4º do Decreto nº 3.569/2000, de 6 de setembro de 2000) - aprovou, para vigorar a partir do exercício de 2005, um Manual de Procedimentos da Dívida Ativa (Portaria STN nº 564, de 27/10/2004), com fundamento nas competências estabelecidas no artigo 5º do referido Decreto, complementadas pela atribuição definida no inciso XVII do artigo 9º do Decreto nº 4.643/2003 e, ainda, conforme artigo 18 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Assim, a ausência das contabilizações atinentes às movimentações das contas de dívida ativa é descumprimento de norma contábil específica, emanada da autoridade competente.

No Memorando nº 873/2005/SPOA/SE/MF, de 13 de outubro de 2005, a Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração encaminhou ao Secretário do Tesouro Nacional, para análise, a Nota PGFN nº 591/2005 (de 22/09/2005), que fundamentou proposta do Procurador-Geral da Fazenda Nacional no sentido da revogação da portaria que criou o Manual de Procedimentos da Dívida Ativa e, também, a Nota RFB/CORAT nº 238 (de 14/09/2005) da

Secretaria da Receita Federal, com o mesmo propósito. A Subsecretária esclareceu que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA, tendo assumido a partir do exercício de 2000 a condição de setorial contábil, e considerando que as Unidades Gestoras Siafi das Procuradorias da Fazenda Nacional nos estados não tinham habilitação para efetuar os registros de documentos naquele Sistema, passou ela própria a registrar a movimentação da Dívida Ativa, a partir dos Mapas Gerenciais emitidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Ademais, esclareceu que, na oportunidade da edição do Manual de Procedimentos, a atribuição do registro foi transferida às Unidades da PGFN geradoras das informações. Por fim, pediu uma solução de consenso sobre a questão.

Impende reconhecer que se instaurou um impasse entre STN, SPOA, PGFN e SRF, durante todo o exercício de 2005, no que toca à contabilização das movimentações da Dívida Ativa, restando comprometida a veracidade de demonstrativos contábeis. Trata-se afinal do não-registro da movimentação da dívida ativa a cargo da PGFN, cujo estoque o sistema de informações gerenciais próprio estima ser da ordem de R\$ 334 bilhões.

Por força da ausência de contabilização das operações de dívida ativa a cargo da PGFN, torna-se contra-indicado apresentar números relativos à evolução desse ativo, pois a posição contábil referente ao exercício de 2005 é fundamentalmente a mesma do ano de 2004.

Quanto às receitas do exercício provenientes da Dívida Ativa, elas estão apresentadas na tabela abaixo, com distinção entre receitas de origem previdenciária (D.A.INSS) e todas as demais receitas (D.A.União).

Receitas da Dívida Ativa da União e INSS - 2005

(em R\$)

Especificação	D.A.União	D.A .INSS	Total
Receita	1.358.759.345,10	395.111.572,89	1.753.870.917,99
Juros e Multas	1.506.939.398,80	305.080.917,46	1.812.020.316,26
Total	2.865.698.743,90	700.192.490,35	3.565.891.234,25

Fonte: Siafi

As receitas da dívida ativa contabilizadas em 2005 estão superdimensionadas, pois incluem, indevidamente, receitas que foram efetivamente arrecadadas em 2003 e 2004. De fato, houve naqueles exercícios direcionamento de receitas arrecadadas concernentes aos Programas de Recuperação Fiscal (Refis) e Parcelamento Especial (Paes) para contas de depósitos, ao invés do seu acolhimento nas respectivas contas de receitas, em afronta ao chamado regime de caixa, sediado no art. 39 da Lei nº 4.320/1964, de claro teor: “Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, serão escriturados como receita do exercício em que foram arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias”.

Por todo o exposto, torna-se necessário recomendar ao Ministério da Fazenda obter a necessária coordenação entre os órgãos com responsabilidades na operação e controle da Dívida Ativa - Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Secretaria da Receita Federal

para que haja a devida e tempestiva contabilização desse Ativo, com obediência à Lei nº 4.320/1964 (em especial, quanto ao regime de caixa para as receitas) e as normas contábeis vigentes.

3.3.3 Despesas

A análise dos dispêndios efetuados pelo governo federal pode ser visualizada sob diversos aspectos. No presente caso, 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 permitem a visualização da despesa orçamentária sob diversas classificações, cujos desdobramentos permitem a evidenciação de diversas informações, tais como: a área governamental em que a despesa será realizada, os programas implementados, os órgãos responsáveis pela programação e o efeito econômico da realização da despesa, que serão explicitados nos subtópicos a seguir.

Em determinado momento, procurou-se também evidenciar as despesas que dependem de decisões discricionárias do governo nas alocações de recursos, expurgando, por conseguinte, os gastos relacionados com o Refinanciamento da Dívida Pública e com a Previdência Social.

As despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em 2005, foram aprovadas pela Lei nº 11.100/2005 (LOA 2005) no montante de R\$ 1,606 trilhão. Foi concedido também um total de R\$ 27,9 bilhões referentes a créditos adicionais, perfazendo uma dotação autorizada de R\$ 1,634 trilhão. Desse valor, o governo executou (despesa realizada) R\$ 1,107 trilhão, correspondendo a 68% do valor autorizado.

Despesas por Função/Subfunção

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF nº 42/1999), servindo como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. As despesas realizadas no exercício de 2005, em relação ao ano anterior, estão dispostas abaixo segundo as principais áreas de atuação:

Despesas por Função/Subfunção - Exercícios de 2004 e 2005

		(em R\$)				
Função	Subfunção	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
Legislativa	Ação Legislativa	2.833.118.850	0,31	3.058.244.493	0,28	7,95
	Controle legislativo	368.343.453	0,04	382.212.144	0,03	3,77
	Demais	334.050.475	0,04	366.324.296	0,03	9,66
	Subtotal	3.535.512.778	0,39	3.806.780.934	0,34	7,67
Judiciária	Ação Judiciária	8.069.828.615	0,89	9.492.336.807	0,86	17,63
	Demais	2.461.107.033	0,27	1.182.262.174	0,11	-51,96
	Subtotal	10.530.935.648	1,16	10.674.598.981	0,96	1,36
Essencial à Justiça	Def. do Inter. Públ. Proc. Judic.	1.145.312.291	0,13	1.300.172.179	0,12	13,52
	Defesa da Ordem Jurídica	445.852	0,00	594.775	0,00	33,40
	Represent. Judicial e Extrajud.	10.893.963	0,00	19.597.797	0,00	79,90
	Demais	969.425.554	0,11	1.010.463.459	0,09	4,23
	Subtotal	2.126.077.660	0,23	2.330.828.210	0,21	9,63
Administra- ção	Planejamento e Orçamento	39.276.506	0,00	25.845.155	0,00	-34,20
	Administração Geral	3.490.473.566	0,38	5.486.454.079	0,50	57,18
	Administração Financeira	18.642.451	0,00	24.359.564	0,00	30,67

Função	Subfunção	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
	Controle Interno	6.003.116	0,00	6.484.977	0,00	8,03
	Normatização e Fiscalização	110.603.284	0,01	504.663.609	0,05	356,28
	Tecnologia da Informação	848.918.997	0,09	1.109.503.387	0,10	30,70
	Ordenamento Territorial	6.418.670	0,00	3.881.825	0,00	-39,52
	Formação de Recursos Humanos	48.342.271	0,01	38.347.935	0,00	-20,67
	Administração de Receitas	2.100.257.466	0,23	73.619.928	0,01	-96,49
	Comunicação Social	166.424.229	0,02	166.522.345	0,02	0,06
	Demais	2.101.176.019	0,23	1.645.714.437	0,15	-21,68
	Subtotal	8.936.536.575	0,98	9.085.397.242	0,82	1,67
Defesa Nacional	Defesa Aérea	1.708.249.930	0,19	1.694.617.752	0,15	-0,80
	Defesa Naval	445.516.073	0,05	706.910.585	0,06	58,67
	Defesa Terrestre	463.159.521	0,05	449.067.243	0,04	-3,04
	Demais	10.956.384.582	1,21	12.571.803.178	1,14	14,74
	Subtotal	13.573.310.106	1,49	15.422.398.758	1,39	13,62
Segurança Pública	Policciamento	421.440.925	0,05	499.142.587	0,05	18,44
	Defesa Civil	91.640.035	0,01	197.498.746	0,02	115,52
	Informação e Inteligência	42.370.850	0,00	53.666.883	0,00	26,66
	Demais	2.212.403.937	0,24	2.267.742.951	0,20	2,50
	Subtotal	2.767.855.747	0,30	3.018.051.167	0,27	9,04
Relações Exteriores	Relações Diplomáticas	458.476.110	0,05	508.524.105	0,05	10,92
	Cooperação Internacional	14.323.948	0,00	430.705.862	0,04	2906,89
	Demais	838.967.121	0,09	589.303.668	0,05	-29,76
	Subtotal	1.311.767.179	0,14	1.528.533.635	0,14	16,52
Assistência Social	Assistência ao Idoso	51.209.746	0,01	4.119.835.841	0,37	7945,02
	Assist. ao Portador de Deficiência	101.404.105	0,01	5.369.279.180	0,49	5194,93
	Assist. à Criança e ao Adolescente	570.782.585	0,06	924.678.354	0,08	62,00
	Assistência Comunitária	438.614.155	0,05	499.566.132	0,05	13,90
	Demais	12.701.284.410	1,40	4.892.728.367	0,44	-61,48
	Subtotal	13.863.295.001	1,53	15.806.087.874	1,43	14,01
Previdência Social	Previdência Básica	110.170.605.982	12,13	143.008.244.536	12,92	29,81
	Previdência do Regime Estatutário	38.527.984.588	4,24	41.896.863.419	3,79	8,74
	Previdência Complementar	496.895	0,00	897.986	0,00	80,72
	Previdência Especial	887.623.393	0,10	1.006.104.112	0,09	13,35
	Demais	15.922.728.611	1,75	2.593.414.767	0,23	-83,71
	Subtotal	165.509.439.469	18,22	188.505.524.820	17,03	13,89
Saúde	Atenção Básica	496.372.468	0,05	5.934.194.337	0,54	1095,51
	Assist. Hospitalar e Ambulatorial	1.372.175.439	0,15	18.155.283.049	1,64	1223,10
	Suporte Profilático e Terapêutico	2.396.021.642	0,26	2.970.440.646	0,27	23,97
	Vigilância Sanitária	107.356.098	0,01	185.942.361	0,02	73,20
	Vigilância Epidemiológica	987.748.021	0,11	1.851.385.548	0,17	87,44
	Alimentação e Nutrição	139.589.045	0,02	168.140.905	0,02	20,45
	Demais	27.473.623.178	3,03	7.217.880.552	0,65	-73,73
	Subtotal	32.972.885.891	3,63	36.483.267.398	3,30	10,65
Trabalho	Proteção e Benef. ao Trabalhador	29.000.385	0,00	11.409.903.046	1,03	39243,97
	Relações de Trabalho	5.421.053	0,00	6.956.357	0,00	28,32
	Empregabilidade	216.464.880	0,02	306.993.917	0,03	41,82
	Fomento ao Trabalho	14.422.588	0,00	10.921.037	0,00	-24,28
	Demais	10.441.431.120	1,15	982.139.658	0,09	-90,59
	Subtotal	10.706.740.026	1,18	12.716.914.013	1,15	18,77
Educação	Ensino Fundamental	670.267.439	0,07	1.157.818.303	0,10	72,74
	Ensino Médio	193.630.636	0,02	347.489.190	0,03	79,46
	Ensino Profissional	823.296.765	0,09	1.009.831.625	0,09	22,66
	Ensino Superior	7.178.444.463	0,79	8.233.038.423	0,74	14,69
	Educação Infantil	26.424.810	0,00	36.854.855	0,00	39,47
	Educação de Jovens e Adultos	7.464.650	0,00	670.282.417	0,06	8879,42
	Educação Especial	41.139.020	0,00	65.729.182	0,01	59,77
	Demais	5.592.259.280	0,62	4.666.651.354	0,42	-16,55
	Subtotal	14.532.927.063	1,60	16.187.695.350	1,46	11,39
Cultura	Patrim. Hist., Artíst. e Arqueol.	66.613.198	0,01	74.985.040	0,01	12,57
	Difusão Cultural	100.424.801	0,01	228.071.571	0,02	127,11
	Demais	156.882.555	0,02	191.041.566	0,02	21,77
	Subtotal	323.920.554	0,04	494.098.178	0,04	52,54

Função	Subfunção	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
Direitos da Cidadania	Custódia e Reintegração Social	143.849.800	0,02	150.149.156	0,01	4,38
	Direitos Individ. Coletivos e Difusos	8.152.851	0,00	40.833.996	0,00	400,86
	Assistência aos Povos Indígenas	60.526.736	0,01	68.408.667	0,01	13,02
	Demais	337.814.119	0,04	569.265.160	0,05	68,51
	Subtotal	550.343.506	0,06	828.656.979	0,07	50,57
Urbanismo	Infra-Estrutura Urbana	16.401.647	0,00	1.097.224.165	0,10	6589,72
	Serviços Urbanos	3.518.140	0,00	17.342.350	0,00	392,94
	Transportes Coletivos Urbanos	481.778.672	0,05	799.743.523	0,07	66,00
	Demais	691.009.461	0,08	197.111.409	0,02	-71,47
	Subtotal	1.192.707.920	0,13	2.111.421.447	0,19	77,03
Habitação	Habitação Urbana	-	-	99.703.141	0,01	-
	Demais	489.399.562	0,05	569.926.911	0,05	16,45
	Subtotal	489.399.562	0,05	669.630.052	0,06	36,83
Saneamento	Saneamento Básico Urbano	11.417.042	0,00	88.265.176	0,01	673,10
	Outros	65.132.827	0,01	88.265.176	0,01	35,52
	Subtotal	76.549.869	0,01	88.265.176	0,01	15,30
Gestão Ambiental	Preserv. e Conservação Ambiental	86.567.280	0,01	111.193.547	0,01	28,45
	Controle Ambiental	35.482.092	0,00	43.042.587	0,00	21,31
	Recuperação de Áreas Degradadas	13.197.950	0,00	20.566.167	0,00	55,83
	Recursos Hídricos	307.566.619	0,03	1.022.569.938	0,09	232,47
	Demais	750.629.143	0,08	794.632.226	0,07	5,86
	Subtotal	1.193.443.084	0,13	1.992.004.466	0,18	66,91
Ciência e Tecnologia	Desenvolvimento Científico	167.838.336	0,02	344.139.954	0,03	105,04
	Desenvimto. Tecn. E Engenharia	760.132.987	0,08	961.611.244	0,09	26,51
	Difusão Conhec. Cient. e Tecnol.	12.236.576	0,00	144.516.931	0,01	1081,02
	Demais	1.666.872.839	0,18	1.824.194.260	0,16	9,44
	Subtotal	2.607.080.738	0,29	3.274.462.390	0,30	25,60
Agricultura	Promoção da Produção Vegetal	5.376.754	0,00	1.262.709.601	0,11	23384,61
	Promoção da Produção Animal	16.586.124	0,00	13.771.211	0,00	-16,97
	Defesa Sanitária Vegetal	14.549.228	0,00	14.599.681	0,00	0,35
	Defesa Sanitária Animal	58.918.111	0,01	92.086.556	0,01	56,30
	Abastecimento	531.400.537	0,06	1.151.535.360	0,10	116,70
	Extensão Rural	84.326.412	0,01	174.786.135	0,02	107,27
	Irrigação	230.974.103	0,03	209.524.978	0,02	-9,29
	Demais	6.693.620.553	0,74	5.408.636.754	0,49	-19,20
	Subtotal	7.635.751.822	0,84	8.327.650.276	0,75	9,06
	Organização Agrária	Reforma Agrária	1.242.537.919	0,14	1.676.134.083	0,15
Demais		1.375.088.942	0,15	1.907.061.367	0,17	38,69
Subtotal		2.617.626.861	0,29	3.583.195.450	0,32	36,89
Indústria	Promoção Industrial	15.951.370	0,00	21.611.406	0,00	35,48
	Produção Industrial	135.215	0,00	350.556	0,00	159,26
	Mineração	14.572.336	0,00	38.676.732	0,00	165,41
	Propriedade Industrial	3.242.816	0,00	5.997.951	0,00	84,96
	Normalização e Qualidade	193.919.030	0,02	205.863.084	0,02	6,16
	Demais	1.320.698.340	0,15	1.222.255.756	0,11	-7,45
	Subtotal	1.548.519.107	0,17	1.494.755.484	0,14	-3,47
Comércio e Serviços	Promoção Comercial	5.256.499	0,00	26.158.458	0,00	397,64
	Turismo	125.973.061	0,01	585.251.453	0,05	364,58
	Demais	1.953.199.452	0,22	2.232.158.166	0,20	14,28
	Subtotal	2.084.429.012	0,23	2.843.568.076	0,26	36,42
Comunica-ções	Telecomunicações	120.677.972	0,01	31.693.232	0,00	-73,74
	Demais	375.766.576	0,04	449.529.123	0,04	19,63
	Subtotal	496.444.548	0,05	481.222.355	0,04	-3,07
Energia	Energia Elétrica	41.062.829	0,00	31.257.764	0,00	-23,88
	Petróleo	30.185.908	0,00	62.657.456	0,01	107,57
	Outros Encargos Especiais	2.399.284	0,00	-	-	-100,00
	Demais	322.403.911	0,04	377.039.133	0,03	16,95
	Subtotal	396.051.932	0,04	470.954.353	0,04	18,91
Transporte	Transporte Rodoviário	1.954.651.946	0,22	4.655.887.423	0,42	138,20
	Transporte Ferroviário	75.791.191	0,01	386.367.137	0,03	409,78
	Transporte Hidroviario	207.001.793	0,02	291.184.536	0,03	40,67
	Demais	1.414.103.289	0,16	1.389.506.843	0,13	-1,74
	Subtotal	3.651.548.219	0,40	6.722.945.939	0,61	84,11

Função	Subfunção	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
Desporto e Lazer	Desporto de Rendimento	52.272.315	0,01	36.474.781	0,00	-30,22
	Desporto Comunitário	192.308.694	0,02	358.152.872	0,03	86,24
	Demais	26.838.127	0,00	28.442.163	0,00	5,98
	Subtotal	271.419.136	0,03	423.069.816	0,04	55,87
Encargos Especiais	Serviço Financeiros	-	-	366.101.974	0,03	-
	Refinanciamto. da Dívida Interna	347.568.024.960	38,27	485.368.804.696	43,85	39,65
	Refinanciamto. da Dívida Externa	9.283.115.017	1,02	10.210.347.649	0,92	9,99
	Serviço da Dívida Interna	109.679.702.852	12,08	117.804.578.538	10,64	7,41
	Serviço da Dívida Externa	36.485.954.479	4,02	25.560.009.667	2,31	-29,95
	Transferências	72.071.111.378	7,94	94.100.785.617	8,50	30,57
	Outros Encargos Especiais	27.587.341.193	3,04	24.107.827.418	2,18	-12,61
	Subtotal	602.675.249.879	66,36	757.518.455.560	68,44	25,69
Total (Exceto Encargos)	305.502.519.011	33,64	349.272.275.678	31,56	14,33	
Total (Exceto Encargos e Previdência)	139.993.079.542	15,41	160.766.750.858	14,53	14,84	
Total Geral	908.177.768.890	100,00	1.106.790.731.238	100,00	21,87	

Fonte: Siafi

Conforme observa-se, as despesas realizadas tiveram um incremento de cerca de 22% entre os exercícios de 2004 e 2005. No entanto, se forem excluídos os dispêndios efetuados à conta de “Encargos Especiais” (despesas associadas a encargos da dívida pública e das transferências constitucionais e legais), verifica-se que o incremento diminui para 14% no mesmo período.

No exercício de 2005, os gastos com “Encargos Especiais” representaram aproximadamente 68% do total das despesas, contra 66% em 2004. Somadas as despesas com “Previdência Social”, o índice sobe para 85%, idêntico ao exercício anterior.

Se excluirmos os recursos “Encargos Especiais” e “Previdência Social”, restariam, em 2005, R\$ 161 bilhões (15% do total executado), cuja distribuição teria mais de 60% alocados nas funções “Saúde”, “Assistência Social”, “Trabalho”, “Educação” e “Defesa Nacional”.

É preciso destacar que do total de R\$ 1,107 trilhão de despesas liquidadas em 2005, encontram-se R\$ 34,0 bilhões inscritos em Restos a Pagar Não-Processados, referentes a valores empenhados que não tiveram contrapartida em bens entregues ou serviços prestados, cuja execução deverá ocorrer ao longo do exercício de 2006, ou os mesmos serão cancelados.

No que diz respeito às grandes variações percentuais verificadas em algumas subfunções, verifica-se que decorrem de reclassificações no âmbito da mesma função, haja vista que sempre que há um incremento significativo em uma determinada subfunção, ocorre concomitantemente uma variação negativa nas demais subfunções, ocasionando uma variação de pequena magnitude dentro da função, conforme se verifica nos subtotais da tabela acima.

Despesas por Órgão Superior

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela programação orçamentária, quais sejam, os órgãos da administração federal. A evolução das despesas por órgão e respectivo Poder, entre os anos de 2004 e 2005, está demonstrada a seguir:

Despesas Liquidadas por Poder e Órgão Superior - Exercícios de 2004 e 2005

Cod	Órgão Superior	2004	% Total	2005	(em R\$)	
					% Total	% 2005/2004
01000	Câmara dos Deputados	2.253.695.677	0,25	2.451.530.271	0,22	8,78
02000	Senado Federal	1.984.703.520	0,22	2.242.206.314	0,20	12,97
03000	Tribunal de Contas da União	643.138.879	0,07	705.356.076	0,06	9,67
Subtotal Poder Legislativo		4.881.538.076	0,54	5.399.092.661	0,49	10,60
10000	Supremo Tribunal Federal	231.339.871	0,03	275.772.279	0,02	19,21
11000	Superior Tribunal de Justiça	459.597.067	0,05	502.002.522	0,05	9,23
12000	Justiça Federal	7.780.136.693	0,86	9.671.046.596	0,87	24,30
13000	Justiça Militar	187.406.437	0,02	188.273.858	0,02	0,46
14000	Justiça Eleitoral	2.422.090.353	0,27	2.296.288.251	0,21	-5,19
15000	Justiça do Trabalho	6.786.589.274	0,75	6.580.753.458	0,59	-3,03
16000	Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	792.348.158	0,09	828.600.785	0,07	4,58
Subtotal Poder Judiciário		18.659.507.853	2,05	20.342.737.749	1,84	9,02
20101	Gabinete da Presidência da Republica	1.850.747.853	0,20	1.163.015.862	0,11	-37,16
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	4.732.700	0,00	4.373.748	0,00	-7,58
20113	Minist. do Planejamo., Orçamento e Gestão	1.771.701.747	0,20	1.777.221.290	0,16	0,31
20114	Advocacia-Geral da União	815.343.966	0,09	855.892.288	0,08	4,97
22000	Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	4.367.645.305	0,48	5.699.900.583	0,51	30,50
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	2.979.681.599	0,33	3.490.845.337	0,32	17,15
25000	Ministério da Fazenda	586.357.735.209	64,56	731.066.255.742	66,05	24,68
26000	Ministério da Educação	22.387.192.029	2,47	25.624.075.255	2,32	14,46
28000	Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	1.398.930.087	0,15	1.302.112.145	0,12	-6,92
30000	Ministério da Justiça	4.303.273.005	0,47	4.679.572.257	0,42	8,74
32000	Ministério de Minas e Energia	8.397.796.098	0,92	12.781.577.764	1,15	52,20
33000	Ministério da Previdência Social	137.461.197.081	15,14	159.490.646.509	14,41	16,03
35000	Ministério das Relações Exteriores	1.440.198.115	0,16	1.679.820.014	0,15	16,64
36000	Ministério da Saúde	34.715.366.085	3,82	36.817.985.125	3,33	6,06
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	19.413.194.807	2,14	23.369.738.944	2,11	20,38
39000	Ministério dos Transportes	5.617.888.506	0,62	8.411.537.707	0,76	49,73
41000	Ministério das Comunicações	1.081.642.875	0,12	1.089.979.811	0,10	0,77
42000	Ministério da Cultura	395.924.647	0,04	523.337.293	0,05	32,18
44000	Ministério do Meio Ambiente	1.058.617.765	0,12	1.112.319.649	0,10	5,07
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2.850.348.443	0,31	3.838.320.701	0,35	34,66
51000	Ministério do Esporte	331.736.970	0,04	470.932.316	0,04	41,96
52000	Ministério da Defesa	28.825.171.915	3,17	33.666.892.099	3,04	16,80
53000	Ministério da Integração Nacional	6.504.833.936	0,72	8.040.852.362	0,73	23,61
54000	Ministério do Turismo	374.626.357	0,04	736.948.599	0,07	96,72
55000	Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	6.035.741.643	0,66	8.354.392.798	0,75	38,42
56000	Ministério das Cidades	2.302.412.878	0,25	3.242.855.606	0,29	40,85
Subtotal Poder Executivo		883.043.681.621	97,23	1.079.291.401.803	97,52	22,22
34000	Ministério Público da União	1.593.041.340	0,18	1.757.499.025	0,16	10,32
Total Geral		908.177.768.890	100,00	1.106.790.731.238	100,00	21,87

Fonte: Siafi

Do montante de R\$ 1,107 trilhão referentes às despesas realizadas no exercício de 2005, 97,5% foi executado no âmbito do Poder Executivo, restando 1,8% para o Poder Judiciário, 0,5% para o Poder Legislativo e 0,2% para o Ministério Público da União, tendo sido mantidas, praticamente, as participações percentuais do exercício anterior.

Saliente-se que, em 2005, o elevado montante de despesas contabilizadas nos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, cerca de 66% e 14%, respectivamente, decorreram dos dispêndios referentes à realização de operações oficiais de crédito, pagamento de serviço da dívida pública

interna e externa e refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, além das despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Registre-se que as operações de crédito que implicam a entrada de dinheiro novo, ou seja, não são voltadas ao refinanciamento da dívida, são contabilizadas pelos diversos órgãos beneficiados, e não pelo Ministério da Fazenda.

O Ministério do Turismo foi o órgão que apresentou maior aumento de despesa, vale destacar, 97% de aumento. Em consulta ao Siafi, constatou-se que o aumento ocorrido foi decorrente, sobretudo, dos gastos com investimentos.

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa

As despesas realizadas no biênio 2004/2005, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir:

Dispêndios por Natureza e Grupo de Despesa - Exercícios de 2003 e 2004

		(em R\$)				
Cod	Grupo de Despesa	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
1	Pessoal e Encargos Sociais	89.431.566.170	9,85	94.068.460.585	8,50	5,18
2	Juros e Encargos da Dívida	74.373.387.100	8,19	89.839.644.292	8,12	20,80
3	Outras Despesas Correntes	275.905.843.362	30,38	334.624.223.157	30,23	21,28
Subtotal Despesas Correntes		439.710.796.632	48,42	518.532.328.033	46,85	17,93
4	Investimentos	10.865.980.149	1,20	17.322.104.956	1,57	59,42
5	Inversões Financeiras	21.580.671.764	2,38	21.827.056.812	1,97	1,14
6	Amortização/Refinanciam. da Dívida	436.020.320.346	48,01	549.109.241.437	49,61	25,94
Subtotal Despesas Capital		468.466.972.259	51,58	588.258.403.205	53,15	25,57
Total Geral		908.177.768.891	100,00	1.106.790.731.238	100,00	21,87

Fonte: Siafi

Do quadro acima, sobressaem-se: o acréscimo nos dispêndios com Investimentos de 2004 para 2005 (59%), embora sua participação percentual no total das despesas tenha tido aumento menos expressivo (31%); e a redução da participação percentual dos gastos com “Pessoal e Encargos Sociais”, da ordem de 14%, embora tenha havido aumento nominal de 5%.

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas realizadas nos grupos de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, “Outras Despesas Correntes” (com destaque para a “Terceirização”), e “Investimentos”, visto que os demais itens são tratados quando da análise da dívida pública, no subtópico 3.3.8 deste Relatório.

Despesas com Pessoal

A discriminação dos gastos com pessoal por elemento de despesa, nos exercícios de 2004 e 2005, está demonstrada abaixo:

Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por Elemento de Despesa
Exercícios de 2004 e 2005

(em R\$)

Cod	Despesas com Pessoal e Encargos Especiais	2004	% Total	2005	%	
					Total	2005/2004
01	Aposentadorias e Reformas	24.832.421.763	27,77	27.204.291.484	28,92	9,55
03	Pensões	12.598.811.238	14,09	14.359.048.276	15,26	13,97
04	Contratação por Tempo Determinado	297.107.065	0,33	347.934.329	0,37	17,11
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	135.437.121	0,15	152.195.083	0,16	12,37
08	Outros Benefícios Assistenciais	81.611.885	0,09	82.081.463	0,09	0,58
09	Salário-Família	6.090.519	0,01	5.679.574,74	0,01	-6,75
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil	29.522.190.762	33,01	33.807.108.057	35,94	14,51
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	7.541.312.129	8,43	8.346.007.861	8,87	10,67
13	Obrigações Patronais	4.988.549.513	5,58	832.843.848	0,89	-83,30
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	490.274.464	0,55	432.809.091	0,46	-11,72
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	723.987.914	0,81	816.734.868	0,87	12,81
34	Outras Despesas de Pessoal Dec Contr. Terceirização	15.308.211	0,02	13.863.725	0,01	-9,44
41	Contribuições	369.840.946	0,41	30.579.744	0,03	-91,73
67	Depósitos Compulsórios	50.906.577	0,06	15.425.817	0,02	-69,70
91	Sentenças Judiciais	3.918.212.319	4,38	4.444.491.760	4,72	13,43
92	Despesas de Exercícios Anteriores	3.596.343.028	4,02	2.816.725.296	2,99	-21,68
94	Indenizações Trabalhistas	12.546.078	0,01	52.561.963	0,06	318,95
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	250.614.639	0,28	308.078.345	0,33	22,93
Total		89.431.566.170	100,00	94.068.460.585	100,00	5,18

Fonte: Siafi

Como se pode verificar no quadro acima, a maior parte dos dispêndios com pessoal no exercício de 2005 refere-se ao pagamento de vencimentos de ativos (civil e militar), inativos e pensionistas, nos percentuais de 45%, 29% e 15%, respectivamente, semelhante ao ocorrido em 2004. O incremento com pagamento de despesas de aposentadorias, reformas e pensões foi de 24% no período, enquanto que o aumento dos dispêndios com vencimentos de pessoal civil foi de 15%.

Houve aumento de gastos por conta de contratações por tempo determinado e ressarcimento de pessoal requisitado nos percentuais de 17% e 23%, em detrimento das decorrentes de terceirização (referente à substituição de servidores públicos), cujos gastos foram reduzidos em 9%. A redução de 92% nos dispêndios a título de “Contribuições” decorreu da reclassificação dos pagamentos a inativos e pensionistas de ex-territórios para os elementos de despesa 01 e 03.

Deve ser mencionada a redução ocorrida no elemento “Obrigações Patronais”, haja vista parcela significativa da mesma ter deixado de ser contabilizada no exercício como despesa. A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e Órgãos Superiores da administração pública federal no biênio 2004/2005 está apresentada a seguir:

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais por Poder e Órgão Superior
Exercícios 2004 e 2005

(em R\$)

Cod	Órgão	2004	% Total	2005	%	
					Total	2005/2004
1000	Câmara dos Deputados	1.765.079.741	1,97	1.945.888.703	2,07	10,24
2000	Senado Federal	1.667.459.930	1,86	1.849.164.839	1,97	10,90
3000	Tribunal de Contas da União	553.695.798	0,62	614.778.961	0,65	11,03
Subtotal Poder Legislativo		3.986.235.469	4,46	4.409.832.502	4,69	10,63
10000	Supremo Tribunal Federal	145.757.654	0,16	169.426.672	0,18	16,24

Cod	Órgão	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
11000	Superior Tribunal de Justiça	372.119.503	0,42	393.992.151	0,42	5,88
12000	Justiça Federal	3.388.070.138	3,79	4.124.234.413	4,38	21,73
13000	Justiça Militar	163.068.468	0,18	163.962.956	0,17	0,55
14000	Justiça Eleitoral	1.518.003.672	1,70	1.559.360.924	1,66	2,72
15000	Justiça do Trabalho	6.117.924.950	6,84	5.726.869.933	6,09	-6,39
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	669.349.297	0,75	681.728.867	0,72	1,85
Subtotal Poder Judiciário		12.374.293.682	13,84	12.819.575.915	13,63	3,60
20101	Gabinete da Presidência da Republica	418.870.171	0,47	516.873.306	0,55	23,40
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	2.328.520	0,00	2.371.939	0,00	1,86
20113	Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1.241.391.723	1,39	1.319.641.087	1,40	6,30
20114	Advocacia-Geral da União	739.265.119	0,83	763.955.698	0,81	3,34
22000	Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	1.987.193.535	2,22	2.086.915.113	2,22	5,02
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	719.739.761	0,80	708.735.462	0,75	-1,53
25000	Ministério da Fazenda	11.902.732.018	13,31	12.382.404.351	13,16	4,03
26000	Ministério da Educação	10.673.677.701	11,94	10.997.150.409	11,69	3,03
28000	Minist. do Desenv., Ind.e Comercio	175.835.130	0,20	171.795.352	0,18	-2,30
30000	Ministério da Justiça	2.901.192.936	3,24	3.109.163.172	3,31	7,17
32000	Ministério de Minas e Energia	263.445.768	0,29	310.191.757	0,33	17,74
33000	Ministério da Previdência Social	5.373.944.606	6,01	5.666.002.017	6,02	5,43
35000	Ministério das Relações Exteriores	565.222.935	0,63	565.161.965	0,60	-0,01
36000	Ministério da Saúde	6.790.528.554	7,59	6.392.216.299	6,80	-5,87
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1.237.882.145	1,38	1.222.467.785	1,30	-1,25
39000	Ministério dos Transportes	1.663.668.914	1,86	1.782.853.555	1,90	7,16
41000	Ministério das Comunicações	685.418.408	0,77	717.872.505	0,76	4,73
42000	Ministério da Cultura	137.626.605	0,15	136.031.312	0,14	-1,16
44000	Ministério do Meio Ambiente	557.216.772	0,62	546.683.724	0,58	-1,89
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	431.198.837	0,48	475.612.252	0,51	10,30
51000	Ministério do Esporte	9.837.683	0,01	9.634.493	0,01	-2,07
52000	Ministério da Defesa	22.612.925.817	25,29	24.857.050.783	26,42	9,92
53000	Ministério da Integração Nacional	417.179.332	0,47	438.790.844	0,47	5,18
54000	Ministério do Turismo	23.139.898	0,03	23.398.057	0,02	1,12
55000	Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	9.817.180	0,01	12.828.963	0,01	30,68
56000	Ministério das Cidades	208.071.582	0,23	229.000.266	0,24	10,06
Subtotal Poder Executivo		71.749.351.650	80,23	75.444.802.469	80,20	5,15
34000	Ministério Público da União	1.321.685.372	1,48	1.394.249.698	1,48	5,49
Total		89.431.566.170	100,00	94.068.460.585	100,00	5,18

Fonte: Siafi

Como era de se esperar, a maior parte das despesas com pessoal e encargos encontra-se no âmbito do Poder Executivo (80%), com destaque para o Ministério da Defesa, com 26% do total, devido à concentração do pessoal militar. Porém o aumento das despesas entre os exercícios de 2004 e 2005 foi superior no Poder Legislativo (11%).

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. Essas despesas incluem, dentre outros, o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e custeio.

As despesas previstas nessas peças são freqüentemente objeto de contingenciamento orçamentário, visto que congregam as despesas de custeio da Administração Pública, normalmente

discricionárias, entendidas como sendo aquelas em que o governo tem liberdade de executá-las ou não.

A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa nos exercícios de 2004 e 2005 encontra-se consolidada no quadro a seguir:

Outras Despesas Correntes por Elemento de Despesa - Exercícios de 2004 e 2005

(em R\$)						
Cod	Elemento de Despesa	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
01	Aposentadorias e reformas	81.994.749.884	29,72	91.976.978.940	27,49	12,17
03	Pensões	27.691.990.343	10,04	33.595.085.189	10,04	21,32
04	Contratação por tempo determinado	304.046.928	0,11	421.376.245	0,13	38,59
05	Outros benefícios previdenciários	13.289.457.193	4,82	16.913.379.643	5,05	27,27
06	Benefício mensal ao deficiente e ao idoso	7.575.184.308	2,75	9.334.993.417	2,79	23,23
08	Outros benefícios assistenciais	187.063.975	0,07	207.349.264	0,06	10,84
10	Outros benefícios de natureza social	9.473.050.059	3,43	11.378.702.457	3,40	20,12
14	Diárias - pessoal civil	409.560.721	0,15	444.066.476	0,13	8,43
15	Diárias - pessoal militar	82.590.536	0,03	86.953.251	0,03	5,28
18	Auxílio financeiro a estudantes	2.114.708.858	0,77	1.237.283.448	0,37	-41,49
19	Auxílio-fardamento	12.799.758	0,00	15.495.200	0,00	21,06
20	Auxílio financeiro a pesquisadores	209.191.784	0,08	297.043.893	0,09	42,00
27	Enc.p/ honra de avais, garant.,seg. e sim.	9.800.000	0,00	46.999.998	0,01	379,59
28	Remuneração de Cotas de Fun. Autáq.	0	0,00	69.300.000	0,02	-
30	Material de consumo	5.095.601.710	1,85	5.584.818.972	1,67	9,60
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outr.	18.419.344	0,01	9.343.453	0,00	-49,27
32	Material de distribuição gratuita	642.694.943	0,23	629.580.726	0,19	-2,04
33	Passagens e despesas com locomoção	650.999.268	0,24	648.055.613	0,19	-0,45
35	Serviços de consultoria	116.232.412	0,04	97.224.996	0,03	-16,35
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	691.402.920	0,25	771.738.455	0,23	11,62
37	Locação de mão-de-obra	1.349.710.145	0,49	1.725.152.426	0,52	27,82
38	Arrendamento mercantil	654.214	0,00	76.601	0,00	-88,29
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	13.296.724.515	4,82	14.879.916.670	4,45	11,91
41	Contribuições	23.728.768.906	8,60	28.039.837.058	8,38	18,17
43	Subvenções sociais	122.462.720	0,04	121.966.908	0,04	-0,40
45	Equalização de preços	2.667.588.040	0,97	4.024.072.102	1,20	50,85
46	Auxílio-alimentação	1.287.681.423	0,47	1.487.395.234	0,44	15,51
47	Obrigações tributárias e contributivas	217.690.307	0,08	273.718.385	0,08	25,74
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	4.456.539.520	1,62	6.546.507.447	1,96	46,90
49	Auxílio-transporte	373.633.600	0,14	463.956.087	0,14	24,17
67	Depósitos compulsórios	4.903.349	0,00	2.671.949	0,00	-45,51
81	Distribuição de receitas	67.928.552.231	24,62	89.507.157.446	26,75	31,77
91	Sentenças judiciais	3.778.344.525	1,37	4.792.290.107	1,43	26,84
92	Despesas de exercícios anteriores	2.976.102.396	1,08	3.921.969.707	1,17	31,78
93	Indenizações e restituições	2.976.482.008	1,08	4.889.400.164	1,46	64,27
95	Indenização p/execução trab. de campo	170.460.518	0,06	182.365.232	0,05	6,98
Total		275.905.843.361	100,00	334.624.223.157	100,00	21,28

Fonte: Siafi

Os dispêndios a título de “Outras Despesas Correntes” aumentaram 21% no período. Conforme quadro anteriormente apresentado, a participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, no exercício de 2005, foi da ordem de 30%, mantendo-se inalterada em relação a 2004.

Há que se destacar os gastos com benefícios previdenciários e assistenciais, cerca de 49% do total desse grupo de despesa, aí contabilizados por serem relativos ao Regime Geral de Previdência

Social. São também significativas as despesas com contribuições (8%) e distribuição de receitas a outras esferas de governo (27%), correspondente às transferências constitucionais e legais por repartições de receitas.

Por fim, os gastos realizados a título de “Despesas com Serviços de Terceiros” abrangem, em conjunto, cerca de 5% dos gastos naquele grupo de despesa, compreendendo:

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

Tais dispêndios somaram R\$ 15,5 bilhões em 2004, contra R\$ 17,5 bilhões em 2005, o que significou uma elevação nominal de 13% nesse conjunto de despesas. Faz-se necessário destacar que, dentre tais dispêndios, há despesas decorrentes de contratos de terceirização no serviço público. Os serviços de terceiros não se confundem com a terceirização propriamente dita, uma vez que aqueles são gênero do qual a terceirização é espécie.

Terceirização na Administração Pública

A terceirização compreende, basicamente, a contratação de empresas para desenvolver atividades ligadas à área-meio sem vínculo de subordinação com a Administração, atividades essas anteriormente realizadas por servidores ou empregados do próprio quadro. A terceirização que não atenda a esses requisitos padece de irregularidade, pois viola os dispositivos que regem a matéria no âmbito da Administração Federal, em especial o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, o Decreto nº 2.271/1997 e a legislação trabalhista.

Há que ressaltar que o § 1º do art. 18 da LRF, quando trata dos limites de despesas com pessoal, não abrange todas as modalidades de despesas com serviços de terceiros, mas apenas os contratos de terceirização, como substituição de mão-de-obra, nos termos definidos pelo art. 90 da Lei nº 10.934/2004 (LDO/2005).

A tabela seguinte demonstra os valores gastos com o pagamento de serviços terceirizados, por natureza de despesa detalhada, conforme a metodologia que vem sendo utilizada desde as Contas do Governo do Exercício de 2001.

Despesa com Terceirização por Natureza de Despesa Detalhada - Exercícios de 2004 e 2005

Código	Título	2004	2005	(em R\$)
				% 2005/2004
33903500	Serviços de Consultoria	74.835.314	46.050.820,09	-38,46
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	74.635.314	46.049.830	-38,30
33903596	Serviços de Consultoria - Pagto Antecipado	200.000	990	-99,51
33903600	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	441.907.915	481.659.527	9,00
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	100.065.567	105.249.672	5,18
33903607	Estagiários	47.047.493	53.555.095	13,83
33903610	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	3.232.067	9.829.920	204,14
33903618	Manutenção e Conserv. de Equipamentos	1.506.454	2.209.818	46,69

Código	Título	2004	2005	% 2005/2004
33903620	Manutenção e Conserv. de Veículos	670.862	581.171	-13,37
33903621	Manut. e Cons .de B. Móveis de Outras Naturezas	985.501	1.006.688	2,15
33903622	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	4.660.351	5.344.022	14,67
33903624	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	1.375.189	1.627.525	18,35
33903625	Serviços de Limpeza e Conservação	1.597.071	1.604.894	0,49
33903626	Serviços Domésticos	282.809	263.366	-6,88
33903627	Serviços de Comunicação em Geral	410.012	420.059	2,45
33903634	Serviços de Perícias Médicas por Benefícios	77.451.994	99.748.498	28,79
33903635	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	202.622.544	200.218.797	-1,19
33903700	Locação de Mão-de-Obra	1.283.175.737	1.624.380.775	26,59
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	407.036.208	568.568.160	39,68
33903702	Limpeza e Conservação	387.618.002	450.202.266	16,15
33903703	Vigilância Ostensiva	406.440.370	486.256.413	19,64
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	45.408.699	67.956.931	49,66
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	29.763.265	40.517.487	36,13
33903706	Manutenção e Conservação de Bens Móveis	6.909.193	10.879.518	57,46
33903900	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	4.190.577.563	5.367.802.381	28,09
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	654.605.213	1.175.915.133	79,64
33903908	Manutenção de Software	83.931.786	98.193.064	16,99
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	353.219.941	402.669.300	14,00
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	295.135.726	302.198.291	2,39
33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	61.692.098	73.382.793	18,95
33903920	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	38.588.728	49.534.121	28,36
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	9.718.080	15.460.176	59,09
33903946	Serviços Domésticos	7.030.055	9.391.346	33,59
33903954	Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar	4.028.356	3.712.215	-7,85
33903956	Serv. de Perícia Médica/Odontolog P/Benefícios	3.355.080	1.404.994	-58,12
33903957	Serviços de Proc. de Dados	1.428.904.057	1.716.336.358	20,12
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	338.862.259	404.760.077	19,45
33903973	Transporte de Servidores	35.111.611	51.763.208	47,42
33903977	Vigilância Ostensiva	108.297.349	137.952.451	27,38
33903978	Limpeza e Conservação	171.330.102	187.835.335	9,63
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	513.852.081	675.667.867	31,49
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	82.915.040	61.625.654	-25,68
Total		5.990.496.526	7.519.893.503	25,53

Fonte: Siafi

Da tabela anterior, verifica-se que, entre 2004 e 2005, o aumento dos gastos totais realizados com terceirização no setor público resultou fundamentalmente da variação ocorrida nos subelementos de despesa “Perícias Técnicas - Justiça Gratuita” (204%); “Serviços Técnicos Profissionais” (80%); e “Serviços de Caráter Secreto ou Reservado” (59%). Vale ressaltar, ainda, que o elemento de despesa “Serviços de Consultoria”, apresentou decréscimo de 38%, no exercício de 2005, em comparação com 2004, o que porém não foi suficiente para reduzir os gastos totais com terceirização.

Em 2005, dentre as despesas consideradas como terceirização, destacam-se os gastos efetuados com “Apoio Administrativo, Técnico e Operacional - Pessoa Física” (8% do total terceirizado), “Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional - Pessoa Jurídica” (9% do total terceirizado), “Serviços Técnicos Profissionais” (16% do total terceirizado) e “Serviços de Processamento de Dados” (23% do total terceirizado). Essas despesas representaram, como se pode observar, mais de 55% do total de gastos diretos com terceirização.

O quadro a seguir evidencia a evolução da terceirização por Órgão Superior.

Despesa com Terceirização por Órgão Superior - Exercícios de 2004 e 2005

		(em R\$)		
Cód	Órgão Superior	2004	2005	% 2005/2004
01000	Câmara dos Deputados	60.970.655,23	71.069.190,16	16,56
02000	Senado Federal	76.555.322,67	103.493.116,63	35,19
03000	Tribunal de Contas da União	24.678.595,61	23.294.554,36	-5,61
Subtotal do Poder Legislativo		162.204.573,51	197.856.861,15	21,98
10000	Supremo Tribunal Federal	33.300.802,57	38.682.456,79	16,16
11000	Superior Tribunal de Justiça	20.932.860,25	25.350.286,02	21,10
12000	Justiça Federal	130.575.142,19	157.221.978,62	20,41
13000	Justiça Militar	3.686.374,20	3.883.038,07	5,33
14000	Justiça Eleitoral	162.920.600,29	150.459.994,71	-7,65
15000	Justiça do Trabalho	57.873.214,13	77.714.391,10	34,28
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	15.443.433,51	17.100.263,62	10,73
Subtotal do Poder Judiciário		424.732.427,14	470.412.408,93	10,76
20101	Gabinete da Presidência da República	80.351.839,59	99.297.750,98	23,58
20102	Gabinete da Vice-Presidência da República	189.822,21	166.104,53	-12,49
20113	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	106.549.585,22	115.781.534,00	8,66
20114	Advocacia-Geral da União	22.636.778,10	29.543.822,72	30,51
22000	Minist. da Agricul., Pecuária e Abastecimento	133.263.997,78	165.552.476,32	24,23
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	171.715.515,04	212.024.648,97	23,47
25000	Ministério da Fazenda	904.057.213,11	1.105.652.369,76	22,30
26000	Ministério da Educação	977.106.449,46	1.281.983.582,88	31,20
28000	Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	143.247.175,37	165.814.532,25	15,75
30000	Ministério da Justiça	157.213.954,86	177.073.781,49	12,63
32000	Ministério de Minas e Energia	144.990.885,37	220.735.902,27	52,24
33000	Ministério da Previdência Social	576.516.893,50	630.397.855,14	9,35
35000	Ministério das Relações Exteriores	191.614.493,30	190.098.854,12	-0,79
36000	Ministério da Saúde	404.907.767,22	578.105.231,22	42,77
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	141.568.041,70	171.946.104,90	21,46
39000	Ministério dos Transportes	145.004.150,55	176.602.836,49	21,79
41000	Ministério das Comunicações	62.554.920,57	100.221.546,81	60,21
42000	Ministério da Cultura	44.964.037,37	85.854.998,72	90,94
44000	Ministério do Meio Ambiente	91.337.250,22	122.118.271,48	33,70
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	43.014.767,85	61.253.620,59	42,40
51000	Ministério do Esporte	13.950.134,80	14.295.599,91	2,48
52000	Ministério da Defesa	646.788.352,68	881.750.436,60	36,33
53000	Ministério da Integração Nacional	42.950.110,21	51.541.554,96	20,00
54000	Ministério do Turismo	13.502.223,14	26.547.344,07	96,61
55000	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	14.028.590,92	25.400.341,75	81,06
56000	Ministério das Cidades	74.914.079,26	90.809.188,26	21,22
Subtotal do Poder Executivo		5.348.939.029,40	6.780.570.291,19	26,76
34000	Ministério Público da União	54.620.504,80	71.053.941,87	30,09
Total Geral		5.990.496.534,85	7.519.893.503,14	25,53

Fonte: Siafi

Destaca-se o incremento de gastos com terceirização do Ministério do Turismo (97%), do Ministério da Cultura (91%), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (81%), do Ministério das Comunicações (60%) e do Ministério de Minas e Energia (52%). Os aumentos nos Ministérios da Saúde (43%) e da Defesa (36%) também merecem atenção, dada a magnitude dos valores envolvidos.

Os resultados sobre terceirização nos órgãos do setor público também podem ser obtidos a partir do cotejo entre os dados da execução indireta e as informações de gastos com pessoal. A partir dessa relação, pode-se identificar indícios de um processo de contratações de pessoal, a título de

prestação de serviços públicos ou fornecimento de mão-de-obra, sem o estabelecimento de um vínculo efetivo com a Administração Pública.

A relação das despesas com terceirização, segundo cada Órgão Superior, e as respectivas despesas efetuadas com pessoal e encargos sociais, realizadas no exercício de 2005, estão consolidadas abaixo:

Terceirização X Despesa de Pessoal no Exercício de 2005

Órgão Superior	(em R\$)		
	Terceirização (A)	Pessoal e Enc. Sociais (B)	% A/B
01000 Câmara dos Deputados	71.069.190,16	1.945.888.702,66	3,65
02000 Senado Federal	103.493.116,63	1.849.164.838,70	5,60
03000 Tribunal de Contas da União	23.294.554,36	614.778.961,00	3,79
Subtotal do Poder Legislativo	197.856.861,15	4.409.832.502,36	4,49
10000 Supremo Tribunal Federal	38.682.456,79	169.426.671,75	22,83
11000 Superior Tribunal de Justiça	25.350.286,02	393.992.151,00	6,43
12000 Justiça Federal	157.221.978,62	4.124.234.413,09	3,81
13000 Justiça Militar	3.883.038,07	163.962.956,13	2,37
14000 Justiça Eleitoral	150.459.994,71	1.559.360.923,67	9,65
15000 Justiça do Trabalho	77.714.391,10	5.726.869.932,78	1,36
16000 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	17.100.263,62	681.728.867,00	2,51
Subtotal do Poder Judiciário	470.412.408,93	12.819.575.915,42	3,67
20101 Gabinete da Presidência da República	99.297.750,98	516.873.306,31	19,21
20102 Gabinete da Vice-Presidência da República	166.104,53	2.371.939,22	7,00
20113 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	115.781.534,00	1.319.641.086,90	8,77
20114 Advocacia-Geral da União	29.543.822,72	763.955.697,54	3,87
22000 Minist. da Agricul., Pecuária e Abastecimento	165.552.476,32	2.086.915.112,73	7,93
24000 Ministério da Ciência e Tecnologia	212.024.648,97	708.735.462,35	29,92
25000 Ministério da Fazenda	1.105.652.369,76	12.382.404.351,36	8,93
26000 Ministério da Educação	1.281.983.582,88	10.997.150.409,06	11,66
28000 Ministério do Desenvolvimento, Ind. e Comércio	165.814.532,25	171.795.351,94	96,52
30000 Ministério da Justiça	177.073.781,49	3.109.163.171,91	5,70
32000 Ministério de Minas e Energia	220.735.902,27	310.191.757,47	71,16
33000 Ministério da Previdência Social	630.397.855,14	5.666.002.016,56	11,13
35000 Ministério das Relações Exteriores	190.098.854,12	565.161.964,55	33,64
36000 Ministério da Saúde	578.105.231,22	6.392.216.298,82	9,04
38000 Ministério do Trabalho e Emprego	171.946.104,90	1.222.467.785,45	14,07
39000 Ministério dos Transportes	176.602.836,49	1.782.853.555,31	9,91
41000 Ministério das Comunicações	100.221.546,81	717.872.504,84	13,96
42000 Ministério da Cultura	85.854.998,72	136.031.312,42	63,11
44000 Ministério do Meio Ambiente	122.118.271,48	546.683.724,37	22,34
49000 Ministério do Desenvolvimento Agrário	61.253.620,59	475.612.252,48	12,88
51000 Ministério do Esporte	14.295.599,91	9.634.493,23	148,38
52000 Ministério da Defesa	881.750.436,60	24.857.050.783,06	3,55
53000 Ministério da Integração Nacional	51.541.554,96	438.790.843,86	11,75
54000 Ministério do Turismo	26.547.344,07	23.398.057,34	113,46
55000 Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	25.400.341,75	12.828.963,38	197,99
56000 Ministério das Cidades	90.809.188,26	229.000.266,11	39,65
Subtotal do Poder Executivo	6.780.570.291,19	75.444.802.468,57	8,99
34000 Ministério Público da União	71.053.941,87	1.394.249.698,29	5,10
Total Geral	7.519.893.503,14	94.068.460.584,64	7,99

Fonte: Siafi

Pelo quadro acima, verifica-se, em termos de execução orçamentária, uma relação desproporcional entre o total das despesas vinculadas à terceirização presentes em alguns órgãos

superiores, a exemplo dos Ministérios de Minas e Energia (71%), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC (97%), do Turismo - MT, (113%), do Esporte - ME (148%) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (198%).

Tais números, embora bastante inferiores aos verificados no exercício de 2004 - exceto no caso do Ministério de Minas e Energia que não constava dessa lista, não permitem afastar a hipótese de substituição de servidores da atividade-fim.

Despesas com Investimentos

Os investimentos compreendem as despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente. As despesas com investimentos têm sido, historicamente, objeto da edição dos denominados decretos de contingenciamento, uma vez que a limitação de empenho e movimentação financeira incide sobre as denominadas “OCC”, “Outras Despesas de Custeio e Capital”, representando dispêndios com custeio e investimento.

Essa particularidade pode ser evidenciada no distanciamento entre a previsão inicialmente estabelecida na LOA e o valor efetivamente realizado a título de investimentos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social ao longo dos exercícios financeiros de 2004 e 2005, como mostra o quadro a seguir:

Despesas com Investimentos - Previsão e Execução - Exercícios de 2004 e 2005

	(em R\$)		
	Dotação Autorizada (A)	Execução da Despesa (B)	B/A
Investimentos 2004	15.246.447.994	10.865.980.149	71,27
Investimentos 2005	23.374.544.938	17.322.104.956	74,12
2005/2004	53,31	59,42	-

Fonte: Siafi

O percentual de execução das despesas originalmente previstas aumentou de 71% para 74% entre os exercícios de 2004 e 2005. O montante da dotação autorizada elevou-se 53%, e o da despesa executada, por sua vez, teve um incremento de 59%.

É preciso enfatizar que, dos R\$ 17,3 bilhões executados em 2005, R\$ 15,6 bilhões foram realizados no último quadrimestre, ou seja, 90% de todo o gasto foi realizado em um período correspondente a 33% do período, mostrando que o gasto com investimento carece de uniformidade ao longo do tempo.

Relevante também o fato de que R\$ 11,2 bilhões dos gastos de 2005 são referentes à inscrição de restos a pagar não-processados, valores que deverão ser efetivamente executados apenas no transcorrer de 2006, ou serão cancelados.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por órgão em 2005, comparado ao exercício de 2004:

Despesas com Investimentos por Poder e Órgão Superior - Exercícios de 2004 e 2005

		(em R\$)				
Cód	Órgão Superior	2004	% Total	2005	% Total	% 2005/2004
1000	Câmara dos Deputados	32.161.022	0,30	13.919.995	0,08	-56,72
2000	Senado Federal	48.757.103	0,45	69.700.481	0,40	42,95
3000	Tribunal de Contas da União	12.630.269	0,12	4.859.514	0,03	-61,52
Subtotal Poder Legislativo		93.548.394	0,86	88.479.990	0,51	-5,42
10000	Supremo Tribunal Federal	10.447.334	0,10	19.942.520	0,12	90,89
11000	Superior Tribunal de Justiça	7.462.343	0,07	14.293.519	0,08	91,54
12000	Justiça Federal	142.038.340	1,31	177.218.174	1,02	24,77
13000	Justiça Militar	6.133.194	0,06	3.564.861	0,02	-41,88
14000	Justiça Eleitoral	220.057.604	2,03	89.695.652	0,52	-59,24
15000	Justiça do Trabalho	231.960.613	2,13	285.523.526	1,65	23,09
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	27.481.332	0,25	48.704.042	0,28	77,23
Subtotal Poder Judiciário		645.580.760	5,94	638.942.295	3,69	-1,03
20101	Gabinete da Presidência da Republica	84.853.918	0,78	67.110.484	0,39	-20,91
20102	Gabinete da Vice-Presidência da Republica	109.607	0,00	6.845	0,00	-93,75
20113	Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	23.846.674	0,22	12.156.011	0,07	-49,02
20114	Advocacia-Geral da União	12.841.547	0,12	7.322.973	0,04	-42,97
22000	Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	147.569.786	1,36	310.033.193	1,79	110,09
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	230.376.989	2,12	362.182.983	2,09	57,21
25000	Ministério da Fazenda	111.902.445	1,03	390.218.124	2,25	248,71
26000	Ministério da Educação	533.901.754	4,91	1.077.342.405	6,22	101,79
28000	Minist. do Desenvolvimento, Ind. e Comercio	114.860.354	1,06	83.248.552	0,48	-27,52
30000	Ministério da Justiça	534.173.342	4,92	509.811.479	2,94	-4,56
32000	Ministério de Minas e Energia	37.761.069	0,35	20.248.022	0,12	-46,38
33000	Ministério da Previdência e Assist. Social	34.718.482	0,32	71.573.704	0,41	106,15
35000	Ministério das Relações Exteriores	28.801.956	0,27	65.654.192	0,38	127,95
36000	Ministério da Saúde	1.787.014.030	16,45	2.009.922.741	11,60	12,47
38000	Ministério do Trabalho E Emprego	24.588.088	0,23	25.010.084	0,14	1,72
39000	Ministério dos Transportes	2.083.952.770	19,18	4.915.959.617	28,38	135,90
41000	Ministério das Comunicações	39.357.537	0,36	42.129.977	0,24	7,04
42000	Ministério da Cultura	47.673.233	0,44	71.663.993	0,41	50,32
44000	Ministério do Meio Ambiente	58.047.706	0,53	70.448.758	0,41	21,36
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	297.927.151	2,74	393.274.604	2,27	32,00
51000	Ministério do Esporte e Turismo	149.815.663	1,38	253.254.575	1,46	69,04
52000	Ministério da Defesa	1.671.037.718	15,38	2.019.022.276	11,66	20,82
53000	Ministério da Integração Nacional	703.571.367	6,47	1.443.302.616	8,33	105,14
54000	Ministério do Turismo	169.592.226	1,56	447.326.380	2,58	163,77
55000	Ministério da Assistência Social	138.805.289	1,28	218.050.946	1,26	57,09
56000	Ministério das Cidades	1.012.108.432	9,31	1.624.469.854	9,38	60,50
Subtotal Poder Executivo		10.079.209.133	92,76	16.510.745.388	95,32	63,81
34000	Ministério Público da União	47.641.865	0,44	83.937.282	0,48	76,18
Total		10.865.980.149	100	17.322.104.956	100	59,42

Fonte: Siafi

Cerca de 61% dos investimentos, no exercício de 2005, concentraram-se nos Ministérios da Saúde, Transportes, Defesa e Cidades. O Ministério dos Transportes, além de ser o de maior participação na despesa realizada, foi também o que teve um dos maiores incrementos do ano de 2004 para o ano de 2005 (136%), juntamente com os da Fazenda (249%) e do Turismo (164%). As maiores reduções foram verificadas no Gabinete da Vice-Presidência da Republica (-94%), no Tribunal de Contas da União (-62%), na Justiça Eleitoral (-59%) e na Câmara dos Deputados (-57%).

Restos a Pagar

O acompanhamento e o controle das contas referentes a restos a pagar merecem destaque em virtude do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos exercícios. Dada sua magnitude, os restos a pagar são de importância fundamental na análise da execução orçamentária e financeira de cada exercício.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, as despesas legalmente empenhadas mas não-pagas são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não-processados. No último caso, enquadram-se as despesas não-liquidadas, seja porque o credor ainda não cumpriu sua obrigação de dar ou fazer, seja porque a Administração ainda não verificou o cumprimento da obrigação por parte do terceiro.

Os restos a pagar processados referem-se a despesas já liquidadas, ou seja, obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela Administração, mas ainda não-pagas.

O não implemento dos três estágios da despesa no decorrer do ano para o qual foi consignado o orçamento conduz necessariamente a um acompanhamento que transcende o próprio exercício, já que o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo do exercício seguinte e sofrer mudanças, caso tais recursos sejam futuramente objeto de cancelamento.

Ademais, é importante registrar, conforme já abordado, que o pagamento de restos a pagar, quando concernente a despesas primárias, impacta o cálculo do resultado primário, o que determina uma concorrência na efetivação de tais despesas com as atinentes ao orçamento vigente no exercício. De igual forma, o não-pagamento de despesas primárias no exercício de competência impacta positivamente seu resultado primário.

O quadro a seguir registra a execução em 2005 dos restos a pagar inscritos ao final de 2004 ou em exercícios anteriores, e que tiveram o prazo de validade prorrogados. As informações relativas à inscrição do ano de 2005 são tratadas no subtópico “3.3.5 Gestão Fiscal”.

Restos a Pagar por Poder e Órgão - Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

PODER/ÓRGÃO	RP PROCESSADOS(1)				RP NÃO-PROCESSADOS			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Executivo	4.056.038	420.000	2.726.167	909.873	16.028.697	3.998.923	9.018.687	1.590.516
Gabinete da Presidência da República	22.637	492	18.867	3.278	81.351	18.374	62.563	413
Gabinete da Vice-Presidência da República	72	0	0	72	0	0	0	0
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	14.853	6.241	8.613	0	245.739	68.339	177.042	359
Advocacia-Geral da União	13.373	4	551	12.818	15.531	1.312	14.206	14
Ministério da Agric., Pecuária e Abast.	187.598	77.485	83.628	26.485	110.650	13.388	92.148	5.114
Ministério da Ciência e Tecnologia	184.522	25.563	156.386	2.574	160.748	18.327	125.059	17.362
Ministério da Fazenda	69.576	554	54.695	14.328	4.208.103	2.256.818	1.950.983	301
Ministério da Educação	1.223.177	89.155	933.201	200.821	939.312	54.208	673.153	21.352
Ministério do Desenv. Indústria e Comércio	272.735	1.750	270.132	852	99.546	30.894	68.565	87
Ministério da Justiça	62.486	2.367	40.633	19.486	319.440	70.491	233.051	15.898
Ministério de Minas e Energia	20.526	3.921	14.175	2.430	70.033	54.961	15.025	47
Ministério Previdência Social	144.965	34.894	103.358	6.713	481.123	374.501	103.689	2.933
Ministério das Relações Exteriores	42.284	5	37.077	5.202	16.864	9.496	7.363	5
Ministério da Saúde	774.102	98.711	376.155	299.236	2.531.794	339.561	1.578.491	613.741
Ministério do Trabalho e Emprego	2.314	98	1.004	1.212	295.078	21.549	273.526	3

PODER/ÓRGÃO	RP PROCESSADOS(1)				RP NÃO-PROCESSADOS			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Ministério dos Transportes	185.619	295	142.900	42.424	1.246.289	130.177	838.008	86.670
Ministério das Comunicações	5.784	8	5.773	3	101.688	46.406	55.259	23
Ministério da Cultura	4.179	73	1.864	2.242	88.401	14.109	72.963	1.329
Ministério do Meio Ambiente	6.136	234	4.782	1.120	123.875	24.626	89.129	7.761
Ministério do Desenvolvimento Agrário	77.902	39.901	33.598	4.403	795.749	275.268	519.492	989
Ministério do Esporte	14.778	9.580	2.754	2.445	125.657	13.781	83.654	215
Ministério da Defesa	290.482	6.382	261.976	22.124	1.031.762	31.351	850.321	149.599
Ministério da Integração Nacional	167.436	7.929	86.683	72.824	1.774.096	47.312	412.512	537.083
Ministério do Turismo	12.607	3.797	6.980	1.830	117.681	20.027	89.695	7.959
Ministério do Desen. Soc. e Comb. à Fome	166.855	8.547	22.873	135.434	194.384	36.543	92.047	65.794
Ministério das Cidades	89.040	2.014	57.509	29.517	853.803	27.104	540.743	55.465
Legislativo	57.569	37	13.327	44.205	169.106	33.125	135.548	433
Câmara dos Deputados	38.087	0	643	37.444	79.804	19.588	60.037	179
Senado Federal	13.486	9	12.085	1.392	44.666	10.059	34.369	238
Tribunal de Contas da União	5.996	28	599	5.369	44.636	3.478	41.142	16
Judiciário	217.105	596	61.620	154.887	1.039.235	272.363	715.407	51.466
Supremo Tribunal Federal	1.838	4	1.003	831	23.965	4.971	18.922	72
Superior Tribunal de Justiça	3.771	0	196	3.575	19.299	2.582	16.679	38
Justiça Federal	148.352	313	6.682	141.356	459.431	183.095	275.742	595
Justiça Militar	1.287	0	1.229	58	7.144	552	6.033	559
Justiça Eleitoral	7.042	217	4.783	2.042	178.487	25.008	152.916	563
Justiça do Trabalho	43.445	52	43.178	214	309.099	40.089	220.274	48.736
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	11.370	10	4.549	6.811	41.810	16.066	24.841	903
Ministério Público da União	7.024	10	499	6.515	67.718	2.266	65.212	240
Total	4.337.736	420.643	2.801.613	1.115.480	17.304.756	4.306.677	9.934.854	1.642.655

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Portaria STN nº 165/2006

(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores.

Ressalte-se que os dados divulgados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Portaria STN nº 165/2006, apresentam divergências em relação aos consignados no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado da União (RGF), objeto da Portaria STN nº 89, de 14 de fevereiro de 2005. Assim, enquanto que no RGF é informado o montante de restos a pagar de R\$ 22,3 bilhões, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária é registrado o valor de R\$ 21,6 bilhões, o que consigna uma divergência de R\$ 631,0 milhões.

Como os dois demonstrativos são elaborados pela mesma Secretaria tendo por base o SIAFI, os números divulgados deveriam ser exatamente os mesmos. Suscitada a apresentar esclarecimentos, a Secretaria do Tesouro Nacional informou:

A divergência dos restos a pagar entre o RGF Consolidado de 2004 e o RREO de dezembro de 2005 ocorre por duas razões:

1) Critério de apuração - RP PROCESSADOS

No RGF Consolidado de 2004, a apuração é feita com os saldos das contas de obrigação registradas no Passivo do Balanço Patrimonial da União. A relação das contas consta na metodologia do demonstrativo divulgada no RGF. No RREO de dezembro de 2005, a apuração é feita pelas contas de controle da execução de RP (292410508+292410510+292410590+292410591). O motivo da divergência está exatamente neste ponto pois algumas contas de obrigação não têm reflexo nas contas de controle de RP pois o registro em determinadas contas de obrigação não necessariamente aciona o registro nas contas de controle da execução. Um exemplo disso são as contas de obrigação que representam Pessoal a Pagar que estão registradas no Passivo da União porém não estão compondo os saldos das contas de controle de RP.

2) Variação Cambial - RP NÃO PROCESSADOS

Já nos RP Não Processados a divergência ocorre devido à variação cambial das contas das UG's do exterior. No RGF a apuração é feita pela conta 212160202, no exercício de 2004. No RREO a apuração é feita pela conta 195100000, no exercício de 2005. [...]

Observa-se, entretanto, que as contas consultadas deveriam direcionar ao mesmo montante de restos a pagar. A contabilidade pública tem por finalidade básica registrar os atos e fatos que alteram o patrimônio qualitativa ou quantitativamente, não sendo admissível registros diferenciados para a mesma ocorrência. O referido assunto está sendo tratado no âmbito do processo TC 007.465/2005-0.

Como pode ser verificado, o volume de restos a pagar inscritos em 2004, para pagamento em 2005, foi representativo, atingindo, consoante o Relatório Resumido, R\$ 21,6 bilhões. Tal valor corresponde a mais de três vezes a dotação orçamentária final do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 2005, e se aproxima de todo o valor pago no âmbito do Ministério da Educação no exercício em análise: R\$ 24,3 bilhões.

Do montante inscrito, R\$ 17,3 bilhões referem-se a restos a pagar não processados. Segundo a ordem dos recursos envolvidos, os Ministérios da Fazenda e da Saúde, somados, foram responsáveis por 35% dos recursos inscritos em restos a pagar.

O sobredito montante de restos a pagar, em que pese ser bastante significativo, representou 68% dos recursos inscritos ao final de 2003, para pagamento em 2004, conforme demonstrado a seguir:

**Restos a Pagar - Processados e Não-Processados
Exercícios de 2004 e 2005**

(em R\$ milhares)

Para Pgto em / Inscrito em	Processados	Não-processados	Total
2004/2003	7.925.682	23.754.861	31.680.543
2005/2004	4.337.736	17.304.756	21.642.492
Variação	-45%	-27%	-32%

Fonte: Relatórios Resumido da Execução Orçamentária - Portarias STN nº 57/2005 e nº 165/2006

Dos recursos inscritos ao final de 2004, verifica-se que 22% foram cancelados em 2005, ou seja, R\$ 4,7 bilhões. A tabela a seguir demonstra as inscrições e os cancelamentos efetivados por grupo de despesa:

**Restos a Pagar por Grupo de Despesa - Inscrição e Cancelamento
Exercício de 2004**

(em R\$ milhares)

Grupo de Despesa	Processados			Não-Processados		
	Inscritos (A)	Cancelados (B)	B/A %	Inscritos (C)	Cancelados (D)	D/C %
Pessoal e Encargos Sociais	448.208	113.469	25,32	602.485	175.434	29,12
Juros e Encargos da Dívida	22.781	47	0,21	177.201	177.193	100,00
Outras Despesas Correntes	2.197.885	163.808	7,45	7.299.350	1.912.901	26,21
Investimentos	1.288.107	129.107	10,02	5.512.875	431.765	7,83
Inversões Financeiras	360.948	14.139	3,92	2.642.601	539.252	20,41
Amortização/Refin.da Dív.	19.807	73	0,37	1.070.244	1.070.132	99,99
TOTAL	4.337.736	420.643	9,70	17.304.756	4.306.677	24,89

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Portaria STN nº 165, de 27/01/2006

Conforme pode ser observado, 25% dos recursos inscritos a título de restos a pagar não-processados foram cancelados. Desse montante, destacam-se os valores inscritos para pagamento de amortização da dívida, no valor de R\$ 1,1 bilhão, os quais foram quase integralmente cancelados.

3.3.4 Benefícios Financeiros, Tributários e Creditícios

A Constituição Federal, no 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 dispositivo constitucional expressa a 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. Decorre do texto constitucional, conforme acentuam renomados autores, como Celso Ribeiro Bastos e Pinto Ferreira, que esse dispositivo possui natureza exemplificativa, sendo o conjunto das renúncias fiscais dividido em três espécies: benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Os benefícios ou gastos tributários são reduções dos campos de incidência das normas jurídicas tributárias que incorrem em renúncias de receitas a partir dos seguintes instrumentos legais ou institutos jurídicos: anistia, remissão, isenção em caráter não-geral, crédito presumido, deduções, reduções de valor devido de tributo em si, decorrentes de alteração de alíquotas e base de cálculo, alíquota zero, entre outros.

Os benefícios ou subsídios financeiros, por sua vez, são os desembolsos efetivos realizados por meio de 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 4.320/1964, 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 e social, bem como 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, dos recursos do Tesouro Nacional e/ou de fundos públicos alocados e aplicados nos empréstimos e financiamentos têm taxas inferiores ao custo de captação. Dentre os vários métodos aplicados nas previsões, o mais utilizado é o que compara a taxa com o custo de

oportunidade de captação do governo, atualmente, pela variação da taxa média ajustada dos financiamentos diários, apurados pelo Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic).

Feitas as considerações preliminares, ressalta-se que os valores dos gastos ou benefícios tributários em 2005 são estimados, vez que aqueles efetivamente realizados não estão disponíveis, segundo as Secretarias da Receita Federal e da Previdência Social, pois há uma defasagem de cerca de um ano na coleta das informações. Apenas a Secretaria de Política Econômica apresentou os dados efetivos para o ano de 2005, mas sem regionalização. Assim, o conjunto dos benefícios tributários, financeiros e creditícios correspondeu em 2005 a uma estimativa de R\$ 62,89 bilhões. Esse valor representou o equivalente a 18% do total de gastos diretos realizados por intermédio dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no exercício de 2005, R\$ 349,27 bilhões. Comparando-se o montante desses benefícios com algumas das despesas executadas e classificadas por funções de governo, pode-se afirmar que o total acima estimado é superior às somas dos gastos com as funções orçamentárias de Saneamento, Desporto e Lazer, Habitação, Cultura, Energia, Comunicações, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Gestão Ambiental, Indústria, Relações Exteriores, Comércio e Serviços, Organização Agrária, Essencial à Justiça, Ciência e Tecnologia, Segurança Pública, Transporte, Legislativa, Agricultura e Administração, que juntas somam R\$ 53,47 bilhões.

Benefícios Tributários - Secretaria da Receita Federal

A Secretaria da Receita Federal (SRF) é o principal órgão arrecadador do País, responsável pela previsão, arrecadação e fiscalização de uma grande variedade de receitas. Compete-lhe também estimar o volume de benefícios tributários relativos às receitas administradas.

Considerando que ainda não existem dados sobre os benefícios tributários efetivamente concedidos em 2005, no tocante às receitas administradas pela SRF, será realizada análise com base no demonstrativo estimado elaborado pela SRF para aquele exercício, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal. A renúncia oriunda das receitas administradas pela SRF foi estimada em R\$ 31,28 bilhões, ou 1,6143% do PIB de 1,94 trilhão.

As renúncias mais expressivas são aquelas vinculadas ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e à Contribuição de Financiamento da Seguridade Social, que respondem por 81,5% dos benefícios tributários, no âmbito da SRF, ou R\$ 25,48 bilhões. Em termos de participação regional, o Sudeste detém 42,72% do total de incentivos, principalmente em razão do peso do IR (R\$ 5,63 bilhões), que responde por 42,2% da renúncia efetuada em favor dessa região. A região Norte vem em segundo lugar, perfazendo R\$ 6,43 bilhões, ou 20,57% do total da renúncia calculada apresentada na tabela. Esses benefícios da Região Norte decorrem, em sua maior parte, da Zona Franca de Manaus, que responde por R\$ 4,5 bilhões ou 69,98% desse valor.

Benefícios Tributários Estimados-Regionalizados e por Tributo - 2005

(em R\$ milhões)

Tributos	Valor	%	Norte	%	Nordeste	%	Centro Oeste	%	Sudeste	%	Sul	%
Imposto Importação	1.967	6,3	1.037	16,1	6	0,2	10	0,3	673	5,0	241	6,6
Imposto Renda	14.667	46,9	1.594	24,8	2.847	71,6	3.029	79,0	5.635	42,2	1.562	42,5
Pessoa Física	5.953	19,0	658	10,2	1.158	29,1	2.446	63,8	1.284	9,6	408	11,1
Pessoa Jurídica	8.601	27,5	928	14,4	1.690	42,5	579	15,1	4.261	31,9	1.144	31,2
Retido na Fonte	113	0,4	9	0,1	0	0,0	4	0,1	90	0,7	10	0,3
I.P.Industrializados	5.415	17,3	3.608	56,1	219	5,5	113	3,0	1.124	8,4	350	9,5
Operações Internas	4.705	15,0	2.987	46,4	218	5,5	108	2,8	1.052	7,9	340	9,3
Vinc. à Importação	710	2,3	621	9,7	1	0,0	5	0,1	72	0,5	10	0,3
I.Op.Financeiras	244	0,8	20	0,3	26	0,7	34	0,9	137	1,0	26	0,7
I.Territorial Rural	20	0,1	1	0,0	2	0,0	4	0,1	9	0,1	5	0,1
Cont. PIS-PASEP	1.317	4,2	26	0,4	162	4,1	62	1,6	811	6,1	256	7,0
C.S. Lucro Líquido	2.022	6,5	47	0,7	160	4,0	190	4,9	1.266	9,5	359	9,8
C. da Seguridade Social	5.411	17,3	95	1,5	556	14,0	392	10,2	3.526	26,4	842	22,9
A. Fr. R.. M. Mercante	226	0,7	10	0,2	-	-	-	-	185	1,4	30	0,8
TOTAIS	31.288	100,0	6.438	100,0	3.979	100,0	3.833	100,0	13.367	100,0	3.671	100,0

Fonte:Coordenação-Geral do Sistema de Arrecadação e Cobrança/SRF/Ofício/GAB/nº 279/2005

Benefícios Tributários - Instituto Nacional do Seguro Social

As renúncias de receitas concernentes às receitas de responsabilidade do Ministério da Previdência Social foram previstas para o exercício de 2005 em R\$ 12,28 bilhões, conforme tabela a seguir.

Renúncias Previdenciárias - Previsão 2005

(em R\$ milhões)

Discriminação	Total	%	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Sul	%	Centro Oeste	%
Simplex	6.022,2	49,0	155,3	54,8	574,4	53,2	3.527,5	51,6	1.368,0	43,4	397,0	42,3
Ent. Filantrópicas	3.906,9	31,8	62,6	22,1	311,3	28,8	2.463,3	36,0	847,6	26,9	222,1	23,7
Exp. Prod. Rural	2.063,5	16,8	54,0	19,1	149,3	13,8	689,2	10,1	874,3	27,8	296,6	31,6
CPMF	294,8	2,4	11,3	4,0	45,0	4,2	155,4	2,3	60,5	1,9	22,5	2,4
TOTAL	12.287,3	100,0	283,2	100,0	1.080,0	100,0	6.835,4	100,0	3.150,5	100,0	938,3	100,0

Fontes: SPS/MPS; SPOA/MPS; INSS; DATAPREV; MDIC; MF/Informações Complementares/LOA

Nota: estimativas 2005 conforme crescimento arrecadação líquida

Cabe ressaltar que a renúncia relativa ao Simplex - microempresas e empresas de pequeno porte - representa 49 % do total estimado para 2005.

Benefícios Financeiros e Creditícios calculados pela Secretaria de Política Econômica

Segundo apuração da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (Ofício Gab/SEMAG/TCU nº 47/2006), os benefícios creditícios atingiram a cifra de R\$ 31,61 bilhões em 2005.

Embora não haja dados regionalizados sobre os valores realizados, pode-se confrontar e analisar as diferenças entre os valores realizados e os estimados elaborados pela Coordenação-Geral de Política Fiscal da SPE em obediência ao disposto no § 6º do art. 165 do texto constitucional, que revelaram, no conjunto, uma diferença de R\$ 11,51 bilhões, ou seja, divergência a maior de 57,26% (R\$ 31,61 bilhões realizados contra R\$ 20,1 bilhões estimados).

Podem ser destacados, dentre os benefícios financeiros e creditícios de maiores participações, os recursos aplicados pelo BNDES e outros programas especiais oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com 37,73%; e os Fundos Constitucionais de Financiamento, com 32,14%. Esses dois benefícios somam R\$ 22,09 bilhões, o que representa 69,87% do total das concessões efetivadas ao longo do ano de 2005.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento tiveram 260,28% de aumento de 2004 para 2005, passando de R\$ 2,82 bilhões para R\$ 10,16 bilhões em função, fundamentalmente, da realização de provisões para devedores duvidosos no valor de R\$ 7,7 bilhões. Os subsídios oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) tiveram crescimento de 71,16%, principalmente em função da valorização cambial e do aumento da taxa Selic.

O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, ao contrário, teve queda de 98,41%, de R\$ 8,16 bilhões em 2004 para R\$ 130 milhões em 2005, em função, entre outros fatores, da suspensão, até outubro de 2005, de emissões de títulos para pagamentos dos créditos das instituições financeiras junto ao Fundo.

Destaca-se que alguns subsídios financeiros e creditícios constantes do quadro a seguir, apesar de terem sido inseridos no conjunto do demonstrativo, não tiveram apresentados os valores aplicados, motivo pelo qual o assunto deverá ser acompanhado pelo TCU, em processo específico, junto à Secretaria de Política Econômica, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Benefícios Financeiros e Creditícios - Realizados 2005

DISCRIMINAÇÃO	(em R\$ mil)			
	2004	%	2005	%
SUBSÍDIOS EXPLÍCITOS OU DIRETOS				
AGF e Estoques Estratégicos	70.952	0,29	137.310	0,43
Custeio Agropecuário	106.603	0,44	204.225	0,65
Empréstimos do Governo Federal - EGF	5.411	0,02	6.706	0,02
PRONAF	609.211	2,50	762.290	2,41
Garantia e Sustentação de Preços	14.611	0,06	235.963	0,75
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	342.325	1,41	267.541	0,85
Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (equalização)	483.763	1,99	608.717	1,93
Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA	135.677	0,56	300.874	0,95
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (equalização)	1.134	0,00	1.185	0,00
Estocagem de Álcool	39.282	0,16	20.065	0,06
Subsídio Habitacional - PSH	360.291	1,48	256.638	0,81
Programa de Incentivo à Impl. de Programas de Interesse Social - PIPS	-	-	-	-
Securitização Agrícola (equalização)	-	-	-	-
Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	52	0,00	4.213	0,01
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	8.169.180	33,53	130.097	0,41
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural	270	0,00	3.473	0,01
Subvenção Econ. ao Preço do Óleo Diesel Cons. por Embarcações Pesqueiras	7.401	0,03	6.764	0,02
Subsídio para Redução da Tarifa de Transporte do Gás Natural	-	-	-	-

DISCRIMINAÇÃO	2004	%	2005	%
Subvenção Econ. à Aquisição de Veículos Automotores Movidos à Álcool	-		-	
Subvenção Econômica aos Produtores de Borracha Natural	624	0,00	-	
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda	1.099.437	4,51	1.307.457	4,14
Subtotal	11.446.224	46,98	4.253.518	13,45
SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS OU INDIRETOS				
Fundo para o Desen. Regional com Recursos da Desestatização - FRD	20.407	0,08	12.725	0,04
Fundo da Marinha Mercante - FMM	432.721	1,78	458.763	1,45
Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND	126.841	0,52	179.483	0,57
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	131.794	0,54	138.251	0,44
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	6.971.591	28,61	11.937.912	37,76
Fundos Constitucionais de Financiamento1 - FNE, FNO e FCO	2.829.898	11,61	10.163.259	32,15
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	212.580	0,87	304.381	0,96
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade - FGPC	-		-	
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	-		-	
Programa de Estímulo à Reestrut. e ao Sistema Financeiro Nacional - PROER	552.712	2,27	837.060	2,65
Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (financiamento)	146.011	0,60	300.369	0,95
Programa de Coop. Nipo-Brasileira para o Desen. dos Cerrados - PRODECER	-		-	
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	2.499	0,01	1.623	0,01
Programa de Revitalização de Coop.de Produção Agropecuária - RECOOP	58.008	0,24	73.199	0,23
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ	191.672	0,79	254.374	0,80
Securitização Agrícola	1.241.775	5,10	2.699.365	8,54
Subtotal	12.918.508	53,02	27.360.764	86,55
Total Geral	24.364.732	100,00	31.614.282	100,00

Fonte:SPE/MINIFAZ

Benefícios Tributários no Programa Nacional de Apoio à Cultura

As renúncias de receitas do setor de cultura foram criadas pela Lei nº 8.313/1991, com redação dada pelas Leis nº 9.874/1999 e nº 9.999/2000 e pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001, cujo objetivo é incentivar as atividades culturais, facultando às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de imposto de renda devido, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto como por intermédio de contribuições ao fundo nacional de cultura.

O art. 20, § 3º, da Lei nº 8.313/1991, estabelece a obrigatoriedade de o TCU incluir, no Relatório sobre as Contas de Governo do Presidente da República, análise relativa à avaliação dos projetos culturais. O TCU tem cobrado do Ministério da Cultura essa avaliação.

Por meio do Ofício nº 56/2006-AECI/GM/MinC, de 21/05/2006, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Cultura apresentou a Informação nº 22/2006-SACA/GEAR/SEFIC, na qual o Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura afirma que várias ações estão sendo desenvolvidas no sentido de reforçar as atividades de acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos culturais executados com recursos da Lei Federal nº 8.313/1991. O assunto é abordado no Capítulo 7 deste Relatório.

Cabe salientar, no âmbito da referida Lei, o destaque ao princípio da regionalização de aplicação dos recursos incentivados aplicados nos programas culturais, tal como se dispõe no art. 1º, inciso II, e no art. 4º, incisos I e II. A finalidade é estimular a regionalização da produção cultural e promover a alocação equitativa dos recursos.

Da análise do quadro a seguir, pode-se destacar que a política não alcançou esse objetivo, pois ainda há uma grande concentração dos recursos, em 2005, na região Sudeste, representando 71,55% na participação total e despontando-se entre as três primeiras Unidades da Federação beneficiadas: Rio de Janeiro (39,36%), São Paulo (27,52%) e o Distrito Federal (16,02%), posições mantidas em relação a 2004.

Programa Nacional de Apoio Cultura - Benefícios Tributários Efetivos

(em R\$ milhares)

Estados	2004	%	Estados	2005	%
Rio de Janeiro	83.339,53	53,9	Rio de Janeiro	106.262,94	39,36
São Paulo	31.628,97	20,46	São Paulo	74.302,23	27,52
Distrito Federal	19.240,54	12,44	Distrito Federal	43.240,47	16,02
Minas Gerais	4.833,09	3,13	Minas Gerais	15.295,06	5,67
Paraná	4.813,42	3,11	Rio Grande do Sul	8.398,85	3,11
Rio Grande do Sul	4.138,17	2,68	Paraná	8.373,08	3,1
Santa Catarina	1.729,38	1,12	Santa Catarina	2.626,70	0,97
Goiás	851,18	0,55	Goiás	2.509,59	0,93
Ceará	792,61	0,51	Amazonas	2.012,79	0,75
Bahia	610,93	0,4	Ceará	1.348,25	0,5
Paraíba	478,31	0,31	Bahia	906,35	0,34
Pará	371,46	0,24	Pernambuco	900,54	0,33
Espírito Santo	371	0,24	Espírito Santo	895,68	0,33
Amazonas	348,97	0,23	Mato Grosso	680,93	0,25
Pernambuco	345,84	0,22	Paraíba	499,7	0,19
Mato Grosso do Sul	221,86	0,14	Mato Grosso do Sul	497,23	0,18
Piauí	208,44	0,13	Rio Grande do Norte	348,35	0,13
Rio Grande do Norte	120,46	0,08	Pará	300,00	0,11
Mato Grosso	53,17	0,03	Piauí	229,44	0,08
Sergipe	40,57	0,03	Tocantins	93,03	0,03
Maranhão	34,51	0,02	Maranhão	75,78	0,03
Rondônia	14,38	0,01	Rondônia	62,36	0,02
Alagoas	14,08	0,01	Roraima	35,69	0,01
Acre	10,2	0,01	Sergipe	27,76	0,01
Tocantins	2,79	0	Amapá	27,54	0,01
Roraima	1,62	0	Alagoas	19,19	0,01
Amapá	1,52	0	Acre	2,59	0
Total	154.617,00	100		269.972,11	100

Fonte: SRF/MINIFAZ

Em resposta a indagações sobre o desempenho da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, o Ministério da Cultura informou que detém um total de 1.875 prestações de contas entregues desde 1993, mas que estão sem análise. Essa matéria, no entanto, está sendo tratada pelo TCU no âmbito dos processos de tomada de contas anuais da Secretaria.

3.3.5 Gestão Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe uma série de novos desafios para os gestores públicos no Brasil. Dentre os princípios desta Lei estão o planejamento, a transparência no uso de recursos públicos e a participação popular.

Em suas disposições preliminares, a LRF define a gestão fiscal responsável como sendo o resultado da ação planejada e transparente, com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, bem como a obediência a limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, inclusive no que tange a dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Considerando esse cenário, procedeu-se à análise da gestão fiscal no âmbito da União, tendo como base as informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2005 e Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais referentes ao 3º quadrimestre daquele exercício.

Receita Corrente Líquida

A receita corrente líquida (RCL), definida no art. 2º da LRF, representa o total das receitas correntes arrecadadas num período de doze meses, deduzidas algumas parcelas, as quais variam de acordo com a esfera de governo, conforme disposto no referido artigo.

Nos termos delineados na referida Lei, a RCL constitui-se num dos principais instrumentos para balizar a boa gestão fiscal. Relativamente à RCL, são calculados os limites da despesa total com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das respectivas amortizações, das concessões de garantia e contragarantia, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual.

Considerando essas premissas, pode-se assegurar que a metodologia de apuração da receita corrente líquida não deve ter por objetivo principal a restrição dos gastos públicos, mas constitui tão-somente um parâmetro para a apuração dos limites da gestão fiscal. A contenção dos gastos públicos requer a fixação de percentuais máximos de despesa, a exemplo do que se fez para a despesa total com pessoal, cujos limites encontram-se definidos nos arts. 19 e 20 da LRF. A RCL apurada para os exercícios de 2004 e 2005 está demonstrada na tabela a seguir:

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida Realizada Exercícios de 2004 e 2005 (LC nº 101/2000 - art. 53, I)

(em R\$ milhões)

Especificação	Exercício de 2004		Exercício de 2005		2005/ 2004
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
Receita Corrente (I)	450.590	100,00%	527.325	100,00%	17,03%
Receita Tributária	128.674	28,56%	155.057	29,40%	20,50%
Receita de Contribuições	274.044	60,82%	309.860	58,76%	13,07%
Receita Patrimonial	14.742	3,27%	14.988	2,84%	1,67%
Receita Agropecuária	20	0,00%	20	0,00%	-1,05%
Receita Industrial	340	0,08%	498	0,09%	46,41%
Receita de Serviços	21.100	4,68%	23.307	4,42%	10,46%
Transferências Correntes	280	0,06%	139	0,03%	-50,30%
Outras Receitas Correntes	11.389	2,53%	23.455	4,45%	105,94%
Deduções (II)	186.237	100,00%	224.309	100,00%	20,44%

Especificação	Exercício de 2004		Exercício de 2005		2005/ 2004
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
Transf. Constitucionais e Legais	68.557	36,81%	90.246	40,23%	31,64%
Contr. Emp. Trab. p/ Seg. Social	90.082	48,37%	106.631	47,54%	18,37%
Contr. Plano S. Soc. do Servidor Civil	6.906	3,71%	4.287	1,91%	-37,93%
- Do Servidor	2.831	1,52%	4.189	1,87%	47,97%
<i>Ativo</i>	2.483	1,33%	3.199	1,43%	28,83%
<i>Inativo e Pensionista</i>	348	0,19%	990	0,44%	184,51%
- Patronal do Servidor Ativo	4.075	2,19%	98	0,04%	-97,60%
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.016	0,55%	1.061	0,47%	4,47%
Contr. p/ PIS/PASEP	19.675	10,56%	22.083	9,85%	12,24%
- PIS	17.373	9,33%	19.228	8,57%	10,68%
- PASEP	2.302	1,24%	2.855	1,27%	24,03%
Receita Corrente Líquida – RCL (I-II)	264.353	-	303.016	-	14,63%

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - Dez/2004 e Dez/2005

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2004, a Receita Corrente apresentou crescimento da ordem de R\$ 76,6 bilhões e que as Deduções aumentaram em cerca de R\$ 38,0 bilhões. Esta diferença conduziu a incremento na Receita Corrente Líquida (RCL) federal em 2005 de R\$ 38,6 bilhões, correspondendo a crescimento de cerca de 15%.

As três receitas que mais cresceram nominalmente foram a Receita Tributária, de Contribuições e Outras Receitas Correntes, que apresentaram aumento de cerca de R\$ 26,4 bilhões, R\$ 35,8 bilhões e R\$12,1 bilhões, representando incremento percentual de 21%, 13% e 106%, respectivamente. A variação em Outras Receitas Correntes deveu-se a excesso de arrecadação nas rubricas que a compõem: Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receita da Dívida Ativa e Receita Corrente Diversa.

No âmbito das deduções, os dois itens que tiveram o maior aumento absoluto foram as Transferências Constitucionais e Legais e a Contribuição do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social (Regime Geral de Previdência), que cresceram R\$21,7 bilhões e R\$16,5 bilhões, representando incremento percentual de 32% e 18%, respectivamente. A maior diminuição ocorreu na Contribuição do Plano de Seguridade do Servidor Civil (38%), em virtude da mudança na sistemática de lançamento da Contribuição Patronal do Servidor Ativo, que a partir de 2005 foi classificada como repasse financeiro.

Em 2004, a referida Contribuição Patronal, obedecendo à Portaria Interministerial nº 163/2001 combinada com a Portaria STN nº 248/2003, era contabilizada como despesa e receita orçamentárias. Em 2005, entraram em vigor a Portaria MPS nº 916/2003 e a Portaria STN nº 504/2003 estabelecendo nova metodologia de apropriação.

O valor da Contribuição Patronal do Servidor Ativo em 2005 (R\$ 6,0 bilhões) encontra-se especificado na tabela constante do subtítulo “Despesas com Pessoal”, no item Repasse Previdenciário ao Regime Próprio da Previdência Social. Comparando este valor com o da Contribuição Patronal em 2004 (R\$ 4,1 bilhões), nota-se que de fato houve incremento de cerca de 48%. Aumento de mesma magnitude ocorreu na Contribuição do Servidor Ativo, Inativo e

Pensionista em relação ao valor apurado em 2004. Assim, para efeitos de comparação da Contribuição do Plano de Seguridade do Servidor Civil e correção da distorção causada pela modificação no procedimento de apuração, deve-se adicionar o montante da Contribuição Patronal conduzindo ao total de R\$ 10,3 bilhões, 50% maior que o valor repassado em 2004.

É pertinente ressaltar que o incremento dos repasses nesses itens está diretamente ligado às mudanças na legislação previdenciária, merecendo destaque especial as alterações introduzidas pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Essa Lei estabeleceu a alíquota de 11% para os servidores ativos e inativos e pensionistas e de 22% a título de contribuição patronal dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, na forma dos arts. 4º, 5º e 8º da lei em comento. Assim, em 2004 o impacto das mudanças introduzidas pela citada Lei, em especial a instituição da contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas, além do estabelecimento da alíquota de 22% de cota patronal, compreende apenas os meses posteriores a junho, ao passo que em 2005 esses valores referem-se ao ano inteiro.

Destaca-se que há aparente divergência entre o valor da Contribuição do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social (incisos I e II do art. 195 da CF), registrado na tabela anterior, quando comparado com o das Contribuições do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) detalhado no Balanço Geral da União (ver item 3.3.2 deste Relatório), ocorrendo o mesmo fato com a Contribuição para o PIS/PASEP.

Essa aparente divergência ocorre, em parte, porque a estrutura do BGU segue a classificação de receita orçamentária fixada pela Portaria STN nº 219/2004, enquanto o Demonstrativo da RCL é definido com base em critérios gerenciais, com vistas a atender as especificações do inciso IV do art. 2º da LRF. Na apuração da RCL, os itens referentes às Contribuições do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social, assim como do PIS/PASEP, refletem valores globais correspondentes ao principal, somado à respectiva dívida ativa, multa e juros de mora, ao passo que no BGU há separação do principal das demais rubricas, classificadas como “Outras Receitas Correntes”.

Outro fator que contribui para essa discrepância refere-se à consideração, na metodologia de cálculo da RCL, de deduções de outras contribuições vinculadas ao RGPS (como por exemplo o “Simples” e as Contribuições das Empresas sobre os Espetáculos Esportivos), que na essência têm a mesma natureza daquelas previstas nos incisos I e II do art. 195 da CF, conforme vem sendo abordado no processo TC nº 012.764/2004-1.

Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2004 e 2005, bem como os respectivos percentuais limites de gastos com pessoal previstos na LRF, comparando-se as informações divulgadas nos Relatórios de Gestão Fiscal entre os dois exercícios.

Despesa Total com Pessoal da União
Exercícios de 2004 e 2005

(em R\$ milhões)

Discriminação	Despesa Liquidada 2004	Despesa Liquidada 2005	2005 /2004	
Despesa Líquida com Pessoal (I)	77.455	76.921	-0,69%	
Pessoal Ativo	49.090	49.685	1,21%	
Pessoal Inativo e Pensionistas	40.313	44.323	9,95%	
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF)	(11.948)	(17.134)	43,40%	
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	(18)	(52)	186,24%	
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	(3.594)	(3.907)	8,70%	
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(3.352)	(2.480)	-26,00%	
(-) Inativos com Recursos Vinculados	(4.911)	(10.688)	117,63%	
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)	(73)	(6)	-91,28%	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização (art. 18, §1º, da LRF) (II)	15	14	-9,43%	
Repasse Previdenciário ao Regime Próprio da Previdência Social (III)	-	6.042	-	
Total da Despesa com Pessoal (IV) = (I + II + III)	77.470	82.977	7,11%	
Receita Corrente Líquida – RCL (V)	264.353	303.016	14,63%	
% do Total da Despesa com Pessoal sobre a RCL (VI) = [(IV) / (V)] x 100%	29,31%	27,37%	-6,60%	
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	50,00%	132.177	151.508	14,63%
Limite Prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	47,50%	125.568	143.932	14,63%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Dos valores contidos na tabela, verifica-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites estabelecidos pelos artigos 20 e 22 da LRF, isto é, Limites Máximo e Prudencial, respectivamente.

Faz-se necessário esclarecer que, no demonstrativo para 2005, o Repasse Previdenciário ao Regime Próprio da Previdência Social (R\$ 6,0 bilhões) encontra-se discriminado, não estando incluído na Despesa Líquida com Pessoal (76,9 bilhões), sistemática adotada até 2004. Esse expurgo explica o motivo de ter havido decréscimo neste último item de cerca de R\$ 535 milhões, quando comparado com o exercício de 2004.

A variação nas despesas com pessoal da União está, dessa forma, caracterizada pelos valores constantes no item Total da Despesa com Pessoal, que apresenta incremento de R\$ 5,5 bilhões, representando acréscimo de 7% em relação à 2004.

Como se observa, houve aumento da ordem de 118% na dedução de Inativos com Recursos Vinculados. Com base na sistemática estabelecida pelas alíneas *a* e *c* do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF, as despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos provenientes da arrecadação das contribuições dos segurados e da contribuição patronal não serão computadas no total da despesa com pessoal.

A elevação da participação da contribuição vinculada ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) nos dispêndios justifica-se pelos seguintes motivos: primeiro, a folha dos ativos apresentou crescimento de um ano para o outro e, por conseqüência, a respectiva contribuição dos segurados aumentou; segundo, os inativos e pensionistas, com base no § 18 do art. 40 da Constituição - com redação dada pela EC nº 41, de 19/12/2003, passaram a contribuir para o RPPS; terceiro, em 2004, conforme já ressaltado, a contribuição patronal de 22% limitou-se

ao período posterior a junho, ao passo que em 2005 o recolhimento, nessa base, ocorreu durante todo o exercício.

Ressalta-se que os valores registrados nos RGF para o item em referência correspondem ao resultado da aplicação dos recursos das Fontes 56 e 69 (Contribuições do Servidor e Patronal da União vinculadas ao RPPS) nas despesas com inativos e pensionistas, conforme procedimento constante da 4ª edição do Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, aprovado pela Portaria STN nº 470, de 31/08/2004.

Os dados demonstram que o percentual da RCL comprometido com o pagamento de pessoal sofreu variação percentual negativa, passando de 29% da RCL para 27%. Isso deveu-se ao fato de a RCL ter sofrido incremento superior ao da Despesa Total com Pessoal no período, tendo os itens atingido os montantes de R\$ 303,0 bilhões (aumento de 15%) e R\$ 83,0 bilhões (incremento de 7%), respectivamente. A relação “total da despesa com pessoal/RCL” para a União, segundo os valores constantes nos Relatórios de Gestão Fiscal, não só observou o limite de 50% estipulado no inciso I do art. 19 da LRF, bem como registrou redução percentual entre os exercícios de 2002 e 2005, conforme explicitado no quadro seguinte:

Despesa Total com Pessoal X Receita Corrente Líquida

Discriminação	(em R\$ milhões)			
	2002	2003	2004	2005
Total da Despesa com Pessoal (A)	64.565	69.987	77.470	82.977
Receita Corrente Líquida (B)	201.927	224.920	264.353	303.016
A/B (%)	31,97%	31,12%	29,31%	27,37%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Importa observar que a redução na relação entre despesas de pessoal e a RCL, no período (2002 a 2005), deve-se ao crescimento da receita corrente líquida e não à redução da despesa com pessoal. Consta-se que houve crescimento mais que proporcional daquela em relação a esta, ou seja, a RCL cresceu cerca de 50% e a despesa de pessoal 28%, no período em exame.

Apresenta-se a tabela seguinte com as informações do total da despesa com pessoal, bem como os respectivos limites, segregadas pelos Poderes e órgãos federais mencionados no art. 20 da LRF.

Despesas com Pessoal por Poder e Órgão Federal - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Exercício de 2005

Poder/Órgão	Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 303,016 bilhões (em R\$ milhões)							
	Total da Despesa com Pessoal para fins de Limite (TDP)	TDP/RCL (A)	Limite Máximo (1) (B)	Limite Prudencial (2) (C)	Limite Alerta TCU (3) (D)	Realizado / Limite Máximo (A/B)	Realizado / Limite Prudencial (A/C)	Realizado / Limite Alerta TCU (A/D)
	(TDP)	(A)	(B)	(C)	(D)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1 TOTAL DO PODER EXECUTIVO	68.873	22,73%	40,90%	38,86%	36,81%	55,57%	58,50%	61,75%
1.1 Governo Federal	63.730	21,032%	37,90%	36,01%	34,11%	55,49%	58,41%	61,66%
1.2 Transf. p/AP RR, DF (4)	4.374	1,444%	2,661%	2,528%	2,395%	54,25%	57,11%	60,28%

Poder/Órgão	Total da Despesa com Pessoal para fins de Limite (TDP)	TDP/RCL (A)	Limite Máximo (1) (B)	Limite Prudencial (2) (C)	Limite Alerta TCU (3) (D)	Realizado / Limite Máximo (A/B)	Realizado / Limite Prudencial (A/C)	Realizado / Limite Alerta TCU (A/D)
1.3 Transf. p/ MPDFT (5)	174	0,058%	0,064%	0,061%	0,058%	89,92%	94,65%	99,91%
1.4 Transf. p/ TJDFT (6)	595	0,196%	0,275%	0,261%	0,248%	71,36%	75,11%	79,29%
2 TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	3.884	1,28%	2,50%	2,38%	2,25%	51,27%	53,96%	56,96%
2.1 Câmara dos Deputados	1.722	0,568%	1,210%	1,150%	1,089%	46,97%	49,44%	52,18%
2.2 Senado Federal	1.620	0,535%	0,860%	0,817%	0,774%	62,16%	65,43%	69,07%
2.3 Tribunal de Contas da União	542	0,179%	0,430%	0,409%	0,387%	41,57%	43,76%	46,19%
3 TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	9.179	3,03%	6,00%	5,70%	5,40%	50,49%	53,20%	56,15%
3.1 Conselho Nacional de Justiça	0	0,000%	0,006%	0,006%	0,005%	0,00%	0,00%	0,00%
3.2 Supremo Tribunal Federal	137	0,045%	0,074%	0,070%	0,066%	61,47%	64,71%	68,30%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	347	0,115%	0,224%	0,213%	0,202%	51,07%	53,76%	56,75%
3.4 Justiça Federal	2.588	0,854%	1,195%	1,135%	1,075%	71,50%	75,26%	79,45%
3.5 Justiça Militar	150	0,049%	0,102%	0,097%	0,092%	48,58%	51,14%	53,98%
3.6 Justiça Eleitoral	1.269	0,419%	0,924%	0,878%	0,832%	45,29%	47,68%	50,33%
3.7 Justiça do Trabalho	4.687	1,547%	3,475%	3,301%	3,128%	44,51%	46,86%	49,46%
4 TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	1.041	0,34%	0,60%	0,57%	0,54%	57,27%	60,29%	63,64%
TOTAL DA UNIÃO	82.977	27,38%	50,00%	47,50%	45,00%	54,77%	57,66%	60,86%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

(1) Artigo 20 da LC nº 101/2000

(2) Parágrafo único, artigo 22 da LC nº 101/2000

(3) Inciso II do §1º do artigo 59 da LC nº 101/2000

(4) Amapá, Roraima e Distrito Federal

(5) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

(6) Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

Da análise da tabela anterior, constata-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos Poderes e órgãos mencionados no art. 56 da LRF foram cumpridos no período de janeiro a dezembro de 2005.

A razão entre despesa realizada e limite máximo, antepenúltima 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 LRF. 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. É de ressaltar, no entanto, que o gasto de pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) atingiu 99,9% do limite previsto no inciso II, § 1º do art. 59 da LRF - correspondente a 90% do limite máximo (0,058%), cujo descumprimento ensejaria alerta por parte do TCU. Ressalte-se que este Tribunal, ao examinar a questão, firmou entendimento de que o limite máximo de despesas com pessoal do MPDFT deve estar enquadrado na alínea “d” do inciso I do art. 20 da LRF, ou seja, incluído no limite do Ministério Público da União, e não na alínea “c” do mesmo inciso, que trata das transferências do Poder Executivo (Acórdão TCU nº 1.674/05-Plenário). Essa deliberação, no entanto, foi objeto de recurso com efeito suspensivo, o qual ainda não foi apreciado pela Corte.

Operações de Crédito

A tabela seguinte demonstra os valores relativos às operações de crédito e às antecipações de receitas nos exercícios de 2004 e 2005, com base no disposto na alínea *d* do inciso I do art. 55 da LRF. Para fins de verificação do atendimento do inciso III do art. 167 da Constituição Federal e do inciso V do § 1º do art. 32 da LRF, esses valores são comparados com as Despesas de Capital realizadas.

Operações de Crédito, inclusive ARO - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Exercícios 2004 e 2005

	(em R\$ milhões)		
Empréstimos e Financiamentos	2004	2005	2005/ 2004
Operações de Crédito Internas	416.840.802	566.311.691	35,86%
Refinanciamento da Dívida Interna	369.868.469	488.821.163	32,16%
Outras Operações de Crédito Interno	46.972.333	77.490.528	64,97%
Operações de Crédito Externas	21.187.502	20.930.845	-1,21%
Refinanciamento da Dívida Externa	8.826.000	18.360.694	108,03%
Outras Operações de Crédito Externo	12.361.502	2.570.151	-79,21%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita (ARO)	0	0	-
Total das Operações de Crédito (A)	438.028.304	587.242.536	34,06%
Receita Corrente Líquida – RCL (B)	264.352.998	303.015.775	14,63%
% das Operações de Crédito Internas e Externas sobre a RCL	167,70%	193,80%	15,56%
Limite Constitucional para Realização de Operações de Crédito = Execução da Despesa de Capital (inciso III do art. 167, CF e §§ 1º e 3º, art. 32 LRF)	468.466.972	588.258.403	25,57%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	-	-	-

Fonte: Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo.

Do exame das informações da tabela anterior, pode-se constatar que as operações de crédito internas realizadas no exercício 2005, no total de R\$ 566,3 bilhões, aumentaram cerca de 36% em relação ao exercício anterior. Já as operações de crédito externas realizadas no mesmo período reduziram-se pouco mais de 1% em relação a 2004. Nota-se, ainda, que, do total das operações de crédito realizadas, cerca de 86% destinaram-se ao refinanciamento das dívidas interna e externa.

A relação entre o total das operações de crédito realizadas e a receita corrente líquida sofreu aumento de quase 16%, em comparação com exercício anterior.

Os dados revelam a observância da norma do inciso III do art. 167 da Constituição – consideradas as disposições do § 3º do art. 32 da LRF, a qual estabelece que os recursos das operações de crédito ingressados no exercício não podem exceder o montante das despesas de capital nele executadas, ressalvadas as autorizadas por meio de crédito suplementar ou especiais com finalidade precisa, nos termos da Lei Maior.

Em complemento, ressalta-se que não foram realizadas quaisquer operações de crédito a título de antecipação de receita, tampouco há registros de saldos referentes a tais operações não-liquidadas em exercícios anteriores, estando o Poder Executivo Federal em conformidade com as diretrizes fixadas no art. 38 da LRF.

Quanto aos limites e às condições para realização de operações de crédito de que trata o inciso III do § 1º do art. 32 da LRF, convém ressaltar que ainda não foram fixados pelo Senado Federal.

Garantias e Contragarantias

As tabelas a seguir registram os valores dos avais e fianças concedidos pela União nos exercícios de 2004 e 2005, em atendimento ao art. 55, inciso I, alínea c, da LRF, com os percentuais em relação à receita corrente líquida e comparados com o limite da proposta do Poder Executivo ao Senado Federal.

Garantias e Contragarantias de Valores - Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Exercícios de 2004 e 2005

(em R\$ milhões)

Garantias	Saldos		2005/2004
	2004	2005	
Garantias Externas (I)	83.175.133	25.378.471	-69,49%
Avais ou Fianças em Operações de Crédito	83.175.133	25.378.471	-69,49%
Organismos Multilaterais	25.639.961	20.741.877	-19,10%
Agências Governamentais	5.248.027	3.540.301	-32,54%
Bancos Privados	388.220	242.456	-37,55%
Outros Credores	354.991	242.801	-31,60%
MYDFA – BACEN (Acordo Internacional)	1.424.050	611.036	-57,09%
Eletrobrás – Garantia a Itaipu Binacional	49.912.011	0	-100,00%
BNDES – Garantia a Itaipu Binacional	207.873	0	-100,00%
Garantias Internas (II)	43.404.723	54.808.808	26,27%
Avais ou Fianças em Operações de Crédito	2.068.306	16.393.201	692,59%
Bancos Estatais	2.068.306	1.430.033	-30,86%
Eletrobrás – Garantia à Itaipu Binacional	0	14.930.136	-
BNDES – Garantia à Itaipu Binacional	0	33.032	-
Outras Garantias	41.336.417	38.415.607	-7,07%
Emgea – MP nº 2155 de 22.06.2001	23.904.209	22.618.375	-5,38%
Demais Garantias	17.432.208	15.797.232	-9,38%
Total das Garantias (I + II)	126.579.856	80.187.279	-36,65%
Receita Corrente Líquida (RCL)	264.352.998	303.015.775	14,63%
% Total das Garantias sobre a RCL	47,88%	26,46%	-44,74%
Limite Proposto ao Senado Federal	60%	60%	-

Contragarantias	Saldos		2005/2004
	2004	2005	
Garantias Externas (III)	77.308.204	19.999.139	-74,13%
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	77.308.204	19.999.139	-74,13%
Organismos Multilaterais	21.418.147	16.025.398	-25,18%
Agências Governamentais	5.234.834	3.488.484	-33,36%
Bancos Privados	388.220	242.456	-37,55%
Outros Credores	354.991	242.801	-31,60%
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	49.912.012	0	-100,00%
Garantias Internas (IV)	7.714.842	22.608.454	193,05%
Aval ou Fiança em Operações de Crédito	2.068.305	16.360.169	690,99%
Bancos Estatais	2.068.305	1.430.033	-30,86%
Eletrobrás - Garantia à Itaipu Binacional	0	14.930.136	-
Outras Garantias	5.646.537	6.248.285	10,66%
Total das Contragarantias (III + IV)	85.023.046	42.607.593	-49,89%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo

Da tabela anterior, pode-se observar que a relação entre as garantias concedidas e a receita corrente líquida sofreu redução de 44,74% no período. Verifica-se que essa variação percentual decrescente ocorreu por dois motivos, quais sejam: aumento da RCL e uma redução significativa do

saldo das garantias concedidas entre os 1º e 2º quadrimestres de 2005. Essa redução deve-se basicamente à reclassificação de garantia externa para garantia interna de operações realizadas com a Itaipu Binacional e ajuste de saldo deduzindo o valor em aproximadamente R\$ 31 bilhões, conforme evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre do exercício em exame (TC nº 017.522/2005-1). A análise das operações realizadas entre a Eletrobrás, Itaipu, Emgea e União passa pela avaliação dos contratos correspondentes à luz da legislação pertinente, a qual será realizada por ocasião de fiscalização já programada.

As contragarantias, no exercício de 2005, também se mostraram inferiores em comparação com 2004, com preponderância para as operações de crédito externas, fruto da operação envolvendo a Itaipu Binacional e a União.

Ressalte-se que o inciso VIII do art. 52 da Constituição 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 anterior 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

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2005, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses valores passivos dos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF:

Restos a Pagar Inscritos por Poder e Órgão Exercício de 2005

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar				(em R\$ milhares)	
	Exercícios Processados Anteriores Até 2004	Processados 2005	Não Processados 2005	Total Restos a Pagar	Suficiência antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados	Não Processados Inscritos com Insuficiência Financeira
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)		
1. Poder Executivo	2.558.291	2.889.630	32.848.223	38.296.144	32.848.223	-
2. Poder Legislativo	238	42.082	231.230	273.550	434.098	-
2.1 Câmara dos Deputados	14	15.729	135.035	150.778	213.533	-
2.2 Senado Federal	224	26.351	75.372	101.947	186.850	-
2.3 Tribunal de Contas da União	0	2	20.823	20.825	33.715	-
3. Poder Judiciário	64.453	37.092	808.555	910.101	1.387.148	-
3.1 Supremo Tribunal Federal	73	9.798	33.958	43.830	53.551	-
3.2 Superior Tribunal de Justiça	0	0	19.874	19.874	26.417	-
3.3 Justiça Federal	901	6.035	255.932	262.868	763.005	-
3.4 Superior Tribunal Militar	56	263	3.654	3.973	9.655	-
3.5 Justiça Eleitoral	680	7.175	165.565	173.420	172.335	-
3.6 Justiça Trabalhista	61.552	8.567	292.914	363.033	321.812	-
3.7 Tribunal de Justiça do DF e Territórios	1.191	5.254	36.658	43.103	40.374	-
4. Ministério Público da União	243	597	89.888	90.729	127.731	-
TOTAL GERAL	2.623.226	2.969.401	33.977.897	39.570.524	34.797.200	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Da análise conjunta das disponibilidades de caixa e de restos a pagar, pode-se concluir que todos os Poderes e órgãos federais observaram os limites da LRF quando da inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não-processados.

Os valores totalizados na tabela anterior demonstram que, em nenhum dos Poderes e órgãos indicados no art. 56 da LRF, o volume de restos a pagar não-processados, inscritos no exercício de 2005, foi superior ao das disponibilidades de caixa para igual período.

Importante se faz comparar os montantes inscritos em restos a pagar nos exercícios de 2004 e 2005, conforme tabela a seguir:

Varição dos Restos a Pagar no Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Processados no Exercício	Restos a Pagar Não-Processados no Exercício	Total dos Restos a Pagar no Exercício
2004	543.763.002	2.806.567	17.384.521	20.191.088
2005	606.933.821	2.969.401	33.977.897	36.947.298
Varição	11,62%	5,80%	95,45%	82,89%

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2004 e 2005.

Da comparação dos montantes globais dos restos a pagar dos exercícios de 2004 e 2005, observa-se forte aumento nos valores inscritos em Restos a Pagar (83%), tendo o incremento na inscrição de Restos a Pagar Não-Processados atingido o percentual de 95%. O valor total inscrito representa cerca de 6% do total da despesa empenhada no exercício, exceto o refinanciamento da dívida pública.

Contudo, foi constatada divergência entre o saldo dos restos a pagar de exercícios anteriores registrado no Demonstrativo de Restos a Pagar do Relatório Resumido de Execução Orçamentária da União referente ao 6º bimestre de 2005 (Anexo IX elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional) e os valores correspondentes consignados nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal elaborados por todos os órgãos mencionados no art. 20 da LRF, estando tal divergência em exame no processo TC nº 017.522/2005-1.

3.3.6 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 membros da federação brasileira, por intermédio do fortalecimento das finanças públicas dos entes federados beneficiários.

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), o Fundo de Compensação pela Exportação

de Produtos Industrializados (IPI-E) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre importação e a comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), todas previstas no art. 159 da Constituição Federal. Como exemplo de transferência legal destacam-se os *royalties* pagos como compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural (*royalties*/petróleo).

Conforme a Tabela seguinte, que demonstra os valores das transferências constitucionais da União por Unidade da Federação, foram distribuídos o montante global de R\$ 55,9 bilhões. Em comparação ao montante transferido em 2004 (cerca de R\$ 44,6 bilhões), esse valor representa um crescimento nominal de aproximadamente 25,3%.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação - 2005

(em R\$ milhares)

UF	FPM	FPE	IPI-E	CIDE	TOTAL	% TOTAL
Acre	148.974	871.106	217	12.748	1.033.045	1,84
Alagoas	634.524	1.059.307	5.148	26.415	1.725.394	3,08
Amazonas	366.348	710.534	55.796	25.492	1.158.170	2,07
Amapá	93.770	868.815	44	10.663	973.292	1,74
Bahia	2.381.009	2.392.602	125.465	116.233	5.015.309	8,96
Ceará	1.394.517	1.868.232	27.290	63.468	3.353.507	5,99
Distrito Federal	59.088	175.749	578	24.247	259.662	0,46
Espírito Santo	475.932	381.953	92.586	36.345	986.816	1,76
Goiás	968.441	723.953	20.794	85.107	1.798.295	3,21
Maranhão	1.083.580	1.838.006	19.675	54.469	2.995.731	5,35
Minas Gerais	3.504.988	1.134.272	236.076	194.282	5.069.618	9,05
Mato Grosso do Sul	396.379	339.174	13.289	45.783	794.625	1,42
Mato Grosso	504.258	587.672	19.748	53.515	1.165.193	2,08
Pará	970.052	1.556.329	78.006	51.400	2.655.787	4,74
Paraíba	861.511	1.219.422	8.136	34.114	2.123.183	3,79
Pernambuco	1.342.231	1.757.033	11.622	61.416	3.172.302	5,67
Piauí	663.443	1.100.380	1.132	34.937	1.799.891	3,21
Paraná	1.799.512	734.164	231.601	129.749	2.895.025	5,17
Rio de Janeiro	787.176	389.006	214.388	91.909	1.482.479	2,65
Rio Grande do Norte	662.074	1.063.840	13.970	36.779	1.776.662	3,17
Rondônia	242.587	716.950	2.961	21.848	984.346	1,76
Roraima	130.121	631.673	136	12.733	774.662	1,38
Rio Grande do Sul	1.797.793	599.615	298.841	114.445	2.810.693	5,02
Santa Catarina	1.036.147	325.882	182.860	68.700	1.613.588	2,88
Sergipe	387.938	1.058.085	1.399	22.415	1.469.837	2,63
São Paulo	3.574.683	254.635	415.503	313.451	4.558.272	8,14
Tocantins	408.800	1.105.116	256	33.393	1.547.565	2,76
BRASIL	26.675.876	25.463.502	2.077.516	1.776.054	55.992.948	100,00

Fonte: STN/Siafi

Obs: Inclui valores recebidos pelo Estado, bem como pelos Municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação. Os valores exceto os da CIDE já estão deduzidos de 15% para o Fundef.

Ressalta-se que, em cumprimento ao Acórdão nº 1.596/2005 - TCU - Plenário, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN informou (Ofício nº 7.592/2005-STN/COFIN, de 30.11.2005) ter procedido a reclassificações dos recursos arrecadados por meio do Parcelamento Especial - Paes, instituído pela Lei nº 10.684/2003, permitindo, assim, a transferência dos valores referentes às repartições constitucionais e legais decorrentes dessa arrecadação, como FPE, FPM e IPI/Exportação,

a partir de 1º de dezembro de 2005, inclusive valores referentes às arrecadações de 2003, 2004 e 2005.

Cabe assinalar que, aplicando-se os respectivos coeficientes de participação dos municípios sobre os valores oriundos da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados em 2005, foram identificadas algumas diferenças entre os valores transferidos pela STN, a título de FPM, e os calculados pelo TCU, o que deve está relacionado com as transferências realizadas em dezembro de 2005, referentes aos atrasados do Paes (exercícios de 2003, 2004 e 2005), conforme explicado anteriormente. Embora não sejam significativas, essas diferenças estão sendo objeto de diligência junto àquela Secretaria, a fim de que sejam devidamente explicadas.

Por sua vez, as compensações financeiras foram estabelecidas na Constituição Federal, conforme o disposto no § 1º do art. 20:

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.

Em 2005, as compensações financeiras transferidas aos Estados e Municípios totalizaram aproximadamente R\$ 9,5 bilhões, incluídos os *royalties* e participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural, as compensações financeiras devidas pela utilização de recursos hídricos e minerais e os *royalties* pagos por Itaipu Binacional, conforme tabela a seguir. Em relação ao repassado em 2004 (R\$ 7,3 bilhões), verifica-se um crescimento nominal em torno de 30%.

Compensações Financeiras Transferidas por Unidade da Federação - 2005

(em R\$ milhares)

UF (1)	ANP (2)	PEA (3)	FEP (4)	CFM (5)	CFH (6)	ITA (7)	TOTAL	% TOTAL
AC	-	-	5.255	20	-	-	5.274	0,06
AL	60.848	11.247	12.689	177	16.888	-	101.849	1,06
AM	201.494	32.761	7.706	1.688	3.049	-	246.698	2,57
AP	213	-	4.607	3.512	915	-	9.247	0,10
BA	254.186	4.434	41.904	8.188	82.150	-	390.862	4,08
CE	37.025	-	26.177	383	-	-	63.585	0,66
DF	-	-	-	642	583	45	1.269	0,01
ES	125.038	17.305	8.061	3.621	3.494	-	157.519	1,64
GO	-	-	16.341	13.106	79.230	9.053	117.730	1,23
MA	-	-	21.798	114	1.890	-	23.802	0,25
MG	5.339	-	52.976	177.593	184.223	31.349	451.479	4,71
MS	-	-	6.886	4.764	45.497	6.085	63.232	0,66
MT	-	-	9.300	1.516	8.842	-	19.657	0,21
PA	1.205	-	19.382	105.657	75.850	-	202.095	2,11
PB	-	-	16.450	1.888	-	-	18.338	0,19
PE	5.340	-	25.368	728	11.801	-	43.237	0,45
PI	-	-	13.265	356	1.644	-	15.265	0,16
PR	17.376	-	27.928	1.947	97.859	329.266	474.377	4,95
RJ	2.765.409	3.374.366	12.673	3.004	10.260	-	6.165.712	64,33
RN	313.550	32.462	13.108	344	-	-	359.464	3,75
RO	-	-	5.998	715	1.791	-	8.504	0,09
RR	-	-	4.106	4	-	-	4.110	0,04

UF (1)	ANP (2)	PEA (3)	FEP (4)	CFM (5)	CFH (6)	ITA (7)	TOTAL	% TOTAL
RS	28.691	-	27.322	3.785	30.001	-	89.799	0,94
SC	28.489	-	15.710	6.418	16.878	-	67.494	0,70
SE	144.287	9.988	9.268	4.598	12.246	-	180.388	1,88
SP	103.331	-	50.488	7.983	108.148	14.331	284.282	2,97
TO	-	-	9.732	184	9.668	-	19.584	0,20
BRASIL	4.091.819	3.482.564	464.497	352.934	802.908	390.129	9.584.852	100,00

Fonte: Siafi

(1) Inclui valores recebidos pelo Estado, bem como pelos Municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação

(2) ANP - Royalties pela Produção e Royalties Excedentes de Petróleo ou Gás Natural

(3) PEA - Participação Especial pela Produção de Petróleo ou Gás Natural

(4) FEP - Fundo Especial do Petróleo

(5) CFM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

(6) CFH - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos

(7) ITA - Royalties de Itaipu Binacional

Cabe ressaltar que o Rio de Janeiro (Estado e municípios) recebeu a maior parcela (64,3%) do total das compensações financeiras transferidas, em razão dos *royalties* do petróleo e gás natural e da participação especial pela produção desses recursos minerais (PEA).

Transferências Voluntárias

Nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 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".

Conforme quadro a seguir, que demonstra a distribuição desses recursos aos governos estaduais e municipais, verifica-se que as transferências voluntárias no exercício de 2005 alcançaram cerca de R\$ 6,5 bilhões, representando um crescimento de 14% em relação ao ano anterior (R\$ 5,7 bilhões).

Transferências Voluntária por Unidade da Federação - 2005

(em R\$ milhares)

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	% TOTAL
Acre	132.324	30.104	162.428	2,47%
Alagoas	150.821	103.617	254.438	3,87%
Amapá	31.066	15.553	46.619	0,71%
Amazonas	70.243	72.447	142.690	2,17%
Bahia	194.685	333.587	528.272	8,04%
Ceará	126.453	239.001	365.455	5,56%
Distrito Federal	59.581	-	59.581	0,91%
Espírito Santo	26.782	59.340	86.122	1,31%
Goiás	78.975	105.707	184.681	2,81%
Maranhão	97.179	188.062	285.240	4,34%
Mato Grosso	63.441	79.720	143.161	2,18%
Mato Grosso do Sul	52.338	61.000	113.338	1,73%
Minas Gerais	287.180	256.888	544.068	8,28%
Pará	83.053	195.338	278.390	4,24%
Paraíba	145.748	105.634	251.382	3,83%
Paraná	107.279	175.336	282.615	4,30%

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	% TOTAL
Pernambuco	161.241	246.055	407.296	6,20%
Piauí	181.826	96.156	277.982	4,23%
Rio de Janeiro	94.371	203.992	298.363	4,54%
Rio Grande do Norte	133.922	97.296	231.218	3,52%
Rio Grande do Sul	77.790	139.756	217.546	3,31%
Rondônia	27.749	44.616	72.365	1,10%
Roraima	30.917	39.679	70.596	1,07%
Santa Catarina	61.433	121.858	183.291	2,79%
São Paulo	340.321	421.385	761.706	11,60%
Sergipe	71.154	54.901	126.055	1,92%
Tocantins	162.508	30.640	193.148	2,94%
Total	3.050.377	3.517.667	6.568.045	100,00%

Fonte: STN/SIAFI

Os dados constantes do quadro demonstram que São Paulo (Estado e municípios) constitui-se no principal beneficiário (11,6%) dessas transferências, seguido por Minas Gerais (8,3%) e Bahia (8,0%).

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 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996, constitui-se em um fundo de natureza contábil e objetiva, fundamentalmente, assegurar a universalização e a qualidade do ensino fundamental, bem como a remuneração condigna do seu magistério, devendo seus recursos ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do seu magistério.

O Fundef é financiado por pelo menos quinze por cento das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a compensação financeira transferida pela União em favor dos Estados e Municípios em função da perda de receitas do ICMS decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários (Lei Complementar nº 87/1996 - Lei Kandir).

Em 2005, os valores do Fundef alcançaram R\$ 32,7 bilhões, representando um crescimento nominal de 14% em relação a 2004 (R\$ 28,6 bilhões), sendo que 68,1% (R\$ 22,3 bilhões) desses recursos são originários do ICMS e os outros 31,9% (R\$ 10,4 bilhões) correspondem às transferências da União para o Fundo, as quais estão demonstradas, por Unidade da Federação, na tabela seguinte.

Distribuição das transferências da União para o Fundef por Unidade da Federação -2005

(em R\$ milhares)

UF	FPE	FPM	IPIE	COMPL. UNIÃO	LC nº 87/96	TOTAL	% TOTAL
AC	153.725	26.290	38	-	464	180.517	1,73
AL	186.937	111.975	908	10.374	4.285	314.478	3,01

UF	FPE	FPM	IPIE	COMPL. UNIÃO	LC nº 87/96	TOTAL	% TOTAL
AM	125.388	64.650	9.846	-	5.140	205.024	1,96
AP	153.320	16.548	8	-	2.073	171.949	1,65
BA	422.224	420.178	22.141	(2)	18.955	883.495	8,46
CE	329.688	246.091	4.816	-	8.307	588.902	5,64
DF	31.015	10.427	102	-	4.130	45.673	0,44
ES	67.403	83.988	16.339	-	21.743	189.473	1,82
GO	127.756	170.901	3.669	-	6.807	309.134	2,96
MA	324.354	191.220	3.472	236.592	8.562	764.200	7,32
MG	200.166	618.527	41.660	-	65.811	926.164	8,87
MS	59.854	69.949	2.345	-	6.297	138.445	1,33
MT	103.707	88.987	3.485	-	9.898	206.077	1,97
PA	274.646	171.186	13.766	127.888	22.255	609.740	5,84
PB	215.192	152.031	1.436	-	1.466	370.125	3,55
PE	310.065	215.489	2.051	-	7.064	534.669	5,12
PI	194.185	117.078	200	20.412	1.538	333.413	3,19
PR	129.558	317.561	40.871	-	51.421	539.411	5,17
RJ	68.648	138.913	37.833	-	29.912	275.306	2,64
RN	187.736	116.836	2.465	-	1.847	308.885	2,96
RO	126.521	42.809	522	-	1.272	171.124	1,64
RR	111.472	22.962	24	-	195	134.653	1,29
RS	105.814	316.813	52.737	-	51.220	526.583	5,04
SC	57.509	182.849	32.269	-	18.316	290.943	2,79
SE	186.721	68.460	247	-	1.277	256.705	2,46
SP	44.936	619.678	73.324	-	158.198	896.136	8,58
TO	195.020	72.141	45	-	402	267.608	2,56
BRASIL	4.493.559	4.674.537	366.620	395.263	508.854	10.438.833	100,00

Fonte: Siafi

Conforme dados da Tabela, verifica-se que a maior parte das transferências da União para o Fundef são originários do FPM e do FPE, ou seja, 44,8% e 43,0% do total dos recursos, respectivamente. Em relação a distribuição desses recursos, as unidades da Federação (Estados e Municípios) que mais se beneficiaram foram Minas Gerais (8,87%), São Paulo (8,58%) e Bahia (8,46%).

No que se refere à complementação da União ao Fundef, no exercício de 2005 foram distribuídos R\$ 395,3 milhões, valor inferior em 18,5% ao apresentado em 2004 (R\$ 485,0 milhões), sendo que o Estado do Maranhão foi aquele que mais recursos recebeu (R\$ 236,6 milhões) em relação aos outros três favorecidos (Pará, Piauí e Alagoas).

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, 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”. Ressalta-se que, conforme previsto no parágrafo primeiro do referido artigo, 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 receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

No quadro seguinte é demonstrado o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com base nos números constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

**Receitas e Despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
Exercício de 2005**

Especificação	Despesa Executada ⁽¹⁾
(A) Receita de Impostos	156.138.219
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios	66.850.419
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	89.287.800
(D) Desvinculação de Receitas da União ⁽²⁾	31.207.692
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	58.080.108
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	10.893.279
(G) Repasses Previdenciários para o RPPS ⁽³⁾	1.242.740
Participação da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F+G / E)	20,90%

(1) Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Dezembro de 2005 - Secretaria do Tesouro Nacional.

(2) De acordo com o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos da Emenda Constitucional nº 27, de 21/03/2000.

(3) Contribuição Patronal do Ministério da Educação para o Regime Próprio de Previdência do Servidor.

Conforme se observa, a União aplicou o percentual aproximado de 20,90% referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo, assim, o limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos.

Cabe consignar que a metodologia de cálculo desse limite está adequada com o dispositivo constitucional em tela e legislação aplicável ao assunto, ao contrário do que ocorreu no exercício de 2004, tendo em vista que nas contas daquele ano constatou-se a utilização, pela STN, de deduções indevidas na base de cálculo, relativas a transferências de receitas não originárias de impostos, dentre outras. Além disso, foram computadas, em 2004, despesas financiadas pelo salário-educação, que constitui fonte adicional de recursos (§ 5º do art. 212 da Constituição), e por operações de crédito, que já são computadas no momento da respectiva amortização, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Em função dessa ressalva, esta Corte de Contas recomendou, no âmbito das contas do Governo do exercício anterior, que fosse adotada metodologia adequada para o cálculo do limite constitucional em tela, o que foi cumprido por aquela Secretaria no exercício de 2005, conforme observado.

Ressalte-se que o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina a aplicação do equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 da Constituição no ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Isso significa dizer que o equivalente a 5,4% da receita líquida de impostos deve ser destinado a essas áreas.

O texto do § 6º do art. 60 do ADCT permite, ainda, que, no cômputo das despesas com ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, sejam consideradas as transferências a título de complementação do Fundef, prevista no § 3º do referido dispositivo. Isso porque o objetivo desse fundo está voltado para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Para averiguar o atendimento do disposto no § 6º do art. 60 do ADCT, procedeu-se ao somatório do total das despesas referentes à erradicação do analfabetismo e ao ensino fundamental, segundo dados levantados no sistema Siafi, cujos valores foram identificados por meio do indicador orçamentário “Erradicação do Analfabetismo” (que inclui também gastos com ensino fundamental), com as despesas referentes à complementação da União ao Fundef, conforme demonstrado no quadro a seguir, no qual constam também os respectivos números apresentados pela STN, com base no mesmo indicador:

**Cumprimento do Limite Constitucional do § 6º do art. 60 do ADCT
Exercício de 2005**

Especificação	(em R\$ milhares)	
	SIAFI ⁽¹⁾	Dados da STN ⁽²⁾
(A) Receita Líquida de Impostos	58.080.108	58.080.108
(B) Receita Líquida de Impostos a ser aplicada na função educação (18% de A)	10.454.419	10.454.419
(C) Despesa com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental	2.592.117	3.817.812
(D) Despesas referentes à complement. da União ao Fundef (ADCT, Art. 60, § 3º)	509.809	509.809
(E) Total das Desp. com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental = (C) + (D)	3.101.926	4.327.621
(F) Percent. das despesas com erradicação do analfabetismo e ensino fundamental (E/B)	29,67%	41,40

(1) Fonte: Siafi Gerencial

(2) Valores apurados com base nos dados constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Dezembro de 2005 - Secretaria do Tesouro Nacional.

O quadro anterior demonstra que, conforme números extraídos do Siafi, o limite mínimo equivalente a 30% dos recursos previstos no *caput* do art. 212 da Constituição Federal não foi observado, assim como já havia ocorrido no exercício anterior, tendo em vista que a União aplicou apenas 29,67% das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental. No entanto, com base no relatório da STN, a subvinculação teria sido atendida com a aplicação de 41,40% da arrecadação líquida de impostos.

Essa diferença deve-se, basicamente, ao fato de o referido indicador orçamentário, integralmente utilizado pela STN, abarcar as despesas com a ação “Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica”, que em 2005 teve realizado o montante de R\$ 1,23 bilhões, contrariando o § 4º do art. 212 da Carta Magna, o qual prescreve que os programas suplementares de alimentação (dispostos no inciso VII do art. 208 da Constituição) devem ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais ou outros, que não os impostos.

Registre-se, ainda, à semelhança do exercício anterior, que não foram considerados, nos cálculos em tela, os recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), tendo em vista a impossibilidade de se identificar, no âmbito do Siafi, as respectivas despesas aplicadas especificamente no ensino fundamental ou na erradicação do analfabetismo.

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;

....

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.

Considerando que a lei complementar prevista no art. 198, § 3º, dispendo sobre os percentuais para definição dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde, ainda não foi editada, a metodologia estabelecida pelo art. 77 do ADCT aplica-se ao exercício de 2005.

A vinculação constitucional proporcionou o comprometimento por parte da União e demais esferas de governo em efetuar gastos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, evitando eventuais instabilidades na arrecadação de receitas. Contudo, argumenta-se que iniciativas nesse sentido vieram a promover o esvaziamento da Seguridade Social, com a desvinculação das contribuições federais aos gastos com saúde, uma vez que o parâmetro das despesas passa a ser indexado em relação ao crescimento do PIB. Mais ainda, tornou o gasto social suscetível às flutuações do crescimento econômico.

Outro aspecto que foi objeto de dúvidas tratou da interpretação do item "b" do art. 77 do ADCT, pois surgiram questionamentos sobre a base de cálculo a ser considerada. Sobre essa questão, esta Corte de Contas proferiu a Decisão TCU nº 143/2002-Plenário, que trata de consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados sobre a forma de aplicação da Emenda Constitucional nº 29/2000, 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 nº 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;

Em síntese, o Tribunal entendeu que as despesas mínimas com saúde deveriam 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, conforme a Lei nº 10.934/2004 (LDO 2005), deve-se apurar a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Há que se calcular, então, o valor das despesas empenhadas pela União no exercício de 2005, em relação ao ano anterior, para fins de apuração do limite determinado pela EC nº 29/2000. Com tal finalidade apuram-se, também, os valores referentes aos restos a pagar cancelados referentes aos

respectivos exercícios, a fim de se ilustrar as despesas efetivamente empenhadas durante o ano, conforme consolidado abaixo:

Despesas Empenhadas com Ações e Serviços de Saúde - 2004 e 2005

(em R\$ milhares)

Programa	Empenho emitido 2004 (A)	RP Cancelado 2004 (B)	Empenho emitido 2005 (C)	RP Cancelado 2005 (D)	(C/A)-1 (I)	[(C-D)/(A-B)]-1 (II)
1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	16.331.696	40.017	17.269.035	905	5,7%	6,0%
1214 Atenção Básica em Saúde	4.365.550	25.106	5.282.877	78	21,0%	21,7%
0750 Apoio Administrativo	3.840.398	12.425	3.603.981	1.472	-6,2%	-5,9%
1293 Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1.716.940	59.155	2.190.161	9.767	27,6%	31,5%
1203 Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	1.109.595	1.629	1.270.613	371	14,5%	14,6%
1335 Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	818.796	-	2.077.752	-	153,8%	-
1306 Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e Outras Doenças	809.752	23.391	804.352	95	-0,7%	2,3%
1216 Atenção Especializada em Saúde	604.619	18.942	538.240	10.216	-11,0%	-9,8%
0122 Saneamento Ambiental Urbano	532.792	43.429	642.973	1.118	20,7%	31,2%
1186 Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	518.128	6.426	544.489	2.373	5,1%	5,9%
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	369.444	605	390.759	4	5,8%	5,9%
1311 Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	320.177	8.765	265.001	1.676	-17,2%	-15,4%
1201 Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	264.099	2.853	205.497	181	-22,2%	-21,4%
1291 Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	248.741	30.262	254.843	1.357	2,5%	16,0%
1289 Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	183.777	4.743	178.661	24	-2,8%	-0,2%
0150 Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	178.659	4.350	218.392	648	22,2%	24,9%
1303 Atenção à Saúde da População em Situações de Violências	147.052	159	221.892	108	50,9%	51,0%
Demais programas	705.991	122.442	959.639	4.059	35,9%	63,8%
Contribuições Patronais do Exercício (*)	-	-	615.232	-	-	-
Total	33.066.206	404.701	37.534.390	34.452	13,5%	14,8%

Fonte: Siafi, consultas efetuadas em 11/04/2006. Foram computados os valores de restos a pagar cancelados de 2005 registrados até março de 2006

(*) Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Demonstrativo das Despesas com Saúde.

(I) Variação da Despesa Empenhada.

(II) Variação da Despesa Empenhada Líquida (excluídos os Restos a Pagar Cancelados).

Destaque-se que a Medida Provisória nº 261, de 30/09/2005, estabeleceu abertura de crédito extraordinário de R\$ 1,2 bilhão na ação 019B, denominada “Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade de 0 a 6, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836/2004)”. Essa ação é vinculada ao Programa “Transferência de Renda com Condiionalidades”, notadamente conhecido como “Bolsa Família”. Embora a Medida Provisória não tenha sido objeto de apreciação pelo Congresso Nacional, verificou-se o empenho de R\$ 1,1 bilhão na ação 019B no exercício de 2005. Ademais, a ação 099A, de mesma denominação e igualmente vinculada ao “Bolsa Família”, apresentou empenho de R\$ 977,7 milhões em 2005 e de R\$ 818,7 milhões em 2004.

Essas despesas com transferências de renda para famílias na condição de pobreza extrema integram o “Programa Fome Zero”, um conjunto de ações articuladas cuja finalidade principal é a implantação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, compreendendo uma série de medidas nos aspectos assistenciais, econômicos e culturais.

Embora as ações 099A e 019B contribuam em alguma medida para a melhoria nas condições de saúde da população, sua abrangência é restrita às famílias com renda *per capita* de até R\$ 100,00 e sua atuação é indireta, via melhorias das condições socioeconômicas, por meio de transferência de renda, condicionada ao cumprimento de agenda de compromissos na área da saúde e da segurança alimentar por seus beneficiários. Portanto, considera-se questionável a inclusão dessas despesas nos gastos em ações e serviços públicos de saúde para fins do cumprimento da EC nº 29/2000.

Acrescente-se que o PIB de 2004 alcançou o montante de R\$ 1,767 trilhão, enquanto o de 2003 foi de R\$ 1,556 trilhão, sendo estes valores definitivos do PIB divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A diferença entre esses valores corresponde a uma variação nominal de 13,52%, base de cálculo para aferição dos gastos mínimos a serem realizados em 2005. Considerados os dados disponíveis, procede-se ao cálculo do limite determinado pela EC nº 29/2000, constante no quadro a seguir:

Gastos Mínimos com Ações e Serviços de Saúde - 2004/2005

(em R\$ milhares)

Exercício	Item	Despesa Empenhada (I)	Restos a Pagar Cancelados (II)	Despesa Empenhada, excluídos os Restos a Pagar Cancelados (I-II)
2004	Valor Empenhado em 2004 (a)	33.066.206	404.701	32.661.505
	Valor Mínimo 2005 (b = a + 13,52% a)	37.536.758	-	37.077.341
2005	Valor Empenhado em 2005 (c)	37.534.390	34.452	37.499.938
	Diferença em relação ao Mínimo (c-b)	-2.368	-	422.597
2005/2004	Variação Despesas (c /a)	13,51%	-	14,81%

Fonte: Siafi, consultas efetuadas em 02/05/2006. Foram computados os valores de restos a pagar cancelados de 2005 registrados até 27/04/2006

Conforme se observa no quadro acima, a variação das despesas empenhadas entre os exercícios de 2004 e 2005 foi de aproximadamente 13,51%. Excluindo-se os restos a pagar cancelados de ambos exercícios, o percentual aumenta para 14,81%. Assim, conclui-se que as despesas empenhadas em ações e serviços de saúde atingiram o mínimo definido constitucionalmente, uma vez que a variação nominal do PIB foi de 13,52%. Contudo, cabe ressaltar que esse crescimento dos gastos em saúde inclui as transferências de renda do Programa Bolsa Família: R\$ 2,0 bilhões no exercício de 2005, valor 153,8% maior que o montante de R\$ 0,8 bilhão empenhado em 2004, tendo sido decisivo para o cumprimento da EC nº 29/2000.

Caso os recursos do Bolsa Família não tivessem sido incluídos no cálculo dos gastos mínimos em saúde, haveria descumprimento da EC nº 29/2000 no exercício de 2005: as despesas empenhadas, deduzidos os restos a pagar cancelados, estariam flagrantemente abaixo do mínimo constitucional em R\$ 725,6 milhões. O crescimento dos gastos em saúde em relação ao exercício anterior perfaria 11,24%, valor inferior à variação do PIB.

Financiamento da Seguridade Social

A Seguridade Social, conforme o art. 195 da Constituição Federal, é 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 incidentes sobre: folha de salários e demais rendimentos do trabalho, aposentadorias e pensões pagas pelos regimes próprios de previdência (RPPS), faturamento, lucro e receita 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, esse orçamento 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, por meio da Decisão nº 1.511/2002 - Plenário, entendeu que, para que a despesa possa ser considerada como da Seguridade Social, deve atender a pelo menos um dos seguintes requisitos:

- a) seja executada por órgão ou entidade vinculado à Seguridade Social (na esfera institucional da saúde, da previdência social ou da assistência social, ou seja, vinculado aos Ministérios correspondentes a essas áreas, independentemente da natureza da despesa), com fundamento no inciso III do § 5º do art. 165 e no § 2º do art. 195, todos da Constituição Federal;
- b) possa ser caracterizada como uma ação de saúde, previdência social ou assistência social, ainda que executada em órgão ou entidade não-vinculado institucionalmente à Seguridade Social;
- c) vise à proteção do 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 no inciso III do art. 201 e no inciso III do art. 203, ambos do texto constitucional.

Atendida uma dessas condições, a despesa deverá, ainda, obedecer aos princípios regentes da Seguridade Social, estabelecidos nos incisos I a VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal.

Feitas essas considerações e diante da inexistência de efetiva segregação entre os orçamentos fiscal e o da Seguridade Social na forma de distintos balanços orçamentários, procedeu-se à apuração das receitas e despesas típicas desta última esfera, visando, mediante confronto, demonstrar o resultado da Seguridade Social no exercício de 2005, conforme a tabela seguinte:

Receitas e Despesas da Seguridade Social

	(em R\$ milhares)
Itens	Exercício de 2005
1. Receitas Arrecadadas	229.160.226
2. Contribuições Patronais do Exercício	6.030.901
3. Recursos Diretamente Arrecadados	10.885.527
4. Multas e Juros	4.879.170
5. Total de Receitas da Seguridade (1+2+3+4)	250.955.824
6. Despesa Realizada	264.855.941

Itens	Exercício de 2005
7. Contribuições Patronais dos órgãos vinculados à Seguridade	907.524
8. Total de Despesas da Seguridade (6+7)	265.763.465
9. Ajuste da despesa	672.015
10. Ajuste da despesa % (7/6)	0,25%
11. Despesa Total da Seguridade Ajustada (8 - 9)	265.091.450
12. Resultado da Seguridade (5 - 8)	-14.807.641
13. Resultado da Seguridade Ajustado (5 - 11)	-14.135.627
14. Desvinculação de Receitas da União (DRU)	33.258.873
15. Resultado da Seguridade + DRU (12+14)	18.451.231
16. Resultado da Seguridade Ajustado + DRU (13+14)	19.123.246

Fonte: Siafi

Nota: Das receitas de contribuições e das respectivas multas e juros (itens 1 e 4), foram deduzidos os recursos da Desvinculação das Receitas da União - DRU. As contribuições patronais do exercício por órgão foram obtidas na conta contábil 5.1.2.1.7.01.00, contudo foram computados como despesa apenas os valores referentes aos órgãos vinculados à Seguridade. O ajuste da despesa refere-se a ações consideradas não integrantes da Seguridade, por não atenderem ao art. 194 da Constituição Federal.

Registre-se que o ajuste procedido na despesa mencionada no item 9 da tabela anterior refere-se a ações consideradas não-características da Seguridade, ainda que tais despesas tenham constado do orçamento da Seguridade. É o caso, por exemplo, das despesas classificadas como “2004 - assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes” e “6011 - assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes dos extintos Estados e Territórios”, nos valores de R\$ 665,4 milhões e R\$ 6,6 milhões respectivamente. Segundo metodologia adotada pelo Tribunal de Contas da União na Decisão Plenária nº 1.511/2002, esses benefícios não deveriam ser classificados como ações de Seguridade, por não obedecerem ao princípio da universalidade, insculpido no inciso I do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, conforme recomendado pelo Tribunal aos órgãos competentes na citada Decisão Plenária nº 1.511/2002. Contudo, a metodologia adotada pelo Tribunal nos cálculos em análise permite que se compute esse tipo de despesa quando realizada por órgãos/entidades vinculados à Seguridade. Nesta hipótese, tratar-se-ia de custos de manutenção do próprio sistema de Seguridade.

As receitas arrecadadas (item 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 nº 05, de 08/05/2003, 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), e 60% da receita de alienação de bens apreendidos, que pertencem ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf).

No âmbito do “Relatório das Receitas da Seguridade Social”, processo TC 018.302/2005-2, verificou-se que no exercício de 2005 os valores da Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Civil não haviam sido contabilizados na natureza da receita 12102901, prevista na Nota Técnica ASTEC/SOF/MP nº 05/2003, mas sim nas contas contábeis 5.1.2.1.7.01.00 e 6.1.2.1.7.01.00 - Contribuições Patronais do Exercício, conforme Portaria STN nº 504, de 03 de outubro de 2003. Esse fato acarretou discrepâncias entre a previsão orçamentária e a execução contábil. De sorte, esses recursos não foram considerados adequadamente no demonstrativo sobre a Seguridade Social, constante do relatório resumido da execução orçamentária de que trata o art. 52 da Lei Complementar nº 101/2000. Assim, no exercício em análise, foram

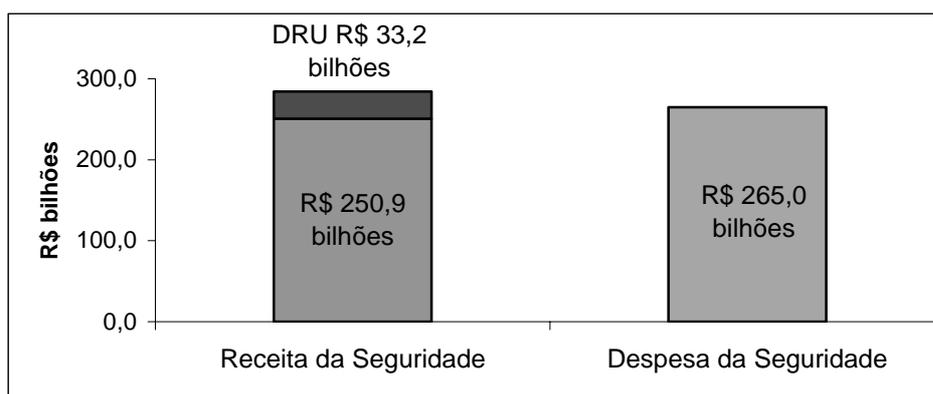
contabilizados naquela receita apenas R\$ 97,9 milhões, quando de fato o montante atingiu cerca de R\$ 6,0 bilhões. Destaque-se a necessidade de considerar esses valores como receita da Seguridade Social, sob pena dos demonstrativos dessa esfera não refletirem a real situação orçamentária.

Os recursos diretamente arrecadados (item 3 da tabela) referem-se às receitas próprias das unidades orçamentárias vinculadas aos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, assim como as receitas próprias do Ministério da Assistência e Promoção Social.

Os valores das multas referentes às receitas que integram a Seguridade Social (item 4 da tabela) também foram considerados na tabela anterior. Isso decorre da Decisão Plenária TCU nº 770/2001, que firmou entendimento no sentido de que as multas incidentes sobre as contribuições pertencentes à Seguridade Social, administradas pela Secretaria da Receita Federal, são vinculadas a essa esfera orçamentária. Nos cálculos, foram incluídos, ainda, os juros de mora referentes a essas contribuições.

O confronto entre receitas e despesas apontou para um resultado negativo da Seguridade Social no exercício de 2005 (itens 12 e 13 da tabela). Contudo, 20% das receitas de contribuição da Seguridade integram a chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU), instituída pela EC nº 27/2000 e alterada pela EC nº 42/2003, vigente até 2007. Na situação hipotética de aplicação integral na própria Seguridade dos recursos da DRU, incidentes sobre as contribuições sociais, multas e respectivos juros relativos àquela esfera, o resultado da Seguridade seria positivo no valor aproximado de R\$ 19,1 bilhões (item 16 da tabela). Destarte, conclui-se que parcela dos recursos de contribuições vinculadas à Seguridade, ao ser objeto de desvinculação, financiou despesas do orçamento fiscal ou contribuiu para o atingimento de superávit primário no exercício de 2005.

Financiamento da Seguridade Social



Fonte: Siafi

Considerando que o superávit primário do governo central, no valor de R\$ 55,7 bilhões, atingiu 2,88% do PIB, esse eventual saldo positivo - se não houvesse desvinculação de receitas da Seguridade Social - representaria aproximadamente 34,31% do superávit alcançado ou 0,99% do PIB.

Considerando que, nos termos do art.195, *caput*, da Constituição Federal, a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, ou seja, governo, empresas, trabalhadores, aposentados e outros, considera-se que a desvinculação de 20% das receitas de contribuições representa um ônus para a própria sociedade. A desvinculação permite que parte representativa dos recursos da Seguridade Social sejam aplicadas no orçamento fiscal e/ou contribuam significativamente para o atingimento de superávites primários em cada exercício.

Atualmente, devido à inexistência de balanços específicos acerca do orçamento da Seguridade Social, não é possível determinar nos cálculos elaborados por este Tribunal qual o montante desses recursos desvinculados da Seguridade estaria financiando o orçamento fiscal.

No exercício de 2005, o montante desvinculado das contribuições da Seguridade no valor de R\$ 33,2 bilhões poderia ser integralmente aplicado nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social, propiciando melhorias substanciais na qualidade dos serviços públicos de saúde, assim como maiores benefícios previdenciários e assistenciais para a população brasileira.

Considerando que a República Federativa do Brasil tem por objetivo fundamental promover o bem de todos (art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal) e que este Tribunal tem como missão “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”, faz-se necessário cientificar as autoridades competentes que a desvinculação de 20% das receitas de contribuições permite que recursos da Seguridade Social sejam aplicados em outras áreas e finalidades (em detrimento das áreas de saúde, previdência social e assistência social), com vistas à adoção das providências cabíveis para que a sociedade brasileira não seja onerada por tal situação.

Aos Presidentes da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e ao Procurador-Geral da República, recomenda-se que, cientes dos fatos descritos anteriormente, no âmbito das respectivas competências institucionais, adotem medidas cabíveis para reverter a situação observada atualmente na Seguridade Social, devido aos efeitos da Desvinculação das Receitas da União (DRU), instituída pela EC nº 27/2000 e alterada pela EC nº 42/2003.

No que se refere especificamente à Previdência Social, verifica-se que os dados divulgados no âmbito das publicações “Relatório Resumido de Execução Orçamentária” e do “Resultado do Tesouro Nacional”, referentes a dezembro de 2005, divergem quanto ao resultado obtido naquele exercício. Enquanto o déficit evidenciado pelo primeiro foi de R\$ 30,9 bilhões, o registrado pelo segundo foi de R\$ 37,6 bilhões.

Isso decorre do fato de que os dois demonstrativos, precipuamente, adotam parâmetros diferentes na sua elaboração: enquanto o primeiro reflete a execução orçamentária do exercício, o segundo registra o fluxo de caixa da Previdência Social.

Assim, no que se refere às despesas, o Resultado do Tesouro considera as efetivamente pagas, e o Relatório Resumido, as efetivamente liquidadas. Em relação aos restos a pagar, o primeiro demonstrativo registra os valores efetivamente pagos no exercício, enquanto que o Relatório Resumido computa os valores inscritos ao final do exercício.

Em relação à receita, como o critério utilizado é o de caixa, adotado também na execução orçamentária, não são evidentes as razões que determinariam a existência de divergências entre os

dois demonstrativos, já que no âmbito do Resultado do Tesouro é registrado, a título de “Contribuição Previdenciária”, o montante de R\$ 109,0 bilhões, inferior em cerca de R\$ 2,6 bilhões ao apresentado no Relatório Resumido, no total de R\$ 111,6 bilhões.

Assim, faz-se necessária verificação junto ao Ministério da Previdência Social acerca das razões para as divergências observadas entre os números divulgados nos dois demonstrativos, por meio de fiscalização específica a ser realizada por este Tribunal.

Ademais merece destaque o significativo valor de R\$ 3,7 bilhões em 2005, evidenciado pelo Deputado Federal Sérgio Miranda, em visita a este Tribunal, referente à restituição de benefícios não desembolsados, os quais não são claramente demonstrados em ambos os documentos divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, fato que também merece investigação na mesma fiscalização.

Despesas com Irrigação

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 43/2004, determina que a União, durante os 25 (vinte e cinco) anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, aplique, do total dos recursos destinados à irrigação, *in verbis*:

I - vinte por cento na Região Centro-Oeste;

II - cinqüenta por cento na Região Nordeste, preferencialmente no semi-árido.

Para o exercício de 2005, elaborou-se o quadro a seguir, que evidencia a regionalização das despesas na Subfunção Irrigação nas diversas fases do respectivo orçamento e da sua execução:

Despesas na Subfunção Irrigação - Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

REGIÃO	PLOA	%	LOA	%	LOA + CRÉDITOS	%	DESPESA REALIZADA	%
CENTRO-OESTE	4.000	2	36.220	9	37.720	10	7.080	3
NACIONAL	7.514	4	62.414	16	76.039	20	55.481	26
NORDESTE	153.519	77	182.452	47	171.310	44	99.271	47
NORTE	13.400	7	88.000	23	88.700	23	40.089	19
SUDESTE	20.340	10	17.438	5	12.981	3	7.603	4
TOTAL	198.774	100	386.525	100	386.751	100	209.525	100

Fonte: Projeto de Lei Orçamentaria Anual- PLOA/2005 e Balanço Geral da União - Volume II

Dessa forma, verifica-se o descumprimento ao inciso I do art. 42 do ADCT no exercício de 2005 desde o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional, passando pela sua aprovação, alterações decorrentes de créditos adicionais, e posteriormente a execução das despesas com irrigação. Quanto ao inciso II do mesmo artigo, vê-se que tanto a dotação aprovada na LOA para o Nordeste quanto a despesa realizada estiveram bem próximas do limite mínimo de 50% do total destinado à subfunção. Considerando a possibilidade de que alguns contratos inseridos na classificação “NACIONAL” abrangam obras realizadas na Região Nordeste, não se pode afirmar que o limite foi descumprido.

Os fatos ensejam a consignação de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e recomendação ao Ministério da Integração Nacional e ao Presidente do Congresso Nacional.

3.3.7 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O orçamento de investimento (OI), aprovado pela Lei nº 11.100, de 25/01/2005, contempla os dispêndios de capital realizados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social destinados exclusivamente à aquisição ou manutenção de bens contabilizados no Ativo Imobilizado, não abrangendo os dispêndios com a aquisição de bens destinados a arrendamento mercantil.

No exercício de 2005, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R\$ 28,1 bilhões, correspondentes a cerca de 79% da dotação final autorizada, representando um crescimento de 14% em relação ao investimento total realizado pelas estatais em 2004.

Despesas por Empresa

O orçamento de investimento das empresas estatais consignou inicialmente as programações de 65 empresas estatais federais. Ao longo da execução orçamentária, foram inseridas no orçamento de investimento para 2005 as programações de mais 9 empresas. Vale destacar que as empresas *Fronape International Company* e 5283 Participações Ltda. tiveram suas dotações globais integralmente canceladas.

Com isso, para fins de acompanhamento e consolidação, o orçamento de investimento para 2005 passou a englobar as programações de 72 empresas estatais federais, sendo 62 do setor produtivo e 10 do setor financeiro. Não foram computadas as empresas cujas programações constam integralmente dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Segue abaixo o demonstrativo da execução do orçamento de investimento, por empresa.

Demonstrativo da Despesa por Empresa - 2004

Empresa	(em R\$ milhares)					
	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a+b)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d/subTd)	Desemp. % (d/c)
Banco da Amazônia S.A.	64.826	72.165	136.991	74.242	5,8	54,2
BNB	74.479	0	74.479	33.141	2,6	44,5
IRB - Brasil Resseguros S.A.	22.630	(13.096)	9.534	4.370	0,3	45,8
Caixa Econômica Federal	930.528	0	930.528	327.381	25,7	35,2
Banco do Brasil S.A.	2.129.498	(807.808)	1.321.690	806.398	63,3	61,0
Banco do Estado do Ceará S.A.	45.724	0	45.724	6.462	0,5	14,1
Banco do Estado do Piauí S.A.	260	1.882	2.142	357	0,0	16,7
Banco do Estado de SC S.A.	30.184	0	30.184	9.001	0,7	29,8
Ativos S.A.	200	275	475	403	0,0	84,8
BNDES	108.285	(54.399)	53.886	12.199	1,0	22,6
Subtotal do Setor Financeiro	3.406.614	(800.980)	2.605.634	1.273.954	100,0	48,9
Cia. Geração Térm. Energ. Eléct.	79.095	(16.050)	63.045	26.195	0,8	41,6
CEAM	163.782	(14.500)	149.282	55.804	1,7	37,4
Boa Vista Energia S.A.	23.246	(3.409)	19.837	14.393	0,4	72,6
Manaus Energia S.A.	255.500	(104.500)	151.000	111.950	3,5	74,1

Empresa	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a+b)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d/subTd)	Desemp. % (d/c)
Light Participações S.A.	50	0	50	27	0,0	53,4
Cia. De Eletricidade do Acre	55.550	(5.150)	50.400	30.746	1,0	61,0
Cia. Energética de Alagoas	86.689	(5.790)	80.899	54.745	1,7	67,7
Companhia Energética do Piauí	105.332	45.280	150.612	45.892	1,4	30,5
Centrais Elétricas de RO S.A.	120.885	(2.724)	118.161	20.468	0,6	17,3
CEPEL	14.214	(1.855)	12.359	9.734	0,3	78,8
Eletrobrás Termonuclear S.A.	463.437	(107.666)	355.771	258.804	8,1	72,7
Centrais Elétricas Brasileiras	180.549	(23.629)	156.920	7.782	0,2	5,0
Centrais Elétr. do Norte Brasil	940.000	29.800	969.800	898.311	28,0	92,6
ELETROSUL Centrais Elétricas	269.431	7.392	276.822	268.116	8,4	96,9
Cia. Hidro Elétr. do S. Francisco	695.202	(82.451)	612.751	486.401	15,2	79,4
Centrais Elétricas S.A.	1.190.758	(62.630)	1.128.128	918.720	28,6	81,4
CBEE	108	0	108	3	0,0	2,4
Subtotal do Grupo Eletrobras	4.643.827	(347.882)	4.295.944	3.208.090	100,0	74,7
Petróleo Brasileiro S.A.	18.049.663	(1.281.649)	16.768.014	14.885.591	65,1	88,8
Braspetro Oil Services Company	52.143	192.274	244.416	138.539	0,6	56,7
Petrobras Distribuidora S.A.	427.000	32.830	459.830	459.653	2,0	100,0
Petrobras Gás S.A.	250	180	430	157	0,0	36,6
Petrobras Química S.A.	1.048	0	1.048	280	0,0	26,7
TBG	75.227	32.144	107.370	58.741	0,3	54,7
Petrobras Transporte S.A.	69.986	(14.644)	55.342	15.669	0,1	28,3
Fronape International Company	19.884	(19.884)	0	0	0,0	0,0
Petrobras Internat. Finance Cia.	1.000	0	1.000	45	0,0	4,5
Alberto Pasqualini – REFAP	654.562	393.668	1.048.230	856.368	3,7	81,7
Petrobras Netherlands B.V.	2.812.049	779.464	3.591.513	2.997.851	13,1	83,5
5283 Participações Ltda.	175.371	(175.371)	0	0	0,0	0,0
Braspetro Oil Company	586.306	(102.174)	484.132	0	0,0	0,0
P. International Braspetro B.V.	3.474.054	116.606	3.590.660	3.147.509	13,8	87,7
PETRORIO	25	22	47	37	0,0	77,7
DATAFLUX	0	63.000	63.000	3.576	0,0	5,7
TNS	257.475	51.231	308.706	7.147	0,0	2,3
TAG	0	33.138	33.138	15.915	0,1	48,0
Petroquímica Triunfo S.A.	0	8.277	8.277	4.738	0,0	57,2
Transportadora Capixaba de Gás	0	232.678	232.678	68.698	0,3	29,5
Liquigás Distribuidora S.A.	0	50.000	50.000	37.508	0,2	75,0
SFE	0	25.423	25.423	470	0,0	1,8
Termorio S.A.	0	367.203	367.203	149.831	0,7	40,8
Fafen Energia S.A.	0	23.669	23.669	5.722	0,0	24,2
Subtotal do Grupo Petrobras	26.656.043	808.084	27.464.127	22.854.046	100,0	83,2
Empresa de Pesquisa Energética	0	2.000	2.000	201	0,0	10,1
DATAPREV	35.000	0	35.000	6.231	0,8	17,8
Companhia Docas do Ceará	19.915	(3.100)	16.815	6.760	0,9	40,2
Companhia Docas do ES	31.950	17.173	49.123	19.963	2,6	40,6
Cia. das Docas do Estado da BA	21.875	28.463	50.338	17.914	2,3	35,6
Cia. Docas do Estado de SP	141.349	(40.031)	101.318	13.895	1,8	13,7
Companhia Docas do Maranhão	200	0	200	53	0,0	26,5
Companhia Docas do Pará	26.465	(2.550)	23.915	12.396	1,6	51,8
CDRJ	86.862	26.956	113.818	14.907	1,9	13,1
CODERN	18.474	15.610	34.085	9.136	1,2	26,8
ECT	663.002	(244.365)	418.637	281.705	36,3	67,3
INFRAERO	50.000	350.000	400.000	277.951	35,9	69,5
IMBEL	1.700	0	1.700	1.700	0,2	100,0
EMGEPRON	2.500	0	2.500	1.347	0,2	53,9
SERPRO	77.003	40.894	117.897	72.507	9,4	61,5

Empresa	Dotação Inicial (a)	Crédito Adicional (b)	Dotação Final (c = a+b)	Realizado Anual (d)	Compos. % (d/subTd)	Desemp. % (d/c)
Casa da Moeda do Brasil - CMB	30.000	9.000	39.000	26.031	3,4	66,7
COBRA Tecnologia S.A.	27.000	0	27.000	6.333	0,8	23,5
Viagens e Turismo Ltda.	2.265	0	2.265	943	0,1	41,7
EMGEA	898	0	898	625	0,1	69,5
CEASA/MG	4.120	(2.827)	1.293	1.185	0,2	91,6
CASEMG	900	200	1.100	807	0,1	73,3
CEAGESP	8.100	0	8.100	2.075	0,3	25,6
FINEP	3.086	0	3.086	424	0,1	13,7
Subtotal Demais S. Produtivo	1.252.665	197.423	1.450.088	775.086	100,0	53,5
Total	35.959.149	(143.355)	35.815.794	28.111.177	-	78,5

Fonte: Balanço Geral da União - Volume IV

Dessa forma, verifica-se que 13 empresas estatais tiveram execução orçamentária acima da média. Deve ser observado, também, que 40 empresas não executaram nem cinquenta por cento da programação orçamentária estabelecida, inclusive destacando-se a empresa *Braspetro Oil Company*, que não apresentou gastos no período.

Projetos e Atividades sem Cobertura Orçamentária

Foram identificadas infrações ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao art. 42 da Lei nº 10.934/2004 - Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou seja, execução de despesa sem suficiente disponibilidade orçamentária.

Não obstante as determinações legais, verifica-se que cinco empresas apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Projetos/Atividades sem Cobertura Orçamentária

		(em R\$ milhares)		
Empresa	Ação	Dotação Final (a)	Realizado no Ano (b)	Excesso % (b/a-1)
Discriminação				
Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras				
7018 (P)	Desenvolvimento da Produção de Óleo e Gás Natural nos Campos Petrolíferos de Jubarte e Cachalote (ES)	234.368	236.733	1,01
2767 (A)	Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Atividades de Refino	248.784	275.479	10,73
3129 (P)	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Landulpho Alves de Mataripe - Relam (BA)	19.945	20.190	1,22
3135 (P)	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Duque de Caxias - Reduc (RJ)	509.699	512.133	0,48
3155 (P)	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria de Paulínia - Replan (SP)	118.160	119.151	0,84
3157 (P)	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria de Capuava - Recap (SP)	1.500	1.540	2,64
4108 (A)	Manutenção da Infra-Estrutura Operacional do Parque de Refino	423.713	449.633	6,12
2005 (A)	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Transporte	22.680	26.392	16,37
4112 (A)	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Desenvolvimento da Produção	250.625	269.595	7,57
4113 (A)	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Refino	96.921	106.977	10,38

Empresa Ação Discriminação	Dotação Final (a)	Realizado no Ano (b)	Excesso % (b/a-1)
Petrobras Distribuidora S.A.			
2797 (A) Manutenção da Infra-Estrutura Varejista de Distribuição de Derivados de Petróleo e Gás Natural	225.608	246.773	9,38
3347 (P) Ampliação da Infra-Estrutura Operacional de Distribuição de Derivados de Petróleo e Gás Natural	10.774	17.850	65,68
Companhia de Eletricidade do Acre			
4877 (A) Manutenção de Sistema de Distribuição de Energia Elétrica no Estado do Acre	3.000	3.253	8,43
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia -Brasil S.A. - TBG			
4867 (A) Manutenção dos Sistemas de Controle Ambiental, de Segurança Industrial e de Saúde Ocupacional nas Atividades de Transporte Dutoviário de Gás Natural	18.630	23.582	26,58
Boa Vista Energia S.A.			
3401 (P) Ampliação de Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica de Boa Vista	200	338	68,81

Fonte: Balanço Geral da União - Volume IV

Apesar da ocorrência acima ter se dado em despesas menos expressivas, a realização de despesa superior à dotação final é uma prática que não encontra respaldo legal. Nessa esteira registre-se que a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras é reincidente na execução incorreta do seu orçamento, visto que tal situação também ocorreu no exercício de 2004, o que foi objeto de ressalva nas contas relativas àquele ano. Portanto, esse ponto enseja nova ressalva às contas do Chefe do Poder Executivo. A impropriedade deverá, ainda, ser considerada quando da análise das prestações de contas das empresas infratoras relativas ao exercício de 2005.

3.3.8 Dívida Pública

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)

No Brasil, os dados sobre o endividamento líquido interno e externo do setor público consolidado são calculados e publicados mensalmente pelo Banco Central. Para tanto, o conceito de setor público utilizado engloba o setor público não-financeiro mais o Banco Central. Considera-se como setor público não financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais e municipais, além da empresa Itaipu Binacional.

A tabela abaixo mostra os saldos da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) ao final do mês de dezembro dos anos de 2004 e 2005.

É possível verificar que, em valores absolutos, a DLSP passou de R\$ 957,0 bilhões em 2004 para R\$ 1,002 trilhão ao final de 2005, o que representou aumento de R\$ 45,5 bilhões em um ano. É a primeira vez na história em que a Dívida Líquida do Setor Público ultrapassa o montante de R\$ 1 trilhão. Tomando-se tais valores em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), no entanto, verifica-se que houve ligeira redução do endividamento líquido, de 51,67% para 51,49% do PIB.

Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) - % PIB

	(em R\$ milhões)			(em % PIB)		
	2004 Dezembro	2005 Dezembro	Variação	2004 Dezembro	2005 Dezembro	Variação
Dívida líquida total	956.996	1.002.485	45.488	51,67	51,49	-0,18
Governo Federal	610.078	660.186	50.108	32,94	33,91	0,97
Banco Central do Brasil	-8.600	4.038	12.638	-0,46	0,21	0,67
Demais entes	355.519	338.261	-17.258	19,20	17,37	-1,82
Governos estaduais	305.961	305.714	-247	16,52	15,70	-0,82
Governos municipais	45.098	44.341	-756	2,44	2,28	-0,16
Estatais Federais	-32.138	-45.499	-13.361	-1,74	-2,34	-0,60
Estatais Estaduais	33.454	30.433	-3.021	1,81	1,56	-0,24
Estatais Municipais	3.144	3.271	128	0,17	0,17	0,00
PIB valorizado 12 meses	1.851.980	1.946.860	-	-	-	-

Fonte: Banco Central do Brasil - Nota de Imprensa de Política Fiscal - 26/04/2006

Notas: (+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

Como pode ser visto, apenas o Governo Federal (R\$ 50,1 bilhões ou 0,97% do PIB) e o Banco Central do Brasil (R\$ 12,6 bilhões ou 0,67% do PIB) apresentaram aumento do endividamento líquido, enquanto os demais entes conseguiram reduzir o saldo da dívida líquida durante o ano de 2005 (R\$ 17,3 bilhões ou 1,82% do PIB).

Os fatores que condicionaram a variação da relação DLSP/PIB estão evidenciados na tabela abaixo, que os agrupa em fatores relacionados à variação do estoque da dívida líquida e fatores relacionados ao crescimento do próprio PIB.

Fatores Condicionantes da Variação da DLSP/PIB em 2005

	(em R\$ milhões)	(em % PIB)
Dívida líquida – variação acumulada no ano	45.488	-0,18
Fatores relacionados à variação da DLSP	45.488	2,34
<i>Juros nominais</i>	157.146	8,07
<i>Reconhecimento de dívidas</i>	3.262	0,17
<i>Primário</i>	-93.505	-4,80
<i>Dívida mobiliária interna indexada ao câmbio</i>	-4.554	-0,23
<i>Dívida externa – metodológico</i>	-13.648	-0,70
<i>Dívida externa – outros ajustes</i>	-2.258	-0,12
<i>Privatizações</i>	-954	-0,05
Fatores relacionados à variação do PIB	-	-2,52
PIB acumulado doze meses – valorizado	1.946.860	

Fonte: Banco Central do Brasil - Nota de Imprensa de Política Fiscal - 26/04/2006

A tabela mostra que o crescimento do PIB contribuiu para que a relação DLSP/PIB fosse reduzida em 2,52 pontos percentuais, enquanto os fatores relacionados à variação do saldo da Dívida Líquida do Setor Público proporcionaram aumento da relação DLSP/PIB em R\$ 45,5 bilhões ou o equivalente a 2,34% do PIB.

Contribuíram para essa elevação a apropriação de juros nominais (R\$ 157,1 bilhões ou 8,07% do PIB) e o reconhecimento de dívidas (R\$ 3,3 bilhões ou 0,17% do PIB).

De outro lado, contribuíram para a redução do saldo do endividamento líquido o resultado primário superavitário (R\$ 93,5 bilhões ou 4,80% do PIB), o ajuste cambial sobre a dívida mobiliária interna (R\$ 4,6 bilhões ou 0,23% do PIB), o ajuste cambial sobre a dívida externa (R\$ 13,6 bilhões ou 0,70% do PIB), outros ajustes relacionados ao endividamento líquido externo (R\$ 2,3 bilhões ou 0,12% do PIB) e as privatizações (R\$ 954 milhões ou 0,05% do PIB).

Dívida Líquida Interna e Externa do Setor Público

	(em R\$ milhões)			(em % PIB)		
Dívida líquida total	956.996	1.002.485	45.488	51,67	51,49	-0,18
Governo Federal	610.078	660.186	50.108	32,94	33,91	0,97
Banco Central do Brasil	-8.600	4.038	12.638	-0,46	0,21	0,67
Governos regionais e empresas estatais	355.519	338.261	-17.258	19,20	17,37	-1,82
Dívida interna líquida	818.065	952.185	134.119	44,17	48,91	4,74
Governo Federal	411.880	488.154	76.273	22,24	25,07	2,83
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	768.821	951.315	182.494	41,51	48,86	7,35
Relacionamento com Banco Central	144.623	71.187	-73.436	7,81	3,66	-4,15
Conta Única	-158.240	-208.492	-50.252	-8,54	-10,71	-2,16
Títulos do TN no Banco Central	302.863	279.679	-23.185	16,35	14,37	-1,99
Demais itens de governo federal	-501.563	-534.348	-32.785	-27,08	-27,45	-0,36
Banco Central do Brasil	64.480	129.277	64.796	3,48	6,64	3,16
Relacionamento com Governo Federal	-144.623	-71.187	73.436	-7,81	-3,66	4,15
Conta Única	158.240	208.492	50.252	8,54	10,71	2,16
Títulos do TN no Banco Central	-302.863	-279.679	23.185	-16,35	-14,37	1,99
Demais itens de Banco Central	209.103	200.463	-8640	11,29	10,30	-0,99
Governos regionais e empresas estatais	341.705	334.754	-6.950	18,45	17,19	-1,26
Dívida externa líquida - R\$ milhões	138.931	50.300	-88.631	7,50	2,58	-4,92
Governo federal	198.197	172.032	-26.166	10,70	8,84	-1,87
Banco Central do Brasil	-73.080	-125.238	-52.158	-3,95	-6,43	-2,49
Dívida Externa Bruta	67.388	646	-52.157	3,64	0,03	-3,61
Reservas Internacionais	-140.468	-125.885	-52.156	-7,58	-6,47	1,12
Governos regionais e empresas estatais	13.814	3.507	-10.307	0,75	0,18	-0,57
Dívida externa líquida - US\$ milhões	52.356	21.497	-30.859	-	-	-
Governo federal	74.690	73.521	-1.169	-	-	-
Banco Central do Brasil	-27.540	-53.523	-25.983	-	-	-
Dívida Externa Bruta	25.395	276	-25.119	-	-	-
Reservas Internacionais	-52.935	-53.799	-864	-	-	-
Governos regionais e empresas estatais	5.206	1.499	-3.707	-	-	-
Taxa de câmbio - final de período - compra	2,6536	2,3399				

Fonte: Banco Central do Brasil / Nota de Imprensa de Política Fiscal e Externa

Nota: (+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

A tabela acima mostra o estoque e a variação das Dívidas Interna e Externa Líquidas (em reais e em dólares americanos) de todas as esferas de governo, agrupadas em Governo Federal, Banco Central do Brasil e em Governos Regionais e Empresas Estatais.

Verifica-se que, em 2005, ocorreu expressiva redução (4,92% do PIB) do estoque da Dívida Externa Líquida de todos os entes, enquanto houve aumento substancial (4,74% do PIB) da Dívida Interna Líquida.

Contribuíram para a redução da Dívida Externa Líquida os seguintes fatores: a variação negativa da taxa de câmbio (2,6536 em 31/12/2004 para 2,3399 em 31/12/2005), o aumento (em dólares) do saldo das Reservas Internacionais depositadas no Banco Central do Brasil e a redução dos estoques (em dólares) da Dívida Externa Bruta de cada um dos entes. No que se refere à Dívida

Externa Bruta, vale destacar a queda de US\$ 25,1 bilhões da dívida do Banco Central do Brasil, em função, principalmente, do resgate de obrigações junto ao Fundo Monetário Internacional.

Quanto ao endividamento interno, cabe ressaltar que o Governo Federal e o Banco Central do Brasil foram os responsáveis pelo aumento da Dívida Interna Líquida (aumento de 2,83% e 3,16% do PIB, respectivamente), uma vez que as demais esferas de governo e as empresas estatais contribuíram para reduzi-la em 1,26% do PIB.

Dentro do endividamento interno do Governo Federal, o item Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional foi o que apresentou maior elevação (R\$ 182,5 bilhões ou o equivalente a 7,35% do PIB), grande parte como resultado da apropriação de juros nominais (R\$ 139,8 bilhões ou 7,18% do PIB) aos estoques dos títulos públicos e em função da emissão primária líquida (R\$ 45,3 bilhões ou 2,33% do PIB) de novos títulos.

De outro lado, é possível perceber que o item Relacionamento com Banco Central (aumento de R\$ 73,4 bilhões ou 4,15% do PIB) foi o grande responsável pela elevação do estoque da Dívida Interna Líquida do Banco Central do Brasil e, em contrapartida, foi o que apresentou maior queda dentro do endividamento interno líquido do Governo Federal. Tal variação foi provocada pelo aumento considerável do saldo da Conta Única (R\$ 50,3 bilhões ou 2,16% do PIB) e pela redução dos estoques de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil (R\$ 23,2 bilhões ou 1,99% do PIB).

Em 2005, alterações significativas puderam ser observadas na participação percentual dos indexadores que corrigem a Dívida Líquida do Setor Público. A tabela a seguir distribui o saldo total da DLSP entre seus vários indexadores.

Dívida Líquida do Setor Público - Participação Percentual por Indexador

Período	Indexador											
	Saldo	Câmbio	Selic	IGP-M	IGP-DI	IPC-A	TR	TJLP	Sem Remuneração	Pre-fixado	Outros	Total
Dez/04	956 994	16,8	48,8	7,5	3,5	2,7	7,4	-10,3	8,5	17,0	-2,0	100,0
Jan/05	955 900	15,4	52,6	7,5	3,5	2,7	7,6	-10,4	6,8	16,2	-1,8	100,0
Fev	960 488	13,9	52,3	7,5	3,5	2,7	7,8	-10,5	6,5	18,0	-1,6	100,0
Mar	965 949	13,1	51,9	7,6	3,4	2,7	7,9	-10,7	6,4	19,5	-1,8	100,0
Abr	956 677	12,2	53,7	7,7	3,5	2,8	8,3	-10,9	6,1	18,5	-1,9	100,0
Mai	957 570	11,5	52,2	7,7	3,5	2,8	7,9	-10,9	6,6	20,4	-1,8	100,0
Jun	965 988	10,8	51,7	7,6	3,4	3,1	7,5	-10,3	6,4	21,5	-1,8	100,0
Jul	971 751	10,3	52,9	7,1	3,2	3,7	7,7	-10,3	6,4	21,1	-2,0	100,0
Ago	973 658	10,1	52,5	7,1	3,2	3,8	7,2	-10,6	6,4	22,6	-2,3	100,0
Set	973 450	9,0	51,6	7,1	3,2	4,0	6,9	-10,8	6,6	25,0	-2,5	100,0
Out	979 114	7,7	54,3	7,1	3,2	4,2	7,4	-11,1	6,0	23,8	-2,6	100,0
Nov	984 949	6,0	51,4	7,1	3,1	5,0	7,6	-11,1	7,0	26,5	-2,6	100,0
Dez/05	1 002 485	5,3	48,4	6,1	3,1	7,2	7,3	-11,2	9,1	27,6	-2,7	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil - Nota de Imprensa de Política Fiscal

Nota: (+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

Metade da Dívida Líquida do Setor Público, aproximadamente, ainda continua indexada à Selic (48,8% em dezembro de 2004 e 48,4% em dezembro de 2005). É importante ressaltar, também, a determinação em reduzir, drasticamente, a participação da dívida cambial, interna e

externa, no total da Dívida Líquida do Setor Público. Enquanto ao final de 2004 tais obrigações líquidas representavam 16,8% do total do endividamento líquido do setor público, encerrado o ano de 2005, referida participação reduziu-se para apenas 5,3%.

Outro ponto que merece destaque é o aumento da participação das obrigações líquidas prefixadas, que, ao final de 2004, representavam 17,0% da Dívida Líquida do Setor Público, mas que, em dezembro de 2005, passaram a responder por 27,6% de todo o endividamento líquido.

Plano Anual de Financiamento (PAF 2005)

O Plano Anual de Financiamento (PAF 2005) estabeleceu as diretrizes a serem seguidas pela Secretaria do Tesouro Nacional no gerenciamento da DPF - Dívida Pública Federal, que engloba a DPMFi - Dívida Pública Mobiliária Federal interna e a DPFe - Dívida Pública Federal externa, durante o ano de 2005, tomando por base o seguinte cenário:

- a) ausência de choques externos;
- b) continuação da recuperação econômica interna;
- c) taxa de inflação convergindo para a meta do Banco Central;
- d) estabilidade da taxa de câmbio; e
- e) redução gradual das taxas de juros.

Na execução do gerenciamento, o PAF 2005 estabeleceu as diretrizes listadas a seguir:

- a) alongamento do prazo médio da DPF, em especial o dos títulos emitidos em oferta pública;
- b) redução do percentual da DPF a vencer em 12 meses;
- c) substituição gradual dos títulos remunerados à taxa Selic, bem como dos denominados e indexados à variação cambial, por títulos prefixados e vinculados a índices de preços; e
- d) incentivo ao desenvolvimento das estruturas a termo de taxas de juros para títulos públicos federais.

As tabelas abaixo mostram os resultados projetados no PAF 2005 em relação aos indicadores para a DPF e para a DPMFi, bem como os valores observados ao final do ano de 2005, publicados no Relatório Anual da Dívida Pública - 2005:

Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	Dezembro de 2004	PAF 2005 Mínimo – Máximo	Dezembro de 2005
Estoque em mercado (em R\$ bilhões)	1.013,9	1.160 – 1.240	1.157,1
Prazo médio (meses)	35,3	36 – 41	32,9
% vincendo em 12 meses	39,3	34 – 40	38,2
Prefixado (%)	16,1	16 – 25	23,6
SELIC (%)	45,7	39 – 47	43,9
Câmbio (%)	24,2	18 – 23	17,6
Índice de preços (%)	11,9	12 – 16	13,1
TR e outros (%)	2,1	1 – 3	1,8

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2005 - STN

Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

Indicadores DPMFi	Dezembro de 2004	PAF 2005 Mínimo – Máximo	Dezembro de 2005
Estoque em mercado (em R\$ bilhões)	810,3	940 – 1.000	979,7
Prazo médio (meses)	28,1	28 – 34	27,4
% vincendo em 12 meses	46,1	40 – 45	41,6
Prefixado (%)	20,1	20 – 30	27,9
SELIC (%)	57,1	47 – 57	51,8
Câmbio (%)	5,2	3 – 5	2,7
Índice de preços (%)	14,9	15 – 20	15,5
TR e outros (%)	2,7	2 – 4	2,1

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2005 - STN

O estoque de R\$ 1,157 trilhão da Dívida Pública Federal, ao final do mês de dezembro de 2005, ficou abaixo do limite mínimo programado no Plano Anual de Financiamento, em virtude, principalmente, da apreciação cambial mais forte do que a prevista no Plano. Tal variação cambial também explica, em grande parte, a redução (R\$ 26,2 bilhões) do estoque da Dívida Pública Federal externa. Com relação à Dívida Pública Mobiliária Federal interna, observa-se que o saldo de R\$ 979,7 bilhões, ao final de dezembro/2005, situou-se dentro do limite planejado.

Como resultados esperados, o PAF 2005 estabeleceu que a maturidade média do estoque da DPF cresceria de 35,3 meses para algo entre 36 e 41 meses e a do estoque da DPMFi passaria de 28,1 meses para valor situado entre 28 a 34 meses. Entretanto, os prazos médios observados, 32,9 meses para a DPF e 27,4 meses para a DPMFi, ficaram abaixo do programado.

Contribuíram para a redução dos prazos médios citados acima os seguintes fatores: frustração na emissão de CVS (títulos emitidos para quitar o FCVS), que possuem prazo longo de maturação; aumento expressivo de títulos prefixados, de prazo de vencimento mais curto e a redução da representatividade do estoque da Dívida Pública Federal externa, que possui prazos mais longos de vencimento, no total da DPF.

Embora os valores programados para os prazos médios da DPF e da DPMFi não tenham sido atingidos, há que se ressaltar o sucesso obtido em relação à programação efetuada para a composição da dívida e para o percentual dos títulos vencendo em 12 meses. Este último, principalmente, em função das poucas emissões de títulos com vencimento para o ano de 2006, assegurando a redução do risco de refinanciamento da dívida.

Como mostram as tabelas acima, o estoque da DPF vincenda em 12 meses, ao final de 2005, passava a representar 38,2% do total, situando-se dentro do intervalo projetado (34% a 40%). De outro lado, constata-se que a redução do valor da Dívida Pública Mobiliária Federal interna a vencer em 12 meses foi mais expressiva, passando de 46,1% para 41,6% do total, novamente dentro do limite planejado (40% a 45%).

A diretriz estabelecida para a composição dos estoques da DPF e da DPMFi, de substituição gradual dos títulos remunerados à taxa Selic e dos denominados e indexados à variação cambial, por títulos vinculados a índices de preços e por títulos prefixados, foi executada com êxito.

No que se refere às obrigações remuneradas à taxa Selic, observou-se redução na participação desses títulos tanto na DPF (de 45,7% para 43,9%) quanto na DPMFi (de 57,1% para 51,8%).

Por sua vez, a redução da participação dos títulos denominados e indexados à variação cambial foi mais expressiva, situando-se abaixo do limite mínimo projetado. Contribuiu para essa redução a valorização (11,8%) do real ao longo do ano. Enquanto ao final de dezembro de 2004 as obrigações atreladas ao câmbio representavam 24,2% da DPF, ao término do ano de 2005, a participação dessas passou a representar 17,6%. O mesmo comportamento pôde ser observado em relação ao total da DPMFi, na qual os títulos denominados e indexados ao câmbio, em dezembro de 2005, representavam apenas 2,7%, contra uma participação de 5,2% ao final de 2004.

Os dados das tabelas acima evidenciam que, conforme as diretrizes estabelecidas no PAF 2005, os estoques de títulos indexados ao câmbio e à taxa Selic deram lugar aos títulos prefixados e aqueles atrelados à variação de preços. De 2004 para 2005, a participação dos títulos prefixados aumentou de 16,1% para 23,6% e de 20,1% para 27,9%, da DPF e da DPMFi, respectivamente. De outro lado, a dívida corrigida pela variação de preços aumentou sua participação na DPF, de 11,9% para 13,1%, e na DPMFi, de 14,9% para 15,5%.

DPFe – Dívida Pública Federal externa

Pontos importantes merecem ser destacados no que se refere à administração da Dívida Pública Federal externa em 2005, são eles: a execução das operações da dívida externa passou a ser conduzida, exclusivamente, pela Secretaria do Tesouro Nacional; *C-Bonds* foram trocados por *A-Bonds* no mês de agosto; realizou-se emissão soberana em setembro e resgate antecipado de grande parcela da dívida externa.

A partir de 2005, a gestão das operações das dívidas interna e externa passou a ser conduzida, exclusivamente, pelo Tesouro Nacional. No caso da Dívida Pública Mobiliária Federal externa, estava prevista uma emissão total de US\$ 6,0 bilhões em bônus em 2005, porém US\$ 1,5 bilhão foram emitidos ainda em 2004. Ao final de 2005, o montante captado, durante o ano, no mercado externo, foi de US\$ 8 bilhões. Portanto, o total emitido foi de US\$ 9,5 bilhões, o que superou a previsão inicial em US\$ 3,5 bilhões. Esse montante impacta positivamente a programação para 2006-2007.

Emissões realizadas relacionadas à programação de 2005 e 2006-2007

Títulos	Lançamento	US\$	Prazo	Yield⁽¹⁾	Spread⁽²⁾
<i>Global 2019</i>	06/10/2004	1.000	15 anos	9,15%	492
<i>Global 2014</i> ⁽⁴⁾	03/12/2004	500	10 anos	8,24%	398
<i>Euro 2015</i>	20/01/2005	650	10 anos	7,55%	398 ⁽³⁾
<i>Global 2025</i>	31/01/2005	1.250	20 anos	8,90%	431
<i>Global 2015</i>	28/02/2005	1.000	10 anos	7,90%	353
<i>Global 2019</i> ⁽⁴⁾	10/05/2005	500	14 anos	8,83%	458

Títulos	Lançamento	US\$	Prazo	Yield⁽¹⁾	Spread⁽²⁾
<i>Global 2034</i>	25/05/2005	500	29 anos	8,81%	440
<i>Global 2015</i> ⁽⁴⁾	21/06/2005	600	10 anos	7,73%	363
<i>Global 2025</i>	06/09/2005	1.000	20 anos	8,52%	417
<i>Global BRL 2016</i>	19/09/2005	1.479	10 anos	12,75	-
<i>Global 2015</i> ⁽⁴⁾	09/11/2005	500	10 anos	7,77%	312
<i>Global 2034</i>	29/11/2005	500	29 anos	8,31%	363
Total 2004		1.500			
Total 2005		7.979			
Meta PAF 2005		6.000			

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2005 - STN

(1) *Yield*: curva de rendimento.

(2) Em pontos-base (moeda local), apurados na data do lançamento.

(3) *Spread* sobre *Deutsche Premier Bond 2015*.

(4) Emissão por reabertura.

Em agosto de 2005 o Tesouro Nacional realizou a troca de US\$ 4,5 bilhões de *C-Bonds* (dívida reestruturada na década de 90) por *A-Bonds*, contribuindo para o alongamento do prazo da dívida externa e para a redução, no curto prazo, de amortizações de principal. O restante dos *C-Bonds*, cerca de US\$ 1,1 bilhão, foi retirado do mercado, mediante recompra, no mês de outubro.

No mês de setembro de 2005, como mostra a tabela acima, foram emitidos, no valor total de US\$ 1,5 bilhão, os primeiros títulos soberanos indexados ao real, com vencimento em 2016 e com taxa de 12,75% a.a.

Ainda em 2005, foram antecipados pagamentos de obrigações junto ao Clube de Paris (US\$ 2,6 bilhões) e junto ao FMI - Fundo Monetário Internacional (US\$ 15,6 bilhões), sendo este de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

Abordagem Setorial Ampla - SWAp (Sector Wide Approach)

O SWAp é um novo mecanismo de empréstimo oferecido pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e consiste no apoio técnico e assistência financeira a programas prioritários que já estejam sendo executados com recursos próprios do mutuário.

As primeiras operações autorizadas sob essa nova modalidade estão financiando, parcialmente, a execução dos programas Bolsa Família e Erradicação do Trabalho Infantil. Os contratos assinados prevêm o reembolso de até US\$ 1 bilhão pelo BID e US\$ 572,2 milhões pelo BIRD. Portanto, nessa modalidade, ocorre primeiramente a execução da despesa pelo País mutuário e, posteriormente, o reembolso por parte do organismo internacional.

Uma das vantagens da nova modalidade está relacionada ao seu custo financeiro, quando comparado ao das emissões de títulos da dívida externa. O custo efetivo das operações SWAp está em torno de 5% a.a., enquanto o custo de títulos da República, com prazos de maturação similares, pode variar de 8,5% a 10,06% a.a.

Os reembolsos, quando efetuados pelos organismos multilaterais, são de livre aplicação, seja para cobertura de novas ações ou para despesas de caráter financeiro. Sendo assim, é preciso

verificar a destinação de tais recursos, uma vez que, em princípio, a melhor solução seria, em vez de financiar gastos correntes, utilizá-los para o resgate de dívida externa, que é mais onerosa que as operações SWAp.

Apesar de, em um primeiro momento, contribuírem para o aumento do endividamento externo, o que vai de encontro à estratégia traçada pelo Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública (PAF 2005), tais operações, segundo a STN, são importantes do ponto de vista estratégico, pois, em situações de crises externas, os organismos multilaterais são fontes seguras de financiamento externo.

Já sob o ponto de vista fiscal, a operação não gera impacto no momento em que ocorre, pois o aumento das obrigações contratuais externas é compensado pelo aumento de disponibilidades em Conta Única. No entanto, com o passar do tempo, ocorrerá impacto pela apropriação dos encargos aos saldos da dívida contratual, o que acarretaria déficit nominal.

Riscos Operacionais

O Acórdão TCU nº 1.779/2005 - Plenário recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que estudasse a viabilidade e a conveniência de: a) implantar uma área de gerenciamento de riscos operacionais da entidade, independente, do ponto de vista hierárquico, das coordenações cujos trabalhos serão controlados; e b) implantar meios destinados à troca de informações entre os gestores de haveres e obrigações que permitam uma administração de ativos e passivos eficiente, no contexto das técnicas do *Asset-Liability Management* (ALM). Ademais, determinou à mesma instituição que informasse ao Tribunal, nas contas do exercício de 2005, as medidas adotadas para atendimento dessas recomendações.

A STN informou que, quanto ao gerenciamento de riscos operacionais, foi iniciada em 2003 a implementação de Projeto-Piloto na Secretaria-Adjunta responsável pela administração da dívida pública. Tal iniciativa visou, segundo aquela instituição, num primeiro momento, o desenvolvimento, a implantação e a avaliação de metodologia que fosse aplicável à Administração Pública Direta, visto que a grande maioria das experiências são encontradas na iniciativa privada, especificamente no mercado financeiro.

Em seguida, o projeto foi expandido para outros processos de trabalho de outras Secretarias-Adjuntas, destacando-se, desde então, a disseminação e fixação da metodologia de trabalho e a implementação de diversas ações de mitigação de riscos, estando algumas delas consubstanciadas por meio de metas institucionais do Tesouro.

Em termos de estrutura, foi criado, informalmente, o Núcleo de Gestão de Riscos Operacionais - NRO, alocado, temporariamente, na Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional - CODIN. A proposta de institucionalização formal da área já se encontra em análise por parte do Secretário, contemplando a criação de uma Assessoria e um Comitê e/ou Conselho que também tratará de aspectos relacionados ao gerenciamento integrado de ativos e passivos.

Contabilização e Transparência da Dívida Pública

O TCU adotou as seguintes providências no âmbito do processo TC 014.263/2005-4, apreciado em 29/03/2006, no qual foi promovida uma análise pormenorizada do processo de apuração do resultado fiscal “abaixo da linha” realizado pelo Banco Central:

- a) determinar ao Banco Central do Brasil que, em até 90 dias, elabore e publique, inclusive em meios eletrônicos de divulgação, Manual que evidencie os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados pela metodologia “Abaixo da Linha” para a apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público e da Dívida Líquida do Setor Público, a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que promova a criação de Grupo de Trabalho, formado por representantes da própria Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil, da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST e das Consultorias Legislativas das Casas do Congresso Nacional, com o objetivo de ajustar os sistemas contábeis de forma a que possam estar aptos a gerar informações para as estatísticas fiscais;
- c) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que informe ao Tribunal de Contas da União, em até 90 dias, as providências tomadas para o cumprimento do subitem anterior, encaminhando, se for o caso, o plano de trabalho estabelecido para o Grupo;
- d) determinar ao Banco Central do Brasil, a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que:
 - d.1) publique, nas Notas de Imprensa referentes à Política Fiscal, demonstrativo que evidencie, na forma do Anexo III - páginas 237 a 242, informações conciliadas sobre estoques e fluxos relativos aos Ativos Financeiros e às Obrigações que compõem a Dívida Líquida do Setor Público; e
 - d.2) publique, nas Notas de Imprensa referentes à Política Fiscal, demonstrativo que evidencie, para cada um dos ajustes de privatização, patrimoniais, metodológicos e externos, memórias de cálculo e premissas utilizadas para o registro dos respectivos ajustes.

Essas medidas visam prover mais segurança, consistência e transparência aos dados da dívida pública.

Dívidas Extra-Contábeis - O Caso do INSS

Por meio do art. 31 da Lei nº 11.051, de 29/12/2004, que dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins não cumulativas, a União foi autorizada, a exclusivo critério do Ministério da Fazenda, a assumir, mediante novação contratual, obrigações de responsabilidade de autarquias federais, desde que registradas pelo Banco Central do Brasil na Dívida Líquida do Setor Público, na data da publicação da citada Lei.

A assunção de dívidas decorreu de obrigações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com a rede bancária relativas à prestação de serviços de arrecadação e de pagamento de benefícios da previdência social celebrados com agentes financeiros no período de 2002 a 2004, além da dívida com a Caixa Econômica Federal relativa ao fornecimento regular de informações de interesse da Autarquia contidos nos arquivos GEFIP/SFIP e documentos retificadores, no período entre setembro de 2000 e dezembro de 2004.

A STN informou que, em 21/12/2004, o montante total somava R\$ 1,3 bilhão, tendo sido emitidas Notas do Tesouro Nacional, Série B, com vencimento em 2009. Nos contratos celebrados, foi incluída cláusula em que a União passou a ser credora do INSS no montante das obrigações assumidas. Ademais, no entendimento daquela instituição, as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 15, 16 e 17) relacionadas à geração de despesa ou assunção de obrigações decorrente de ação governamental não se aplicam à presente negociação de dívidas, pois a referida obrigação foi assumida pelo INSS junto à rede bancária desde 2000 e a responsabilidade pelo pagamento foi autorizada pela supra-referida Lei nº 11.051/2004.

Informou, ainda, aquela Secretaria, que o Anexo de Riscos Fiscais da Lei nº 10.934, de 11/08/2004 (LDO 2005), previu o montante de R\$ 1,1 bilhão estabelecido para equacionamento de dívidas de responsabilidade direta da União. Esse valor, no entanto, não teria efeitos negativos para as contas públicas, já que o valor global para liquidação de dívidas da União em 2005, previsto na LDO era de R\$ 15,1 bilhões. Portanto, o impacto advindo da renegociação já teria sido considerado para efeito de cálculo do déficit nominal do setor público. E, por outro lado, o impacto da securitização sobre o resultado primário teria sido considerado no exercício de 2004, por ocasião do registro, pelo Bacen, nas estatísticas da Dívida Líquida do Setor Público, do montante de R\$ 1.886.735.735,55.

Chamou a atenção, entretanto, o fato de essa dívida não estar contabilizada no sistema Siafi. Instado a se pronunciar sobre a não contabilização, na época devida, dentre os passivos da União, dos valores supracitados, de modo a atender aos princípios contábeis da oportunidade e da prudência, e também da competência, o INSS reconheceu a falta de informações no Siafi e a não obediência aos princípios em questão.

Informa, no entanto, que a novação contratual é subjetiva (com substituição do devedor), não cabendo registro contábil naquela autarquia, tendo em vista a transferência do débito para o Tesouro Nacional. Apesar da explicação, persiste o caráter extra-contábil da dívida, não estando registrada no sistema contábil da União, fato preocupante que inviabiliza a adoção de controle concomitante ao ocorrido e também o conhecimento prévio de casos similares em outras entidades. Esse problema é reforçado pela existência de outras dívidas dessa natureza na mesma entidade.

O INSS informou ainda que estão sendo implementadas medidas para identificação de novos débitos e que estão sendo feitos levantamentos dos casos passíveis de registro de modo a providenciar os lançamentos devidos com tempestividade. Entre as medidas adotadas, está a solicitação de informações referentes a eventuais dívidas do INSS para com a própria STN.

Parte desse tema está sendo tratada no processo TC 016.351/2005-8, em andamento.

4

Ação Setorial do Governo

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO FEDERAL

4.1 Análise dos Programas do PPA - 2004/2007

Entre as atribuições cometidas ao Tribunal de Contas da União pela Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, está “alertar aos Poderes ou órgãos da administração pública federal quando constatar a ocorrência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas”, na forma do inciso V do parágrafo primeiro do art. 59.

Dando continuidade à análise dos programas do Plano Plurianual - PPA-2004/2007 efetuada por ocasião da elaboração das Contas de Governo relativas ao exercício de 2004, foi estabelecida metodologia própria, a qual definiu que a apreciação dos resultados dos programas consistiria em uma análise do desempenho das respectivas ações, enfocando a sua execução físico-financeira, em relação às metas físicas e aos recursos orçamentários.

Cumprir mencionar que a atribuição de o Tribunal classificar, em seu parecer prévio, os resultados dos programas governamentais em satisfatórios ou insatisfatórios limitou-se ao exercício de 2004, em decorrência de determinação oriunda do § 1º do art. 20 da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 (LDO/2004), obrigação esta que não se repetiu na Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO/2005).

Por ocasião do exame das Contas do Governo de 2004, foi ressaltada a dificuldade de se estabelecer uma metodologia para análise dos programas, haja vista as limitações relacionadas a diversos fatores, destacando-se a baixa confiabilidade e o insuficiente registro das informações constantes no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan), a inexistência e/ou insuficiência de dados pertinentes a programas contidos no Plano Plurianual, a data tardia de envio do Relatório Anual de Avaliação do PPA ao Congresso Nacional e a não inclusão da totalidade dos programas no Balanço Geral da União.

Ressalte-se, a esse respeito, que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG empreendeu, no ano de 2005, melhorias no processo de elaboração dos programas. Dentre elas, destacou-se a implementação de indicadores em 275 programas do PPA. No ano anterior apenas 186 programas apresentavam indicadores.

Acrescente-se a edição da Portaria MP nº 198, de 18 de julho de 2005, que estabeleceu os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do Plano Plurianual, no Sigplan. O art. 1º determinou a obrigatoriedade e periodicidade do registro dos dados, *in verbis*:

Art 1º Estabelecer a obrigatoriedade de registro das informações dos seguintes elementos essenciais das ações, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan, pelo respectivo coordenador de ação:

- a) desempenho físico;
- b) desempenho físico e financeiro das ações não orçamentárias; e
- c) restrições à execução e providências adotadas para superação.

...

§ 3º O registro de informações deverá ser realizado com a seguinte periodicidade:

I - mensal, até o décimo dia útil de cada mês, quanto à atualização de informações pelo coordenador de ação;

II - trimestral, até o último dia útil do mês subsequente ao término de cada trimestre, quanto à validação pelo gerente de programa.

Não obstante, é de salientar que os registros referentes à execução física dos programas podem ser efetuados pelos órgãos do Poder Executivo até a data limite de 31 de março do exercício subsequente ao da execução, conforme preceitua o art. 10 da Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004 - Lei que instituiu o PPA 2004/2007. E mais, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, que contém as informações relativas à execução física e orçamentária e os indicadores dos programas para o exercício de 2005, entre outros aspectos, somente será enviado ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro do ano corrente, conforme previsto no art. 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Por fim, o Balanço Geral da União referente ao ano de 2005 não apresenta a totalidade dos programas do PPA 2004/2007, conforme já evidenciado nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2004.

Diante desse quadro, para fins de elaboração da análise setorial das Contas de Governo, o Tribunal fundamentou-se em informações preliminares, conforme esclarecimentos prestados pelo próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), as quais se restringiram à execução física e orçamentária das ações integrantes dos programas constantes do Sigplan, não obstante as eventuais limitações ainda existentes relacionadas à confiabilidade e o registro de dados oriundos do referido sistema. A título ilustrativo, verificou-se que, em 2005, o Sigplan atingiu um percentual de 68% de preenchimento de dados físicos por programa. Convém lembrar, entretanto, que a LDO/2005, na alínea “e” do inciso I do § 1º de seu art. 15, estabelece para o Poder Executivo a obrigatoriedade de divulgar na Internet os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual. A distribuição do percentual de preenchimento da execução física no âmbito da administração pública federal está consolidada abaixo:

Preenchimento da Execução Física por Órgão (1) - Exercício de 2005

Órgão	% de Preenchimento da Execução Física
Advocacia-Geral da União	100%
Câmara dos Deputados	100%
Justiça do Trabalho	100%
Justiça Federal	100%
Justiça Militar da União	100%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (*)	100%
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	100%
Senado Federal	100%
Superior Tribunal de Justiça	100%
Ministério da Fazenda	99%
Ministério do Esporte	99%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	98%
Ministério da Defesa	97%
Ministério do Turismo	97%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	96%
Justiça Eleitoral	95%
Ministério da Ciência e Tecnologia (*)	95%

Órgão	% de Preenchimento da Execução Física
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	95%
Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca	93%
Supremo Tribunal Federal	91%
Gabinete da Presidência da República	90%
Ministério da Justiça	90%
Ministério das Comunicações	90%
Ministério das Relações Exteriores	89%
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (*)	89%
Tribunal de Contas da União	89%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	85%
Ministério de Minas e Energia	84%
Controladoria Geral da União	83%
Ministério das Cidades	80%
Ministério da Integração Nacional	78%
Ministério da Educação (*)	69%
Ministério do Meio Ambiente	68%
Ministério da Cultura	67%
Ministério do Trabalho e Emprego	64%
Ministério dos Transportes	61%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	43%
Ministério da Previdência Social	31%
Ministério da Saúde (*)	22%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	0%
Ministério Público da União	0%
TOTAL	68%

Fonte: Sigplan

Observações: (*) Órgãos com envio de dados mediante Sistemas de Gestão Setorial do PPA (InfraSIGs).

Nota: (1) Visão Programa - contempla todos os programas sob a responsabilidade do órgão, inclusive as ações/localizadores que compõem o programa, mas que estão sob a responsabilidade de outros órgãos.

Há que se reconhecer, portanto, as limitações das análises procedidas, vez que se limitam a um exame sistêmico dos programas governamentais, não abrangendo uma avaliação de programas. Não obstante, é de salientar que as informações encontradas contribuem para o processo de elaboração e acompanhamento da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Revisão do Plano Plurianual 2004/2007, na medida em que atestam as inconsistências relacionadas aos atributos dos programas e ao seu desempenho em relação às metas propostas e à dotação prevista no orçamento.

4.1.1 Análise da Execução dos Programas da LOA 2005

Consoante metodologia adotada pelo Tribunal, foram considerados para a seleção dos programas a serem analisados aqueles que incluíssem os seguintes elementos: objetivo, público-alvo, atributo dos indicadores (relação ou taxa entre variáveis relevantes que permite a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa, *vis a vis* os objetivos propostos), a saber, denominação, valor de referência, data de apuração e meta para 2005; atributos das ações, a saber, título, produto, unidade de medida, meta física e dado financeiro.

Adotaram-se, enquanto parâmetro de análise dos resultados dos programas, dois indicadores de desempenho: o indicador de meta física (IMF), que é o próprio indicador de eficácia das ações, e

o indicador de utilização de recursos orçamentários (IRO), definido como a relação entre a despesa liquidada e a despesa autorizada. Esse último abrange a dotação inicial estabelecida na LOA acrescida dos créditos adicionais concedidos durante o exercício.

Ademais, levando-se em consideração a necessidade de se estabelecer critérios para análise dos resultados dos programas, calculou-se a média aritmética simples das metas físicas executadas em cada programa, bem como a média aritmética ponderada da execução das despesas orçamentárias. A utilização de média simples no tocante às metas decorreu do número diversificado de metas físicas por programa, da impossibilidade de se proceder à soma das metas físicas das ações e da dificuldade de definir a contribuição de cada ação para o alcance do objetivo do programa. Quanto aos recursos orçamentários, foi possível calcular a média ponderada, mais representativa, com base na relação "Despesa Realizada / Dotação Autorizada (Lei Orçamentária mais Créditos Adicionais)" para cada uma das ações do respectivo programa.

Aplicados os pressupostos acima, tem-se um total de 275 programas passíveis de análise, cerca de 71% dos 389 programas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do orçamento de investimento das empresas estatais. Os outros 114 (29%) não apresentam indicadores ou estão incompletos. Em termos absolutos, tais programas representam, conforme a origem orçamentária, R\$ 282 bilhões e R\$ 30 bilhões, respectivamente. Ou seja, 73% da despesa prevista na Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (Lei Orçamentária Anual para 2005 - LOA/2005) foi abrangida nos programas analisados, conforme a tabela seguinte:

Dotação Autorizada dos Programas Sujeitos à Análise - TCU e LOA/2005

(em R\$)

Dotação Autorizada	Total Analisado	%	Total LOA*	%	Analisado/LOA
Orçamentos fiscal e da seguridade social	281.656.102.227	90%	391.619.765.470	92%	72%
Orçamento de investimento das empresas estatais	30.077.431.830	10%	35.815.793.675	8%	84%
TOTAL	311.733.534.057	100%	427.435.559.145	100%	73%

Fonte: Siafi

(*) Foram excluídos os dispêndios referentes às operações especiais.

A apuração da Média Ponderada do Indicador de Recursos Orçamentários (MIRO) e da Média do Indicador de Metas Físicas (MIMF) dos 275 programas selecionados está consolidada a seguir:

Análise Setorial dos Programas Governamentais pelo TCU - LOA 2005

Discriminação	MIRO				MIMF				Programas
	(0-25) %	(26-74) %	(75-100)%	Programas	(0-25) %	(26-59) %	(60-100)%	> 100%	
Execução									
Programas	17	93	165	275	50	62	80	83	275
%	6%	34%	60%	100%	18%	23%	29%	31%	100%

Fonte: Siafi e Sigplan

Segundo a tabela acima, verificou-se que 60% dos programas apresentaram execução orçamentária média superior a 75% da dotação autorizada prevista na LOA/2005. Em relação às metas físicas, 29% dos programas tiveram execução média entre 60% e 100%, além de 31% terem superado a meta prevista.

Em relação a este último aspecto, há que se ter certa cautela, uma vez que o alcance ou superação das metas físicas pode ser justificado em virtude da subestimação das metas físicas quando de sua elaboração, ou de impropriedade dos produtos selecionados para as ações. Destacam-se, a seguir, 82 programas cujas metas físicas de algumas ações alcançaram realização superior a 100%, o que indica a necessidade de sua revisão:

82 Programas da LOA/2005 com Realização Física Superior a 100%

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Sistema Único de Segurança Pública	67%	3.125.044%	Prioritário
Aprimoramento dos Serviços Postais	74%	61.367%	-
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	98%	22.541%	Prioritário
Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	95%	14.777%	-
Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho	81%	5.791%	Prioritário
Modernização do Sistema Penitenciário Nacional	71%	5.708%	Prioritário
Nacional de Atividades Nucleares	78%	3.443%	Prioritário
Transferencia de Renda com Condiçionalidades	95%	3.306%	-
Oferta dos Serviços de Telecomunicações	28%	3.150%	-
Nacional de Juventude	84%	2.714%	-
Brasil Escolarizado	95%	2.258%	Prioritário
Desenvolvimento da Horticultura	64%	2.081%	Prioritário
Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior	92%	1.278%	-
Mudanças Climáticas e Meio Ambiente	79%	1.175%	-
Estrangeiros no Brasil	91%	1.123%	-
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	95%	1.065%	-
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	98%	961%	Prioritário
Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	98%	706%	Prioritário
Combate a Violência Contra as Mulheres	88%	647%	Prioritário
Segundo Tempo	78%	550%	Prioritário
Museu Memória e Cidadania	96%	520%	Prioritário
Educação Fiscal	93%	493%	-
Economia Solidaria em Desenvolvimento	86%	402%	-
Reconhecimento de Utilidade Pública	13%	397%	-
Defesa Econômica e da Concorrência	68%	388%	-
Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	93%	385%	Prioritário
Assistência Jurídica Integral e Gratuita	82%	373%	Prioritário
Produção de Moeda e Documentos de Segurança	67%	357%	-
Brasil: Destino Turístico Internacional	74%	347%	Prioritário
Segurança e Saúde no Trabalho	86%	346%	-
Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários	74%	344%	-
Cultura Exportadora	25%	323%	Prioritário
Atenção Básica em Saúde	97%	314%	Prioritário
Rede Solidária de Restaurantes Populares	91%	302%	Prioritário
Combate a Criminalidade	82%	297%	Prioritário
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	83%	295%	Prioritário
Atendimento Integral a Família	95%	274%	Prioritário
Paz no Campo	74%	272%	-
Cultura Afro-Brasileira	58%	268%	-
Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade	81%	257%	-
Acesso a Alimentação	94%	251%	Prioritário
Defesa Jurídica da União	82%	246%	-
Difusão e Popularização da Ciência	84%	246%	Prioritário
Metrologia e Qualidade Industrial	96%	241%	-
Democratização das Relações de Trabalho	88%	234%	-
Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	72%	233%	-
Desenvolvimento da Economia Cafeeira	100%	224%	Prioritário
Manutenção da Malha Rodoviária Federal	90%	221%	Prioritário
Combate ao Crime Transnacional	43%	219%	-
Vigilância Ambiental em Saúde	78%	219%	-

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	87%	211%	-
Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários	46%	207%	Prioritário
Desenvolvimento da Nanociência e da Nanotecnologia	91%	198%	Prioritário
Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	67%	197%	Prioritário
Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento	72%	181%	-
Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas	85%	168%	-
Proágua Infra-Estrutura	56%	165%	Prioritário
Zoneamento Ecológico-Econômico	34%	142%	-
Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais Florescer	97%	138%	-
Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	74%	137%	-
Ensino Profissional da Aeronáutica	100%	136%	-
Ciência, Natureza e Sociedade	86%	134%	Prioritário
Viver sem Contaminação	28%	131%	-
Gestão do Processo Eleitoral	89%	130%	-
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	99%	128%	Prioritário
Cinema, Som e Vídeo	92%	127%	Prioritário
Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional	87%	123%	-
Desenvolvimento do Comércio Exterior	81%	122%	Prioritário
Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	95%	122%	-
Sociedade da Informação	91%	120%	Prioritário
Conservação, Uso Sustentável e Recuperação da Biodiversidade	67%	110%	-
Erradicação do Trabalho Escravo	86%	108%	-
Ensino Profissional Diplomático	83%	107%	-
Probacias	34%	107%	Prioritário
Refino de Petróleo	94%	107%	-
Defesa do Consumidor	33%	106%	-
Inovação e Competitividade	99%	106%	Prioritário
Previdência Social Básica	100%	103%	Prioritário
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	58%	102%	-
Assistência a Cidadãos Brasileiros no Exterior e Atendimento Consular	62%	101%	-
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	82%	101%	-
Desenvolvimento da Bovideocultura	70%	101%	Prioritário

Fonte: Sigplan

Outra inconsistência que merece destaque refere-se a programas que apresentaram ações com metas físicas realizadas, mas desvinculadas de qualquer execução orçamentária. Os registros apurados no Sigplan estão discriminados abaixo:

Programas da LOA/2005 com Realização Física sem Execução Orçamentária

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Universalização dos Serviços de Telecomunicações	0%	967%	Prioritário
Universalização do Acesso aos Serviços de Comunicação Eletrônica	0%	34%	-
Abastecimento de Energia Elétrica	0%	16%	-

Fonte: Sigplan

Acrescente-se aqueles programas que executaram recursos orçamentários mas não apresentaram realização de metas físicas, quais sejam:

Programas da LOA/2005 com Execução Orçamentária sem Realização Física

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Eficiência na Agricultura Irrigada	4%	0%	-
Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	18%	0%	-
Energia Cidadã	31%	0%	Prioritário
Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	31%	0%	-

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Atuação Internacional na Área de Petróleo	77%	0%	-
Alimentação Saudável	86%	0%	-
Defesa da Ordem Jurídica	86%	0%	-
Integração de Bacias Hidrográficas	86%	0%	Prioritário
Prestação Jurisdicional no Distrito Federal	87%	0%	-
Controle de Armamentos, Munições e Explosivos	99%	0%	-

Fonte: Sigplan

Feitas tais observações, subsistiram 180 programas com informações consideradas consistentes, dos quais 80 (44%) tiveram média de execução física maior ou igual a 60% da meta prevista na LOA 2005, conforme tabela que segue:

80 Programas da LOA/2005 com Realização Física Igual ou Superior a 60% da Meta Prevista

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Mobilização para Defesa Nacional	79%	100%	-
Pólo Industrial de Manaus	79%	100%	-
Relações e Negociações do Brasil no Âmbito dos Organismos Internacionais	85%	100%	-
Tecnologia de Uso Terrestre	100%	100%	-
Ciência e Tecnologia para Inclusão Social	61%	99%	Prioritário
Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	86%	99%	Prioritário
Desenvolvimento da Caprinocultura, da Equideocultura e da Ovinocultura	71%	97%	Prioritário
Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	94%	96%	-
Capacitação de Servidores Públicos Em Finanças Públicas e Áreas Afins	95%	96%	-
Nacional de Atividades Espaciais - Pnae	99%	96%	Prioritário
Avaliação da Gestão dos Administradores de Recursos Públicos Federais	47%	95%	Prioritário
Proantar	57%	95%	-
Esporte e Lazer na Cidade	60%	92%	Prioritário
Relações do Brasil Com Estados Estrangeiros	84%	91%	-
Arranjos Produtivos Locais	81%	87%	Prioritário
Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	98%	86%	-
Desenvolvimento dos Mercados de Seguros, Previdência Complementar Aberta e Capitalização	83%	84%	-
Segurança da Navegação Aquaviária	94%	84%	-
Ensino Profissional do Exército	96%	84%	-
Brasil Patrimônio Cultural	62%	82%	Prioritário
Informações Estatísticas e Geocientíficas	74%	82%	-
Proteção Social à Pessoa Idosa	100%	82%	Prioritário
Engenho das Artes	63%	82%	-
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	86%	81%	Prioritário
Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	88%	81%	-
Livro Aberto	76%	80%	-
Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	100%	80%	Prioritário
Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça	78%	79%	-
Abastecimento de Petróleo, Seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível	94%	79%	-
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	97%	79%	Prioritário
Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	100%	79%	-
Democratização do Acesso a Informação Arquivística Governamental	89%	78%	-
Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	98%	78%	-
Tecnologia de Uso Aeroespacial	98%	78%	-
Desenvolvimento da Educação Infantil	52%	77%	Prioritário
Análise e Difusão da Política Externa Brasileira	75%	77%	-
Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa	97%	76%	-
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	100%	76%	Prioritário
Recursos do Mar	81%	75%	-
Universidade do Século XXI	84%	75%	Prioritário

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	90%	75%	-
Adestramento e Operações Militares do Exército	100%	75%	-
Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	72%	74%	Prioritário
Desenvolvimento de Competências em Gestão Pública	81%	74%	-
Mineração e Desenvolvimento Sustentável	89%	74%	Prioritário
Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica	98%	74%	-
Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito Com a Lei	44%	73%	Prioritário
Rede de Proteção ao Trabalho	64%	73%	-
Controle Externo	85%	73%	-
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	86%	73%	-
Serviço de Saúde das Forças Armadas	96%	73%	-
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	83%	72%	-
Administração Tributária e Aduaneira	88%	72%	-
Transporte Dutoviário de Petróleo e Derivados	90%	72%	-
Eradicação do Trabalho Infantil	99%	72%	Prioritário
Promoção das Exportações	73%	71%	-
Crédito Fundiário	94%	71%	Prioritário
Desenvolvimento da Avicultura	52%	69%	Prioritário
Nacional de Redução da Demanda e da Oferta de Drogas	55%	69%	Prioritário
Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	67%	69%	Prioritário
Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	68%	69%	-
Arrecadação de Receitas Previdenciárias	81%	69%	Prioritário
Desenvolvimento da Educação Especial	91%	69%	-
Propriedade Intelectual	73%	67%	-
Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos	81%	67%	-
Minimização de Riscos no Agronegócio	46%	66%	-
Previdência Complementar	53%	65%	-
Qualidade dos Serviços Previdenciários	64%	65%	Prioritário
Abastecimento Agroalimentar	77%	65%	Prioritário
Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	40%	64%	Prioritário
Desenvolvimento da Aviação Civil	65%	64%	-
Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	54%	63%	-
Biotecnologia	90%	63%	Prioritário
Adestramento e Operações Militares da Marinha	95%	63%	Prioritário
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	68%	62%	-
Geologia do Brasil	87%	62%	Prioritário
Primeiro Emprego	72%	61%	Prioritário
Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	92%	61%	-
Conservação, Uso Racional e Qualidade das Águas	36%	60%	-
Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	98%	60%	Prioritário

Fonte: Sigplan

Dos 80 programas existentes com média de execução física superior a 60%, 53 (66%) apresentaram execução orçamentária igual ou superior a 75% da dotação prevista na LOA/2005. De forma geral, pode-se afirmar que os programas com tais características seguiram o planejamento proposto na Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, uma vez que o desembolso orçamentário foi acompanhado de alcance de metas físicas correspondentes e proporcionais. Acrescente-se que apenas 32 (40%) desses programas tiveram ações classificadas como prioritárias pela LDO/2005, e 48 (60%), não-prioritárias.

Detectaram-se 100 programas, por sua vez, que tiveram média de execução física inferior a 60% da meta prevista na LOA/2005. Desses, 52 apresentaram, em média, execução orçamentária igual ou superior a 75% da dotação prevista na LOA 2005. Isso significa dizer que esses 52 programas obtiveram alto grau de execução orçamentária, enquanto o alcance das metas físicas foi

baixo, atestando falta de planejamento ou de economia de recursos orçamentários na sua execução. Tais aferições podem ser observadas na seguinte tabela:

100 Programas da LOA/2005 com Realização Física Inferior a 60% da Meta Prevista

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	100%	40%	Prioritário
Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Outros Combustíveis	100%	13%	-
Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	99%	23%	-
Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas	99%	14%	-
Qualidade dos Derivados do Petróleo, Gás Natural e Álcool Combustível	97%	42%	-
Energia na Região Norte	97%	17%	-
Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso a Atenção à Saúde	97%	5%	-
Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	95%	50%	-
Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões - Promover	93%	32%	Prioritário
Desenvolvimento do Ensino Médio	93%	27%	-
Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica Internacional	93%	22%	-
Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	92%	58%	-
Direitos Humanos, Direitos de Todos	92%	43%	-
Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	91%	49%	-
Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	91%	18%	Prioritário
Saneamento Rural	90%	38%	Prioritário
Oferta de Petróleo e Gás Natural	90%	33%	-
Resposta aos Desastres	90%	5%	-
Assistência Suplementar a Saúde	89%	59%	-
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	89%	48%	Prioritário
Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas	89%	38%	-
Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	88%	57%	Prioritário
Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal	88%	53%	-
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	88%	47%	Prioritário
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Convier	88%	19%	Prioritário
Democratização do Acesso a Informação Jornalística, Educacional e Cultural	87%	59%	-
Proteção ao Voo e Segurança do Tráfego Aéreo	87%	38%	-
Qualidade Ambiental - Procontrole	87%	31%	-
Prestação Jurisdicional Militar	86%	56%	-
Prestação Jurisdicional Trabalhista	86%	39%	-
Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional	85%	55%	-
Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	85%	32%	Prioritário
Energia na Região Sul	85%	12%	-
Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	84%	54%	-
Litoral Brasileiro Sustentável	84%	43%	-
Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário-Urbano de Passageiros	83%	40%	Prioritário
Atenção a Saúde da População em Situações de Violências Outras Causas Externas	83%	29%	Prioritário
Desenvolvimento das Culturas de Cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais	82%	59%	Prioritário
Desenvolvimento da Fruticultura - Profruta	82%	51%	Prioritário
Habitação de Interesse Social	82%	41%	Prioritário
Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	82%	33%	-
Desenvolvimento Sustentável da Pesca	82%	18%	-
Monumenta	80%	32%	Prioritário
Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura	80%	24%	-
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	80%	22%	Prioritário
Organização Produtiva de Comunidades Pobres - Pronager	80%	20%	-
Prevenção de Riscos e Combate às Emergências Ambientais	78%	27%	Prioritário
Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	78%	16%	Prioritário
Saneamento Ambiental Urbano	77%	55%	Prioritário
Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	77%	27%	-
Áreas Protegidas do Brasil	76%	48%	-
Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação	75%	10%	-
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - Promeso	74%	20%	Prioritário
Nacional de Florestas	73%	40%	Prioritário

Programa	MIRO	MIMF	Prioridade
Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	72%	50%	-
Energia na Região Nordeste	72%	43%	-
Energia nos Sistemas Isolados	71%	24%	-
Atenção Especializada em Saúde	68%	24%	Prioritário
Qualificação Social e Profissional	68%	6%	-
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	67%	59%	Prioritário
Defesa dos Direitos Difusos	67%	48%	-
Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	66%	42%	Prioritário
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	63%	21%	Prioritário
Resíduos Sólidos Urbanos	63%	10%	Prioritário
Energia Alternativa Renovável - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	59%	50%	-
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	59%	26%	-
Ensino Profissional da Marinha	58%	15%	-
Promoção da Ética Pública	57%	53%	-
Calha Norte	56%	57%	Prioritário
Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	56%	28%	-
Qualidade e Produtividade do Habitat - Pbqp-H	56%	13%	-
Agricultura Familiar - Pronaf	55%	55%	Prioritário
Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	53%	46%	-
Defesa Comercial	52%	34%	-
Inovação Tecnológica em Telecomunicações	52%	12%	-
Comércio Eletrônico	51%	43%	Prioritário
Proteção Previdenciária	50%	36%	-
Interiorização do Desenvolvimento da Amazônia Ocidental	49%	13%	-
Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	48%	58%	Prioritário
Indústria Petroquímica	46%	17%	-
Desenvolvimento da Suídeocultura	45%	52%	Prioritário
Artesanato Brasileiro	45%	33%	-
Nacional de Acessibilidade	44%	22%	Prioritário
Drenagem Urbana Sustentável	42%	18%	Prioritário
Mobilidade Urbana	40%	26%	Prioritário
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	37%	28%	Prioritário
Brasil Quilombola	34%	46%	-
Luz para Todos	32%	15%	-
Inclusão Digital	29%	12%	-
Combate a Desertificação	28%	50%	-
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	25%	22%	Prioritário
Brasil Com Todo Gás	25%	13%	-
Competitividade das Cadeias Produtivas	19%	38%	Prioritário
Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	19%	28%	-
Energia Alternativa Renovável - Orçamento de Investimento das Estatais	15%	17%	-
Desenvolvimento do Complexo Agro-Industrial Sucoalcooleiro	4%	2%	Prioritário
Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados	3%	1%	-
Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	0%	0%	Prioritário
Eficiência Energética	0%	0%	Prioritário
Democratização do Acesso a Informação Legislativa	0%	0%	-

Fonte: Sigplan

Convém notar ainda que destes 100 programas, 40 possuíam ações classificadas como prioritárias pela LDO/2005, e 60 incluíam ações não-prioritárias.

Verifica-se, portanto, que dos 389 programas da LOA/2005, 275 eram passíveis de análise, dos quais foram desconsiderados 95 programas, haja vista as inconsistências apuradas, quais sejam: existência de ações cujas metas físicas estão subestimadas ou de ações sem execução física e orçamentária. Nesse sentido, restaram para análise da LOA 2005 um total de 180 programas, cuja consolidação por função está demonstrada adiante:

Consolidação por Função Governamental dos 180 Programas da LOA/2005 Analisados

Função	MIRO	MIMF
Desporto e Lazer	73%	96%
Relações Exteriores	79%	85%
Administração	78%	70%
Cultura	76%	69%
Educação	82%	67%
Defesa Nacional	80%	66%
Assistência Social	95%	61%
Judiciária	85%	57%
Previdência Social	61%	53%
Saúde	88%	53%
Indústria	67%	52%
Agricultura	66%	49%
Direitos da Cidadania	70%	49%
Trabalho	67%	48%
Ciência e Tecnologia	75%	47%
Gestão Ambiental	68%	47%
Organização Agrária	76%	47%
Comércio e Serviços	72%	38%
Legislativa	43%	37%
Urbanismo	63%	37%
Energia	64%	34%
Saneamento	77%	34%
Segurança Pública	57%	32%
Habitação	69%	27%
Comunicações	52%	12%
Média Global	73%	52%

Fonte: Siafi e Sigplan

Ressalte-se que a execução orçamentária e física dos 180 programas analisados atingiu, em média, os percentuais de 73% e 52%, respectivamente. Das funções governamentais que alcançaram desempenho físico superior a 60%, destacam-se: Desporto e Lazer, Relações Exteriores, Administração, Cultura, Educação, Defesa Nacional e Assistência Social. Por outro lado, as funções Comércio e Serviços, Legislativa, Urbanismo, Energia, Saneamento, Segurança Pública, Habitação e Comunicações tiveram média de execução física inferior a 40% da meta prevista na LOA 2005.

A análise da execução físico-financeira dos programas prioritários em relação aos não-prioritários, tendo-se como referência a LDO/2005 - Lei nº 10.934/2004, evidenciou que, dos 180 programas analisados, 72 (40%) continham ações consideradas prioritárias e 108 (60%), não prioritárias. Apurou-se que, em média, a execução orçamentária dos programas não prioritários foi de 75%, superior a dos programas prioritários, 70%. No entanto, quando se tem como fundamento o alcance das metas físicas, os programas prioritários apresentaram média de 53%, superior em um ponto percentual ao índice de 52% aferido pelos não prioritários.

Diante do exposto, é de se salientar que, apesar do MPOG ter empreendido melhorias no processo de elaboração de programas, existem ainda dificuldades no acompanhamento dos resultados dos programas governamentais, notadamente da sua execução físico-financeira, em virtude de diversos fatores, dos quais se destacam: inexistência de atributos de programas, falta de registro de execução de metas físicas no Sigplan, e falhas na definição das metas físicas.

Não obstante, verificou-se a possibilidade de se apurar a execução físico-financeira de 275 programas governamentais, dos quais 95, cerca de 35%, aparentemente necessitam de adequações, tendo em conta a apuração de inconsistências relativas a metas físicas que alcançaram realização superior a 100% e a metas físicas realizadas, mas desvinculadas de qualquer execução orçamentária. Considerando-se a relevância de se aferir os produtos e serviços ofertados à sociedade, foi dado destaque à mensuração das metas físicas em relação aos 180 programas analisados, tendo-se apurado que 80 (44%) tiveram média de execução física maior ou igual a 60% da meta prevista na LOA 2005, enquanto outros 100 (56%) tiveram média de execução física inferior a esse percentual.

4.2 Ações Setoriais em Destaque

4.2.1 Poder Legislativo

Senado Federal

No exercício de 2005, o Senado Federal contou com autorizações de despesa no montante de R\$ 2,6 bilhões, dos quais R\$ 1,8 bilhões foram alocados ao programa "Atuação Legislativa do Senado Federal", à conta do qual foram executadas despesas no montante de R\$ 1,7 bilhões, cerca de 93% da dotação autorizada. O quadro a seguir registra as dotações alocadas no programa finalístico do órgão, a execução financeira correspondente e o comportamento das respectivas metas físicas:

Execução Orçamentária do Programa 0551- Atuação Legislativa do Senado Federal - Exercício 2005

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Executado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Processo Legislativo	1.454.769	1.373.958	94	18.800	5.200	27
Contribuição da União, Aut. Fund. para custeio RPPS	180.642	167.953	93	-	-	-
Assistência Méd Odont aos Serv., Empreg., Depend.	41.361	40.594	98	35.506	110.000	310
Assistência Pré-Escolar aos Depend. Serv., Empreg.	3.179	3.067	97	493	635	138
Auxílio-Alimentação aos Serv., Empreg.	32.935	32.847	99	5.760	5.949	103
Produção Distribuição de Documentos Legislativos	23.100	19.855	86	42.500.000	29.005.506	68
Construção do Anexo III	25.950	25.950	100	13	0	0
Apoio à Instalação do Posto Avançado do INCOR	7.100	7.100	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	73.171	47.125	64	-	-	-
TOTAL	1.842.207	1.718.449	93	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do Senado Federal

Das ações realizadas pelo órgão, destacadas no demonstrativo acima, cabe salientar a intitulada "Processo Legislativo", cuja dotação orçamentária alcançou, no exercício em questão, R\$ 1,5 bilhões, tendo sido executado 94% desse montante, resultado em despesas na importância de R\$ 1,4 bilhões.

Um dos referenciais para ponderar os resultados alcançados com os recursos consignados à ação em causa pode ser obtido pelo número de matérias legislativas apreciadas pelo Senado Federal: de cerca de 5.200 proposições, 2.867 matérias foram avaliadas pelo Plenário da Casa, das

quais 2.756 restaram aprovadas. Para efeitos comparativos, registre-se que em 2004 as proposições apreciadas nessa Casa Legislativa somaram 4.792.

Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados, no exercício de 2005, teve consignada dotação de R\$ 2,6 bilhões, merecendo destaque o programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", que recebeu, no exercício em pauta, 76% (R\$ 2,0 bilhões) dos recursos autorizados para essa Casa Legislativa. O quadro a seguir revela a dotação orçamentária alocada ao programa finalístico do órgão e sua correspondente execução financeira, bem como as metas físicas, previstas e executadas:

Execução Orçamentária do Programa 0553 - Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados - Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Executado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Processo Legislativo	1.712.437	1.678.879	98	4.657	4.657	100
Contrib. União Autarq. Fund. Cust. RPPS	118.238	-	-	-	-	-
Assistência Méd. Odont. Serv. Empregados	40.718	38.409	94	59.715	50.078	84
Assist. Pré-Esc. Dep. Serv. Empreg. Depend.	6.450	5.879	91	1.629	1.467	90
Auxílio-transporte Servidores, Empregados	1.930	1.402	73	1.898	1.540	81
Auxílio-alimentação Servidores Empreg.	91.195	89.295	98	15.277	15.394	100
Rep. Conserv. Resid. Func. Pod. Legisl.	9.598	8.441	88	433	433	100
Construção do Anexo V	15.334	-	-	23	0	0
Apoio Inst. Posto Avançado INCOR Brasília	7.400	7.400	100	-	-	-
Capacitação de Recursos Humanos	3.351	695	21	15.600	9.244	59
Outros Projetos/Atividades	9.290	2.485	27	-	-	-
TOTAL	2.015.941	1.832.885	91	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Câmara dos Deputados

Do rol de ações que compõem o programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", cumpre salientar a relativa ao "Processo Legislativo", que se destina a manter a força de trabalho necessária à plena atuação da Casa, que alcançou o montante de R\$ 1,7 bilhões, correspondendo a 68% das despesas globais executadas em 2005.

Como referencial de avaliação dos resultados alcançados com os recursos consignados a essa ação, tem-se o número de proposições submetidas à apreciação do órgão. Segundo relatório da Câmara dos Deputados, no exercício de 2005, foram apresentadas 11.619 proposições à Mesa Diretora, das quais foram apreciadas 4.314 (37%), sendo 4.133 nas Comissões e 181 no âmbito do Plenário da Casa.

Além das atividades básicas de elaboração das leis, as Casas do Poder Legislativo também têm a função de exercer o controle externo e fiscalizar os atos do Poder Executivo. Nesse contexto, merece destaque a instalação, no Senado Federal, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos "Bingos", destinada a investigar e apurar a utilização das Casas de Bingo na prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e possível envolvimento com o crime organizado.

Também sobressaíram, no exercício em pauta, os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos "Correios", destinada a investigar as causas e conseqüências de denúncias e atos

delituosos praticados por agentes públicos nos Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, e da CPMI da "Compra de Votos", que teve por objetivo precípuo a apuração das denúncias de recebimento de quaisquer vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias indevidas por membros do Congresso Nacional, com a finalidade de aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo.

4.2.2 Poder Judiciário

Supremo Tribunal Federal

O Orçamento Geral da União autorizou ao Supremo Tribunal Federal, no exercício de 2005, créditos no valor de R\$ 304 milhões, dos quais R\$ 226 milhões foram alocados ao programa finalístico do órgão - "Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal" - tendo sido executado desse montante a importância de R\$ 217 milhões (96%). O demonstrativo abaixo exibe a execução desse programa, suas respectivas ações bem como as metas físicas correspondentes.

Demonstrativo da Execução do Programa 0565 - Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal - Exercício de 2005

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Executado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas no STF	155.154	153.571	98	85.000	105.957	125
Comunicação e Divulgação Institucional	12.329	12.005	97	32.000	31.840	100
Interligação Inform. Poder Judiciário	8.849	5.882	66	16	11	66
Contribuição União Custeio Previdência	16.373	16.312	100	-	-	-
Auxílio Alimentação	6.181	6.181	100	1.031	953	92
Assistência Médica e Odontológica	11.857	9.911	84	7.343	7.343	100
Recuperação e Moderniz. Instalações STF	5.730	5.256	92	50	48	96
Modernização do Poder Judiciário	5.867	5.370	92	16	13	80
Instalação do Conselho Nacional de Justiça	1.251	929	74	1	1	100
Capacitação Recursos Humanos	880	773	88	850	1.010	119
Outros Projetos/Atividades	1.148	1.144	99	-	-	-
TOTAL	225.619	217.334	96	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do STF

O relatório elaborado pelo STF revela ainda que, para o exercício em pauta, a atividade processual do órgão alcançou 105.962 decisões, contra 103.407 em 2004, assim tipificadas: 90.857 monocráticas, contra 15.105 colegiadas; 2.244 liminares, contra 103.718 de mérito; 8.428 recursos, contra 97.534 relativas à competência originária; e, 105.658 referentes ao controle difuso, enquanto 304 ao controle concentrado.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, que promoveu a Reforma do Judiciário, criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tendo por competência a elaboração de políticas estratégicas e o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. Durante o ano de 2005, o CNJ contou com rubrica específica consignada no Orçamento do Supremo, sendo que, na LOA para 2006, o Conselho já conta com orçamento próprio.

Superior Tribunal de Justiça

Foi consignada, no exercício de 2005, ao Superior Tribunal de Justiça, dotação orçamentária no valor de R\$ 605 milhões, tendo sido executados R\$ 549 milhões (91%). O quadro a seguir exhibe os valores destinados ao programa finalístico do órgão - "Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça" - e a realização da despesa correspondente, bem como as respectivas metas físicas:

Demonstrativo da Execução do Programa 0568 - Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça - Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas	324.689	323.632	100	411.264	271.428	66
Implant. Sistema Integ. Gestão Inform. Jurisd.	65.440	12.671	19	17	3,4	20
Contribuição da União Previd. Serv. Púb. Fed.	48.315	46.799	97	-	-	-
Assistência Médica e Odontológica	15.932	15.923	100	10.995	10.045	91
Assistência Pré-Escolar	2.897	2.896	100	894	798	89
Auxílio Alimentação	16.775	16.768	100	2.795	2.715	97
Divulgação Atos do Poder Jud - TV Justiça	1.770	1.068	60	600	50,87	8
Capacitação de Recursos Humanos	1.277	1.268	99	2.650	5.934	224
Outros Projetos/Atividades	753	557	74	-	-	-
TOTAL	477.848	421.582	88	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do STJ

Dessa forma, verifica-se que a execução orçamentária daquele programa finalístico atingiu o percentual de 88% da dotação alocada, com destaque para a ação "Apreciação e Julgamento de Causas", que executou praticamente a totalidade da respectiva dotação. Nessa ação estão inseridas as despesas com pessoal e encargos sociais (servidores ativos), além de outras que contribuem para a consecução do objetivo do programa finalístico do órgão. Ressalte-se que a dotação orçamentária a ela destinada representou, no exercício em pauta, 54% do orçamento total do STJ.

Quanto à atividade judicante do órgão, o relatório do STJ destaca, em 2005, o julgamento de 271.428 processos, correspondendo a um incremento de 12,48% em relação a 2004, quando houve julgamento de 241.309 processos. A média de processos julgados por relator atingiu 9.376, contra 8.452 no exercício anterior.

Justiça Federal

A Justiça Federal foi contemplada, no exercício de 2005, com dotação no montante de R\$ 5,7 bilhões, distribuída entre os programas "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", "Prestação Jurisdicional na Justiça Federal" e "Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais", acrescida dos destaques recebidos, na ordem de R\$ 4,4 bilhões, destinados a pagamento de sentenças judiciais de outros poderes e órgãos federais, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição da República.

Dos programas destinados à Justiça Federal, destaca-se o denominado "Prestação Jurisdicional na Justiça Federal", que tem como objetivo garantir a prestação dos serviços jurisdicionais, observado o disposto nos artigos 108 e 109 da Constituição Federal e na legislação

complementar. O demonstrativo a seguir exhibe o comportamento das principais ações desse programa, em termos de dotação de recursos, com as correspondentes execuções orçamentárias e metas físicas, previstas e realizadas:

**Demonstrativo da Execução do Programa 0569 - Prestação Jurisdicional
na Justiça Federal - Exercício de 2005**

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Executado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Julgamento de Causas na Justiça Federal	2.663.867	2.660.074	100	2.150.875	2.528.709	118
Contr. da União de suas Auts. Funds. para PSSS	414.082	402.707	97	-	-	-
Implantação de Varas Federais	35.408	35.227	99	123	97	79
Implantação Sist. Integ Gestão Inf. Juris. Just. Fed.	36.079	35.762	99	7	6	80
Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	20.174	20.050	99	58.335	80.935	139
Modernização de Instalações da Justiça Federal	8.063	7.852	97	23	23	100
Const. Ed. Sede Seção Judiciária Vitória - ES	7.204	7.204	100	34	2	5
Const. Ed. Sede Seção Jud. Florianópolis - SC	6.160	6.160	100	11	2	2
Const. Ed. Sede Justiça Fed.- Caxias do Sul - RS	3.116	3.116	100	14	9	67
Construção Ed. Sede Just. Fed. N. Hamburgo - RS	3.161	3.161	100	16	5	33
Reforma Ed. Seção Judiciária Rio de Janeiro - RJ	2.975	2.815	95	35	4	11
Ampliação Ed. Sede Sub. S. Bernardo Campo - SP	4.000	-	-	-	-	-
Assistência Médica e Odontológica	61.530	61.339	100	67.118	59.283	88
Assistência Pré-Escolar aos Dependentes	16.673	14.552	87	11.853	5.537	47
Auxílio-Transporte aos Servidores	5.286	5.090	96	7.903	4.738	60
Auxílio-Alimentação aos Servidores	131.101	130.758	100	25.229	22.506	89
Capacitação Rec. Humanos da Justiça Federal	10.562	9.197	87	23.682	22.342	94
Const. Ed. Sede Seção Judiciária - Cuiabá - MT	2.930	2.930	100	25	13	51
Const. Ed. Sede Seção Judiciária Teresina - PI	6.576	6.576	100	29	28	96
Const. Ed. II Just. Fed. Salvador BA (J.Esp. Fed.)	4.000	4.000	100	52	37	71
Funcionamento Centro Cultural Justiça Federal	2.980	2.630	88	1	1	100
Outros Projetos/Atividades	21.759	18.690	86	-	-	-
TOTAL	3.467.686	3.439.890	99	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça Federal/CJF

O relatório do Conselho da Justiça Federal ressalta os números alcançados pela Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, em especial o aumento significativo de processos julgados em relação ao exercício de 2004, bem como do número médio de processos julgados, por juiz, que em 2004 era da ordem de 2.497, tendo passado em 2005 para 2.660 processos para cada magistrado, representando um acréscimo de 7%. Outro destaque foi o projeto de implantação de Varas Federais, definido como prioridade para a interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau, que resultou na instalação de 97 novas varas em 2005.

É importante frisar que os recursos orçamentários executados, relativos às ações de construção e reforma de edifícios-sede das seções judiciárias especificadas no quadro acima, incluem os valores inscritos em restos a pagar não processados, para o exercício de 2006, o que justifica as distorções entre as metas físicas realizadas e os respectivos percentuais de execução financeira.

Justiça do Trabalho

Na Lei Orçamentária de 2005, a Justiça do Trabalho foi contemplada com uma dotação de R\$ 7,1 bilhões, que somada à movimentação externa de crédito resultou em um orçamento disponibilizado de R\$ 7,3 bilhões, dos quais foram executados R\$ 6,6 bilhões (90%). O programa "Prestação Jurisdicional Trabalhista" mobilizou o maior volume de recursos, com 69% do total da despesa executada, contemplando as ações finalísticas desse segmento do Poder Judiciário, sendo que o demonstrativo a seguir expõe o comportamento de algumas das principais ações, em termos de dotação de recursos, com as correspondentes execuções orçamentárias e metas físicas, previstas e executadas.

Demonstrativo da Execução do Programa 0571- Prestação Jurisdicional Trabalhista - Exercício de 2005

(em R\$ milhares)

Ações	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado	Executado	%	Prevista	Realizada	%
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(D)	(D/C)
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	4.119.821	4.107.215	100	2.550.047	2.290.444	90
Construção Ed. Sede Trib. Sup. Trabalho - Brasília/DF	105.844	62.770	59	47	56	119
Contrib. União, Aut. Fund. p/ Reg. Prev. Serv. Púb. Fed.	684.329	-	-	-	-	-
Impl. Sist. Integ. Gestão Inform. Jur. Just. Trab. (E-jus)	75.722	74.136	98	69	67	97
Implantação de Varas do Trabalho	29.519	27.369	93	230	198	86
Construção Compl. Trib. Reg. Trab. 2ª Reg.	4.250	4.250	100	24,37	2	8
Assistência Médica Odont. Servid. Empreg. Depend.	68.293	66.804	98	100.321	92.825	92
Assistência Pré-Escolar Dep. de Serv e Empregados	14.354	14.240	99	9.690	8.066	83
Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	5.504	5.325	97	7.315	5.278	72
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	132.286	132.137	100	35.146	32.023	91
Const. Ed. Sede Trib. Reg. Tr. 23ª Reg. em Cuiabá/MT	19.956	19.956	100	33	45	136
Capacitação de Recursos Humanos	8.445	7.184	85	28.842	31.322	109
Recuperação da Sede Tribunal Reg. Trab. 1ª Região	8.340	6.648	80	19	14	74
Recup. Inst. Fórum Trab. 1ª Inst. Rio de Janeiro/RJ	6.560	6.560	100	74	-	-
Modernização de Instalações da Justiça Trabalho	16.660	15.984	96	100	96	96
Outros Projetos/Atividades	16.432	12.424	75	-	-	-
TOTAL	5.316.315	4.563.002	86	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça do Trabalho

Do rol das ações que compõem o programa "Prestação Jurisdicional Trabalhista", cumpre salientar a ação referente a "Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho", destinada à missão constitucional da Justiça Trabalhista, cuja execução orçamentária, em 2005, atingiu R\$ 4,1 bilhões, correspondente a 62% das despesas globais executadas naquele exercício. De acordo com as informações prestadas pelo órgão, foram recebidos cerca de 2.401 mil processos e julgados 2.290 mil até o final do ano, perfazendo 95% do total.

Quanto à ação "Recuperação das Instalações do Fórum Trabalhista da 1ª Instância do Rio de Janeiro - RJ", o órgão salienta as dificuldades e atrasos na execução da respectiva obra, e a conseqüente inscrição em restos a pagar não processados, para o exercício de 2006, da totalidade dos recursos empenhados.

Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral teve, em 2005, dotação orçamentária final de R\$ 2,5 bilhões, dos quais foram executados R\$ 2,4 bilhões, o que corresponde a 97% dos créditos disponibilizados, com destaque para o programa "Gestão do Processo Eleitoral", que 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. A tabela a seguir demonstra o comportamento orçamentário das ações relacionadas a esse programa, com as respectivas metas físicas, previstas e executadas:

Demonstrativo da Execução do Programa 0570 - Gestão do Processo Eleitoral - Exercício de 2005

Ações	(em R\$ milhares)					
	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Pagamento de Aposentadorias e Pensões	447.216	446.890	100	3.360	3.354	100
Pleitos Eleitorais	221.224	202.543	92	1	1	100
Assistência Médica Odontológica Serv. Emp. Dep.	37.777	36.793	97	30.670	29.593	96
Assistência Pré-Escolar Dep. Servidores Emp	15.193	10.300	68	3.308	3.048	92
Atualização/Manutenção Sist. Votação Apuração	14.990	14.990	100	407.093	407.093	100
Aquisição Im. Ed. Sede Trib. Reg. El. São Paulo/SP	8.000	8.000	100	1	2	200
Construção do Edifício-Sede do TSE em Brasília	6.163	5.918	96	14	11	79
Implantação da Rede de Alta Velocidade - Nacional	5.134	3.856	75	15	11	73
Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	3.081	2.311	75	2.093	1.836	88
Construção Anexo Ed. Sede TRE/PR - Curitiba/PR	3.080	1.750	57	1	0	0
Aquisição do Ed. Sede TRE - Florianópolis/SC	2.500	2.398	96	1	1	100
Construção Cent.Trein. Just. Eleitoral - Natal/RN	2.200	1.793	81	100	78	78
Constr. Imóv. Armaz. Urnas Eletr. São José/SC	2.146	-	-	1	0	0
Outros Projetos/Atividades	1.627.016	1.579.929	97	-	-	-
TOTAL	2.395.720	2.317.471	97	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça Eleitoral

O relatório do Tribunal Superior Eleitoral registra que, ao final do exercício de 2004, o órgão apresentava um estoque de 8.913 processos remanescentes. Em 2005, a atividade jurisdicional do órgão foi menos intensa que no exercício anterior, ocasião em que ocorreram as eleições municipais, tendo sido julgados 18.335 processos, marca inferior ao total decidido em 2004 (47.221).

Justiça Militar

Em 2005, foi consignada dotação à Justiça Militar no valor de cerca de R\$ 204 milhões, dos quais foram executados 201 milhões, representando 98% do total, com destaque para o programa "Prestação Jurisdicional Militar", que contempla as atividades finalísticas do órgão. O quadro a seguir registra, nas respectivas ações, a dotação e a execução correspondentes, e as respectivas metas físicas disponíveis:

**Demonstrativo da Execução do Programa 0566 - Prestação
Jurisdicional Militar - Exercício de 2005**

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	(B/A) %	Prevista (C)	Realizada (D)	(D/C) %
Processamento Causas Justiça Militar da União	88.671	86.831	98	1.600	1.628	102
Modernização das instalações da JMU	1.772	1.545	87	5	16	320
Outros Projetos/Atividades	24.036	22.966	95	-	-	-
TOTAL	114.479	111.342	99	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas da Justiça Militar

Segundo o relatório da Justiça Militar, foi dado atendimento a todas as demandas ingressas no transcurso de 2005, ante o julgamento de 1.628 processos, contra 1.346 julgados em 2004, representando um acréscimo de 21%.

Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

Em 2005, a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios foi contemplada com dotação orçamentária no valor de R\$ 926 milhões, tendo sido executados R\$ 918 milhões (99%). O quadro a seguir demonstra o comportamento orçamentário do programa finalístico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, "Prestação Jurisdicional no Distrito Federal", e suas respectivas ações:

**Demonstrativo da Execução do Programa 0567 - Prestação Jurisdicional
no Distrito Federal - Exercício de 2005**

(em R\$ milhares)

Ação	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% B/A	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Apreciação e Julgamento de Causas	583.927	579.654	99	305.544	280.430	92
Implantação de Juizados Especiais	20.731	20.731	100	16	0	0
Reforma e Modernização do Bloco A	2.700	269	10	25	0	0
Implantação Sist. Modern. Jurisdicional	6.000	5.717	95	5	13	260
Auxílio Alimentação aos Servidores	29.141	29.141	100	4.785	4.696	98
Assistência Pré-Escolar Depend. Serv.	4.161	4.161	100	1.380	1.414	102
Assistência Médica / Odontológica	10.872	10.865	100	15.015	14.850	99
Implantação Sistema Eletr. Vigil. Seg.	7.920	7.019	89	77	51	66
Cont. Un. Cust. Reg. Prev. Serv. Púb. Fed.	89.127	89.127	100	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	5.171	5.010	97	-	-	-
TOTAL	759.750	751.694	99	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do TJDF

Quanto à "Apreciação e Julgamento de Causas", principal ação do referido programa, o relatório do Tribunal de Justiça do Distrito Federal registra a consecução de 280.430 processos sentenciados ou acordados em 2005, ante 256.441 julgados em 2004, apresentando uma variação positiva de 9% de um exercício para outro.

No que tange aos recursos destinados à ação "Implantação de Juizados Especiais", o órgão salienta que, a exemplo do ocorrido em 2004, optou-se pela realização de adaptações, reformas, modernização e conclusão de obras relativas a juizados já implantados, em vez da construção de novos edifícios e fóruns, o que veio a comprometer a meta física prevista.

4.2.3 Funções Essenciais à Justiça

Ministério Público da União

A Lei Orçamentária Anual para 2005 consignou ao Ministério Público da União dotação, já reajustada por créditos adicionais, de R\$ 1,986 bilhões, dos quais foram executados R\$ 1,954 bilhões, correspondendo a 98% da dotação autorizada, destacando-se o programa "Defesa da Ordem Jurídica", ao qual foi alocado o montante de R\$ 1,7 bilhões, ou seja, 85% da dotação concedida a essa função essencial à Justiça. No quadro a seguir são evidenciadas as ações orçamentárias desenvolvidas e os respectivos resultados alcançados, relacionados ao programa finalístico do MPU:

Demonstrativo da Execução do Programa 0581 - Defesa da Ordem Jurídica - Exercício de 2005

Ação	(em R\$ milhares)					
	Orçamento			Meta Física		
	Autorizado (A)	Executado (B)	% (B/A)	Prevista (C)	Realizada (D)	% (D/C)
Assistência Méd. Odont. Serv., Emp. Dep. - MPF	8.254	8.225	99	15.717	15.434	98
Contrib. União Aut. Fund. p/ Custeio RPPS	197.620	196.635	99	-	-	-
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário - PGT	331.975	329.207	99	8.320	28.443	242
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário - PGJM	47.071	46.896	99	18.982	12.390	65
Defesa do Interesse Público Proc. Judiciário - PGR	757.034	751.052	99	5.200	1.535	29
Aquisição de Ed. Sede Proc. Reg. Rep. São Paulo/SP	22.000	22.000	100	1	1	100
Implantação Oficinas Varas Justiça do Trabalho	6.791	6.591	97	36	35	97
Aquisição Ed. Sede Implantação Oficinas -Varas J. Trab.	4.415	2.811	64	10	7	70
Assistência Pré-Escolar Depend. Serv. Empreg - MPF	3.067	2.815	92	2.284	1.608	70
Auxílio-Alimentação Servidores Empregados - MPF	29.800	29.615	99	7.070	6.812	96
Auxílio-Alimentação Serv. Empregados - MPDFT	6.650	6.473	97	1.350	1.320	98
Auxílio-Alimentação Servidores Empregados - MPT	9.631	9.536	99	2.214	2.005	90
Gestão e Administração do Programa	3.575	3.458	96	-	-	-
Fiscalização e Controle Aplicação da Lei	12.596	12.384	98	2	33	1650
Construção Ed. Sede Prom. Justiça Samambaia	3.185	2.585	81	1	18	1.800
Implantação Procuradorias junto às Varas Federais	22.027	14.015	63	90	44	49
Construção do Ed. Sede Promot. Justiça de Planaltina	3.908	3.908	100	11	38	345
Construção Ed. Sede Proc.-Geral Trabalho Brasília	5.733	2.650	46	-	-	-
Outros Projetos/Atividades	31.141	25.714	82	-	-	-
TOTAL	1.680.193	1.648.755	98	-	-	-

Fonte: Relatório de Prestação de Contas do MPU

De acordo com o Relatório de Prestação de Contas do MPU, a função orçamentária "Essencial à Justiça" representou a maior parte das despesas executadas no exercício de 2005, correspondendo a 84%, sendo que a subfunção "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário" registrou 77% do total.

4.2.4 Poder Executivo

Ensino Superior

A Decisão nº 408/2002 - TCU - Plenário fixou nove indicadores de desempenho para as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), os quais passaram a ser informados nos relatórios de gestão encaminhados ao Tribunal de Contas da União a partir de 2002. A referida Decisão tratou,

ainda, acerca da inclusão de análise desses indicadores no Relatório Anual das Contas do Governo, com vistas a acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor.

Os indicadores objeto de análise são informados anualmente pelas Ifes, por meio eletrônico, em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), no sítio daquele Ministério. Ressalte-se que, para o cálculo dos indicadores do exercício de 2005, em razão da greve dos funcionários e professores das universidades ocorrida no segundo semestre daquele ano, foram utilizados os dados disponíveis nos dois semestres imediatamente anteriores, isto é, primeiro semestre de 2005 e segundo de 2004.

Outra questão metodológica digna de destaque neste exercício refere-se ao novo tratamento dado aos indicadores de universidades que mantêm hospital universitário, com vistas a tornar mais transparente o impacto das atividades dos hospitais sobre alguns indicadores. Assim, em comum acordo com representantes da Sesu, optou-se por solicitar às universidades que informassem os valores dos indicadores considerando a existência ou não de hospital universitário. Dessa forma, das 43 Ifes que apresentaram indicadores em 2005, as 27 que possuem hospital desdobraram os indicadores I, III e IV, conforme quadro a seguir, que apresenta a nova configuração para 2005.

Indicadores de Desempenho das Ifes para 2005

Indicador	Título
I.A	Custo Corrente com Hospital Universitário / Aluno Equivalente
I.B	Custo Corrente sem Hospital Universitário / Aluno Equivalente
II	Aluno Tempo Integral / Professor
III.A	Aluno Tempo Integral / Funcionário com Hospital Universitário
III.B	Aluno Tempo Integral / Funcionário sem Hospital Universitário
IV.A	Funcionário com Hospital Universitário / Professor
IV.B	Funcionário sem Hospital Universitário / Professor
V	Grau de Participação Estudantil (GPE)
VI	Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação
VII	Conceito CAPES
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)
IX	Taxa de Sucesso na Graduação

Fonte: TCU

Análise dos Indicadores

Tendo em vista a necessidade de depurar os indicadores informados, com descarte de valores muito discrepantes, optou-se por limitar o período de análise aos dois últimos exercícios (2004/2005). Além disso, para efeito do acompanhamento da evolução desses dados no período em exame, não foram considerados os indicadores introduzidos em 2005. Esses novos indicadores estão analisados em tabela específica constante no final deste tópico.

A tabela seguinte demonstra a variação das medidas estatísticas **média** e **desvio-padrão** relativas aos indicadores de desempenho dos exercícios de 2004 e 2005.

Evolução dos Indicadores de Gestão das Ifes 2004/2005

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2004	2005	Δ (%)	2004	2005	Δ (%)
Custo Corrente/Aluno Equivalente (em R\$)	8.316,14	8.583,64	3,22	4.266,36	4.306,88	0,95
Aluno Tempo Integral / Professor	12,9	12,92	0,16	3,42	2,68	-21,64
Aluno Tempo Integral / Funcionário	6,73	6,73	0,00	2,56	2,64	3,12
Funcionário / Professor	2,15	2,44	13,49	0,93	1,77	90,32
Grau de Participação Estudantil (GPE)	0,83	0,83	0,00	0,2	0,14	-30,00
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,13	0,12	-7,69	0,12	0,11	-8,33
Conceito CAPES	3,86	3,83	-0,78	0,56	0,49	-12,50
Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	3,48	3,59	3,16	0,56	0,51	-8,93
Taxa de Sucesso na Graduação	0,72	0,68	-5,55	0,18	0,18	0,00

Fonte: Sítio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação-Sesu/MEC (www.mec.gov.br/sesu/SIST_GESTAO/APPS/opcoes.asp)

Considerando que os indicadores de 2005 refletem apenas as informações do primeiro semestre do ano, uma vez que, em relação ao segundo semestre, foram adotados os dados relativos ao mesmo período de 2004, pode-se concluir pela incapacidade de tecer considerações consistentes sobre a evolução dos indicadores durante o período em comento. Não obstante, cabe destacar o acréscimo médio de 13% do indicador IV (relação funcionário/professor), confirmando tendência identificada no Relatório das Contas de 2004 no sentido do aumento do número de funcionários em relação ao de professores.

Além disso, convém ressaltar que, conforme já apontado nos relatórios das contas de governo dos exercícios anteriores, as medidas de dispersão continuam apontando para expressiva heterogeneidade entre as instituições. Como exemplo, verifica-se, especificamente em relação a 2005, que os seguintes indicadores apresentam intervalo significativo de variação: custo corrente/aluno equivalente (I), com o desvio-padrão de 4.306,88, que corresponde a 50% da média (8.583,64); aluno tempo integral/funcionário (III), com o desvio-padrão de 2,64, equivalente a 39% da média (6,73); funcionário/professor (IV), cujo desvio-padrão (1,77) corresponde a 43% da média (2,15); e grau de envolvimento de alunos com a pós-graduação (VI), caso em que o desvio-padrão (0,11) alcança 91% da média (0,12).

Já no tocante aos novos indicadores I, III e IV, que foram desdobrados em 2005 com vistas a refletir mais acuradamente o impacto das atividades hospitalares no indicadores considerados, a tabela seguinte, elaborada com base nos dados apresentados pelas universidades que mantêm hospitais, demonstra a diferença entre as médias de cada um desses indicadores, levando-se em conta a inclusão, ou não, das atividades hospitalares.

Média dos Indicadores das Ifes com e sem Hospitais Universitários

Indicador	Média		(B/A)-1 (%)
	A (com HU)	B (sem HU)	
Custo Corrente/Aluno Equivalente (em R\$)	9.377,15	8.460,94	(9,76)
Aluno Tempo Integral/Funcionário	5,78	9,22	59,52
Funcionário/Professor	2,78	1,58	(43,17)

Fonte: Sítio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação-Sesu/MEC (www.mec.gov.br/sesu/SIST_GESTAO/APPS/opcoes.asp)

Conforme se observa, as unidades hospitalares influenciam de forma considerável os indicadores apresentados pelas Ifes que possuem hospitais, notadamente quanto à relação Aluno Tempo Integral/Funcionário e à relação Funcionário/Professor, as quais apresentaram diferença média de aproximadamente 60% e 43%, respectivamente, no cotejo entre os valores que consideram e os que não incluem as atividades hospitalares.

Quanto ao indicador I, referente ao custo corrente por aluno, embora a diferença apresentada na tabela (cerca de 10%) não seja tão significativa quanto às retromencionadas, cabe consignar que ela tenderia a ser bem maior caso o cálculo estabelecido para o indicador I/A (com HU) incluísse 100% das despesas com os hospitais, e não apenas 35%, como é considerado atualmente.

5

Análise Econômico-Financeira das Demonstrações Contábeis da União

5 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

5.1 Abrangência Institucional da Análise

Integram o Balanço-Geral da União (BGU) os órgãos da administração direta, as autarquias - exceto os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas - as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, quando na condição de estatais dependentes, e os fundos especiais.

De acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), são consideradas estatais dependentes:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba 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;

As entidades contábeis de natureza jurídica de direito público utilizam contabilidade pública e integram os orçamentos fiscal e da seguridade social da União. As entidades contábeis de natureza jurídica de direito privado podem usar contabilidade pública ou comercial, a depender de sua condição de dependência econômica do ente Controlador, a saber:

- a) **empresas estatais dependentes:** registram os atos e fatos de gestão segundo o modelo de contabilidade pública, por receberem recursos fiscais de seu Ente controlador para custeio e investimento, e também de acordo com o modelo de contabilidade empresarial, por estarem sujeitas a regras do Direito Comercial. Integram os orçamentos fiscal e da seguridade social;
- b) **empresas estatais não-dependentes:** usam apenas contabilidade empresarial e não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social.

As entidades contábeis que utilizam contabilidade pública, portanto, são as mesmas que compõem a entidade econômica denominada “orçamento fiscal e da seguridade social” e são obrigadas, de acordo com o disposto no art. 6º da Lei nº 10.934/2004 (LDO para 2005) a processar toda sua execução contábil pelo sistema Siafi, o denominado “uso por modalidade total”. Esse sistema também está adaptado para receber informações sintéticas de outras entidades contábeis que não se submetam ao disposto no comando supra-referido da LDO. Nesse caso são usuárias do sistema Siafi por “modalidade parcial”.

Não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos conselhos de profissões constituídos como autarquias, as empresas que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária, pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos e transferências para aplicação em programas de financiamento, conforme definido pela LDO supracitada.

A análise desta seção compreende, portanto, apenas as entidades contábeis que possuem informações no sistema Siafi (total ou parcial) e que integram o conceito de BGU. O universo

institucional sob análise contempla todos os Ministérios e Presidência da República, suas entidades da administração indireta, as Casas Legislativas, os Tribunais do Judiciário e o Ministério Público, assim divididos, conforme Anexo I:

- a) **órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social usuários do Siafi na modalidade total:** inclui toda a administração direta - exceto unidades diplomáticas no exterior - autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes (empresas públicas e sociedades de economia mista);
- b) **entidades não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social usuárias do Siafi na modalidade total:** inclui empresas estatais não-dependentes (empresas públicas) integrantes do orçamento de investimento e que são usuárias do sistema Siafi, além da entidade contábil Fundação Nacional do Índio (Funai) - Patrimônio Indígena, recém criada para controlar separadamente o patrimônio indígena;
- c) **entidades não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social usuárias do Siafi na modalidade parcial:** inclui autarquias, fundações e fundos, não integrantes da LOA, além de empresas estatais não-dependentes (empresas públicas), integrantes do orçamento de investimento, que apenas registram balanços no sistema Siafi, processando sua contabilidade paralelamente a este;
- d) **órgãos e entidades extintos ou em processo de extinção que apresentam saldos nos demonstrativos contábeis e não estão incluídos nos orçamentos fiscal e da seguridade social:** inclui órgãos e entidades já extintos ou liquidados que, conseqüentemente, não integram a LOA, mas apresentam saldos nos balanços, afetando, portanto, o estoque patrimonial e os resultados gerais.

No tocante ao tipo de administração, o quadro seguinte resume o quantitativo:

Universo contábil do BGU X usuários Siafi - Administração Indireta (2005)

Tipo de Administração	Total		Parcial	Extintos	Soma
	Min. Educação	Outros			
Autarquias	102	30	2	8	142
Fundações Públicas	24	15	1	3	43
Empresas Públicas	1	11	9	3	24
Sociedades de Economia Mista	-	6	-	1	7
Fundos	1	42	1	-	44
Total					260

Fonte: Semag (Anexo I), BGU e Siafi

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre o universo em análise.

Tribunal de Contas da União

No Poder Legislativo não está incluído na análise o próprio Tribunal de Contas da União (TCU), pois não está submetido ao universo passível de parecer prévio.

Unidades Diplomáticas

As embaixadas e demais postos diplomáticos integram a LOA, mas não integram o sistema Siafi e não estão incluídas no universo sob análise, a despeito do disposto no Acórdão TCU nº 347/2006 - Plenário que determina ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) que adote providências para interligar tais unidades diplomáticas no exterior ao sistema.

Banco Central do Brasil (Bacen)

Os valores do Banco Central estão considerados nas demonstrações contábeis da gestão dos orçamentos fiscal e da seguridade social, no tocante a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos em atendimento ao disposto no art. 5º, § 6º da Lei Complementar nº 101/2000. No entanto, suas operações de compra e venda de títulos para fins de política monetária estão contabilizadas separadamente.

Funai - Patrimônio Indígena

Atendendo a dispositivo da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio), em seu Título IV, e do Decreto nº 4.645, de 25/03/2003, foi criado no Siafi o órgão “Funai - Patrimônio Indígena” com o intuito de registrar o reconhecimento contábil de bens imóveis de uso especial das reservas indígenas, fato que acabou por incrementar consideravelmente o valor do patrimônio líquido da União no exercício de 2005. Os art. 33 e 34 deste Decreto dispõem que:

Art. 33. A prestação de contas anual da Funai, distinta da relativa à gestão do patrimônio indígena, acompanhada do relatório das atividades desenvolvidas no período, será submetida, com parecer do Conselho Fiscal, ao Ministério da Justiça, que encaminhará ao Tribunal de Contas da União.

Art. 34. São distintas a contabilidade Funai e a do patrimônio indígena.

Autarquias e fundações não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social

A Caixa para Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil (CCCPMB), autarquia federal criada pela Lei nº 188, de 15/01/1936, e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), fundação pública criada pela Lei nº 6.855, de 18/11/1980, e também destinada ao financiamento imobiliário, não integram nenhuma das peças da LOA (orçamentos fiscal, da seguridade social ou de investimentos), a despeito de suas naturezas jurídicas e da inexistência de comando legal que as excepcionalize, e utilizam o Siafi apenas na modalidade parcial. Por outro lado a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, autarquia de mesma natureza, é integrante da LOA e usuária do Siafi na modalidade total.

No relatório sobre as Contas do Governo relativa a 2004, foi recomendado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluísse as entidades como unidades orçamentárias da LOA, em atendimento ao disposto na própria LDO para aquele exercício. O assunto está comentado no capítulo 7 deste Relatório.

Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), autarquia de natureza especial criada por meio da Medida Provisória nº 233, de 30/12/2004, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 14/07/2005. Apresenta, contudo, ativos financeiros em seu poder.

Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)

A Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), empresa pública criada pela Lei nº 10.972, de 2/12/2004, não apresentou dotações nos orçamentos fiscal ou da seguridade social ou movimentação patrimonial no período, mas o Decreto nº 5.606/2005 aprovou o Programa de Dispêndios Globais (PDG) da empresa. O volume IV do BGU não contemplava execução orçamentária para a empresa no orçamento de investimento. No exercício seguinte, caso haja execução orçamentária, financeira ou contábil, deverá integrar seus saldos no sistema Siafi (por modalidade parcial), caso não seja considerada empresa estatal dependente (pois nesse caso integraria o sistema por modalidade total).

Companhia de Navegação do São Francisco (Franave)

A Companhia de Navegação do São Francisco (Franave), incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 99.666/1990, continua integrando os orçamentos fiscal e da seguridade social e processando sua execução contábil pelo Siafi na modalidade total. Durante o exercício de 2005 não foram autorizadas concessões de subvenções econômicas ou para aumentos de capital social, fatos que vinham ocorrendo durante os últimos quatro anos sucessivamente.

Rede Ferroviária Federal (RFFSA)

A Rede Ferroviária Federal foi dissolvida pelo Decreto nº 3.277/99 (processo em andamento), mas apresentava até o exercício de 2004 saldos nos demonstrativos contábeis. A partir do exercício de 2005 a empresa passou a constar no demonstrativo de contas “Participações Societárias”, devido ao fato de ter tido seu processo de liquidação finalizado, conforme disposto na Medida Provisória nº 246, de 06/04/2005. Apresentou, no entanto, saldos nas contas de receitas durante o exercício de 2005.

Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp)

Estão incluídos no BGU os dados da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (Ceagesp), empresa pública, que no ano de 2005 integrou seus balanços no Siafi com valores preliminares.

Entidades criadas

Foram criadas, durante o exercício de 2005, a Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) (Lei 11.153/2005), a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) (Lei 11.151/2005), a Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC) (Lei 11.145/2005) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) (Lei 11.182, de 27/09/2005), que não apresentaram

orçamento ou movimentação patrimonial no período. Ademais algumas escolas e faculdades foram transformadas em universidades, conforme item 1.1.1 do Anexo I.

Além disso, a Lei nº 11.124, de 16/06/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o seu Conselho Gestor, bem como definiu em seu art. 8º, que o fundo será constituído com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), entre outros. Para o cumprimento dessa Lei, foi criada no Projeto de Lei Orçamentária para 2006 (PLOA 2006), a unidade orçamentária “Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social”, inexistente em 2005, na qual foram alocadas todas as dotações orçamentárias classificadas na função Habitação.

Entidades extintas

Diversos órgãos e entidades extintos, conforme item 1.4 do Anexo I, continuam apresentando saldos em ativos e passivos, inclusive bens móveis e imóveis, além de saldos de convênios e operações de crédito. O Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) foi notificado a tomar as providências necessárias para catalogação e transferências dos respectivos bens ao patrimônio da União.

Como resposta foi constituído grupo de trabalho cujo prazo inicial de vigência se expirava em 29/03/2006, com proposta de prorrogação por 180 dias. O desenvolvimento dos trabalhos não tem ocorrido com a agilidade desejável em função da impossibilidade de automatização de procedimentos de rotinas, carência de pessoal e identificação de acervos, conforme informado pelo próprio Departamento. O Anexo I (item 1.4) dá uma dimensão monetária de ativos móveis e imóveis (R\$ 30 milhões apenas no conjunto Sunab, Portobrás e LBA), que requerem reavaliação e conseqüente tomada de decisão quanto à sua destinação, e direitos potenciais a apurar relacionados a convênios (R\$ 22 milhões apenas na Fundação Roquette Pinto), que merecem avaliação circunstanciada. O Deliq já vem realizando os trabalhos.

No tocante aos saldos nas contas de obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de operações de crédito externas nos montantes de R\$ 48 milhões e R\$ 80 milhões, respectivamente, nas entidades extintas/liquidadas Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e Portobrás (Anexo I, item 1.4), a STN, de acordo com o Ofício nº 2113 STN/CODIN, de 11/04/2006, informou que os contratos já se encontravam liquidados e que já providenciou o cadastramento no subsistema Dívida do Siafi na situação “concluída”.

No que se refere ao DNER, Geipot e Valec, essas entidades continuam apresentando execução orçamentária e financeira, apesar de se encontrarem em fase de liquidação e/ou extinção, conforme informações da STN, comentadas no Anexo - I (item 1.4).

Fundos

Atendendo a recomendação exarada por este Tribunal no Relatório de Contas do Governo do Exercício de 2004, a Secretaria do Tesouro Nacional procedeu à segregação das contas dos fundos do apartado relacionado à administração indireta (volume III do BGU) e acabou por constatar que a grande maioria dessas entidades contábeis estão vinculadas a órgãos da administração direta, à

exceção do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) gerido pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A sistemática anterior de consolidação das informações inviabilizava a análise completa dos recursos geridos pelos Poderes para fins de emissão do Parecer Prévio. Para o exercício de 2005 foi desenvolvido junto ao BGU o volume V - Balanço dos Fundos provendo assim mais transparência às contas públicas.

No entanto, diversas entidades com natureza de “fundos” não constam da LOA e tampouco do Sistema SIAFI, requerendo análise pormenorizada. A STN informou que os únicos fundos de natureza extra-orçamentária acompanhados internamente são o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), de natureza privada, conforme dispõe a Lei 8.677, de 13/07/1993, do qual aquela Secretaria compõe o Conselho Curador, e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), também de natureza privada, que além de contar com a garantia da União, na forma do art. 12 da Medida Provisória nº 2.196, de 24/08/2001, tem no Ministério da Fazenda um dos integrantes de seu Conselho Curador. Já no tocante ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), o seu fluxo financeiro consta da LOA, sua execução é lançada no SIAFI, mas seus recursos estranhamente não integram a Conta Única do Tesouro Nacional.

A SOF comentou que não acompanha os fundos extra-orçamentários ou receitas extra-orçamentárias vinculadas, instituídos por normativos legais que não os classifiquem como receitas públicas, que não se submetem ao regime da Conta Única do Tesouro Nacional, que não geram fluxo financeiro entre o Tesouro e a ação de despesa, ou, ainda, fundos fiscais, constituídos por meio de renúncia fiscal. São exemplos o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), Fundos de Investimentos Setoriais (Fiset), Reserva Global de Reversão (RGR), Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), entre outros.

Além disso, aquela Secretaria confirmou, também, que não são por ela acompanhados o Fundo Especial de Calamidades Públicas (Funcap), regulamentado pelo Decreto nº 1.080/1994, mas nunca orçado, já que as ações de calamidade pública são atendidas mediante crédito extraordinário, e o Fundo Nacional de Infra-Estrutura dos Transportes (FNIT), criado pela Lei nº 10.636/2002, vinculado ao Ministério dos Transportes, e destinado a financiar programas de investimento em infra-estrutura de transportes, por causa do veto do dispositivo que lhe destinaria os recursos da CIDE-Combustíveis.

Por fim, a SOF informou que não dispõe de levantamento do quantitativo de fundos e receitas vinculadas geridos por empresas públicas não-dependentes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, fundos instituídos como pessoa jurídica de direito privado, ou que tenham recebido bens patrimoniais da União, sem, no entanto, configurar fluxo financeiro que imponha seu registro nos orçamentos.

Dados incompletos

Estão computados com valores relativos ao mês de novembro de 2005, por não terem observado os prazos estabelecidos nas Normas de Encerramento do Exercício de 2005, os saldos

contábeis das seguintes entidades subordinadas ao Ministério da Fazenda: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Empresa Gestora de Ativos (Emgea) e Caixa Econômica Federal (CEF).

Estão computados com valores relativos ao mês de outubro de 2005, por não observarem os prazos estabelecidos na Norma de Encerramento, os saldos contábeis do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS).

No Relatório de Contas do Governo do exercício de 2004 já havia sido recomendado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que promovesse, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios que integram saldos contábeis no Siafi, mecanismos para determinar às entidades integrantes que cumpram os prazos prescritos na norma de encerramento do exercício. No entanto, não foram apresentadas soluções para o caso.

Criação de órgãos para os fundos constitucionais

Foram criados os órgãos 53901, 53902 e 53903, Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE), respectivamente, no exercício de 2005 em atendimento ao disposto na LDO para 2006 (Lei 11.178/2005) e também ao disposto na Portaria Interministerial MF/MI nº 1-C, de 15/01/2005 (alterada pela Portaria Interministerial MF/MI nº 11, de 28/12/2005). Esses normativos determinaram a obrigatoriedade de registro no Siafi da execução orçamentária, financeira e patrimonial, na modalidade total, para os Fundos Constitucionais de Financiamento.

Gestões e Órgãos Subordinados

Quanto à estruturação das informações, até o exercício financeiro de 2003, além da divisão em administração direta e indireta, parte das informações apresentadas no BGU individualizava-se por “gestão” (considerada como parcela do patrimônio gerida dentro do universo público, sujeita à tomada ou prestação de contas).

A partir do exercício financeiro de 2004, as informações passaram a ser dimensionadas por “órgãos”, com objetivo, segundo a STN, de prover maior transparência e segregação adequada para as gestões fundos. Os critérios para conversão de gestões em órgãos subordinados não estão suficientemente bem evidenciados, tendo sido detectadas algumas inconsistências comunicadas àquela Secretaria. Essa constatação já havia sido objeto de recomendação no Relatório sobre as Contas do Governo do exercício de 2004.

Também naquele relatório, havia sido recomendada a criação de novo campo para indicar o “órgão sucessor da gestão”. A STN informou que, como a gestão não será mais utilizada como parâmetro para obtenção de informações, esse procedimento não seria necessário.

Ainda objetivando atender ao disposto na Decisão Normativa DN/TCU nº 71/05, foram criados “órgãos subordinados” para gerar relatórios para as unidades jurisdicionadas (UJ) dispostas na supracitada DN. No entanto, foram detectadas divergências entre as listas de UJ e os

“órgãos subordinados” criados no Siafi. A STN já começou a promover as correções para o exercício de 2006.

5.2 Apresentação das Informações Econômico-Financeiras da União

5.2.1 Critérios e Procedimentos Contábeis Diversos

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre critérios e procedimentos contábeis.

- a) Criação de um volume específico no BGU para os fundos, conforme comentado anteriormente, com a finalidade de apresentar, de forma mais transparente, as informações econômico-financeiras dessas entidades contábeis.
- b) Contabilização da execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social pelo regime de caixa para as receitas e o de competência para as despesas (art. 35 da Lei nº 4.320/1964). Os elementos que são resultado de fatos extra-orçamentários, em geral, são contabilizados pela ocorrência do fato gerador (competência). Para os demonstrativos de entidades que integram o sistema Siafi mas não pertencem aos OFSS, é usado o critério de registro das mutações patrimoniais por competência (art. 177 da Lei 6.404/1976).
- c) A contabilização da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios dos Servidores Públicos (RPPS), no âmbito do Ministério da Previdência Social, é feita, atualmente, na forma de estorno da receita de contribuições ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), repassando o valor líquido devido pelo RGPS aos regimes próprios, conforme a Nota Técnica Conjunta nº 18/DESOC/DEAFI/SOF/MP-COFIN/STN/MF, de 28 de março de 2005. O valor das compensações financeiras é de cerca de R\$ 800 milhões.
- d) Os recursos transferidos, referentes aos encargos patronais para o Plano de Seguridade Social do Servidor Civil (PSSS) no exercício de 2005 não foram contabilizados como despesa na consolidação dos demonstrativos contábeis dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O objetivo era eliminar, via execução orçamentária, a duplicidade existente na consolidação de balanços. Entretanto, para efetivar a transferência financeira dos recursos para o regime previdenciário, os órgãos e entidades registraram os valores repassados reduzindo seus respectivos créditos orçamentários. A transferência desses recursos por repasse e não como despesa orçamentária é menos transparente e suscetível a interpretações equivocadas. Além disso, não permite tratamento adequado via LOA. Para o exercício de 2006 foram editadas as Portarias Interministerial STN/SOF nº 338, de 26/4/2006 e STN nº 340, de 26/04/2006 que harmonizaram os entendimentos sobre a questão.

5.2.2 Estruturação e Consolidação das Demonstrações Contábeis

Foram analisados, por Poder, os seguintes demonstrativos das entidades contábeis componentes do universo institucional:

Demonstrativos exigidos pela Lei nº 4.320/1964

Balanco Patrimonial	Estoque de bens, direitos e obrigações, bem como contas de compensação, das diversas entidades contábeis ao final do exercício financeiro.
Balanco Financeiro	Comparação entre os fluxos de ingressos e os fluxos de dispêndios de recursos, considerados sob a ótica de caixa, e apuração do resultado financeiro .
Balanco Orçamentário	Comparação entre as receitas e as despesas orçamentárias previstas e/ou fixadas e as realizadas e apuração do resultado orçamentário .
Demonstração das Variações Patrimoniais	Comparação entre as variações ativas e as passivas, estando nelas incluídas aquelas que decorrem da execução orçamentária e as que dela independem, e apuração do resultado patrimonial ou econômico .

Fonte: Lei nº 4.320/1964

Além dos demonstrativos exigidos pela Lei nº 4.320/1964, a STN vem apresentando também, no BGU, a demonstração das mutações do patrimônio líquido (DMPL) para as entidades da administração indireta, tendo sido analisada neste relatório apenas em casos específicos.

Em linhas gerais, os demonstrativos contábeis da União não vêm primando pela clareza e transparência. As principais dificuldades na sua compreensão estão associadas tanto a aspectos formais, relacionados a estruturação/consolidação, quanto a aspectos materiais, relativos ao conteúdo das demonstrações individualmente consideradas.

Balanco Patrimonial

De acordo com o art. 105 da Lei nº 4.320/1964, o balanço patrimonial demonstrará o ativo financeiro, o ativo permanente, o passivo financeiro, o passivo permanente, o saldo patrimonial e as contas de compensação. Evidencia, portanto, a situação dos bens, direitos, obrigações e do patrimônio líquido, bem como do ativo e passivo compensados.

Denominações usadas na análise dos balanços patrimoniais

Grupo	Conteúdo
<i>Ativo Financeiro</i>	Compreende as disponibilidades, créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária.
<i>Ativo Não-Financeiro (ou Ativo Permanente)</i>	Compreende bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.
<i>Ativo Real</i>	Corresponde a soma do ativo financeiro com o ativo não-financeiro.
<i>Ativo Compensado</i>	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.
<i>Passivo Financeiro</i>	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.
<i>Passivo Não-Financeiro (ou Passivo Permanente)</i>	Corresponde aos saldos das obrigações a curto e a longo prazos que dependem de autorização orçamentária para sua execução.
<i>Passivo Real</i>	Corresponde à soma do passivo financeiro com o passivo não-financeiro.
<i>Patrimônio Líquido</i>	Diferença entre o ativo real e o passivo real.
<i>Passivo Compensado</i>	Compreende as contrapartidas ao ativo compensado.

De acordo com o art. 106 da Lei nº 4.320/1964, a avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá às normas seguintes:

Elementos patrimoniais X critérios de avaliação - Lei nº 4.320/1964

Elemento Patrimonial	Critério de Avaliação
Débitos e créditos, bem como os títulos de renda	Pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço.
Bens móveis e imóveis	Pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção.
Bens de almoxarifado	Pelo preço médio ponderado das compras.

Fonte: Lei nº 4.320/1964

Ademais, no tocante aos ativos, poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis. Já os bens de domínio público, atendendo aos preceitos da doutrina contábil, não estão contabilizados pelo fato de esses bens não pertencerem exclusivamente à entidade contábil.

No tocante à consolidação dos balanços patrimoniais nos diversos órgãos e entidades pertencentes à entidade econômica “orçamento fiscal e da seguridade social”, a despeito de já haverem sido promovidas melhorias no tocante à correta valoração das participações societárias, por meio de equivalência patrimonial, persistem os seguintes problemas contábeis **a serem eliminados (ou retificados) apenas quando da consolidação de demonstrativos contábeis, mas não na execução contábil:**

- rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação (órgãos e entidades);
- rubricas de obrigações tributárias, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação;
- encargos sociais a recolher quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação.

Demonstração das Variações Patrimoniais

De acordo com o art. 104 da Lei nº 4.320/1964, a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio (variações ativas e variações passivas), resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Denominações usadas na análise das demonstrações das variações patrimoniais

Grupo	Conteúdo
<i>Variações Ativas</i>	Compreendem as receitas orçamentárias e extra-orçamentárias, as interferências orçamentárias e extra-orçamentárias, as mutações ativas e os acréscimos patrimoniais.
<i>Receitas Orçamentárias</i>	Compreendem as contas representativas dos recursos auferidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado.
<i>Receitas Extra-Orçamentárias</i>	Decorrentes da incorporação de receitas de balanços dos órgãos não participantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
<i>Interferências Ativas</i>	Compreendem as transferências financeiras, orçamentárias (cotas, repasses ou sub-repasses) ou extra-orçamentárias (restos a pagar e bens), recebidas.
<i>Mutações Ativas</i>	Demonstram as aquisições de bens e direitos e amortizações de obrigações decorrentes da

Grupo	Conteúdo
	execução orçamentária da despesa não-efetiva.
<i>Acréscimos Patrimoniais</i>	Decorrem de incorporação de bens e direitos e desincorporação de obrigações de natureza extra-orçamentária.
<i>Variações Passivas</i>	Compreendem as despesas orçamentárias e extra-orçamentárias, as interferências orçamentárias e extra-orçamentárias, as mutações passivas e os decréscimos patrimoniais.
<i>Despesas Orçamentárias</i>	Compreendem as contas representativas dos recursos despendidos na gestão, a serem computados na apuração do resultado.
<i>Despesas Extra-Orçamentárias</i>	Decorrentes da incorporação de despesas de balanços dos órgãos não-participantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
<i>Interferências Passivas</i>	Compreendem as transferências financeiras, orçamentárias (cotas, repasses ou sub-repasses) ou extra-orçamentárias (restos a pagar, bens), concedidas.
<i>Mutações Passivas</i>	Demonstram as alienações de bens e direitos e a contratação de operações de crédito e recebimento de amortizações de obrigações, bem como outros casos decorrentes da execução orçamentária da receita não-efetiva.
<i>Decréscimos Patrimoniais</i>	Decorrem de desincorporação de bens e direitos e de incorporações de obrigações de natureza extra-orçamentária.

À semelhança do que já havia sido comentado no exercício anterior, a estrutura da DVP vem se apresentando de forma desarmônica, dificultando a evidenciação e a transparência das informações contábeis. Isso pode ser constatado pela análise dos subgrupos componentes.

- a) **Mutações Passivas:** segundo o Plano de Contas, registram as variações ocorridas no exercício que refletem o equilíbrio do resultado da gestão da unidade gestora (UG), em virtude de execução orçamentária, basicamente das baixas de créditos, incorporações de obrigações e os ajustes correspondentes (grifo nosso). Portanto, são contas utilizadas para equilibrar o resultado quando da ocorrência de receitas orçamentárias. Não é isso, contudo, que vem ocorrendo, já que diversas receitas (operações de créditos, alienações de bens) que requerem registro em mutação não o fazem, além de haver registros nessas contas sem contrapartida orçamentária, o que compromete, consideravelmente, a análise agregada dos demonstrativos.
- b) **Mutações Ativas:** segundo o Plano de Contas, registram as variações ocorridas no exercício que refletem o equilíbrio do resultado da gestão da UG, em virtude de execução orçamentária, basicamente das operações de resgate de créditos recebidos e das aquisições de bens e valores (grifo nosso). Portanto, são contas utilizadas para equilibrar o resultado quando da ocorrência de despesas orçamentárias. Não é isso, contudo, que vem ocorrendo, já que diversas despesas (aquisições de bens) que requerem registro em mutação não o fazem, além de haver registros nessas contas sem contrapartida orçamentária, o que compromete, consideravelmente, a análise agregada dos demonstrativos.
- c) **Receitas Extra-Orçamentárias:** segundo o Plano de Contas, registram o valor total das receitas que independem da execução orçamentária arrecadadas durante o exercício (grifo nosso). Constituem contas que deveriam ser utilizadas apenas por entidades não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Não é, contudo, o que vem ocorrendo já que órgãos e entidades tanto da administração direta (INPE/MCT, STN) quanto da administração indireta (CNEN, Embratur, Enap, Embrapa) vêm indevidamente utilizando o conjunto de contas.
- d) **Despesas Extra-Orçamentárias:** segundo o Plano de Contas, registram o valor total das despesas não vinculadas à execução do orçamento realizadas durante o exercício (grifo nosso). Constituem, portanto, contas que deveriam ser utilizadas apenas por entidades não integrantes

dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Não é, contudo, o que vem ocorrendo já que órgãos e entidades tanto da administração direta (STN) quanto da administração indireta (Embratur, Conab) vêm indevidamente utilizando o conjunto de contas.

- e) **Receitas Orçamentárias e Despesas Orçamentárias:** as entidades citadas no item 1.2 do Anexo - I que não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, mas utilizam o sistema Siafi na modalidade total, consolidam seus saldos nas contas de receitas e despesas orçamentárias, comprometendo mais uma vez a padronização das demonstrações.
- f) **Deduções da Receita Orçamentária:** as análises efetuadas indicam que, a despeito de os valores de dedução de receitas estarem retificando apenas as contas de receitas correntes, pela diferença, à semelhança do que já havia sido constatado no exercício anterior, é provável que existam valores de deduções relacionados a despesas de capital não devidamente classificadas.

O caso da mutação passiva relacionado à alienação de bens já havia sido comentado no Relatório referente a 2004. Devido ao lapso temporal ou à existência de diferentes órgãos envolvidos, não há segurança contábil de que todos os bens vendidos foram realmente baixados do patrimônio contábil, já que não há qualquer vinculação entre ambas as operações - realizadas, inclusive, em documentos diferentes - a despeito de se referirem a um mesmo fato. Tal procedimento confere ao gestor discricionarieade plena para registrar uma operação, mas não registrar a outra e compromete a confiabilidade das informações. A STN informou que oportunamente será desenvolvido um mecanismo que permita tal controle.

Essas situações exemplificam as dificuldades de padronização das estruturas e dificultam a análise dos demonstrativos contábeis. Requerem, portanto, avaliação pormenorizada dos roteiros contábeis dos eventos constantes da Tabela de Eventos e de seus impactos sobre a evidenciação da informação contábil.

No tocante à letra “e”, a STN respondeu, por meio do Ofício nº 2113 STN/CODIN, de 11/04/2006, que a motivação para que o Serpro, a Finep e a CMB continuem a utilizar o Siafi para processamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial é basicamente devido a otimização de custos. Nesse sentido, as justificativas são plenamente aceitáveis e louváveis, no entanto, no momento de levantamento dos balanços pode gerar dificuldades de interpretação das informações, o que reforça a necessidade de estudos de padronização das demonstrações.

No que se refere à consolidação das DVPs, os subgrupos “interferências ativas e passivas” não se compensaram, como prevê o modelo de contabilização, sem qualquer nota explicativa que demonstrasse a motivação.

Ademais, existe uma diferença consignada na nota explicativa na qual é demonstrado que a soma das partes (variações ativas e variações passivas) não é igual ao consolidado. O valor a menor de R\$ 9,976 bilhões é decorrente de o valor superavitário apresentado pelo consolidado estar líquido do déficit apurado nas autarquias (conforme p. A-10 do volume I do BGU). A despeito de a diferença estar explicada, é preocupante que rotina contábil, bem como o próprio sistema contábil, não possa consolidar adequadamente as demonstrações, o que pode permitir margem para erros e tomada de decisões equivocada.

Balanço Orçamentário

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 102, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com as realizadas.

Denominações usadas na análise dos balanços orçamentários

Grupo	Conteúdo
<i>Receita Orçamentária Prevista</i>	Compreende o valor das receitas previstas na LOA e nos créditos adicionais. Não vem incluindo as previsões de receitas quando relacionadas a créditos adicionais abertos com saldos superávits financeiros dos exercícios anteriores.
<i>Receita Orçamentária Executada</i>	Compreende os valores arrecadados ainda que não tenham sido previstos na Lei Orçamentária (art. 57 conjugado com o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964).
<i>Despesa Orçamentária Fixada</i>	Compreende o valor das despesas fixadas na LOA e nos créditos adicionais.
<i>Despesa Orçamentária Executada</i>	Compreende os valores liquidados de despesas mais os valores de restos a pagar (processados ou não-processados), de acordo com o que dispõem a doutrina contábil para o setor público e a própria Lei nº 4.320/1964 (art. 35).

Dentre os problemas de estruturação dos balanços orçamentários, destacam-se os elencados a seguir.

- Os montantes das receitas orçamentárias se apresentam líquidos das deduções, impossibilitando a comparação das informações do balanço orçamentário com as dos outros demonstrativos. O problema não se limita à forma de apresentação, já que os valores das receitas executadas do balanço orçamentário, em vários casos, não coincidem com os valores, obtidos na DVP e no balanço financeiro, das receitas executadas subtraídas das respectivas deduções. Isso se constitui em um grave problema de confecção dos demonstrativos, pois, em se tratando de uma mesma base de escrituração contábil, os valores deveriam ser coincidentes.
- De forma semelhante à receita, os valores das despesas executadas do balanço orçamentário, em vários casos, não coincidem com os valores, também obtidos na DVP e balanço financeiro, de despesas executadas, se constituindo em mais um grave caso de problema de confecção e estruturação de balanços.
- De acordo com nota explicativa aposta no próprio relatório (p. A-10 do BGU), a previsão de receita constante dos relatórios refere-se à inicial ajustada pelos acréscimos e pelos cancelamentos correspondentes à dotação fixada. O valor da coluna de previsão atualizada da receita apresenta-se menor do que o da dotação atualizada da despesa em decorrência de abertura de créditos adicionais. Isso, no entanto, não se encontra discriminado e demonstrado no BGU.
- À semelhança do que havia sido comentado no relatório referente a 2004, os valores de superávit financeiro, quando utilizados para abertura de créditos adicionais, não se encontram alocados na coluna de receita orçamentária prevista. Esse procedimento não permite transparecer a fonte de recursos utilizada para abertura de créditos adicionais, ficando prejudicada a evidenciação do equilíbrio entre os valores constantes das colunas de receita prevista e dotação atualizada que integram o demonstrativo contábil em questão. Havia sido recomendado à STN que realizasse estudos sobre a questão. Foi reiterada tal solicitação e não

foi enviada uma resposta conclusiva sobre o tema. Essa questão está comentada no capítulo 7 deste Relatório.

A despeito dessas considerações, o que mais chama a atenção é a ausência de balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e fundos. É preocupante saber que, a despeito de possuírem fontes de informação e bases escrituráveis únicas, os demonstrativos não são confeccionados de forma integral.

Balanço Financeiro

De acordo com o art. 103 da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Ademais, os restos a pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Na prática, o que se pretende com o Balanço é apresentar um demonstrativo de fluxo de ingressos e dispêndios sob a ótica de caixa de forma complementar à DVP, que apresenta um mesmo fluxo sob a ótica parcial de competência, vez que as receitas continuam sendo registradas por caixa.

Denominações usadas na análise dos balanços financeiros

Grupo	Conteúdo
<i>Ingressos Orçamentários</i>	Recebimentos de receitas orçamentárias e interferências ativas (cotas, repasses e sub-repasses recebidos) que ocorrem em razão da execução orçamentária.
<i>Ingressos Extra-orçamentários</i>	Recebimentos que ocorrem independentemente da execução orçamentária, além de saldos de passivos financeiros do exercício atual (inclusive contrapartidas de despesas orçamentárias como os restos a pagar) que apenas serão pagos em exercícios seguintes e saldos de ativos financeiros advindos do exercício anterior que serão recebidos neste exercício.
<i>Dispêndios Orçamentários</i>	Liquidações e/ou pagamentos de despesas orçamentárias e interferências passivas (cotas, repasses e sub-repasses concedidos) que ocorrem em razão da execução orçamentária.
<i>Dispêndios Extra-orçamentários</i>	Pagamentos que ocorrem independentemente da execução orçamentária, além de saldos de passivos financeiros do exercício anterior (como os pagamentos de restos a pagar) que estão sendo pagos neste exercício e saldos de ativos financeiros recebidos no exercício atual.
<i>Disponibilidades</i>	Montante em dinheiro disponível em caixa (Conta Única, Bancos, Aplicações Financeiras) para imediata aplicação.

De acordo com informações do BGU (p. A-7), o balanço financeiro quando consolidado em nível de tipo de administração apresenta valor diferente daquele obtido quando são somados os órgãos/entidades e tipos de administração que o compõem. Isto ocorre por que nos critérios de consolidação, na elaboração do consolidado do balanço financeiro, podem existir situações de compensação de algumas rubricas do balanço em função da sua regra de formação, onde algumas contas contábeis recebem tratamentos diferenciados para saldos credores e devedores. Esta compensação decorre da forma com que as informações são consolidadas.

Além disso, os ingressos e os dispêndios do tipo de Administração Indireta importaram em R\$ 1,366029 trilhão enquanto que na consolidação de cada tipo de administração, autarquias,

fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, os ingressos e dispêndios apresentaram R\$ 1,366058 trilhão, evidenciando a diferença de R\$ 29 milhões. Tal diferença é proveniente da compensação interna nas rubricas de Pessoal e Encargos a Pagar, no valor de R\$ 29 milhões, compensando, parcialmente, o saldo dos ingressos no valor de R\$ 2,663 bilhões para R\$ 2,634 bilhões e reduzindo o saldo dos dispêndios de R\$ 2,403 bilhões para R\$ 2,374 bilhões.

No consolidado das empresas públicas, o valor dos ingressos e dispêndios importou em R\$ 333,694 bilhões, enquanto a soma das entidades que compõem o consolidado apresentou o valor de R\$ 341,719 bilhões para tais itens, respectivamente. A diferença de R\$ 8,025 bilhões é proveniente da compensação interna da rubrica Ajuste Patrimônio/Capital. O valor compensado, nos ingressos e nos dispêndios, na rubrica Ajustes do Patrimônio/Capital foi de R\$ 8,025 bilhões, compensando, totalmente, os ingressos no valor de R\$ 8,025 bilhões e, parcialmente, o saldo dos dispêndios no valor de R\$ 14,100 bilhões para R\$ 6,075 bilhões.

A despeito de explicadas, as diferenças não devem persistir para exercícios futuros, devendo-se, portanto, promover as correções que sejam necessárias para evitar novas ocorrências.

5.3 Análise das Informações Econômico-Financeiras da União

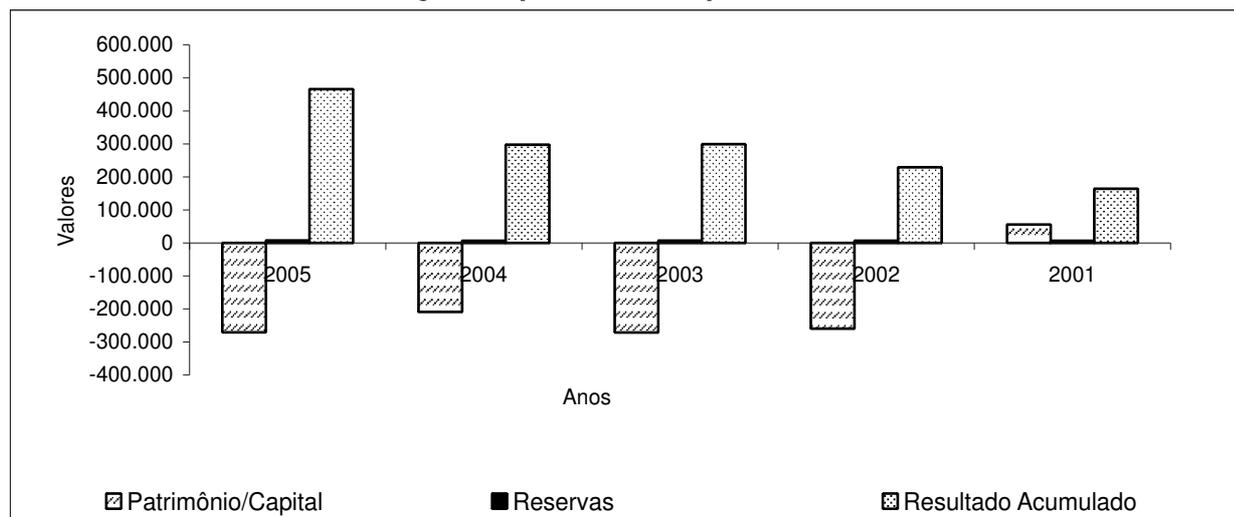
5.3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

De acordo com o BGU (p. A-5), o saldo do patrimônio líquido de 2005 foi positivo em R\$ 202,909 bilhões com incremento de 113,8% em relação ao ano de 2004, quando apresentou um resultado positivo de R\$ 94,928 bilhões. Esse crescimento verificado se deve principalmente ao desempenho do resultado patrimonial do exercício apurado na DVP no valor R\$ 79,519 bilhões.

O resultado patrimonial observado na DVP é formado pelos superávits nas contas orçamentárias e extra-orçamentárias, nos valores de R\$ 58,556 bilhões e de R\$ 20,963 bilhões, respectivamente. De outro ponto de vista, constata-se o resultado deficitário de R\$ 61,390 bilhões, verificado na administração direta, em confronto aos resultados superavitários de R\$ 137,704 bilhões da administração indireta, como também dos fundos, de R\$ 3,205 bilhões.

Na formação deste resultado contribuiu de forma expressiva o reconhecimento contábil de imóveis de uso especial em Reservas Indígenas no valor de R\$ 146,560 bilhões e do valor de R\$ 29,5 bilhões da incorporação de resultados de exercícios anteriores do FNO, FNE e FCO. A redução de R\$ 62 bilhões na rubrica Patrimônio/Capital decorre, principalmente, do resultado deficitário verificado na administração direta.

Evolução do patrimônio líquido 2001-2005



Fonte: Siafi

É de suma importância a correta mensuração do valor do patrimônio líquido do Ente, especialmente em face do comando legal advindo da LRF:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias **Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (grifo nosso).

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

III - **evolução do patrimônio líquido**, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; (grifo nosso)

Balço patrimonial - OFSS 2005

(em R\$ bilhões)

	2005	2004		2005	2004
ATIVO			PASSIVO		
ATIVO FINANCEIRO			PASSIVO FINANCEIRO		
Curto Prazo	305,44	229,29	Curto Prazo	62,87	47,66
Disponível	238,87	177,11	Depósitos	5,16	9,75
Créditos em Circulação	66,46	52,06	Obrigações em Circulação	57,68	37,88
Valores	0,00	0,00			
Longo Prazo	0,11	0,11	Longo Prazo	0,00	0,00
Créditos	0,11	0,11	Depósitos	0,00	0,00
ATIVO NÃO FINANCEIRO	1.551,41	1.364,99	PASSIVO NÃO-FINANCEIRO	1.591,08	1.451,69
Realizável a Curto Prazo	78,35	61,30	Obrigações em Circulação	506,70	471,61
Realizável a Longo Prazo	1.020,88	1.028,42	Exigível a Longo Prazo	1.082,48	978,88
Permanente	436,51	267,05	Resultado de Exercícios Futuros	0,00	0,06
ATIVO REAL	1.856,85	1.594,28	PASSIVO REAL	1.635,94	1.499,35
			Patrimônio Líquido	202,91	94,93
ATIVO COMPENSADO	1.049,49	1.052,36	PASSIVO COMPENSADO	1.049,49	1.059,36

Fonte: BGU

Destacam-se as seguintes **informações relevantes** sobre o balanço patrimonial da União (OFSS) para 2005.

Obrigações em Circulação - Restos a Pagar

O valor das obrigações em circulação monta a R\$ 57,6 bilhões, sendo R\$ 33,9 bilhões relacionados a restos a pagar não processados contra R\$ 5,6 bilhões de restos a pagar processados. No Poder Executivo, a distribuição encontra-se demonstrada na tabela seguinte.

Restos a pagar - OFSS/Poder Executivo 2005

		(em R\$)				
Órgão da UG Executora	Processados (P)	%	Não Processados (NP)	%	NP/P (%)	
25804	SPOA/M Fazenda	107.871,40	0,00%	4.961.716.814,86	15,06%	4.599.659,24
39252	DNIT	280.597.195,82	9,47%	2.936.899.942,22	8,92%	1.046,66
25805	STN	5.100.365,89	0,17%	2.381.480.462,56	7,23%	46.692,35
32801	SPOA MME	491.229,02	0,02%	2.350.949.551,51	7,14%	478.585,23
36000	Ministério da Saúde	396.370.957,10	13,37%	1.919.786.109,70	5,83%	484,34
52111	Comando da Aeronáutica	186.378.853,69	6,29%	1.826.845.715,70	5,55%	980,18
53206	ADENE	300.777,35	0,01%	1.608.817.695,26	4,88%	534.886,58
56000	Ministério das Cidades	0,00	0,00%	1.418.749.968,48	4,31%	0,00
53205	ADA	51.670,93	0,00%	1.130.086.341,17	3,43%	2.187.083,42
37202	INSS	70.675.305,93	2,38%	1.064.995.639,45	3,23%	1.506,89
26298	FNDE	281.821.333,91	9,51%	1.020.833.260,97	3,10%	362,23
	Demais	1.742.099.856,20	58,78%	10.316.950.197,99	31,32%	592,21
	TOTAL	2.963.995.417,24	100,00%	32.938.111.699,87	100,00%	1.111,27

Fonte: Siafi

Nota: Para os valores da coluna "Processados" foram considerados apenas os valores constantes das contas "Fornecedores do Exercício" e "Fornecedores do Exercício Anterior", "Convênios do Exercício" e "Convênios de Exercícios Anteriores" e "Pessoal a Pagar de Exercícios Anteriores", por serem os itens mais expressivos nos diversos órgãos. Essa regra faz com que os valores apostos na coluna de "Processados" não sejam iguais aos valores extraídos diretamente do balanço patrimonial. Isso, contudo, não influencia a análise apresentada.

É preocupante o volume de restos a pagar não-processados face à quantidade de restos a pagar processados (mais de nove vezes), sendo que em muitos órgãos essa relação é explosiva. No primeiro caso exposto na tabela (SPOA/MF), 99% do valor se refere a distribuição de receitas (FPE, FPM), aceitável para o tipo de despesa a que se refere. Na mesma linha, estão os valores de "Equalização de Preços e Taxas" e "Concessão de Empréstimos e Financiamentos", itens mais relevantes de restos a pagar não-processados na STN. Por outro lado, R\$ 2,5 bilhões estão inscritos como "Obras e Instalações" no DNIT.

Apesar de não individualmente considerados, no agregado "Demais", é possível observar que diversos órgãos mantêm valores em restos a pagar não-processados, muitas vezes não tão expressivos como os citados, mas que contribuem consideravelmente para a formação do montante

apresentado. Isso permite inferir que parte da execução orçamentária de um exercício tem sido transferida para exercícios seguintes, comprometendo a programação financeira e o planejamento governamental e, em especial, possibilitando o surgimento de dívidas que poderão ter impactos fiscais futuros sobre as contas governamentais.

O tema em questão já foi tratado no Acórdão nº 183/2005 (processo TC 012.781/2004), que recomendou à STN que envidasse esforços para que fosse regulamentado o empenho de despesas ao longo do exercício orçamentário, de modo a reduzir os elevados montantes inscritos em restos a pagar não-processados, que comprometem a programação financeira dos exercícios seguintes. A questão vem sendo objeto de acompanhamento. Contudo, novas ações de controle são necessárias, em especial porque as contas contábeis (financeiras e de compensação) que registram as informações vêm apresentando problemas de conciliação entre si (processo TC 007.465/2005-0, em andamento).

Convênios, Termos de Parceria e Contratos de Repasse a Comprovar

Também chama a atenção o volume de convênio, com prazo final de vigência expirado em 31/12/2004, mas com prestações de contas pendentes de comprovação por parte do convenente. Em termos quantitativos, 2.581 convênios estão nessa situação, representando R\$ 5,9 bilhões (valores não corrigidos) de um total celebrado de R\$ 9,7 bilhões (61%). Ou seja, segundo o Siafi, existe um estoque considerável de convênios cuja prestação de contas não foi entregue. Isso indica que, caso os dados estejam corretos e considerando a data de corte proposta, os órgãos não estão promovendo as ações necessárias para obtenção das prestações de contas dos respectivos convenentes.

Estoque de convênios e termos de parceria pendentes de comprovação (1987 - 2004)

(em R\$ milhões)

Órgão Superior	Qtde.	Valor Firmado (VF)	Valor a Comprovar (VC)	Part. %	VC/VF
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	946	6.096	5.090	86,3%	83,5%
Ministério da Integração Nacional	408	893	405	6,9%	45,4%
Ministério da Saúde	202	534	90	1,5%	16,9%
Ministério da Educação	100	163	70	1,2%	43,0%
Ministério da Ciência e Tecnologia	293	127	60	1,0%	47,0%
Demais	632	1.853	179	3,0%	9,7%
Total	2.581	9.668	5.895	100,0%	61,0%

Fonte: Siafi

Nota: Os dados r

referem-se a informações de convênios e termos de parceria com vigência expirada até 31/12/2004 que possuem valores não nulos na conta Valores a Comprovar e sem saldos registrados nas contas de inadimplência.

Dos dados expostos, um único convênio (478500), celebrado entre a Coordenação-Geral do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e a Coordenação-Geral de Finanças do INSS no DF para pagamento do benefício de prestação continuada, representa 89%, ou R\$ 4,5 bilhões do valor a comprovar no MDS.

Estoque de contratos de repasse pendentes de comprovação (1987 - 2004)

(em R\$ milhões)

Órgão Superior	Qtde.	Valor Firmado (VF)	Valor a Comprovar (VC)	Part. %	VC/VF
Ministério da Saúde	22	61	47	55,8%	76,8%
Ministério das Cidades	83	20	19	22,0%	92,9%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	69	15	9	10,9%	62,5%
Ministério do Esporte	23	5	4	4,9%	90,6%
Demais	33	6	5	6,4%	96,3%
Total	230	106	84	100,0%	79,5%

Fonte: Siafi

Nota: Os dados referem-se a informações de contratos de repasse com vigência expirada até 31/12/2004 que possuem valores não nulos na conta Valores a Comprovar e sem saldos registrados nas contas de inadimplência.

Convênios, Termos de Parceria e Contratos de Repasse a Aprovar

Da mesma forma, segundo o Siafi é expressivo o volume de convênios, com prazo final de vigência expirado em 31/12/2004, mas com prestações de contas pendentes de aprovação por parte do órgão transferidor. Em termos quantitativos, 36 mil convênios estão nessa situação, representando R\$ 9,2 bilhões (valores não corrigidos) de um total celebrado de R\$ 11,7 bilhões (78%). Trata-se de indicador de eficiência operacional e indica que, caso os dados estejam corretos e considerando a data de corte estabelecida, os órgãos não estão promovendo as ações necessárias para análise, aprovação ou reprovação das contas prestadas, nesse último caso com conseqüente inadimplência do ente convenente.

Estoque de convênios e termos de parceria pendentes de aprovação (1987 - 2004)

(em R\$ milhões)

Órgão Superior	Qtde.	Valor Firmado (VF)	Valor a Aprovar (VA)	Part. %	VA/VF
Ministério da Saúde	2.677	2.438	2.022	22,0%	83,0%
Ministério da Educação	12.585	2.849	1.968	21,4%	69,1%
Ministério da Integração Nacional	3.750	2.197	1.811	19,7%	82,4%
Ministério do Des. Soc. e Comb. à Fome	5.767	1.075	1.032	11,2%	96,0%
Ministério da Justiça	277	576	532	5,8%	92,4%
Ministério do Trabalho e Emprego	90	863	473	5,1%	54,8%

Órgão Superior	Qtde.	Valor Firmado (VF)	Valor a Aprovar (VA)	Part. %	VA/VF
Ministério da Ciência e Tecnologia	998	678	413	4,5%	60,9%
Ministério do Esporte	1.184	210	208	2,3%	98,9%
Ministério do Turismo	586	210	166	1,8%	78,9%
Ministério do Meio Ambiente	328	215	158	1,7%	73,5%
Demais	8.582	489	425	4,6%	86,9%
Total	36.824	11.799	9.207	100,0%	78,0%

Fonte: Siafi

Nota: Os dados referem-se a informações de convênios e termos de parceria com vigência expirada até 31/12/2004 que possuem valores não nulos na conta Valores a Aprovar e valores nulos nas contas Valores a Comprovar, Inadimplência Efetiva e Inadimplência Suspensa. No entanto, existem mais 879 convênios (ou R\$ 277.518.214,37) que possuem saldo maior que R\$ 0,01 na conta Valores a Aprovar e com saldos não nulos nas contas inadimplência efetiva e/ou suspensa.

Estoque de contratos de repasse pendentes de aprovação (1987 - 2004)

(em R\$ milhares)

Órgão Superior	Qtde.	Valor Firmado (VF)	Valor a Aprovar (VA)	Part. %	VA/VF
Ministério das Cidades	24	4.732	3.562	68,5%	75,3%
Ministério do Esporte	13	1.211	981	18,9%	81,0%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4	1.067	602	11,6%	56,4%
Minist. da Agricul., Pecuaria e Abastecimento	2	53	53	1,0%	100,0%
Total	43	7.063	5.197	100,0%	73,6%

Fonte: Siafi

Nota: Os dados referem-se a informações de contratos de repasse com vigência expirada até 31/12/2004 que possuem valores não nulos na conta Valores a Aprovar e valores nulos nas contas Valores a Comprovar, Inadimplência Efetiva e Inadimplência Suspensa.

É preocupante o fato de que muitos entes da Federação e organizações não-governamentais continuem recebendo recursos federais sem que tenham prestado contas ou tenham tido suas contas analisadas, especialmente ao se considerar que a inexistência de registro em inadimplência permite a realização de novas transferências. Por outro lado, os números podem se referir a erros das próprias unidades na alimentação do sistema, o que seria, face ao exposto, menos grave, mas igualmente preocupante tendo em vista a falta de segurança da informação.

5.3.2 Poder Legislativo

A análise dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo não contempla o Tribunal de Contas da União. Além dos órgãos da administração direta, pertencem ao Poder Legislativo o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados e os seguintes fundos administrados pelo Senado: Fundo Especial do Senado Federal, Senado Federal/Funseep e o Fundo da Secretaria Especial de Informática.

A tabela seguinte condensa as principais informações contábeis do Poder Legislativo para o exercício de 2005.

Informações econômico-financeiras - Poder Legislativo (2005)

	(em R\$ mil)			
	Receita Realizada	Despesa Realizada	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Câmara dos Deputados - Administração Direta	0	2.449.294	25.599	489.896
Câmara dos Deputados - Fundos	3.542	2.237	1.509	6.211
Senado Federal - Administração Direta	0	2.237.378	61.329	468.229
Senado Federal - Fundos	6.908	4.828	1.627	28.464
PODER LEGISLATIVO (exceto TCU)	10.450	4.693.737	90.064	992.799

Fonte: Siafi

As duas casas realizaram em 2005 despesas no valor de R\$ 4,7 bilhões e apenas seus fundos obtiveram receitas próprias, que somaram R\$ 10,5 milhões. O resultado patrimonial do exercício apresentado pela Câmara, administração direta e fundos, foi de R\$ 27 milhões, e o do Senado, de R\$ 63 milhões. O patrimônio líquido de ambas as Casas é da ordem de R\$ 500 milhões. No entanto, praticamente todas as despesas das duas casas foram custeadas por transferências financeiras da administração central.

5.3.3 Poder Judiciário

Entre os órgãos do Poder Judiciário apenas a Justiça Eleitoral gerencia um fundo: Fundo Especial de Assistência Financeira a Partidos Políticos - Fundo Partidário. A tabela seguinte condensa as principais informações sobre a execução orçamentária deste Poder para o exercício de 2005.

Informações econômico-financeiras - Poder Judiciário (2005)

	(em R\$ mil)			
	Receita Realizada	Despesa Realizada	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Supremo Tribunal Federal	0	275.772	13.182	128.855
Superior Tribunal de Justiça	250	502.003	48.624	198.110
Justiça Federal	879	9.671.047	-616.675	-5.021.639

	Receita Realizada	Despesa Realizada	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Justiça Militar	0	188.274	13.871	66.742
Justiça Eleitoral (Administração Direta)	1	2.174.054	131.273	1.281.065
Justiça Eleitoral (Fundo Partidário)	1.079	122.234	-336	1.858
Justiça do Trabalho	1.876	6.580.753	667.976	1.544.363
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	734	828.601	19.652	224.712
TOTAL PODER JUDICIÁRIO	4.820	20.342.738	277.566	-1.575.934

Fonte: Siafi

O Poder Judiciário apresentou, no exercício de 2005, um resultado patrimonial superavitário de R\$ 278 milhões. Considerando individualmente seus órgãos, tem-se que a Justiça Federal e o Fundo Partidário apresentaram resultados deficitários no exercício. No caso da Justiça Federal, esse resultado é formado pelo reconhecimento de precatórios a pagar, segundo regime de competência. Já o resultado do Fundo Partidário é negativo por sua própria natureza, pois recebe recursos do Tesouro Nacional para distribuição aos partidos. Quanto ao patrimônio líquido, a Justiça Federal apresentou um PL negativo no valor de R\$ 5,022 bilhões, o que fez com que o consolidado do Poder também fosse negativo no valor de R\$ 1,576 bilhão.

5.3.4 Ministério Público da União

O Ministério Público da União arrecadou no exercício receitas próprias no valor de R\$ 2,6 milhões e executou despesas que totalizaram R\$ 1,8 bilhão. Seu resultado patrimonial foi superavitário em R\$ 153 milhões, o que contribuiu para que o seu patrimônio líquido no final do exercício alcançasse o valor de R\$ 560 milhões, da mesma ordem de grandeza daquele pertencente ao Senado Federal.

5.3.5 Poder Executivo - Administração Direta

Para o exercício de 2005 foi prevista uma arrecadação de R\$ 1,480 trilhão, pela administração direta do Poder Executivo. Foram arrecadados R\$ 1,030 trilhão, 99,77% pelo Ministério da Fazenda. Por outro lado, a dotação autorizada foi de R\$ 1,335 trilhão e a despesa realizada de R\$ 835 bilhões (86,84% também pelo Ministério da Fazenda).

Dos R\$ 500 bilhões de créditos autorizados e não executados, R\$ 455 bilhões referem-se a amortização e refinanciamento da dívida e R\$ 20 bilhões a juros e encargos da dívida.

Despesas da Administração Direta do Poder Executivo - 2005

(em R\$ bilhões)

	Fixação		Execução		Percentual de Execução
Pessoal e Encargos Sociais	51	4%	48	6%	94%
Juros e Encargos da Dívida	110	8%	90	11%	81%
Outras Despesas Correntes	141	11%	138	16%	98%

	Fixação		Execução		Percentual de Execução
Investimentos	11	1%	8	1%	70%
Inversões Financeiras	13	1%	3	0%	22%
Amortização/Refinanciamento da Dívida	1.003	75%	549	66%	55%
Reserva de Contingência	5	0%	0	0%	0%
Total	1.335	100%	835	100%	63%

Fonte: Siafi

Quanto ao resultado do exercício, a administração direta apresentou um déficit de R\$ 62 bilhões, constituído por um resultado orçamentário superavitário de R\$ 45 bilhões e um resultado extra-orçamentário deficitário de R\$ 107 bilhões. A tabela seguinte apresenta o resultado do exercício e o patrimônio líquido da administração direta do Poder Executivo discriminado por Ministério.

Resultado do exercício e patrimônio líquido da Administração Direta do Poder Executivo - 2005

Órgão Superior / Ministério	(em R\$ bilhões)	
	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Ministério da Defesa	12	91
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	10	21
Ministério do Trabalho e Emprego	-3	20
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	-2	19
Ministério da Agricultura., Pecuária e Abastecimento	1	3
Ministério das Relações Exteriores	0	2
Ministério da Justiça	0	1
Ministério das Comunicações	-1	-2
Demais Órgãos Superiores da Adm. Direta – Poder Executivo	1	2
Ministério da Fazenda	-80	-390
Total	-62	-233

Fonte: Siafi

5.3.6 Fundos da Administração Direta do Poder Executivo

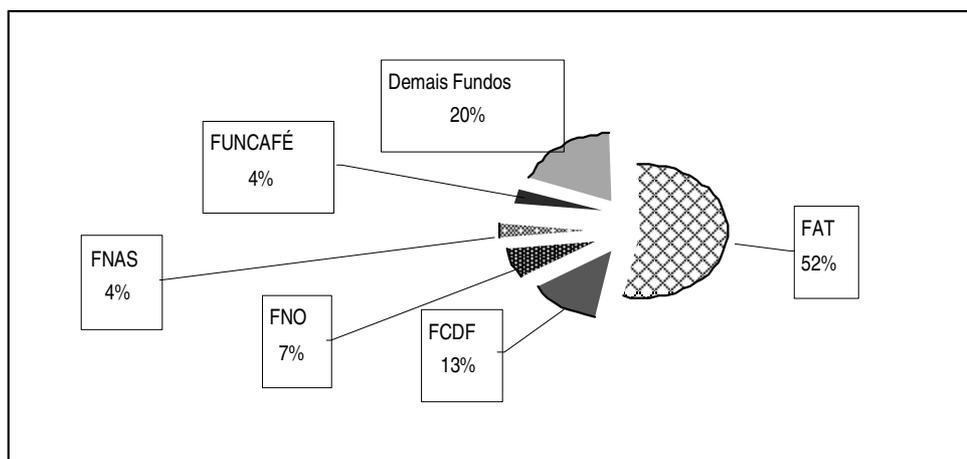
O artigo 71 da Lei n.º 4.320/1964 define que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

No tocante ao exercício de 2005, consta no Siafi a execução de despesas de 35 fundos. Destes, 32 pertencem a órgãos do Poder Executivo. Esses números divergem da quantidade apresentada no Anexo I, tendo em vista que o Fundo do Serviço Militar, o Fundo do Ministério da Defesa, o Fundo Aeronáutico, o Fundo Aeroviário, o Fundo Nacional de Desestatização, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, o Fundo Especial do Senado Federal e o Fundo da Secretaria Especial de

Informática não liquidaram despesas no período. Além disso, o Fust foi retirado desta análise por estar vinculado a uma autarquia (a Anatel).

As despesas liquidadas pelos fundos do Poder Executivo foram da ordem de R\$ 35 bilhões, enquanto que as dos fundos dos demais Poderes, de R\$ 129 milhões. A distribuição dos recursos administrados pelos diversos fundos, conforme retratado no gráfico seguinte, é muito concentrada, já que 80% das despesas foram executadas por apenas cinco fundos e coube ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), 52% de toda a despesa liquidada pelos fundos.

Distribuição percentual das despesas liquidadas pelos fundos - 2005



Fonte: Siafi

No tocante ao grupo de despesa, 45% das despesas dos fundos foram realizadas sob a forma de “outras despesas correntes”, sendo que 26 fundos realizaram despesas nesta categoria, correspondendo a R\$ 16,2 bilhões. Deste valor, o FAT contribuiu com R\$ 11,9 bilhões e o FNAS com R\$ 1,2 bilhões.

Dez fundos executaram despesas classificadas como inversões financeiras (R\$ 14,4 bilhões). Desse total, o FAT correspondeu a 47% (relativos a empréstimos concedidos ao BNDES em atendimento ao disposto no art. 239 da Constituição Federal) e o FNO, 18% (relativos a financiamentos concedidos ao Banco da Amazônia).

Já as despesas de pessoal foram lançadas por três fundos, sendo que 96% couberam ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, com gastos de R\$ 4,0 bilhões, dos quais R\$ 2,3 bilhões referentes a vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e militar e R\$ 1,1 bilhão a aposentadorias e reformas. O Fundo da Imprensa Nacional liquidou R\$ 177 milhões (principalmente em sentenças judiciais, despesas de exercícios anteriores, pensões, aposentadorias e reformas e vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil). O Fundo de Administração do HFA gastou R\$ 2.613,67 em outros benefícios assistenciais. Por fim, apenas o Fundo da Marinha Mercante apresentou despesas com serviço de dívida: juros de R\$ 509 mil e amortizações de R\$ 5,2 milhões.

Para análise das receitas orçamentárias, deparou-se com o já citado problema de estruturação de demonstrações contábeis, pois os balanços orçamentário e financeiro e a DVP apresentam informações diferentes entre si. Enquanto no balanço orçamentário as receitas são de R\$ 15.540.125.287,66; no balanço financeiro e na DVP, somam R\$ 16.010.649.360,93. Essa diferença de quase R\$ 500 milhões carece de explicação. O quadro seguinte discrimina essa diferença por fundo.

Diferenças das receitas orçamentárias registradas nas contas do sistema orçamentário e nas contas do sistema financeiro - Fundos - 2005

(em R\$)

Fundo	Receitas - Balanço Orçamentário	Receitas - Balanço Financeiro	Diferença
Fundo Nacional Antidrogas	3.880.808,78	3.880.676,89	131,89
Fundo de Financ. ao Estudante do Ens.Superior	0,00	328.672.684,67	-328.672.684,67
Fundo p/ Apar. e Operac. Ativ-fim. Pol. Federal	86.626.910,72	86.627.254,37	-343,65
Fundo Terras e da Reforma Agrária-Banco da Terra	0,00	126.079.868,19	-126.079.868,19
Fundo de Administração do HFA	0,00	15.756.771,20	-15.756.771,20
Fundo Naval	444.385.607,66	444.386.903,79	-1.296,13
Fundo do Exército	451.693.385,69	451.121.356,55	572.029,14
Fundo Aeronáutico	1.193.186.406,62	1.193.186.875,54	-468,92
Fundo Nacional de Seg. e Educação do Trânsito	21.746.796,88	21.746.762,73	34,15
Total das diferenças localizadas	15.539.762.637,66	16.009.701.875,24	-469.939.237,58

Fonte: Siafi

Na análise das receitas optou-se por considerar as informações constantes das contas orçamentárias, que são as fontes do balanço orçamentário. No entanto, esse tipo diferença, é mais uma vez preocupante, visto tratar-se da mesma base de dados.

Portanto, os fundos vinculados à administração direta do Poder Executivo arrecadaram como receitas próprias R\$ 15,5 bilhões durante o exercício. As receitas correntes responderam por 87% das receitas próprias desses fundos.

Receitas próprias dos fundos pertencentes à Administração Direta do Poder Executivo

(em R\$ milhões)

Receitas (Categoria Econômica)	Receita realizada	%
CORRENTE	13.480,35	86,81
Tributária	-0,51	0,00
Patrimonial	7.867,23	50,66
Industrial	154,00	0,99
Serviços	4.544,98	29,27
Transferências Correntes	28,59	0,18
Outras Receitas Correntes	886,05	5,71
CAPITAL	2.047,89	13,19
Operações de Crédito	87,14	0,56
Alienação de Bens	171,28	1,10
Amortização de Empréstimos	1.789,47	11,52
TOTAL DAS RECEITAS	15.528,23	100,00

Fonte: Siafi

As principais receitas dos fundos são as patrimoniais, as de serviços e as de amortizações de empréstimos. Dos R\$ 7,9 bilhões de receitas patrimoniais, o FAT arrecadou R\$ 6,1 bilhões. Situação similar ocorreu em relação às receitas de serviços, pelas quais o FAT angariou R\$ 3,2 bilhões. Já em relação à receita de amortizações, o fundo que mais arrecadou foi o Funcafé com R\$ 1,3 bilhões.

O Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol) foi o único fundo a apresentar receita tributária, no valor negativo de R\$ 509 mil reais e também a obter receitas de operação de crédito, R\$ 87 milhões.

Os fundos em conjunto apresentaram no exercício um resultado superavitário de R\$ 3,3 bilhões. No entanto, os resultados individuais dos fundos variaram muito entre si. A tabela seguinte apresenta os resultados mais significativos individualmente.

Resultado do exercício de 2005 X patrimônio líquido - Fundos

	(em R\$ bilhões)	
	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Fundo de Amparo ao Trabalhador	14,05	96,16
Fundo de Garantia à Exportação	1,18	6,04
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	1,00	4,17
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	0,64	2,81
Fundo da Marinha Mercante	0,47	3,66
Fundo de Compensação de Variações Salariais	0,27	-61,7
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte	-1,08	6,44
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste	-1,29	7,41
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste	-3,89	19,26
Fundo Nacional de Assistência Social	-9,32	-20,98
Soma dos Resultados dos Demais Fundos	1,3	-52,61
TOTAL	3,33	72,36

Fonte: Siafi

No tocante ao patrimônio líquido, os valores chegam a R\$ 72,355 bilhões, com destaque positivo para o FAT e negativo para o FCVS que detém passivo a descoberto no valor de R\$ 61,7 bilhões.

No balanço patrimonial consolidado dos Fundos da Administração Direta e Indireta, o patrimônio líquido apresentado é de R\$ 75,144 bilhões. Já a discriminação desse patrimônio no Siafi soma, inexplicavelmente, R\$ 118 milhões a mais vinculados diretamente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. É igualmente problemática a comparação dos valores entre os balanços orçamentário e financeiro e a DVP, que apresentam, para a despesa, uma diferença de R\$ 1,8 bilhões entre si, e para a receita, uma diferença de R\$ 469,9 milhões.

5.3.7 Autarquias

Autarquia é uma entidade administrativa autônoma, criada por lei com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado. A autarquia de regime especial é aquela a que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar a sua autonomia comparativamente à das autarquias comuns.

A análise desta seção foi dividida em três partes, a partir do conjunto de autarquias componentes do BGU (Anexo I). O primeiro grupo é constituído pelas autarquias não pertencentes aos OFSS, que, conseqüentemente, não realizam receitas e despesas orçamentárias. O segundo grupo é composto exclusivamente pelo INSS, uma vez que essa autarquia deteve, em 2005, 79% do patrimônio líquido do conjunto das autarquias contra 86% em 2004. O terceiro grupo abarca as demais autarquias pertencentes aos OFSS, 137 ao todo.

Patrimônio líquido das Autarquias: pertencentes e não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) - 2004 e 2005

(em R\$ bilhões)

Autarquia	Patrimônio Líquido			
	2004		2005	
OFSS, exceto INSS (137 entidades)	28	13%	41	20,5%
INSS	173	82,5%	151	75,5%
Não-OFSS (2 entidades)	10	4,5%	8	4%
Total (140 entidades)	211	100%	200	100%

Fonte: Siafi e BGU

A tabela apresenta o patrimônio líquido das autarquias, discriminado nos três conjuntos, entre os exercícios de 2004 e 2005. Além da concentração do patrimônio das autarquias no INSS, chama atenção o fato de o patrimônio líquido do conjunto ter decrescido em R\$ 11 bilhões em 2005. Por um lado, houve aumento de R\$ 13 bilhões do patrimônio das outras autarquias pertencentes aos OFSS, por outro, o patrimônio do INSS foi reduzido em R\$ 22 bilhões e o das autarquias não pertencentes aos OFSS em R\$ 2 bilhões.

Entre os valores que compõem o patrimônio das autarquias estão incluídos R\$ 177 milhões da Sudene e Sudam (autarquias em processo de extinção), R\$ 14 milhões da Sunab (extinta em 98) e o valor negativo de R\$ 48 milhões do IAA (extinto em 92), conforme comentado no Anexo I.

A seguir serão apresentados os principais resultados dos três grupos de autarquias. Um dos aspectos considerados na apresentação são as receitas próprias, todavia é importante frisar que as autarquias são prestadoras de serviços públicos, não havendo, em princípio, nenhuma relação entre a qualidade de seus serviços ou de sua administração e o seu percentual de receitas próprias em relação a suas despesas. Este percentual é apenas um dos possíveis indicadores de sua autonomia.

Autarquias não pertencentes aos OFSS

No Siafi constam duas autarquias não pertencentes aos OFSS: o Bacen no tocante a suas operações monetárias (as operações do Bacen financiadas com recursos orçamentários são registradas em uma “outra autarquia” denominada Banco Central do Brasil - Orçamento Fiscal/Seguridade Social) e a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha Brasileira (CCCPMB). A pertinência do caráter extra-orçamentário da CCCPMB está sob análise por parte desse Tribunal, conforme comentado anteriormente. Para este capítulo, dado que o patrimônio líquido desta autarquia correspondia a apenas 3% do conjunto não-OFSS, optou-se por analisar detidamente apenas o Bacen.

No entanto, nesta análise, procurou-se contrapor as informações do Siafi àquelas das Demonstrações Contábeis publicadas pelo próprio Banco para o exercício de 2005. Como as demonstrações do Bacen são únicas, isto é, incluem as operações pertencentes aos OFSS e aquelas não pertencentes, foi necessário, em muitos momentos, somar as informações dos dois órgãos do Siafi para se obter dados passíveis de comparação.

Banco Central

O resultado positivo apurado pelo Bacen, após a constituição ou reversão de reservas, constitui obrigação do Banco para com a União, devendo ser transferido até o 10º dia útil após a aprovação das demonstrações financeiras pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Se negativo, esse resultado constitui crédito do Banco frente à União, devendo ser pago até o 10º dia útil do ano subsequente ao da aprovação das demonstrações financeiras. Em ambas as situações, tais valores devem ser corrigidos pelos mesmos índices aplicados à conta 'Depósitos à Ordem do Governo Federal', até a data da efetiva transferência ou cobertura.

As demonstrações financeiras do Banco referentes ao exercício de 2005 foram aprovadas pelo CMN em 23/02/2006. No tocante ao seu resultado:

O resultado de 2005 foi negativo em R\$ 10.454.676 mil e decorreu, principalmente, da variação do Real frente às moedas estrangeiras, destacando-se a variação negativa de 11,82% do dólar no período, uma vez que existe um descasamento entre ativos e passivos vinculados a índices cambiais.

... o resultado do 1º semestre (negativo em R\$ 11.616.553 mil) foi coberto pelo Tesouro Nacional em janeiro de 2006, por meio da entrega de títulos públicos federais ao Bacen, enquanto o resultado do 2º semestre (positivo em R\$ 1.161.877 mil) será transferido até o décimo dia útil posterior à aprovação das demonstrações financeiras.

Há ainda a informação de que o Banco recebeu repasses do Orçamento da União de R\$ 552,891 milhões.

Pela análise da DMPL do Bacen percebe-se que o Banco reconheceu no Patrimônio: i) resultado negativo de R\$ 10,455 bilhões; ii) ganhos e perdas de R\$ 3,453 bilhões; iii) efeitos positivos de mudanças de políticas contábeis e correção de erros de R\$ 1,906 bilhão e iv) distribuição de resultados de R\$ 10,611 bilhões. Esses fatos, em conjunto, repercutiram numa redução do patrimônio líquido do Banco de R\$ 1,391 bilhão.

A seguir é apresentado um resumo do Balanço Patrimonial do Banco, onde destaca-se a significativa redução de 82% do passivo em moedas estrangeiras.

Balço patrimonial do Banco Central - 2005

		(em R\$ bilhões)					
ATIVO	2005	2004	%	PASSIVO	2005	2004	%
Ativo em Moedas Estrangeiras	140	164	-15	Passivo em Moedas Estrangeiras	17	93	-82
Ativo em Moeda Local	343	334	3	Passivo em Moeda Local	388	333	17
				Meio Circulante	70	62	13
				Patrimônio Líquido	9	10	-14
Total	484	498	-3	Total	484	498	-3

Fonte: Banco Central do Brasil, Demonstrações Financeiras, 31/12/2005

Nota: Os dados de 2004 são uma republicação, sendo o valor do ativo republicado R\$ 580 milhões superior ao do ativo original, o do passivo R\$ 406 milhões e do Patrimônio Líquido R\$ 174 milhões.

Os dados do Bacen são em parte oriundos do próprio Siafi (órgão Banco Central do Brasil - Orçamento Fiscal/Seguridade Social - código 25201) na modalidade de execução total e o restante integrado ao sistema (órgão Banco Central do Brasil - código 25280). No entanto, as informações existentes no Siafi não são compatíveis com aqueles das demonstrações publicadas pelo Banco, conforme demonstrado a seguir.

**Resumo das demonstrações das variações patrimoniais
dos órgãos do Siafi referentes ao Banco Central**

		(em R\$ milhões)
Banco Central do Brasil (25280)		
Total Variações Ativas		2.774.268
Total Variações Passivas		2.773.929
Déficit		685
Banco Central do Brasil - Orçamento Fiscal/Seguridade Social (25201)		
Total Variações Ativas		1.706
Total Variações Passivas		1.706
Superávit		277
Resultado Geral do Banco Central do Brasil – Déficit		408

Fonte: Siafi

Nas DVPs dos órgãos referentes ao Banco Central, primeiro chama atenção o desequilíbrio no órgão 25280 entre as variações ativas e passivas, num valor positivo de R\$ 346 milhões, o que reduziria o déficit do órgão para R\$ 346 milhões (valor inclusive constante do Siafi na DVP por natureza). No entanto, supondo que esse desequilíbrio refira-se a alguma variação negativa não computada, sendo o déficit, de fato, de R\$ 685 milhões, quando associado ao superávit de R\$ 277 milhões, tem-se como resultado total do Banco uma variação patrimonial negativa de R\$ 408 milhões.

**Balço patrimonial - Soma dos rgãos Banco Central do Brasil (25280) e
Banco Central do Brasil - orçamento fiscal/seguridade social (25201) - 2005**

(em R\$ bilhões)

ATIVO	2005	2004	%	PASSIVO	2005	2004	%
Ativo Financeiro	29	52	-4	Passivo Financeiro	326	248	31
Ativo Não-Financeiro	454	452	0	Passivo Não-Financeiro	148	246	-40
Ativo Real	482	505	-4	Passivo Real	474	495	-4
				Patrimônio Líquido	8	10	-16
Total	482	505	-4	Total	482	505	-4

Fonte: Siafi

Em relação ao balanço patrimonial verifica-se uma maior coerência, mas, ainda assim, as diferenças existentes são da ordem de bilhão.

É preocupante, no entanto, o fato de, a despeito de serem métodos diferentes, os valores dos balanços do Bacen, apurados por esses métodos, não alcançarem resultados conciliáveis com os dados obtidos por meio do Siafi, o que dificulta a tomada de decisão e a transparência.

Outros trabalhos deste Tribunal já se depararam com os problemas dos dados alimentados por integração (processo TC 014.264/2005-1, em andamento). Uma justificativa apresentada pelos rgãos é a exigüidade e a incompatibilidade dos prazos estipulados pela STN com os da legislação societária. Levando-se em conta, no entanto, que o princípio da oportunidade não considera apenas a tempestividade, mas também a integridade do registro do patrimônio, permanece a necessidade de estabelecimento de prazos diversos para rgãos cujas informações são integradas ao Siafi, vez que essas instituições não pertencem aos OFSS, não sendo portanto abarcadas pelos prazos da LRF.

Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

Como já foi comentado anteriormente, o INSS tem um papel bastante significativo no conjunto das autarquias. As suas receitas próprias corresponderam, em 2005, a 98% das receitas próprias de todas as autarquias; os empenhos liquidados equivaleram a 82% do conjunto e o patrimônio líquido a 76%.

Observa-se que 70% das entradas orçamentárias do INSS foram constituídas por receitas próprias. Aos R\$ 112 bilhões de receita orçamentária, foram acrescidos R\$ 49 bilhões, que em seu conjunto financiaram despesas orçamentárias de R\$ 159 bilhões, gerando um superávit orçamentário de R\$ 2,5 bilhões.

O resultado orçamentário positivo contrasta com um déficit patrimonial no exercício de R\$ 22 bilhões. O déficit de caráter orçamentário foi de R\$ 3 bilhões e que os outros R\$ 19 bilhões corresponderam a variações extra-orçamentárias, essencialmente a variações nos registros patrimoniais, onde a contraposição entre incorporação e desincorporação de ativos gerou um saldo negativo de R\$ 8 bilhões; os ajustes de bens, valores e créditos, um saldo positivo de R\$ 61 bilhões e, por fim, a contraposição entre a desincorporação e a incorporação de passivos gerou um saldo negativo de R\$ 72 bilhões.

Esse resultado é retratado no balanço patrimonial pelas seguintes variações em relação ao exercício de 2004: por um lado, houve uma redução do ativo real em R\$ 19 bilhões (Créditos da

União, Estados e Municípios reduziram-se em R\$ 63 bilhões, devido à constituição de provisão para perdas, e aqueles referentes a Devedores - Entidades e Agentes aumentaram R\$ 38 bilhões) e um aumento no passivo real de R\$ 3 bilhões; e, por outro lado, a conta de “Lucros ou Prejuízos Acumulados” (terminologia inadequada para a contabilidade pública), do Patrimônio Líquido, foi reduzida em R\$ 22 bilhões.

Balço patrimonial do INSS - 2005

		(em R\$ bilhões)					
ATIVO	2005	2004	Var.	PASSIVO	2005	2004	Var.
Ativo Financeiro	12	6	6	Passivo Financeiro	8	5	3
Ativo Não Financeiro	170	196	-25	Passivo Não Financeiro	23	23	0
Realizável A Curto Prazo	1	1	0	Obrigações Em Circulação	0	0	0
Val. Pendentes A Curto Prazo	6	6	0	Val. Pendentes A Curto Prazo	6	6	0
Realizável A Longo Prazo	160	186	-25	Exigível A Longo Prazo	17	17	0
Permanente	3	3	0	Passivo Real	31	29	3
Ativo Real	183	202	-19				
				Patrimônio Líquido	151	173	-22
Ativo Compensado	46	36	9	Passivo Compensado	46	36	9
Total Ativo	228	238	-10	Total Passivo	228	238	-10

Fonte: Siafi

Por fim, em relação às disponibilidades financeiras, o balanço financeiro da entidade aponta um aumento das disponibilidades em R\$ 1 milhão.

Entre as recomendações efetuadas no relatório de Contas do Governo de 2004, estava a que solicitava ao INSS que realizasse estudos jurídico-contábeis, em conjunto com o Ministério da Previdência Social, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Patrimônio da União, com a finalidade de que os valores contabilizados nas contas próprias do ativo, de fato, refletissem os valores dos bens imóveis disponíveis para uso, locação, cessão ou alienação, em obediência ao princípio contábil do conservadorismo. Em abril de 2006, o Ministério da Previdência Social informou a esta Corte a realização de estudos e de reuniões para solucionar a pendência, mas os trabalhos ainda não haviam sido concluídos até o fechamento deste relatório.

Autarquias pertencentes aos OFSS exceto o INSS

A análise das autarquias pertencentes aos OFSS (excluindo-se o INSS devido a sua magnitude) foi feita sob duas perspectivas. A primeira por vinculação ministerial e a segunda por tipo de serviço público prestado (o Anexo I apresenta as vinculações ministeriais). Assim, foram agrupadas: i) universidades (29 autarquias), ii) Cefets (32 Cefets e a Escola Técnica Federal de Palmas), iii) Escolas Agrotécnicas (37). O FNDE, o Incra, o Bacen (OFSS) e o Dnit, devido à magnitude dos valores envolvidos, foram considerados individualmente; e, por fim, na categoria demais autarquias, foram agrupadas 21 autarquias não incluídas nas composições anteriores.

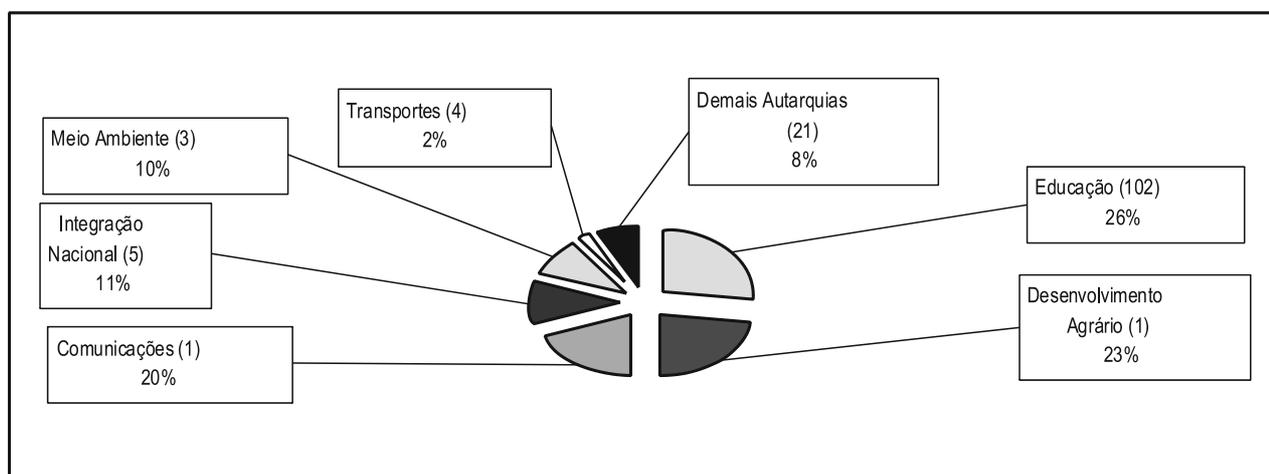
Cabe ressaltar que das 137 autarquias com patrimônio líquido constantes do Siafi, apenas 135 apresentaram resultado em 2005 (do IAA e da Sunab, autarquias extintas, não constam resultados). Da Sudam e da Sudene, autarquias em processo de extinção, constam resultados, mas não há registro de empenhos no exercício. Assim, 135 realizaram despesas no ano, no entanto, apenas 131

obtiveram receitas próprias. A AEB, o Cade, o DNER e a ADA não apresentaram receitas próprias em 2005.

Na distribuição do patrimônio líquido das autarquias por vinculação ministerial, retratada no gráfico seguinte, destaca-se que embora o Ministério da Educação supervisione 74% do total das autarquias, o patrimônio sob sua supervisão representa 26%. Já o Ministério das Comunicações e o do Desenvolvimento Agrário, cada um com apenas uma autarquia, supervisionam patrimônios da mesma ordem de grandeza, respectivamente a Anatel e o Incra.

Distribuição percentual do patrimônio líquido das Autarquias por Ministério supervisor - 2005

Fonte: Siafi



Na distribuição do patrimônio por tipo de autarquia, as agências detêm 28%, o Incra 23% e as Universidades, 17%. Além disso, 53% do patrimônio do conjunto de autarquias está concentrado em três: o Incra (23%), a Anatel (20%), o Ibama (10%). A contrapartida no Ativo deste patrimônio varia muito nas três autarquias:

- Incra (R\$ 9,3 bilhões de patrimônio), no crédito realizável a longo prazo, há R\$ 5,9 bilhões lançados na conta contábil “Créditos a Receber de Parceiros”, conta que conforme o Siafi, “registra os valores a receber oriundos de desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária, titulados em parcelas/lotes, com pagamentos previstos a partir do segundo ano da emissão dos títulos de propriedade”;
- Anatel (R\$ 8,0 bilhões de patrimônio), há R\$ 2,7 bilhões registrados no disponível em moeda nacional e R\$ 3,6 bilhões lançados no realizável a curto prazo, grande parte relacionado a recursos do Fistel que não vinham sendo contabilizados separadamente;
- Ibama (R\$ 4,0 bilhões de patrimônio) no ativo permanente há R\$ 3,0 bilhões registrados em bens móveis de uso especial, essencialmente na conta “Fazenda, Parques e Reservas”.

Despesas liquidadas das Autarquias pertencentes aos OFSS (exceto INSS)

(em R\$ milhões)

Ministério	Nº de autarquias	Empenho Liquidado				Variação %
		2005	% participação	2004	% participação	
Ministério da Educação	102	19.869	57%	17.144	59%	16
Ministério dos Transportes	4	5.415	15%	2.765	10%	96
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1	2.996	9%	2.168	7%	38
Ministério da Integração Nacional	3	2.030	6%	1.731	6%	17
Ministério da Fazenda	3	1.325	4%	1.239	4%	7
Ministério do Meio Ambiente	3	879	2%	855	3%	3
Ministério de Minas e Energia	3	879	2%	1.257	4%	-30
Demais Ministérios	14	1.806	5%	1.763	6%	2
Total	133	35.199	100%	28.922	100%	22

Fonte: Siafi

O Ministério da Educação, com 102 autarquias, teve uma participação de 57% da despesa liquidada em 2005. No entanto, essa distribuição não é uniforme. Dos R\$ 20 bilhões empenhados pelo Ministério da Educação, R\$ 8,6 bilhões são oriundos do FNDE, que apresentou um crescimento de 25% na despesa liquidada, e R\$ 9,5 bilhões das 29 universidades autárquicas (com crescimento anual de 8%), conforme pode ser observado na tabela de despesa liquidada por tipo de autarquia.

**Autarquias pertencentes aos OFFS (exceto o INSS) -
Despesas liquidadas por tipo de Autarquia - 2004 e 2005**

(em R\$ milhões)

Tipo de Autarquia	Empenho Liquidado		%
	2005	2004	
Universidades (29)	9.488	8.790	8
FNDE	8.575	6.838	25
Demais autarquias (18)	8.229	5.338	54
INCRA	2.996	2.168	38
Agências (12)	2.787	2.978	-6
BACEN	1.187	1.112	7
Cefet's (33)	1.116	974	15
DNIT	517	455	14
Escolas Agrotécnicas (37)	304	267	14
TOTAL	35.199	28.922	22

Fonte: Siafi

Na análise da despesa liquidada por tipo de autarquia, a tabela seguinte compara as despesas médias liquidadas em 2005, deixa patente a diversidade entre o volume de recursos administrados pelas diversas autarquias. Cabe destaque a situação das agências, enquanto na composição do resultado elas foram responsáveis por 55%, na liquidação de despesas apresentam uma média bem próxima da média geral, que foi no exercício de R\$ 265 milhões.

Valor médio das despesas liquidadas e das receitas próprias por tipo de Autarquia - 2005

(em R\$ milhões)

Entidade	Receita Própria	Despesa Liquidada
BACEN	941,0	1.187
FNDE	153,3	8.575
Média das Agências	45,0	232
Média das Demais Autarquias	40,2	457
INCRA	15,5	2.996
Média das Universidades	7,6	327
DNIT	4,5	517
Média dos Cefet's	0,4	34
Média das Escolas Agrotécnicas	0,2	8
Média Geral	19,0	265

Fonte: Siafi

As autarquias têm seus gastos custeados pelas receitas próprias e pelas transferências financeiras recebidas. O conjunto das autarquias arrecadou como receitas próprias o valor de R\$ 2,448 bilhões e liquidou despesas da ordem de R\$ 35,199 bilhões. Ou seja, suas receitas financiaram apenas 7% das despesas liquidadas, o restante foi financiado por meio de transferências do Tesouro.

**Receitas das Autarquias pertencentes aos OFSS (exceto INSS)
agrupadas por Ministério supervisor - 2004 e 2005**

(em R\$ milhões)

Ministério Supervisor	Receita Realizada		%
	2005	2004	
Ministério da Fazenda (3)	1.007	689	46
Ministério da Educação (102)	415	406	2
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (3)	398	348	14
Ministério das Comunicações (1)	370	364	2
Ministério do Meio Ambiente (3)	82	91	-10
Ministério da Ciência e Tecnologia (1)	57	43	33
Ministério de Minas e Energia (3)	40	48	-16
Demais Ministérios (14)	79	137	-42
TOTAL (133)	2.448	2.126	15

Fonte: Siafi

Na distribuição destas receitas por Ministério (ou órgão superior), destacam-se a elevada participação das três autarquias vinculadas ao Ministério da Fazenda 42% (o Banco Central arrecadou R\$ 941 milhões), a participação do Ministério da Educação com suas 102 autarquias de 17% e a contribuição da Anatel do Ministério das Comunicações, de 15%.

Cabe ressaltar que as receitas próprias orçamentárias são da ordem de R\$ 2,5 bilhões, enquanto o resultado do exercício foi da ordem de R\$ 13 bilhões. Essa discrepância de valores justifica-se por fenômenos extra-orçamentários. A Anatel, por exemplo, apresentou receitas próprias da ordem de R\$ 370 milhões e recebeu transferências orçamentárias de R\$ 312 milhões, no entanto, seu resultado patrimonial foi da R\$ 5,4 bilhões. Esse valor ganha coerência quando contraposto à incorporação de direito (essencialmente Créditos de Outorga, Concessão e Permissão de Serviços

de Telecomunicações e Créditos de Taxa de Fiscalização) da ordem de R\$ 6,8 bilhões e à baixa de direitos de R\$ 1,7 bilhão.

Por fim, cabe ressaltar que a Anatel é o único órgão da administração indireta que detém a gerência de um fundo: o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

5.3.8 Fundações Públicas

Fundação Pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de Direito Público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Lei nº 7.596, de 10/04/1987 que alterou a redação do art. 4º do Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967).

Conforme Anexo I, do total de fundações, 3 encontram-se extintas (LBA, FRP e CBIA), 2 são não integrantes dos OFSS (FHE e Funai-Patrimônio Indígena) e o restante é integrante dos OFSS.

A Fundação Habitacional do Exército (FHE) apresentou um patrimônio líquido de R\$ 960 milhões o que representou um aumento de 92% frente ao ano de 2004. Encontra-se em estudo no âmbito do TCU a legalidade de a Fundação Habitacional do Exército não estar incluída nos OFSS, conforme já comentado anteriormente.

Fundação Nacional do Índio (Funai)

Atendendo ao disposto no Decreto nº 4.645/2003, foi criado no Siafi o órgão Funai - Patrimônio Indígena, pertencente ao Ministério da Justiça, com a função de segregar a contabilidade dessa entidade do patrimônio da própria Funai.

São titulares do Patrimônio Indígena, conforme o caso, a população indígena do país, o grupo tribal ou a comunidade indígena. Entretanto, a Funai tem a competência da gestão desses recursos, conforme previsto no art. 42 da Lei nº 6.001, de 1973. Ademais, a Funai - Patrimônio Indígena possui orçamento previsto em plano de aplicação da renda do Patrimônio Indígena, que é anualmente submetido à aprovação do Ministério da Justiça.

A Funai - Patrimônio Indígena, em 2005, apresentou um patrimônio líquido de R\$ 4,968 milhões, obteve uma receita realizada de R\$ 2,279 milhões e teve empenhos liquidados no valor de R\$ 2,542 milhões, ambos em 2005.

Por outro lado, a Funai integrante dos OFSS é a que apresenta maior patrimônio líquido entre o conjunto das fundações. Essa fundação atingiu, em 2005, R\$ 159 bilhões, ou 95% do valor total dos patrimônios líquidos das fundações constantes dos OFSS. Esse patrimônio cresceu 1.094% em relação ao ano anterior.

Esse aumento do patrimônio líquido refere-se basicamente a acréscimos patrimoniais decorrentes de reavaliação de bens imóveis, no valor de R\$ 146,6 bilhões, realizados em diversas unidades gestoras. Essa reavaliação, na verdade, limitou-se apenas a atribuir as áreas indígenas o valor mínimo da terra nua previsto no sistema Spiunet (Sistema do Patrimônio Imobiliário da

União). Dessa reavaliação, 96% referem-se a acréscimos patrimoniais ocorridos, de forma inconsistente, na Funai - Núcleo de Apoio Local de Vilhena, o que contribui para elevar consideravelmente o valor do patrimônio líquido da União. A tabela abaixo demonstra os valores referentes a reavaliação dos bens imóveis sob responsabilidade da Funai, por unidade gestora.

Acréscimos patrimoniais devido à reavaliação de bens imóveis de responsabilidade da Funai

(em R\$ milhões)

Unidade Gestora	Reavaliação	Participação
Funai - Núcleo de Apoio Local de Vilhena	141.042	96,2%
Funai - Altamira / PA	968	0,7%
Funai - Boa Vista / RR	876	0,6%
Funai - AC	701	0,5%
Funai - Porto Velho / RO	469	0,3%
Funai - AM	415	0,3%
Outras (22)	2.089	1,4%
Total	146.560	100,0%

Fonte: Siafi

Apesar do patrimônio líquido considerável, a Funai obteve apenas R\$ 211 mil de receitas realizadas, o que representou tão-somente 0,1% das receitas realizadas do conjunto das fundações constantes dos OFSS. Por outro lado, executou despesas no valor de R\$ 223 milhões, o que representou 2,2% dos empenhos liquidados das fundações constantes dos OFSS.

Fundações pertencentes aos OFSS exceto a Funai

Devido a participação da Funai no patrimônio líquido das fundações pertencentes aos OFSS, a análise deste grupo se dará excluindo essa fundação. A tabela abaixo resume a participação das fundações em cada ministério.

Patrimônio líquido das fundações pertencentes aos OFSS excluindo Funai

(em R\$ milhões)

Ministério Supervisor	Nº de Fundações	2005		2004		Var. %
		Valor	Part.	Valor	Part.	
Ministério da Educação	24	3.888	52,5%	3.441	54,5%	13,0%
Ministério da Saúde	2	2.667	36,0%	2.179	34,5%	22,4%
Ministério da Ciência e Tecnologia	1	407	5,5%	291	4,6%	39,9%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	3	187	2,5%	187	3,0%	0,0%
Ministério da Cultura	4	132	1,8%	127	2,0%	4,3%
Demais Ministérios	4	129	1,7%	86	1,4%	49,7%
Total	38	7.410	100,0%	6.311	100,0%	17,4%

Fonte: Siafi

O Ministério da Educação possui a maior participação no patrimônio líquido das fundações constantes dos OFSS (excluindo a Funai), com 52,5%. Das 24 fundações vinculadas a esse ministério, 21 são universidades e 1 é faculdade. O patrimônio líquido total das universidades e da

faculdade atingiu R\$ 3,840 bilhões, em 2005, o que representou um crescimento de 12,9% em relação ao ano anterior.

As receitas realizadas das fundações pertencentes aos OFSS, em 2005, atingiram R\$ 274 milhões, expressando um aumento de 27,6% em relação ao ano anterior. Desse valor, 82,1% correspondem ao Ministério da Educação e 9,7% ao Ministério da Saúde, que tiveram um aumento da receita de 23,2% e 102,2%, respectivamente.

Receita própria realizada pelas fundações pertencentes aos OFSS excluindo Funai

(em R\$ milhares)

Ministério Supervisor	2005		2004		Var. %
	Valor	Part.	Valor	Part.	
Ministério da Educação	224.768	82,1%	182.464	85,0%	23,2%
Ministério da Saúde	26.502	9,7%	13.109	6,1%	102,2%
Ministério da Ciência e Tecnologia	7.349	2,7%	5.245	2,4%	40,1%
Ministério do Trabalho e Emprego	6.770	2,5%	5.341	2,5%	26,8%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	5.130	1,9%	4.929	2,3%	4,1%
Outros	3.390	1,2%	3.612	1,7%	-6,2%
Total	273.909	100,0%	214.700	100,0%	27,6%

Fonte: Siafi

Já os empenhos liquidados das fundações pertencentes aos OFSS superaram a R\$ 10 bilhões, em 2005, aumentando 6,8% em relação ao ano anterior. Desse valor, 41,3% correspondem ao Ministério da Saúde e 38,1% ao Ministério da Educação, que teve aumento de 12,5% em relação ao ano anterior.

Despesa liquidada das fundações pertencentes aos OFSS exceto Funai

(em R\$ milhões)

Ministério Supervisor	2005		2004		Var. %
	Valor	Part.	Valor	Part.	
Ministério da Saúde	4.153	41,3%	4.037	42,9%	2,9%
Ministério da Educação	3.835	38,1%	3.409	36,2%	12,5%
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.026	10,2%	948	10,1%	8,2%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	865	8,6%	862	9,2%	0,3%
Outros	179	1,8%	162	1,7%	10,5%
Total	10.057	100,0%	9.417	100,0%	6,8%

Fonte: Siafi

5.3.9 Empresas Estatais

O conjunto das empresas estatais pode ser dividido, sob o ponto de vista jurídico, em empresas públicas e sociedades de economia mista.

São empresas públicas as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público. Autorizadas por lei específica e instituídas por ato próprio do Poder Executivo (decreto) para a prestação de serviços públicos ou, quando necessárias aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, para exploração de atividade econômica, conforme preceitua a Constituição Federal

São sociedades de economia mista as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, autorizadas por lei para a exploração de atividade econômica ou para prestação de serviços públicos, sob a forma de Sociedade Anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidades da Administração Indireta.

Sob o ponto de vista da dependência econômica, ambos os tipos podem estar enquadrados nos ditames do art. 2º do inciso III da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), e receber recursos para pagamento de pessoal, de custeio ou de capital, exceto no caso de aumento de participação acionária, sendo, portanto, consideradas estatais dependentes.

Para os fins do BGU, todas as empresas estatais dependentes, sejam empresas públicas ou de economia mista, estão incluídas no universo institucional por utilizarem o Siafi na modalidade total, conforme Anexo I (item 1.1). As empresas públicas não-dependentes, a despeito de, em sua maioria, integrarem o Siafi por modalidade parcial, também compõem o universo sob análise, à exceção da Hemobrás, por não haver registrado execução orçamentária e financeira no período (Anexo I, item 1.3). O Serpro, a Casa da Moeda e a Finep, apesar de estatais não dependentes, utilizam o Siafi na modalidade total (Anexo I, item 1.2) e integram o universo BGU. As sociedades de economia mista de caráter não-dependente não estão incluídas no universo sob análise, à exceção de sua participação acionária registrada no balanço patrimonial por equivalência patrimonial.

Empresas Estatais Dependentes (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista)

O patrimônio líquido das empresas estatais dependentes (empresas públicas ou sociedades de economia mista) atingiu R\$ 3,509 bilhões, em 2005, um aumento de 64,9% em relação ao ano de 2004. A tabela a seguir evidencia o patrimônio líquido das empresas públicas dependentes segregadas por órgão superior.

Patrimônio líquido das empresas estatais dependentes

(em R\$ milhões)

Empresa Estatal Dependente	2005		2004		Var. %
	Valor	Part.	Valor	Part.	
Ministério das Cidades					
Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)	1.133,5	32,3%	-81,9	-3,8%	-1483,5%
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB)	134,4	3,8%	204,5	9,6%	-34,3%
Ministério dos Transportes					
Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC)	893,6	25,5%	599,0	28,1%	49,2%
Companhia de Navegação do São Francisco (FRANAVE)	0,4	0,0%	1,4	0,1%	-74,5%
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT)	-71,8	-2,0%	-79,2	-3,7%	-9,3%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento					
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	401,8	11,5%	422,1	19,8%	-4,8%
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	348,0	9,9%	339,3	15,9%	2,6%
Ministério da Educação					
Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA)	309,9	8,8%	300,6	14,1%	3,1%

Empresa Estatal Dependente	2005		2004		Var. %
	Valor	Part.	Valor	Part.	
Ministério da Ciência e Tecnologia					
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB)	323,0	9,2%	247,9	11,6%	30,3%
Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP)	-34,0	-1,0%	19,3	0,9%	-276,4%
Ministério de Minas e Energia					
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)	104,6	3,0%	114,6	5,4%	-8,8%
Ministério da Integração Nacional					
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	67,6	1,9%	67,5	3,2%	0,3%
Ministério do Meio Ambiente					
Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (CODEBAR)	46,4	1,3%	46,2	2,2%	0,3%
Presidência da República					
Radiobrás - Empresa Brasileira de Comunicação S.A.	39,5	1,1%	20,3	1,0%	95,1%
Ministério da Saúde					
Hospital Fêmina S.A.	-31,6	-0,9%	-12,3	-0,6%	156,3%
Hospital Cristo Redentor S.A.	-56,3	-1,6%	-35,1	-1,6%	60,4%
Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.	-100,2	-2,9%	-45,3	-2,1%	121,3%
Total	3.509,0	100,0%	2.128,9	100,0%	64,8%

Fonte: Siafi

Notas: GEIPOT está em processo de liquidação (Anexo I, item 1.4).

As empresas vinculadas ao Ministério das Cidades representaram, em 2005, 36% do total do patrimônio líquido das empresas estatais dependentes. Isso se deve à empresa Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) ter passado de um patrimônio líquido negativo de R\$ 81,9 milhões em 2004 para um patrimônio líquido de R\$ 1,134 bilhão em 2005. O patrimônio líquido da CBTU aumentou devido, principalmente, ao aumento de 675,6% das reservas, o que contribuiu com 72,3% do aumento do patrimônio líquido. Já o capital subiu 3,7% e o prejuízo acumulado reduziu 10,0%, contribuindo com 7,0% e 20,7%, respectivamente, do aumento do patrimônio líquido.

Os empenhos liquidados pelas empresas públicas dependentes atingiram, em 2005, R\$ 6,268 bilhões, crescendo 32,6% em relação ao ano anterior. Enquanto que a receita realizada, atingiu um montante de R\$ 611,5 milhões, em 2005, o que representou um aumento de 30,4% em relação a 2004. A relação entre os empenhos liquidados e a receita realizada do conjunto de empresas estatais dependentes atingiu 10,3 vezes, em 2005, contra 10,1 vezes em 2004.

Todas as empresas estatais dependentes, em 2005, apresentaram empenhos liquidados superiores a sua receita própria realizada. No ano de 2004, apenas a Codebar possuiu despesas inferiores às receitas obtidas. A tabela abaixo demonstra os empenhos liquidados, as receitas realizadas e a relação entre essas informações, para cada empresa estatal dependente.

Empenhos liquidados e receita realizada pelas empresas estatais dependentes

(em R\$ milhões)

Empresa Estatal Dependente	Empenhos Liquidados (EL)				Receita Realizada (RR)				EL/RR (%)	
	2005	%	2004	%	2005	%	2004	%	2005	2004
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento										
Embrapa	955,6	15,2	932,4	19,7	44,0	7,2	34,8	7,4	2.169	2.682
Conab	1.625,6	25,9	940,4	19,9	66,9	10,9	97,5	20,8	2.431	965
Ministério das Cidades										
Trensurb	110,6	1,8	122,1	2,6	43,7	7,1	33,0	7,0	253	370
CBTU	1.120,2	17,9	821,8	17,4	69,9	11,4	55,7	11,9	1.603	1.474
Ministério da Saúde										
Hospital Cristo Redentor S.A.	95,6	1,5	90,4	1,9	0,4	0,1	0,4	0,1	23.562	24.892
Hospital Fêmina S.A.	53,6	0,9	46,7	1,0	0,3	0,1	0,3	0,1	16.258	17.370
Hospital Nossa S. da Conceição S.A.	382,5	6,1	353,9	7,5	9,7	1,6	3,4	0,7	3.958	10.377
Ministério da Integração Nacional										
Codevasf	462,8	7,4	381,3	8,1	31,1	5,1	29,3	6,2	1.488	1.303
Ministério da Ciência e Tecnologia										
Nuclebrás	103,3	1,6	63,7	1,3	36,6	6,0	12,9	2,8	283	494
INB	328,3	5,2	262,7	5,6	250,2	40,9	143,5	30,6	131	183
Ministério dos Transportes										
Franave	4,1	0,1	6,7	0,1	1,2	0,2	0,7	0,2	329	914
Geipot	37,1	0,6	63,4	1,3	0,9	0,1	0,9	0,2	4.194	7.259
Valec	353,6	5,6	76,2	1,6	1,4	0,2	0,9	0,2	25.155	8.243
Ministério da Educação										
HCPA	331,4	5,3	299,6	6,3	25,8	4,2	25,4	5,4	1.283	1.180
Ministério de Minas e Energia										
CPRM	189,2	3,0	156,8	3,3	5,5	0,9	9,3	2,0	3.420	1.690
Gabinete da Presidência da República										
Radiobrás	113,2	1,8	106,5	2,3	23,1	3,8	19,6	4,2	490	544
Ministério do Meio Ambiente										
Codebar	1,3	0,0	1,3	0,0	0,7	0,1	1,6	0,3	186	80
Total	6.268,1	100,0	4.725,9	100,0	611,5	100,0	469,1	100,0	1.025	1.008

Fonte: Siafi

Do montante de empenho liquidado pelas empresas estatais dependentes, as empresas vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento responderam por 41,2%. Com destaque para a Conab que apresentou crescimento de 72,9% em seus empenhos de 2004 para 2005 e que, de uma relação empenho liquidado sobre receita própria realizada de 9,6 vezes, em 2004, passou para 24,3 vezes em 2005. Isso ocorreu por causa do incremento de compras de mercadorias para revenda (estoques reguladores).

Ressalte-se que o Ministério dos Transportes apresentou um aumento de 170,0% nos empenhos liquidados de suas empresas estatais dependentes. Verifica-se que duas de suas empresas estatais tiveram redução em seus empenhos: Franave com redução de 38,8%; e a Geipot com redução de 41,4%. Enquanto que a outra empresa estatal dependente, Valec S.A., teve um aumento de 364,3%, passando de R\$ 76,2 milhões, em 2004, para R\$ 353,6 milhões, em 2005. E a relação empenho liquidado sobre receita realizada dessa empresa passou de 82,4 vezes, em 2004, para 251,5 vezes, em 2005. As despesas da Valec com obras em andamento cresceram 48,2% em termos nominais entre os exercícios de 2004 e 2005 e os valores inscritos em restos a pagar cresceram 49,7% no mesmo período.

O Ministério da Ciência e Tecnologia respondeu, em 2005, por 46,9% das receitas realizadas pelas empresas estatais dependentes. Essas receitas aumentaram 83,3% em relação ao ano anterior. Esse ministério possui duas empresas públicas dependentes: a Industrias Nucleares do Brasil, que obteve, em 2005, uma receita de R\$ 250,2 milhões, com um crescimento de 74,3% em relação ao ano anterior, com destaque para o aumento das receitas industriais advindas da indústria mecânica e da indústria química; e a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. que obteve, em 2005, uma receita de R\$ 36,6 milhões, advinda da indústria mecânica, com um crescimento de 183,5%, em relação a 2004.

Há de se ressaltar que as empresas dependentes vinculadas ao Ministério da Saúde apresentaram, em 2005, um aumento de 157,3% nas receitas realizadas. Esse aumento deve-se principalmente à estatal dependente Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. que teve sua receita realizada aumentada de R\$ 3,41 milhões para R\$ 9,7 milhões, ou seja, um aumento de 183,4%, em sua maior parte advindo de receitas de serviços administrativos. A relação empenhos liquidados sobre receita realizada foi reduzida de 103,8 vezes para 39,6 vezes. Entretanto, essas empresas dependentes permanecem com patrimônios líquidos negativos.

Empresa Gestora de Ativos (Emgea)

O Acórdão nº 1.722/2004 TCU/Plenário, relacionado ao processo TC 009.416/2003-8 - Levantamento de Auditoria realizado na Emgea, expediu recomendação à Secretaria de Macroavaliação Governamental para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de se realizar levantamento no processo de transferência dos créditos das instituições financeiras federais, nos termos da Medida Provisória nº 2.196-3/2001, para a referida empresa e para a Secretaria do Tesouro Nacional, avaliando sua aderência à LRF e aos normativos pertinentes, avaliando os reflexos nas contas públicas resultantes destas transferências, assim como da não-classificação da Emgea como empresa estatal dependente.

Durante os trabalhos relacionados ao TC 014.263/2005-4 constatou-se que a empresa vem recebendo sucessivos e constantes aumentos de capital, por meio de transferências de créditos recebíveis pela União advindos do BNDES e de Itaipu, conforme discriminado a seguir.

Transferências de créditos para a Emgea

Data prevista para transferência	Valor em R\$
2005	R\$ 643.460.282,19
2006	R\$ 612.649.696,59
2007	R\$ 656.010.537,75
2008	R\$ 654.117.425,16
2009	R\$ 615.464.822,74
2010	R\$ 648.329.472,65
2011	R\$ 651.574.071,81
2012	R\$ 658.771.406,31
2013	R\$ 660.695.875,03
2014	R\$ 649.212.096,65
Total	R\$ 6.450.285.686,88

Fonte: Contratos de Cessão de Direitos

Considerando que no exercício de 2004 já havia ocorrido outra operação de integralização de capital na empresa, bem como a necessidade de avaliação do impacto fiscal dessas operações, o Exmo. Sr. Ministro Marcos Vinícios Vilaça autorizou a realização de inspeções e diligências para atendimento da representação formulada pela equipe de auditoria (TC 004.817/2006-9).

O aumento dos valores de créditos recebíveis por parte da Emgea impactou consideravelmente a análise do conjunto consolidado das empresas públicas, dado haver aumentado sobremaneira o valor do índice de liquidez corrente.

Consolidado das Empresas Públicas (OFSS e não-OFSS)

De acordo com a estruturação definida para o BGU, as empresas públicas que não sejam estatais dependentes devem integrar seus balanços junto ao Sistema Siafi para possibilitar o levantamento do consolidado dessas empresas. A análise desse conjunto, contudo, fica prejudicada tendo em vista a não-integração desses saldos a tempo para as entidades CEF, BNDES e Emgea, exatamente as mais expressivas. Para se ter idéia, o ativo e o passivo do BNDES e da CEF representam, com dados preliminares, quase a totalidade, 98,9%, do ativo e passivo consolidados do grupo de empresas públicas. O item 1.3 do Anexo I apresenta a listagem de empresas públicas que integram balanços no Siafi. A não integração de dados a tempo para o BGU já foi motivo de recomendação no Relatório sobre as Contas do Governo do exercício de 2004.

Sociedades de Economia Mista

Todas as sociedades de economia mista que integram o BGU são aquelas qualificadas como estatais dependentes. As demais empresas dessa natureza que não dependam de recursos do ente controlador para custeio e capital, conforme dispõe o art. 2º da LRF, possuem ações de propriedade da União.

De acordo com o BGU (p. B-60), a União possuía, ao final do exercício de 2005, participação acionária majoritária em 52 empresas (29 sociedades de economia mista e 23 empresas públicas) e minoritária em 49 empresas, das quais 12 do setor de telecomunicações.

Essa participação se refere, unicamente, às ações de propriedade do Tesouro Nacional, não incluindo a participação acionária de órgãos e entidades da Administração Federal Indireta. Ademais, vale mencionar que a posição acionária de 31/12/2005 considerada neste tópico é preliminar, uma vez que a divulgação definitiva somente é feita após a aprovação dos balanços patrimoniais do exercício.

Participação acionária da União em Sociedade de Economia Mista

Empresa	Quantidade de Ações			Valor Integralizado	Voto Total	
	Ordinárias	Preferenciais	Total		%	%
BASA	2.873.357.979	-	2.873.357.979	1.168.141.966,57	96,92	96,92
BB (1)	584.778.036	-	584.778.036	7.789.180.542,99	72,14	72,14
BEP	11.079.393	-	11.079.393	26.024.683,13	82,14	82,14
BESC	85.199.984.875	397.982.306.345	483.182.291.220	1.264.736.655,84	95,75	95,88
BESCRI	13.999.905.398	-	13.999.905.398	349.975.750,14	95,26	95,26
BNB	465.952.800.540	353.731.907.693	819.684.708.233	1.203.120.098,82	96,10	94,21
CASEMG	37.380.952.565	-	37.380.952.565	149.255.062,94	97,73	92,96
CBTU	244.675.259.671	-	244.675.259.671	2.380.058.204,50	100,00	100,00
CDC	1.286.213.765	1.286.213.764	2.572.427.529	54.250.683,62	99,41	99,41
CDP	1.023.893.207	1.023.893.206	2.047.786.413	136.087.400,89	100,00	100,00
CDRJ	336.862.518	336.862.518	673.725.036	1.352.586.182,89	99,98	99,98
CEAGESP	31.735.284	-	31.735.284	179.540.929,64	99,66	99,66
CEASA - AM (2)	246.137.874	-	246.137.874	356.895,95	52,92	52,92
CEASA - MG	4.994.632	-	4.994.632	16.044.858,81	99,57	99,57
CODEBA	9.012.203.441	9.012.203.440	18.024.406.881	190.208.077,91	97,06	97,06
CODERN	5.747.098.885	5.747.098.884	11.494.197.769	106.376.089,95	100,00	100,00
CODESA	309.691.627	-	309.691.627	96.214.528,45	99,11	99,11
CODESP	58.011.368.781	58.022.276.948	116.033.645.729	1.186.425.897,64	99,96	99,97
CODOMAR	4.827.417.417	4.827.417.417	9.654.834.834	191.740.489,04	99,97	99,97
ELETOBRÁS	244.328.120.835	17.595.501.100	261.923.621.935	11.240.273.560,91	53,99	46,38
FRANAVE	654.637.649	-	654.637.649	6.875.383,98	99,96	99,96
REDENTOR	2.714.004	898.510	3.612.514	565.653,22	54,28	54,74
FÊMINA	4.504.426	-	4.504.426	352.257,43	50,00	45,04
CONCEIÇÃO	108.511.622	4.530.000	113.041.622	7.446.071,36	100,00	100,00
IRB	500.000	-	500.000	375.000.000,00	100,00	50,00
PETROBRÁS	1.413.258.228	-	1.413.258.228	10.599.436.710,00	55,71	32,22
RFFSA (2)	234.167.679.846	12.782.498.876	246.950.178.722	17.063.425.774,86	98,72	96,52
TELEBRÁS	264.869.344.301	10.082.988	264.879.427.289	104.464.266,92	76,46	47,60
TRENSURB	1.163.613.194	-	1.163.613.194	447.577.098,71	99,28	99,28
TOTAL				57.685.741.777,12		

Fonte: BGU a partir de informações enviadas pelas empresas

Observações: (1) Inclui 107.800.000 ações de propriedade do Fundo de Garantia à Exportação - FGE (Fundo Contábil); e (2) Em liquidação.

Dentre as principais variações destacam-se as seguintes.

Constituição de Empresa

Alcântara Cyclone Space - O Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005, promulgou Tratado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia, sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4 no Centro de Lançamento de

Alcântara. Mediante o referido Tratado, foi criada a empresa Alcântara *Cyclone Space*, entidade internacional de natureza econômica e técnica que será regida por seu Estatuto.

Aumento de Capital

Foram efetivados aumentos de capital, no montante de R\$ 8,8 bilhões, decorrentes de créditos originados de adiantamentos para futuro aumento de capital (AFAC), incorporação de reservas ou transferência de ativos. Entre as entidades beneficiadas estão as Companhias Docas, o BNDES, a Emgea, a Infraero, a CBTU, a Franave, a Trensurb e a Valec.

Alienação de Empresas no Âmbito do PND

Em leilão realizado no dia 20 de dezembro de 2005, na Bolsa de Valores de São Paulo, foi realizada a privatização do Banco do Estado do Ceará (BEC), sendo alienadas ao Banco Bradesco S.A., 82.459.053 ações ordinárias em bloco único, que representavam 89,35 % do total de 92.291.547 ações ordinárias de titularidade da União (99,08% do capital social do Banco). O valor da venda, R\$ 700 milhões, representou um ágio de 28,98% sobre o preço mínimo das ações, fixado em R\$ 542,72 milhões. As demais 9.832.494 ações ordinárias serão ofertadas aos empregados, com o encerramento do processo previsto para o dia 01/09/2006, de acordo com cronograma fixado no Comunicado Relevante nº 06/2005/BEC.

Ações Autorizadas a Transferir para o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP)

O Decreto nº 5.411 de 06/04/2005 autorizou a União a integralizar cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), mediante a transferência de ações referentes às suas participações minoritárias e excesso à manutenção do seu controle acionário em sociedades de economia mista. Além das ações relacionadas, o Decreto autorizou ainda a integralização de cotas com outras ações da União, representativas de suas participações minoritárias em percentual inferior a cinco por cento do capital total da respectiva empresa e ações representativas do excesso à manutenção do seu controle em sociedades de economia mista.

5.4 Considerações Finais e Recomendações

A contabilidade deve ser vista como um instrumento de transmissão de informação e deve atender às necessidades dos seus diversos usuários (tomadores de decisões, controles interno e externo, entre outros). Por isso vem sempre associada à transparência fiscal apregoada pela LRF e à evidenciação de informações proposta pela Lei nº 4.320/1964.

Constata-se, no entanto, que, em linhas gerais, os demonstrativos contábeis que integram o Balanço Geral da União (BGU) ainda não alcançaram a transparência desejada, dificultando, em alguns casos, a compreensão do que pretendem transmitir.

As dificuldades centrais estão associadas não só a aspectos formais de apresentação/consolidação das informações, mas também envolvem aspectos materiais, relacionados ao conteúdo das demonstrações individualmente consideradas.

Chama a atenção o fato de que as informações das demonstrações contábeis, por vezes, não são consistentes entre si, em especial informações sobre receitas e despesas orçamentárias dos balanços orçamentário, financeiro e da demonstração das variações patrimoniais. Apesar de algumas serem explicadas e outras explicáveis, é preocupante saber que mesmo possuindo fontes primárias e bases escrituráveis únicas, os demonstrativos não são confeccionados de forma integral. Como consequência, além de não se obter a necessária segurança, exatidão e certeza das informações contábil-financeiras, pode-se inferir conclusões ou tomar decisões equivocadas.

Assim, do exame realizado, conclui-se que as demonstrações contábeis do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Executivo (órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, incluídos os fundos instituídos no âmbito dessas duas administrações), relativas ao exercício de 2004, expressam as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos mencionados ao longo deste capítulo.

1.1 ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuários do Siafi na Modalidade Total)

PODER LEGISLATIVO¹	
Órgão	CAMARA DOS DEPUTADOS
Casa	1) Câmara dos Deputados
Fundo	1) Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
Órgão	SENADO FEDERAL
Casa	1) Senado Federal
Fundos	1) Fundo Especial do Senado Federal 2) Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicações 3) Fundo da Secretaria Especial de Informática
PODER JUDICIÁRIO	
Órgão	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Tribunal	1) Supremo Tribunal Federal
Órgão	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal	1) Superior Tribunal de Justiça
Órgão	JUSTIÇA FEDERAL
Tribunais	1) Tribunais Regionais Federais (1ª Região, 2ª Região, 3ª Região, 4ª Região, 5ª Região)
Órgão	JUSTIÇA MILITAR
Tribunal	1) Superior Tribunal Militar
Órgão	JUSTIÇA ELEITORAL
Tribunais	1) Tribunal Superior Eleitoral 2) Tribunais Regionais Eleitorais (em 27 estados)
Fundo	1) Fundo Especial de Assistência Financeira a Partidos Políticos
Órgão	JUSTIÇA DO TRABALHO
Tribunais	1) Tribunal Superior do Trabalho 2) Tribunais Regionais do Trabalho (24 Tribunais)
Órgão	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Tribunal	1) Tribunal de Justiça do Distrito Federal

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Órgão	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministérios	1) Ministério Público Federal 2) Ministério Público Militar 3) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios 4) Ministério Público do Trabalho

PODER EXECUTIVO

Órgão	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministérios	1) Gabinete da Presidência da República (PR) 2) Controladoria-Geral da União (CGU) 3) Advocacia Geral da União (AGU) 4) Agência Brasileira de Inteligência (Abin) 5) Arquivo Nacional 6) Secretaria Especial de Direitos Humanos 7) Secretaria Especial de Políticas para Mulheres 8) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca 9) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial 10) Procuradoria-Geral Federal
Autarquia	1) Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)
Empresa Pública	1) Empresa Brasileira de Comunicação S.A. (Radiobrás)
Fundos	1) Fundo Nacional Antidrogas (Funad) 2) Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente 3) Fundo da Imprensa Nacional

VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Órgão	VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministério	1) Gabinete da Vice-Presidência da República

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Órgão	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Ministério	1) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
Empresas Públicas	1) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) 2) Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)
Fundo	1) Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)

MINISTÉRIO DAS CIDADES

Órgão	MINISTÉRIO DAS CIDADES
Ministério	Ministério das Cidades
Economia Mista	1) Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) 2) Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)
Fundos	1) Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito

Órgão	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Ministério	1) Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)
Autarquias	1) Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) 2) Agência Espacial Brasileira (AEB)
Fundação	1) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Economia Mista	1) Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep) 2) Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB)
Fundo	1) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Órgão	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
Ministério	1) Ministério das Comunicações (MC)
Autarquia	1) Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)
Fundos	1) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) (gerido pela ANATEL) 2) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

Órgão	MINISTÉRIO DA CULTURA
Ministério	1) Ministério da Cultura (MinC)
Autarquias	1) Agência Nacional do Cinema (Ancine) 2) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan)
Fundações	1) Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) 2) Fundação Biblioteca Nacional 3) Fundação Cultural Palmares (FCP) 4) Fundação Nacional de Artes (Funarte)
Fundo	1) Fundo Nacional de Cultura

Órgão	MINISTÉRIO DA DEFESA
Ministérios	1) Ministério da Defesa 2) Comando da Marinha 3) Comando do Exército 4) Comando da Aeronáutica
Autarquia	1) Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica
Fundação	1) Fundação Osório
Fundos	1) Fundo do Ministério da Defesa 2) Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (HFA) 3) Fundo do Serviço Militar 4) Fundo Aeronáutico 5) Fundo Aeroviário 6) Fundo Naval 7) Fundo do Exército 8) Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento Agrário
Autarquia	1) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
Fundo	1) Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra)

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
Autarquias	1) Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) 2) Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) 3) Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)
Fundos	1) Fundo Nacional de Desenvolvimento 2) Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DO COMBATE À FOME
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome
Fundo	1) Fundo Nacional de Assistência Social

Órgão	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Ministério	1) Ministério da Educação
Autarquia	(lista apartada no item 1.1.1)
Fundação	(lista apartada no item 1.1.1)
Empresa Pública	1) Hospital das Clínicas de Porto Alegre
Fundo	1) Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES)

Órgão	MINISTÉRIO DO ESPORTE
Ministério	1) Ministério do Esporte

Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA
Ministério	1) Ministério da Fazenda
Autarquias	1) Banco Central do Brasil (Bacen) ² 2) Comissão de Valores Mobiliários (CVM) 3) Superintendência de Seguros Privados (Susep)
Fundos	1) Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVSS) 2) Fundo Constitucional do Distrito Federal 3) Fundo de Estabilidade do Seguro Rural 4) Fundo de Garantia à Exportação

Órgão	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
Ministério	1) Ministério da Integração Nacional
Autarquias	1) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) 2) Agência de Desenvolvimento do Amazônia (ADA) 3) Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene)
Empresa Pública	1) Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Paraíba (Codevasf)
Fundos	1) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte 2) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste 3) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

Órgão	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Ministérios	1) Ministério da Justiça 2) Defensoria Pública da União
Autarquia	1) Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)
Fundação	1) Fundação Nacional do Índio (Funai)
Fundos	1) Fundo da Secretaria de Direito Econômico 2) Fundo Penitenciário Nacional 3) Fundo para Aparelhamento e Operacionalização da Atividade-Fim da Polícia Federal 4) Fundo Nacional de Segurança Pública

Órgão	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
Ministério	1) Ministério do Meio Ambiente
Autarquias	1) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) 2) Agência Nacional de Águas (ANA) 3) Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
Empresa Pública	1) Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (CODEBAR)
Fundos	1) Fundo Nacional do Meio Ambiente

Órgão	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
Ministério	1) Ministério de Minas e Energia
Autarquias	1) Agência Nacional do Petróleo (ANP) 2) Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) 3) Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)
Empresa Pública	1) Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

Órgão	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Ministério	1) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Fundações	1) Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) 2) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 3) Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Ministério	1) Ministério da Previdência Social
Autarquia	1) Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Órgão	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Ministério	1) Ministério das Relações Exteriores ³
Fundação	1) Fundação Alexandre Gusmão

Órgão	MINISTÉRIO DA SAÚDE
Ministério	1) Ministério da Saúde
Autarquias	1) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) 2) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS)
Fundações	1) Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) 2) Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)
Economia Mista	1) Hospital Cristo Redentor S.A. 2) Hospital Fêmina S.A. 3) Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.

Órgão	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
Ministério	1) Ministério do Trabalho e Emprego
Fundação	1) Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)
Fundo	1) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Órgão	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
Ministério	1) Ministério dos Transportes
Autarquias	1) Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) 2) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) 3) Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT)
Economia Mista	1) Companhia de Navegação do São Francisco (FRANAVE) (em processo de desestatização) ⁴
Fundo	1) Fundo da Marinha Mercante

Órgão	MINISTÉRIO DO TURISMO
Ministério	1) Ministério do Turismo
Fundo	1) Fundo Geral do Turismo

Notas:

- (1) O Tribunal de Contas da União integra o orçamento fiscal e da seguridade social, estando inclusive com suas demonstrações contábeis consolidadas junto ao agregado denominado Gestão 10.000, mas não é analisado em particular neste Parecer devido ao fato de sua prestação de contas ocorrer diretamente ao Congresso Nacional.
- (2) O Banco Central consta dos orçamentos fiscal e da seguridade social, no tocante às despesas administrativas, e fora destes para as demais operações.

(3) A despeito de o Ministério das Relações Exteriores estar integrado ao sistema SIAFI na modalidade total, as embaixadas não estão incorporadas ao referido sistema, aspecto tratado pelo Acórdão 3477/2006 - Plenário.

(4) Incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 99.666/1990. Continua, no entanto, integrando os orçamentos fiscal e da seguridade social e processando a execução contábil pelo SIAFI na modalidade total.

1.1.1 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - ENTIDADES COMPONENTES DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuários do SIAFI na Modalidade Total)

AUTARQUIAS

- 1) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
- 2) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)
- 3) Colégio Pedro II

CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA (Cefets)

- 1) Centro Federal de Educação Tecnológica de AL
- 2) Centro Federal de Educação Tecnológica do AM
- 3) Centro Federal de Educação Tecnológica da BA
- 4) Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí
- 5) Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves
- 6) Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos
- 7) Centro Federal de Educação Tecnológica do CE
- 8) Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
- 9) Centro Federal de Educação Tecnológica do ES
- 10) Centro Federal de Educação Tecnológica de GO
- 11) Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária
- 12) Centro Federal de Educação Tecnológica do MA
- 13) Centro Federal de Educação Tecnológica de MG
- 14) Centro Federal de Educação Tecnológica de MT
- 15) Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto
- 16) Centro Federal de Educação Tecnológica do PA
- 17) Centro Federal de Educação Tecnológica da PB
- 18) Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas
- 19) Centro Federal de Educação Tecnológica de PE
- 20) Centro Federal de Educação Tecnológica do PI
- 21) Centro Federal de Educação Tecnológica de Química-Nilop./RJ
- 22) Centro Federal de Educação Tecnológica de Rio Verde¹
- 23) Centro Federal de Educação Tecnológica do RN
- 24) Centro Federal de Educação Tecnológica de RR
- 25) Centro Federal de Educação Tecnológica de SC
- 26) Centro Federal de Educação Tecnológica de SEZ
- 27) Centro Federal de Educação Tecnológica de SP
- 28) Centro Federal de Educação Tecnológica de Petrolina /PE
- 29) Centro Federal de Educação Tecnológica Rio Pomba

- 30) Centro Federal de Educação Tecnológica São Vicente Sul
- 31) Centro Federal de Educação Tecnológica de Uberaba/MG
- 32) Centro Federal de Educação Tecnológica de Uruaítá

ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS

- 1) Escola Agrotécnica Federal de Alegre
- 2) Escola Agrotécnica Federal de Alegrete
- 3) Escola Agrotécnica Federal de Araguaatins
- 4) Escola Agrotécnica Federal de Barbacena
- 5) Escola Agrotécnica Federal de Barreiros
- 6) Escola Agrotécnica Federal de Belo Jardim
- 7) Escola Agrotécnica Federal de Cáceres
- 8) Escola Agrotécnica Federal de Castanhal
- 9) Escola Agrotécnica Federal de Catu
- 10) Escola Agrotécnica Federal de Ceres
- 11) Escola Agrotécnica Federal de Codó
- 12) Escola Agrotécnica Federal de Colatina
- 13) Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste
- 14) Escola Agrotécnica Federal de Concórdia
- 15) Escola Agrotécnica Federal de Crato
- 16) Escola Agrotécnica Federal de Cuiabá
- 17) Escola Agrotécnica Federal de Guanambi
- 18) Escola Agrotécnica Federal de Iguatu
- 19) Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes
- 20) Escola Agrotécnica Federal de Machado
- 21) Escola Agrotécnica Federal de Manaus
- 22) Escola Agrotécnica Federal de Muzambinho
- 23) Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul
- 24) Escola Agrotécnica Federal de Salinas
- 25) Escola Agrotécnica Federal de Santa Inês
- 26) Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa
- 27) Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão
- 28) Escola Agrotécnica Federal de Senhor do Bonfim
- 29) Escola Agrotécnica Federal de S. G. Cachoeira
- 30) Escola Agrotécnica Federal de S.J. Evangelista
- 31) Escola Agrotécnica Federal de São Luís
- 32) Escola Agrotécnica Federal de Satuba
- 33) Escola Agrotécnica Federal de Serão
- 34) Escola Agrotécnica Federal de Sombrio
- 35) Escola Agrotécnica Federal de Sousa
- 36) Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia
- 37) Escola Agrotécnica Federal de Vit. de S. Antão

ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS

- 1) Escola Técnica Federal de Palmas - TO

UNIVERSIDADES FEDERAIS

- 1) Universidade Federal de Alagoas
- 2) Universidade Federal da Bahia
- 3) Universidade Federal do Ceará
- 4) Universidade Federal do Espírito Santo
- 5) Universidade Federal de Goiás
- 6) Universidade Federal Fluminense
- 7) Universidade Federal de Juiz de Fora
- 8) Universidade Federal de Minas Gerais
- 9) Universidade Federal do Pará
- 10) Universidade Federal da Paraíba
- 11) Universidade Federal do Paraná
- 12) Universidade Federal de Pernambuco
- 13) Universidade Federal do Rio Grande do Norte
- 14) Universidade Federal do Rio Grande do Sul
- 15) Universidade Federal do Rio de Janeiro
- 16) Universidade Federal de Santa Catarina
- 17) Universidade Federal de Santa Maria
- 18) Universidade Federal Rural de Pernambuco
- 19) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
- 20) Universidade Federal de Campina Grande
- 21) Universidade Federal Rural da Amazônia
- 22) Universidade Federal do Triângulo Mineiro (sucedeu à Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro, por meio da Lei 11.152, de 29/7/2005)
- 23) Universidade Federal Vales Jequitinhonha e Mucuri (sucedeu às Faculdades Federais Integradas de Diamantina, por meio da Lei 11.173, de 06/09/2005)
- 24) Universidade Federal de Alfenas (sucedeu à Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, por meio da Lei 11.154, de 29/7/2005)
- 25) Universidade Federal de Itajubá
- 26) Universidade Federal de São Paulo
- 27) Universidade Federal de Lavras
- 28) Universidade Federal Rural do Semi-Árido/RN (sucedeu à Escola Superior de Agricultura de Mossoró, por meio da Lei 11.155, de 29/7/2005)
- 29) Universidade Tecnológica Federal do Paraná (sucedeu ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, por meio da Lei 11.184, de 07/10/2005)

FUNDAÇÕES

- 1) Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior
- 2) Fundação Joaquim Nabuco

UNIVERSIDADES FEDERAIS

- 1) Fundação Universidade Federal do Tocantins
- 2) Fundação Universidade Federal de Rondônia
- 3) Fundação Universidade do Rio de Janeiro
- 4) Fundação Universidade do Amazonas
- 5) Fundação Universidade de Brasília
- 6) Fundação Universidade do Maranhão
- 7) Fundação Universidade do Rio Grande - RS
- 8) Fundação Universidade Federal de Uberlândia - MG
- 9) Fundação Universidade Federal do Acre
- 10) Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
- 11) Fundação Universidade Federal de Ouro Preto - MG
- 12) Fundação Universidade Federal de Pelotas - RS
- 13) Fundação Universidade Federal do Piauí
- 14) Fundação Universidade Federal de São Carlos - SP
- 15) Fundação Universidade Federal de Sergipe
- 16) Fundação Universidade Federal de Viçosa - MG
- 17) Fundação Universidade Federal de Mato G. Sul
- 18) Fundação Faculdade Federal Ciências Médicas de Porto Alegre - RS
- 19) Fundação Universidade Federal de São João Del-Rei - MG
- 20) Fundação Universidade Federal do Amapá
- 21) Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
- 22) Fundação Universidade Federal de Roraima

1.2 ENTIDADES NÃO-INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuárias do SIAFI na Modalidade Total)

Órgão Empresa Pública	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA 1) Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
---------------------------------	--

Órgão Fundo	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO 1) Fundo Nacional de Desestatização
-----------------------	---

Órgão Empresas Públicas	MINISTÉRIO DA FAZENDA 1) Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) 2) Casa da Moeda do Brasil (CMB)
-----------------------------------	---

Órgão Fundação	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA 1) Fundação Nacional do Índio (Funai) - Patrimônio Indígena
--------------------------	---

1.3 ENTIDADES NÃO-INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuárias do Sifii na Modalidade Parcial)

Órgão Empresa Pública	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO 1) Cia. de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceageso
Órgão Empresa Pública	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES 1) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)
Órgão Autarquia	MINISTÉRIO DA DEFESA 1) Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha
Fundação	1) Fundação Habitacional do Exército
Empresas Públicas	1) Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero) 2) Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) 3) Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)
Órgão Empresa Pública	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO 1) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Órgão Autarquia	MINISTÉRIO DA FAZENDA 1) Banco Central do Brasil (Bacen) ¹
Empresas Públicas	1) Caixa Econômica Federal (CEF)
Fundo	2) Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) 1) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS) ²
Órgão Empresa Pública	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 1) Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev)

Notas:

- (1) O Banco Central consta dos orçamentos fiscal e da seguridade social, no tocante às despesas administrativas, e fora destes para as demais operações.
(2) Ver comentário no texto.

1.4 ÓRGÃOS E ENTIDADES EXTINTOS (OU EM PROCESSO DE EXTINÇÃO) QUE APRESENTAM SALDOS NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E NÃO ESTÃO INCLUIDOS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Órgão	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO Autarquia
Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) - extinta	Entidade foi dissolvida pelo Decreto nº 99.240/90 e encerrada em 02/12/91. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 13/12/91. Ainda apresenta saldos nas contas de contratos e convênios da ordem de R\$ 1 milhão. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.
Sociedade de Economia Mista	
Companhia de Colonização do Nordeste (COLONE) - liquidada	Entidade foi dissolvida pelo Decreto nº 2.646/98 e encerrada em 25/02/99. Ainda apresenta patrimônio líquido negativo de R\$ 3 milhões com destaque para obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de obrigações legais e tributárias no montante de R\$ 3 milhões e bens patrimoniais de R\$ 100 mil. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.
Órgão	MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE) - extinto O órgão foi dissolvido e encerrado pela Medida Provisória nº 1.795/99, posteriormente transformada na Medida Provisória nº 2216-37/2001. A MP tratava da Organização da Presidência da República, também objeto da MP nº 103/2003 e convertida na Lei 10.683/2003. A existência de demonstrações contábeis no órgão somente é justificada pela existência de saldos na Fundação Roquette Pinto. Fundação
Órgão	Fundação Roquette Pinto - transformada em Organização Social A Entidade foi extinta pela Medida Provisória nº 1648-7/98, posteriormente convertida na Lei 9637/98, e transformada em Organização Social. Ainda apresenta saldos nas contas de convênios da ordem de R\$ 22 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.
Órgão	MINISTÉRIO DO BEM-ESTAR SOCIAL - extinto O órgão foi dissolvido e encerrado pela Medida Provisória nº 813 posteriormente convertida na Lei 9.649/98. A existência de demonstrações contábeis no órgão somente é justificada pela existência de saldos na Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA). Fundação
Órgão	Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA) - extinta Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória nº 813/96, posteriormente convertida na Lei 9649/9, e encerrada em 30/05/96. Apresenta, no entanto, saldos relacionados a convênios. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.

Órgão	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO Autarquias
1) Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) - extinto	Entidade foi dissolvida pelo Decreto nº 99.240/90 e encerrada em 10/02/92. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 10/02/92. Ainda apresenta patrimônio líquido negativo de R\$ 47 milhões com destaque para obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de operações de créditos externas no montante de R\$ 48 milhões e créditos a receber no realizável a longo prazo de R\$ 258 mil. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.
2) Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul - extinta	Entidade foi extinta, tendo seu ato de encerramento publicado no DOU em 29/07/91. Ainda apresenta saldos em contas contábeis. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.
	Empresa Pública
1) Empresa de Portos do Brasil S.A. (PORTOBRÁS) - liquidação	Entidade foi dissolvida pelo Decreto nº 99.192/90 e encerrada em 27/11/91. Ainda apresenta patrimônio líquido negativo de R\$ 64 milhões com destaque para obrigações exigíveis a longo prazo decorrentes de operações de créditos externas no montante de R\$ 80 milhões e bens patrimoniais de R\$ 16 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.
Órgão	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL Autarquias
1) Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) - em extinção	Em processo de extinção, conforme disposto na Medida Provisória nº 2145/2001 (originária) atualmente em tramitação. Possui Patrimônio Líquido da ordem de R\$ 764 mil formado por disponibilidades financeiras de R\$ 80 mil e participações societárias de R\$ 683 mil. Não teve execução nos orçamentos fiscal e da seguridade social durante o exercício de 2005.
2) Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) - em extinção	Em processo de extinção, conforme disposto na Medida Provisória nº 2145/2001 (originária) atualmente em tramitação. Possui Patrimônio Líquido da ordem de R\$ 176.265 mil formado basicamente por créditos realizáveis a longo prazo no montante de R\$ 55 milhões e participações societárias de R\$ 113 milhões. Não teve execução nos orçamentos fiscal e da seguridade social durante o exercício de 2005.
Órgão	MINISTÉRIO DA FAZENDA Autarquia
Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) - extinta	Entidade foi dissolvida pela Lei 9.618/98 e encerrada em 25/05/98. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 25/05/98. Ainda apresenta patrimônio líquido de R\$ 14 milhões com destaque para existência de bens móveis e imóveis da ordem de R\$ 14,3 milhões. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.

Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL Autarquia
Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) - extinta	Autarquia criada pela Medida Provisória nº 233, de 30/12/2004 que teve seu prazo de vigência encerrado no dia 14/07/2005. Apresenta, no entanto, depósitos financeiros em seu poder.
Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) - extinta	Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória nº 813/96, posteriormente convertida na Lei 9649/9, e encerrada em 30/05/96. Apresenta, no entanto, bens móveis e imóveis em seu balanço patrimonial da ordem de R\$ 1,6 milhão. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício anterior a identificação dos saldos e as providências necessárias.
Órgão	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES Autarquia
Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - em extinção	Os trabalhos de inventariança foram encerrados, conforme Decreto nº 4.803/2003 e Decreto nº 5.227/2004. No entanto, a autarquia apresentou execução orçamentária no exercício, sendo usuária do sistema SIAFI na modalidade total, devido aos procedimentos finais relativos ao encerramento dos trabalhos, conforme relatado no Ofício nº 2.113 STN/CODIN, de 11/04/2006.
	Empresas Públicas
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOP) - em liquidação	Em liquidação conforme Decreto nº 4.135/2002 com prazo de conclusão previsto para 31/01/2006 (6ª prorrogação). A empresa não integra os orçamentos fiscal e da seguridade social, mas apresenta execução orçamentária, devido aos procedimentos finais relativos ao encerramento dos trabalhos, conforme relatado no Ofício nº 2.113 STN/CODIN, de 11/04/2006.
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. - em processo de desestatização	Incluída no Programa Nacional de Desestatização pelo Decreto 473/92. No entanto, a autarquia apresentou execução orçamentária no exercício, sendo usuária do sistema SIAFI na modalidade total, e vem tendo como atribuição principal a construção da Ferrovia Norte-Sul, conforme relatado no Ofício nº 2113 STN/CODIN, de 11/04/2006.

Notas Complementares:

A Rede Ferroviária Federal foi dissolvida pelo Decreto nº 3.277/99 (processo em andamento). Apresentava até o exercício de 2004 saldos nos demonstrativos contábeis. A partir do exercício de 2005 a empresa passou a constar no demonstrativo de contas "Participações Societárias".



Áreas Temáticas

6. ÁREAS TEMÁTICAS

6.1 Combate à Corrupção

6.1.1 Introdução

Panorama da corrupção no Brasil

A corrupção é um fenômeno social que afeta a eficácia das políticas públicas, por desviar a prestação dos serviços essenciais às populações mais carentes. Assim, a improbidade administrativa é fator de exclusão social que fomenta as desigualdades em geral, além de contribuir para o aumento da pobreza no País.

O Brasil tem sempre aparecido em destaque quando são divulgados os índices internacionais referentes à corrupção, figurando entre os dois terços de países do mundo em que a sua verificação é maior. Pesquisa realizada em 2003 pela Consultoria Kroll e a ONG Transparência Brasil, junto a empresários, mostrou que para 74% dos entrevistados a corrupção é vista como um obstáculo muito importante para o desenvolvimento do Brasil. E, ainda, para 87% dos respondentes as cobranças de propinas ocorrem com alta frequência em licitações públicas. A opinião de que a corrupção é um risco ao crescimento sustentado e ao desenvolvimento dos países emergentes é reforçada por organismos como o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Os pesquisadores Matthew Taylor e Vinícius Buranelli divulgaram, recentemente, trabalho intitulado “Acabando em Pizza - O Processo de Responsabilização pela Corrupção no Governo Federal”, no qual demonstram que a “corrupção é um problema crônico da jovem democracia brasileira, e que, muito embora observemos um fortalecimento das instituições de controle no Brasil desde a transição para o regime democrático, o processo de *accountability* continua fraco e a corrupção prevalente”.

Nesse contexto, a ONG Transparência Internacional - organização mundial dedicada a combater a corrupção - produz regularmente um *ranking* da percepção que agentes econômicos estrangeiros têm da corrupção em mais de uma centena de países. Em 2005, o Brasil caiu três posições em relação ao ano anterior, ficando no 62º lugar. Um estudo dos anos 90 documentou que países com maior nível de corrupção têm menos taxa de investimento em relação ao Produto Interno Bruto e menor taxa de crescimento.

Índice de Percepção da Corrupção - 2005

<i>Ranking</i>	País
1º	Islândia
2º	Finlândia
3º	Nova Zelândia
4º	Dinamarca
5º	Singapura
6º	Suécia

Ranking	País
7º	Suíça
8º	Noruega
9º	Austrália
10º	Áustria
62º	Brasil

Fonte: Transparência Internacional

A corrupção tem se demonstrado um sério problema no país, com escândalos em todos os recentes governos. Em razão disso, tem ocupado a agenda política brasileira e freqüentado as primeiras páginas dos jornais. Basta lembrarmos da chamada “CPI do PC”, que levou ao *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, da “CPI do Orçamento”, que resultou na cassação de diversos parlamentares, da “CPI do Judiciário”, que, entre outras coisas, revelou os desvios de recursos na construção do TRT/SP e também provocou a cassação de um senador, apenas para citar alguns dos casos mais rumorosos.

Existe uma percepção geral de que a ocorrência de fraude e corrupção tem aumentado no Brasil, onde os recentes escândalos geraram a maior crise política dos últimos tempos. As denúncias divulgadas em 2005, envolvendo o Governo Federal e parlamentares em supostos esquemas de arrecadação ilegal de fundos para financiamento de campanhas eleitorais e manutenção da base governista no Congresso Nacional, levaram ao surgimento de diversas investigações, como a CPI do “Mensalão” e a CPI dos “Correios”.

Se a ocorrência de corrupção aumentou, ou não, é difícil se afirmar com certeza. Todavia, há fatores concretos que contribuem, realmente, para aclarar tais questionamentos. Ressalte-se, como exemplos, o crescimento da publicidade e da cobertura dos meios de comunicação à matéria, além do grande e crescente interesse da sociedade ao acesso dessas informações.

Ademais, o crescimento do setor público e o conseqüente aumento das receitas e despesas governamentais ampliam as oportunidades para a fraude e a corrupção. Como resultado, a sociedade exige ação mais efetiva do governo, especialmente de alguns órgãos, no combate a essas práticas danosas e indesejáveis.

Diante da relevância do tema foi elaborado este tópico especial do Relatório de Contas do Governo, com o intuito de avaliar a estratégia e a atuação dos órgãos estatais federais na prevenção, detecção, investigação e punição de práticas de corrupção.

Delimitação do escopo do trabalho

O trabalho restringiu-se a levantar informações junto à Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público Federal (MPF), ao Departamento de Polícia Federal (DPF), e ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), estes dois últimos vinculados ao Ministério da Justiça.

É importante apresentar, a seguir, as definições do termo corrupção e das principais ações dos órgãos governamentais a ela relacionadas.

- **Corrupção:** recebimento, por servidor, autoridade pública ou quem atue em nome da administração, de dinheiro, presente ou qualquer vantagem para si ou para outrem, oferecida por pessoa física ou jurídica que possa ter interesse na obtenção de qualquer benefício junto à Administração Pública ou agente prestador de serviços públicos.
- **Prevenção:** toda ação que vise inibir a prática da corrupção. Exemplos: implantação de controles internos eficazes, implantação de gestão da ética, investimento em divulgação e transparência dos atos e contratos, etc.
- **Detecção:** toda ação que vise ao monitoramento da atuação dos agentes e identificação de indícios de prática de corrupção, como, por exemplo: auditoria baseada em risco, inteligência prospectiva, implantação de ouvidoria, redes de informação, cruzamento de dados de sistemas informatizados, etc.
- **Investigação:** toda ação que vise confirmar indícios de prática de corrupção, seus autores e/ou dimensões. Exemplos: auditoria forense, inteligência operacional, quebra de sigilos, intimação de testemunhas, interrogatório, etc.
- **Punição:** aplicação de sanção penal ou administrativa a responsável por corrupção ativa ou passiva. Exemplos: multa, demissão, declaração de inelegibilidade, detenção, cobrança de reparação dos danos causados à Administração Pública, bloqueio e recuperação de ativos, etc.
- **Combate:** conjunto das ações de prevenção, detecção, investigação e punição de práticas de corrupção.

Por intermédio de visitas aos órgãos citados anteriormente foram obtidas informações acerca das competências e prerrogativas para prevenir, detectar, investigar e punir a corrupção. Bem assim, no que tange aos objetivos estratégicos, ações desenvolvidas, resultados alcançados em 2005 e identificação das oportunidades de trabalho conjunto ou coordenado dos órgãos no combate à corrupção.

Embora o presente trabalho esteja restrito à avaliação das estratégias de combate à corrupção em órgãos do Poder Executivo e do Ministério Público Federal, é importante destacar que o efetivo combate à corrupção é altamente dependente da atuação do Poder Judiciário, que não será objeto de análise neste relatório.

6.1.2 Atividades dos Entes Federais no Combate à Corrupção

Controladoria-Geral da União (CGU)

Instituída inicialmente como Corregedoria-Geral da União, o órgão foi criado com o propósito declarado de combate à fraude e à corrupção. A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 (convertida na Lei nº 10.683, de 28/05/2003), alterou a denominação para Controladoria-Geral da União (CGU), atribuindo ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

O Decreto nº 4.177, de 28/03/2002, já havia transferido para a então Corregedoria-Geral da União a Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), e as competências da Ouvidoria Geral da União, até então vinculadas aos Ministérios da Fazenda e da Justiça, respectivamente.

Então, em 24 de janeiro de 2006, foi editado o Decreto nº 5.683 alterando a estrutura regimental da CGU com vistas à melhor adequação da estrutura do órgão no tocante à prevenção e combate à corrupção. Dentre as alterações destaca-se a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, e a inclusão expressa, entre suas atribuições, da prevenção e do combate à corrupção.

Embora o presente trabalho se proponha a avaliar a adequação do aparato institucional da CGU voltado para o combate à corrupção na Administração Pública Federal, no exercício de 2005, é interessante considerar as adequações estruturais e regimentais já promovidas no órgão em 2006 com a edição do referido Decreto, a fim de centralizar e fomentar as ações preventivas e permitir a organização de uma unidade de inteligência no órgão.

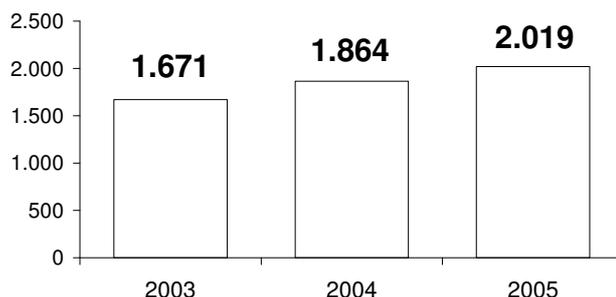
O organograma a seguir demonstra, de maneira simplificada, a estrutura institucional da Controladoria-Geral da União:



Conforme o disposto na Lei nº 10.683/2003, compete à CGU assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo Federal, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão. Com a publicação da Lei nº 11.204, de 05/12/2005, foram acrescentadas a essas atribuições as atividades de correição e prevenção e de combate à corrupção.

No que concerne ao quadro de pessoal da CGU, ao longo dos últimos três exercícios, constata-se que o quantitativo de servidores sofreu considerável acréscimo. No final de 2005, a instituição contava com 2.019 servidores lotados em suas unidades e ainda outros 406 cedidos a outros órgãos.

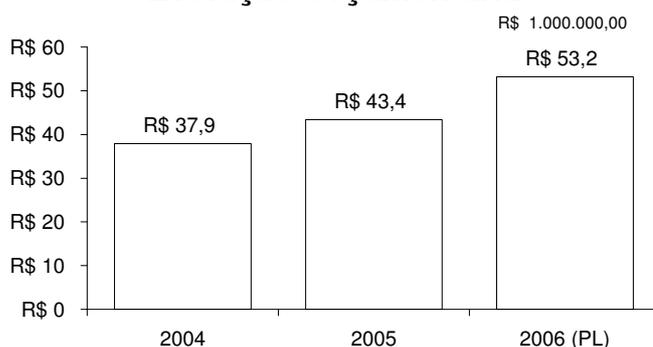
Quadro de Pessoal da CGU



Fonte: CGU

O orçamento relativo às despesas de custeio também obteve significativo aumento durante os últimos anos, evoluindo de cerca de R\$ 38 milhões, em 2004, para R\$ 43 milhões em 2005 e cerca de R\$ 53 milhões constantes no Projeto de Lei Orçamentária para 2006.

Evolução Orçamentária



Fonte: CGU

Dentre as atribuições legais da CGU, dispostas no Decreto nº 5.683/2006, as que mais diretamente se relacionam com a atividade de combate à corrupção são as referentes a:

- promoção da articulação institucional para execução de atividades integradas no combate à corrupção;
- realização de auditorias e fiscalizações sobre a gestão dos recursos públicos federais;
- apuração das denúncias e de irregularidades detectadas;
- condução de investigações preliminares, inspeções, sindicâncias, inclusive as patrimoniais, e processos administrativos disciplinares;
- promoção do incremento da transparência pública e da participação da sociedade civil na prevenção da corrupção;
- atuação na prevenção de situações de conflito de interesses no desempenho de funções públicas.

Dentre as principais ações da CGU voltadas para o combate à corrupção, especialmente no exercício de 2005, destacam-se:

- programa de fiscalização de prefeituras municipais e dos estados da federação;
- operações especiais com a Polícia Federal e com o Ministério Público Federal;
- auditorias ordinárias e especiais nos órgãos do Poder Executivo Federal;
- investigação da evolução patrimonial de servidores públicos (Sindicâncias Patrimoniais);
- promoção da transparência dos gastos públicos e do controle social;
- instituição do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; e
- elaboração de anteprojeto de lei relativos à criminalização do enriquecimento ilícito, aos conflitos de interesse na Administração Pública, à regulamentação do acesso a informações da Administração Pública pelos cidadãos, e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de prestação de contas em transferências voluntárias.

Essas ações estão detalhadas nos tópicos seguintes.

Prevenção da Corrupção

No tocante à prevenção da corrupção a CGU tem desenvolvido ações de promoção da transparência pública, de fomento ao controle social e a elaboração de projetos de normativos disciplinando matérias dentro de sua área de atuação, com o objetivo de inibir e dissuadir a corrupção, aumentar a transparência da gestão do Governo Federal e dar mais efetividade às ações de combate à corrupção.

Em 2005 foi dada continuidade à implantação e divulgação do Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br), que é uma página de internet, administrada pela CGU, que franqueia à sociedade o acesso a informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira do Governo Federal.

A CGU tem participado da regulamentação da transparência pública, tendo em vista que, com a edição do Decreto nº 5.482, de 30/06/2005, tornou-se obrigatório que todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta divulguem, em seus *sites*, informações relativas às respectivas execuções orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, despesas com passagens e diárias, para fins de controle social.

Em 2005, a CGU e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (Unodc), deram início à segunda etapa de um acordo de cooperação que visa ao aprimoramento de técnicas de auditoria e fiscalização da Controladoria, bem como à implementação de mecanismos de controle social.

A Controladoria instituiu o programa “Olho Vivo no Dinheiro Público”, que tem por objetivos a promoção do controle social, a capacitação de agentes públicos e conselheiros municipais e a mobilização de lideranças comunitárias no que diz respeito ao acompanhamento, controle e

cumprimento dos dispositivos legais na aplicação dos recursos públicos federais. Foram distribuídas mais de um milhão de unidades da cartilha “Olho Vivo no Dinheiro Público”.

O programa realizou, em 2005, atividades de educação presencial voltadas para agentes públicos municipais, conselheiros e lideranças comunitárias onde foram abordados temas sobre licitações, contratos, convênios, gestão de material, funcionamento e responsabilidades dos conselhos municipais no acompanhamento da aplicação dos recursos pelos municípios. Foram qualificados 504 agentes municipais, 492 conselheiros e 317 lideranças, em um universo de 73 municípios.

Foram também elaborados anteprojetos de normativos voltados para o aperfeiçoamento de medidas de prevenção e combate à corrupção, como a revisão da legislação sobre conflito de interesse público e privado, mudança no regime de “quarentena” do serviço público federal, a criminalização do enriquecimento ilícito, o acesso aos cidadãos das informações de posse dos órgãos da Administração Pública, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, e o aperfeiçoamento dos mecanismos de prestação de contas em transferências voluntárias.

Com vistas à definição da estratégia de atuação da recém criada Secretaria de Prevenção da Corrupção e de Informações Estratégicas, foi firmado Termo da Parceria com a organização não governamental Transparência Brasil para desenvolvimento de metodologia com o objetivo de traçar mapas de riscos para as instituições públicas.

A concepção do mapa de riscos vem do fato de que a corrupção dá-se como consequência de processos decisórios em que as deliberações em certas etapas são mal controladas e/ou são afetadas por pouca visibilidade. A metodologia de levantamento de mapas de riscos baseia-se na definição de indicadores, na disseminação e no acompanhamento pela CGU de ações conduzidas por servidores dos órgãos e entidades públicas.

Auditorias e Fiscalizações

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, inicialmente voltado para a fiscalização de recursos públicos federais transferidos aos municípios, foi ampliado, objetivando que as análises fossem feitas também nos recursos federais transferidos aos estados e ao Distrito Federal. A instituição do Programa de Fiscalização alargou o âmbito de atuação do controle, inaugurando um campo até então pouco explorado pelo Controle Interno, o da dissuasão da corrupção e da mobilização da sociedade para o exercício legítimo do controle de gastos que se executam com recursos públicos federais nos municípios sorteados.

Instituído pela Portaria/CGU nº 247, de 20/06/2003, o Programa de Sorteios já atingiu 1.041 municípios brasileiros. No exercício de 2005, foram realizados 5 sorteios (15º ao 19º) que resultaram na fiscalização de trezentos municípios e 3 sorteios referentes aos estados e Distrito Federal, sendo fiscalizados alguns programas executados em 12 estados a cada sorteio.

Além das auditorias e inspeções realizadas nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para fins de tomada e prestação de contas, foram, também, intensificadas as ações de controle a

partir de denúncias e representações, muitas vezes envolvendo ações integradas com o Ministério Público (Federal e Estadual) e o Departamento de Polícia Federal.

Nos dois últimos anos essas ações atingiram um total de 105 casos, envolvendo representações do Ministério Público, de membros do Congresso Nacional, da Presidência da República e da sociedade civil. Dentre as ações realizadas em 2005, destacam-se as seguintes:

Auditoria Especial nos Correios - contratos, obras e serviços de engenharia, equipamentos e serviços (Tecnologia da Informação), fornecimentos e serviços em geral, transporte de carga postal, aluguel de imóveis e outros. Foram analisados 257 processos licitatórios, e constatados valores a serem recuperados no montante de R\$ 152 milhões.

Operação Guabiru - realizada em parceria com a Polícia Federal, desmontando esquema de fraude e desvio de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 11 municípios do Estado de Alagoas.

Operação Pororoca - realizada em parceria com a Polícia Federal, para investigação de irregularidades em processos licitatórios, execução de contratos e convênios em Macapá e outros municípios do Estado do Amapá.

Operação Confraria - trabalho realizado em conjunto com o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, onde foram constatadas irregularidades em 13 obras realizadas com recursos federais pela Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB. Foi apurado prejuízo potencial de R\$ 12,4 milhões.

A Controladoria também tem participado, com o DRCI/MJ e outros órgãos e entidades públicas, da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla), sendo responsável pela condução de algumas das suas metas.

Decorrente dessa participação, foi instituído, no âmbito do Poder Executivo Federal, conforme Decreto nº 5.483, de 30/06/2005, procedimento sigiloso de caráter investigatório, denominado de Sindicância Patrimonial, com vistas a identificar a ocorrência de enriquecimento ilícito de agentes públicos, mediante a análise da evolução patrimonial do agente, a fim de verificar a compatibilidade desta com os recursos e disponibilidades que compõem o respectivo patrimônio.

Convém também destacar os processos de tomadas de contas especiais certificados pela CGU e encaminhados ao Tribunal de Contas da União para julgamento, e que representam retorno potencial de recursos ao Tesouro Nacional da ordem de R\$ 1,5 bilhão para os processos referentes aos últimos quatro anos, conforme tabela a seguir:

Potencial Retorno de Recursos das TCEs aos Cofres Públicos

(em R\$)

Exercício	Retorno Potencial
2002	281.213.046,83
2003	404.479.498,73
2004	450.503.315,30
2005	448.495.468,99
Total	1.584.691.329,85

Fonte: CGU

Correição

Mediante o Decreto nº 5.480, de 30/06/2005, foi instituído o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, ficando incumbida a Corregedoria-Geral da União de exercer o papel de órgão central do sistema. Inicialmente existiam na CGU três corregedorias ligadas às áreas econômica, social e de infra-estrutura, sendo que para a implementação do Sistema de Correição tornou-se necessária a integração das ações das três corregedorias, fato concretizado com a criação da Corregedoria-Geral da União, quando da reestruturação da CGU, mediante edição do Decreto nº 5.683/2006.

Dentre as medidas afetas à competência do órgão central estão a definição, padronização, sistematização e normatização dos procedimentos atinentes às atividades de correição; a proposição de medidas de inibição a práticas de irregularidades; e a instauração ou avocação, a qualquer tempo, de processos administrativos e sindicâncias. Os instrumentos de que poderá se valer a atividade de correição serão a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o Processo Administrativo Disciplinar (PAD).

Além do órgão central, compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal as unidades específicas que atuam junto aos ministérios e são denominadas de Corregedorias Setoriais, as Corregedorias Seccionais, que são unidades pertencentes às estruturas dos ministérios, bem como suas autarquias e fundações, além da Comissão de Coordenação de Correição, instância colegiada com funções consultivas.

A correição atua a partir do recebimento de denúncias e representações que lhe são encaminhadas por cidadãos, parlamentares, membros do Ministério Público, autoridades em geral. Atua também de ofício, inclusive a partir de notícias veiculadas na imprensa, em que se apontem indícios ou provas da prática de ilícitos administrativos, civis ou penais.

O quadro a seguir demonstra a atuação da Corregedoria em 2005, período em que a estrutura de correição era composta pelas Corregedorias das Áreas Econômica, Social e de Infra-estrutura:

Levantamento de processos de correição - 2005

Item	Quantidade
PAD e Sindicâncias recomendados pela CGU	147
PAD e Sindicâncias acompanhados	702
PAD e Sindicâncias instaurados	194
PAD e Sindicâncias concluídos	82
PAD e Sindicâncias com anulação recomendada	18
Processos avocados pela CGU	3
Processos acompanhados no período (controle de prazo)	874
Sindicâncias Patrimoniais instauradas	99
Sanções aplicadas relativas a PAD e Sindicância (decorrente de atuação da CGU):	
Demissão	11
Suspensão	4
Advertência	8
Absolvição	2

Fonte: CGU

Diante da constatação de que um dos principais motivos para a não abertura de sindicâncias e processos administrativos disciplinares contra agentes públicos era a inexistência de servidores capacitados para a realização desses procedimentos, foi instituído o Programa de Qualificação em Processo Administrativo Disciplinar. Em 2005, foram capacitados 1.272 servidores federais em Processo Administrativo Disciplinar e 168 em Tomada de Contas Especial (TCE). Foi também organizado cadastro de agentes treinados, ao qual podem recorrer os órgãos públicos, em que constam 2.646 servidores capacitados em PAD e 1.000 em TCE.

Pontos Fracos e Pontos Fortes

Com relação aos fatores que vêm influenciando positiva ou negativamente a atuação da CGU no combate à corrupção, destacam-se:

Pontos Fracos:

- carência de pessoal de apoio administrativo;
- insuficiência de cargos em comissão de níveis mais baixos (DAS 1 a 3);
- interpretações restritivas das normas legais sobre sigilo por parte de outros órgãos, notadamente Banco Central do Brasil e Secretaria da Receita Federal;
- resistência de alguns órgãos ao compartilhamento de informações;
- resistência de alguns setores da Administração Pública sobre as medidas de incremento da transparência;
- persistência da cultura de descaso ante a responsabilidade primária pelo controle, que deveria ser do próprio gestor;
- insuficiência de recursos humanos para dar resposta imediata ao volume de demandas de fiscalização e auditoria; e
- eficiências na avaliação de resultados do órgão, o que dificulta a aferição da efetividade das ações desenvolvidas no combate à corrupção.

Pontos Fortes:

- reforço de dotações orçamentárias;
- reforço no quadro de pessoal, obtido por meio da autorização de concursos públicos para contratação de Analistas de Finanças e Controle;
- ampliação e melhoria das condições de trabalho no Órgão Central e nas Unidades Regionais nos estados, em termos de espaço físico e equipamentos;
- aumento dos valores recebidos a título de diárias pelas equipes de campo, sobretudo em cidades menores;
- aprovação da nova estrutura de unidades e cargos da CGU;
- alterações legislativas que acolheram diversas propostas da CGU, estratégicas para seu trabalho;

- celebração de convênios e termos de parceria com órgãos e entidades nacionais e internacionais;
- respaldo e apoio da opinião pública, de um modo geral, às ações da CGU; e
- incremento na atuação integrada com outros órgãos de fiscalização e controle.

Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI)

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional foi criado oficialmente pelo Decreto nº 4.991, de 18/02/2004, atualizado pelo Decreto nº 5.535, de 13/09/2005, dentro da estrutura da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça.

Destacam-se, no que concerne ao combate à corrupção, as seguintes atribuições da Secretaria Nacional de Justiça:

- dirigir, negociar e coordenar os estudos relativos ao direito da integração e as atividades de cooperação jurisdicional, nos acordos internacionais em que o Brasil seja parte;
- orientar e coordenar as ações com vistas ao combate à lavagem de dinheiro e à recuperação de ativos;
- instruir cartas rogatórias.

Essas atribuições, por sua vez, são executadas pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, a quem compete:

- articular, integrar e propor ações do Governo nos aspectos relacionados com o combate à lavagem de dinheiro, ao crime organizado transnacional, à recuperação de ativos e à cooperação jurídica internacional;
- promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, no que se refere ao combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional;
- negociar acordos e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional;
- exercer a função de autoridade central para tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional;
- coordenar a atuação do Estado brasileiro em foros internacionais sobre prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional, recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional;
- instruir, opinar e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional ativa e passiva, inclusive cartas rogatórias; e
- promover a difusão de informações sobre recuperação de ativos e cooperação jurídica internacional, prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado transnacional no País.

O DRCI está organizado da seguinte forma: Direção Geral (DG); Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos (CGRA); Coordenação-Geral de Articulação Institucional (CGAI);

Coordenação-Geral de Cooperação Jurídica Internacional (CGCI); Assessoria de Tratados e Foros (ATF); Assessoria de Gestão Estratégica (AGES); Assessoria de Informação e Conhecimento (AINF); e Assessoria de Tecnologia e Projetos (ATEP). Atua, ainda, no DRCI o Comitê Gestor, formado pelo diretor, diretor-adjunto, coordenadores gerais e assessores.

São os seguintes os objetivos globais do DRCI e as respectivas áreas responsáveis:

- a) rastrear, bloquear e recuperar ativos de origem criminosa ou que sejam utilizados para praticar crimes (CGRA);
- b) implementar ações para que os ativos recuperados de origem criminosa sejam direcionados para aplicação em prol da sociedade e do combate ao crime (CGRA);
- c) difundir a cultura de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, de recuperação de ativos e de cooperação jurídica internacional (CGAI);
- d) realizar ações que promovam a efetividade da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Encla/CGAI);
- e) ampliar os mecanismos de cooperação jurídica internacional (ATF);
- f) agilizar a cooperação jurídica internacional e elevar o seu índice de efetividade (CGI);
- g) aprimorar a gestão do DRCI (AGES).

Com esse intuito, consta no Plano Plurianual 2004 - 2007 o programa governamental de Combate ao Crime Transnacional, que tem como objetivo “rastrear e indisponibilizar recursos, existentes no Brasil ou no Exterior, oriundos de atividades criminosas, relacionadas com investigações e processos brasileiros, e obter sua repatriação”. Para a consecução do seu objetivo, que tem como público-alvo autoridades públicas de investigação, Ministério Público e Poder Judiciário no Brasil e no exterior, estão assentadas quatro ações, das quais, três são de competência do DRCI e uma do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), do Ministério da Fazenda. O quadro que se segue explicita as metas físicas e financeiras previstas e realizadas no exercício de 2005, de responsabilidade do Departamento.

Programa Combate ao Crime Transnacional
Exercício de 2005

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Celebração de Acordos de Cooperação Judiciária Internacional (Acordo celebrado/Unidade)	4	4	387.482	141.771
Recuperação de Ativos enviados Ilicitamente ao Exterior - (Ativo recuperado/R\$ mil equivalente)	2.547	0	287.242	178.474
Capacitação Técnica dos Servidores da Área de Cooperação Judiciária Internacional (Servidor Capacitado/Unidade)	98	490	287.277	43.372

Fonte: Sigplan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

Segue-se uma avaliação das três áreas de atuação de responsabilidade do DRCI.

Cooperação Jurídica Internacional

Cooperação jurídica internacional é a interação entre os Estados com o objetivo de dar eficácia extraterritorial a medidas processuais provenientes de outro Estado, ou seja, são atos jurídicos emanados em uma jurisdição que, para a produção de seus efeitos em jurisdição estrangeira, demandam a colaboração do Poder Judiciário ou de autoridade estrangeira. Ela pode se basear em tratados multilaterais ou bilaterais, textos onde são estabelecidas regras uniformizadoras referentes a todos os aspectos do processo internacional e se fundamentam no dever de cooperação recíproca dos Estados para assegurar o melhor e mais efetivo funcionamento da justiça.

Os instrumentos de cooperação jurídica internacional, afetos ao DRCI, previstos no Brasil são: carta rogatória, pedido de assistência (auxílio direto) e homologação de sentença estrangeira. A cooperação pode ser civil ou penal, de acordo com a natureza do direito material aplicável, e ativa, quando o país é demandante, ou passiva, quando é demandado.

Tendo em vista a importância dos acordos como instrumento no combate ao crime organizado e mais especificamente à lavagem de dinheiro, registre-se que existem 40 acordos negociados com diversos países, sendo que 9 estão em vigor, 21 acordos com países encontram-se em tramitação para aprovação no Congresso Nacional, outros 8 países já foram negociados pelo DRCI (sendo 4 em 2005), os quais serão remetidos, pelo Ministério das Relações Exteriores, ao Congresso Nacional, além de 2 que estão por ser assinados pelo MRE.

Afora esses acordos negociados, existem ainda: 1 país em negociação; 10 países prontos para negociar (com propostas recebidas); 29 propostas enviadas (aguardando o Ministério das Relações Exteriores); e 1 país com proposta pronta para enviar.

Recuperação de Ativos

No que concerne à recuperação de ativos a atuação do DRCI está voltada para o acompanhamento de processos de cooperação jurídica internacional que envolvem recursos elevados ou com grande repercussão pública. Esta ação não é um ato isolado, mas resultado de um processo com uma série de ações, que envolvem investigação, busca de informações para o rastreamento dos ativos, obtenção de provas suficientes para o convencimento das autoridades estrangeiras da necessidade de cooperação, acompanhamento das investigações e processos judiciais no exterior e no Brasil.

Ademais, desenvolve ações buscando bloquear recursos no exterior e manter os bloqueios já existentes. Para o repatriamento de tais bens, é preciso a implementação de diversas condições como, por exemplo, o trânsito em julgado da condenação criminal no Brasil. Trata-se, necessariamente, de um trabalho integrado com cada órgão envolvido e no âmbito de suas respectivas competências. Cumpre observar que compete ao Coaf as ações de bloqueio de recursos no Brasil.

Desde a criação do Departamento, e graças a esse trabalho conjunto, estima-se que o volume de ativos bloqueados tenha passado de US\$ 57 milhões para US\$ 300 milhões, haja vista que os países detentores dos recursos bloqueados não confirmam com exatidão os saldos dessas contas. De acordo com estudos elaborados pelo DRCI, dos US\$ 300 milhões que se estimam como bloqueados 43% têm alta viabilidade de recuperação, 19% média e 38% baixa viabilidade.

Registre-se que o DRCI estimula a Polícia Federal e o Ministério Público a elaborar pedidos de cooperação internacional, quando nas investigações se tem notícia de indícios de remessas de valores para o exterior. Oferece também o serviço de preparar os pedidos (preenchendo adequadamente os formulários, no caso de países com os quais existe acordo, ou estudando a legislação interna daqueles com os quais ainda não existem tratados em vigor) e os diagramas que explicam as investigações brasileiras.

Merece destaque a necessidade da revisão dos indicadores de recuperação de ativos em decorrência da longa duração desse processo, que depende do trânsito em julgado de processos judiciais no Brasil e nos Estados requeridos. Em 2005, não houve recuperação dos ativos enviados ilícitamente ao exterior, ou seja, nenhum dos processos judiciais de recuperação de ativos, no Brasil e no exterior, foram concluídos. Em substituição aos indicadores atuais, o DRCI deverá propor, na concepção do programa, indicadores que possam medir o desempenho do programa em menor espaço de tempo, provavelmente, englobando as fases de rastreamento e bloqueio de ativos.

Com a ressalva de que não se tem série histórica para comparar os números subseqüentes, foram observados os seguintes resultados da área de Recuperação de Ativos em 2005:

- número de processos de cooperação jurídica em matéria penal com vistas à recuperação de ativos - 241;
- número de pedidos de rastreamento solicitados para o exterior (21 países diferentes) - 263;
- número de pedidos de bloqueio solicitados para o exterior (21 países diferentes) - 162;
- estimativa dos valores bloqueados no exterior - US\$ 300 milhões.

Articulação Institucional

São funções do setor responsável por essa área, dentre outras:

- interagir e articular-se com órgãos e entidades públicas e privadas para o desenvolvimento de ações que assegurem a eficácia das políticas públicas na área de combate à lavagem de dinheiro;
- coordenar a elaboração legislativa, visando à modernização do aparato legislativo referente ao combate e prevenção à lavagem de dinheiro e à recuperação de ativos;
- desenvolver e coordenar programas de capacitação, de treinamento e de especialização, para agentes públicos com o objetivo de difundir e implementar cultura de combate e prevenção à lavagem de dinheiro, de recuperação de ativos e de cooperação jurídica internacional.

Com o objetivo de formar agentes públicos especialistas no combate à lavagem de dinheiro, foi implantado o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro (PNLD), que consiste em sistema integrado de capacitação de agentes públicos para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro. Com esse escopo, a meta no PPA era capacitar 98 agentes em 2005, mas houve um aumento de 400% em relação a essa meta em decorrência de uma maior procura por diversos órgãos. Além disso, os recursos para esse acréscimo substancial foram obtidos em parcerias não dependentes do orçamento do Ministério da Justiça, o que resultou na baixa realização da meta financeira por parte do DRCI.

Os principais parceiros nesta ação são os órgãos do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), que disponibilizam recursos humanos, materiais e estrutura. Os principais beneficiários são agentes e órgãos públicos dos Poderes Judiciário e Executivo e do Ministério Público, que adquirem conhecimentos e compartilham experiências com especialistas nacionais e internacionais, visando à efetividade da prevenção e do combate à lavagem de dinheiro.

Cumprir observar que o órgão não é unidade gestora, seu orçamento é executado pela Coordenação Geral de Logística do Ministério da Justiça. Ainda com relação à execução do programa de Combate ao Crime Transnacional, o DRCI avaliou que a execução orçamentária em relação às dotações autorizadas na LOA 2005 e suas alterações é suficiente.

Foi avaliado também que os recursos materiais e/ou a infra-estrutura e os recursos humanos são adequados para a implementação do programa, em que pese a alta taxa de rotatividade de recursos humanos, pois cerca de um terço da equipe foi renovada no período de um ano. Em abril de 2006 o quadro do DRCI era composto por 42 funcionários, dos quais 24 eram servidores públicos - 9 efetivos e 15 sem vínculo -, 15 terceirizados e 3 estagiários.

Ponto Fraco e Pontos Fortes

No que se refere aos fatores que de alguma forma influenciam a atuação do DRCI no combate à corrupção, destacam-se:

Ponto Fraco:

- como em 2005 não foram recuperados ativos, evidencia-se a inadequação de seu principal indicador de desempenho - o de ativos recuperados - para medição de resultados, principalmente em razão da longa duração do processo de recuperação de ativos, que depende de trânsito em julgado de processos judiciais no Brasil e nos Estados requeridos.

Pontos Fortes:

- a ênfase na relação interinstitucional, ação essencial na recuperação de ativos, em virtude da quantidade de órgãos envolvidos;
- corpo técnico qualificado e focado no rastreamento, bloqueio e recuperação de ativos, além de equipamentos e *softwares* compatíveis com as suas atribuições.

Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla)

Conceitualmente, lavagem de dinheiro é o processo por meio do qual indivíduos ou grupos criminosos, que têm por objetivo o lucro, dissimulam a origem ilícita de seus ativos. É de fundamental importância, à medida que possibilita aos criminosos usufruir dos proveitos do crime.

No Brasil a Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores, enumera de forma taxativa os crimes antecedentes e espécies de crimes, *ipsis litteris*:

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

de terrorismo e seu financiamento; (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 09/07/2003)

de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;

de extorsão mediante seqüestro;

contra a administração pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;

contra o sistema financeiro nacional;

praticado por organização criminosa;

praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

Desde a promulgação dessa Lei, o setor público brasileiro busca ampliar sua capacidade de combater o crime organizado em todo o País. Às primeiras medidas nessa direção - a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), no art. 14 da referida Lei, e do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros no Banco Central - seguiram-se diversos outros passos, como a inauguração das varas especializadas em matéria de lavagem de dinheiro e a criação do DRCI, no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça.

Nesse contexto, a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla) foi criada em 2003 como um instrumento de articulação e de atuação conjunta entre os órgãos do Governo, do Judiciário e do Ministério Público que, de alguma forma, trabalham com o tema. Portanto, para que o Estado obtenha resultados positivos no combate à lavagem de dinheiro, é necessária a cooperação e interação por parte do poder público. Com esse intuito, as principais autoridades responsáveis pelo combate à lavagem de dinheiro reuniram-se, pela primeira vez, em dezembro de 2003, a fim de desenvolverem uma estratégia conjunta de combate à lavagem de dinheiro.

Cumprе salientar que a criação da Encla estabelece novo sistema para o combate à lavagem de dinheiro no Brasil, baseado no princípio da articulação permanente dos órgãos públicos em três áreas de atuação: estratégica, de inteligência e operacional.

Em relação à área estratégica, criou-se, em dezembro de 2003, o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), responsável por manter a constante articulação das instituições governamentais envolvidas no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, além de avaliar as metas definidas nas Enclas e analisar novas propostas de

combate a crimes contra o sistema financeiro nacional. O GGI-LD é composto por órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e pelo Ministério Público e secretariado pelo DRCI.

Na área de inteligência, o responsável continua sendo o Coaf, com a recomendação de mais atuação de seu colegiado na definição das ações de inteligência.

Quanto à área operacional, decidiu-se pela manutenção das operações de prevenção e combate à lavagem de dinheiro no âmbito de competência dos respectivos órgãos. Tais operações devem ser articuladas, caso a caso, a partir da criação de forças-tarefa específicas.

Nos eventos de definição da Encla, realizados ao final de cada ano, são propostas ações para o ano seguinte, expressas em metas, que se tornam projetos com a designação dos órgãos responsáveis, produto final e prazo para realização.

Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla)

Discriminação	2004	2005	2006
Órgãos participantes	24	29	32
Convidados Especiais	9	15	26
Objetivos Estratégicos	6	5	-
Metas	32	43	29
- de Responsabilidade do DRCI	14	14	10
- de Responsabilidade do GGI-LD	5	14	-

Fonte: Relatórios da Encla

Dentre os principais resultados, durante os dois anos da Encla, destacam-se:

- elaboração de anteprojeto de alteração da Lei nº 9.613/1998, ampliando a tipificação do crime de lavagem de dinheiro, desvinculando-o de rol exaustivo de crimes antecedentes;
- criação do Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Recuperação de Ativos (CG-Sisbra), grupo interinstitucional que se configura como a acepção tecnológica do GGI-LD, discutindo padrões, projetos e melhores práticas para a integração dos esforços;
- implantação do Cadastro Nacional de Correntistas (CCS);
- criação de um cadastro com o rol de culpados da Justiça Federal de 1º e 2º graus, concentrando todas as informações dos Tribunais Regionais Federais do país;
- interligação das bases de dados de acompanhamento processual da Justiça Federal de 1º e 2º graus;
- levantamento de todos os sistemas de informática e das bases de dados que podem ser úteis ao combate à lavagem de dinheiro, com suas características e dificuldades (jurídicas, políticas e técnicas) de acesso (Censo Encla);
- elaboração de anteprojeto de lei disciplinando a ação civil pública de extinção de domínio. Esta ação abarca não só bens de origem ilícita, mas também enfoca sua destinação e a ausência de

comprovação de licitude, permitindo o bloqueio e a recuperação destes bens, independente de ação penal;

- criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro (PNLD), sistema integrado de capacitação de agentes públicos para a prevenção e combate à lavagem de dinheiro;
- aceleração do processo de aprovação e ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (aprovada pelo Decreto Legislativo 348, de 18 de maio de 2005).

Ministério Público Federal (MPF)

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição Federal, art. 127).

O art. 6º da Lei Complementar nº 75/1993 define as múltiplas competências que cabem ao Ministério Público da União, entre as quais:

- promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- promover o inquérito civil e a ação civil pública para:
 - a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- propor ações de responsabilidade do fornecedor de produtos e serviços;
- promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:
 - à ordem econômica e financeira;
 - à probidade administrativa;
- manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse em causa que justifique a intervenção;
- propor as ações cabíveis para:
 - perda ou suspensão de direitos políticos, nos casos previstos na Constituição Federal;
- representar:
 - ao órgão judicial competente para quebra de sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como manifestar-se sobre representação a ele dirigida para os mesmos fins;
 - ao Congresso Nacional, visando ao exercício das competências deste ou de qualquer de suas Casas ou comissões;

ao Tribunal de Contas da União, visando ao exercício das competências deste.

O Ministério Público abrange:

o Ministério Público da União, que compreende:

- o Ministério Público Federal;
- o Ministério Público do Trabalho;
- o Ministério Público Militar;
- o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

os Ministérios Públicos dos Estados.

O Ministério Público Federal, portanto, é um ramo do Ministério Público da União, assim como também o são o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Os princípios de funcionamento e o papel social do MPF são os mesmos definidos para todo o Ministério Público; o que o diferencia dos outros são as matérias e órgãos do Judiciário em que atua.

O MPF atua nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais, sempre que estiverem em discussão bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas e empresas públicas federais. Atua também na defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional.

O Procurador-Geral da República é o chefe da Instituição, além de ser também o chefe do Ministério Público da União e o Procurador-Geral Eleitoral; e, por essa razão, ele tem assento no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal Superior Eleitoral.

A fim de desempenhar suas atribuições, o MPF dispõe de uma estrutura que inclui diversos órgãos, tanto para desenvolvimento de atividades administrativas, quanto para executar a sua função principal de defesa dos cidadãos. A estrutura principal do MPF está definida por meio da Lei Complementar nº 75/1993 - Lei Orgânica do MPU, e é reproduzida pelo organograma que se segue.



O ingresso na carreira de membro do MPF se dá no cargo de Procurador da República, o nível seguinte é o de Procurador Regional da República, e o último nível da carreira é o cargo de Subprocurador-Geral da República.

Os Procuradores da República oficiam perante as Varas da Justiça Federal de primeira instância, nos inquéritos policiais e nos ofícios de defesa do meio ambiente, do patrimônio público e cultural, dos direitos constitucionais. Por sua vez, os Procuradores Regionais oficiam perante os Tribunais Regionais Federais, órgãos da segunda instância da Justiça Federal. Por fim, os Subprocuradores-Gerais da República oficiam junto ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral e nas Câmaras de Coordenação e Revisão, sendo que atuam no STF e no TSE por delegação de competência do Procurador-Geral da República.

No que concerne ao quadro de pessoal do MPF, ao longo dos últimos três exercícios, constata-se que o quantitativo de Subprocuradores-Gerais e de Procuradores Regionais permaneceu inalterado, enquanto ocorreu um incremento de 39,1% no número de Procuradores, além de 41,2% de aumento na quantidade de analistas.

Quantitativo de Pessoal do MPF

Pessoal	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2005	% ⁽¹⁾
Subprocurador-Geral da República	61	62	62	1,6
Procurador Regional da República	212	209	213	0,5
Procurador da República	361	439	502	39,1
Analistas	877	940	1.238	41,2
Técnicos	2.969	3.014	3.805	28,2
Requisitados	268	259	249	-7,1
Sem vínculo	237	392	412	73,8
Total	4.985	5.315	6.481	30,0

Fonte: Ministério Público Federal

⁽¹⁾ Percentual de aumento de 31/12/2005 em relação a 31/12/2003.

Quanto à execução do orçamento do MPF, verifica-se um incremento de 178,7% nos investimentos de 2005 sobre o investido em 2003, ao passo que pessoal e encargos sociais cresceram 11,7%, no mesmo período, como explicitado no quadro abaixo.

Despesa Executada do MPF

Grupo de Despesa	2003	2004	2005	% ⁽¹⁾
Pessoal e Encargos Sociais	684.796.475,08	703.512.756,20	765.150.522,88	11,7
Outras Despesas Correntes	111.758.653,35	132.099.103,67	160.698.664,93	43,8
Investimentos	18.053.438,39	31.037.148,56	50.307.498,00	178,7
Inversões Financeiras		13.432.177,41	24.414.566,57	81,8
Total	814.608.566,82	880.081.185,84	1.000.571.252,38	22,8

Fonte: Sifafi Gerencial

⁽¹⁾ Percentual de crescimento de 2005 em relação a 2003, exceto inversões financeiras, que é em relação ao exercício de 2004.

Conforme o seu Regimento Interno, o MPF conta com 6 Câmaras de Coordenação e Revisão, e cada Câmara é um órgão colegiado, composto por seis membros, dos quais, três são titulares e três suplentes, sendo um deles o coordenador, que exerce as funções executivas da Câmara. Compete à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, conforme o art. 62 da Lei Complementar nº 75/1993, a função de coordenação, integração e revisão do exercício funcional dos membros que atuam na área temática do Patrimônio Público e Social e Improbidade Administrativa relacionada a questões federais, sendo a que possui maior atuação no que concerne ao combate à corrupção.

Os membros que atuam na área temática dessa Câmara, nas funções extrajudicial e judicial, estão lotados na Procuradoria Geral da República, nas Procuradorias Regionais e nas Procuradorias nos Estados, e agem de ofício, ou por provocação das autoridades, órgãos públicos, órgãos não governamentais e dos cidadãos.

O Ministério Público Federal atua nas áreas cível e criminal, perante o Judiciário ou fora dele. Em termos judiciais, o Ministério Público Federal pode ingressar com ações - civis e criminais, mas a competência para julgar essas ações é do Poder Judiciário. Além disso, sempre que um processo em andamento na Justiça Federal envolver interesse público, o membro do MPF deve ser ouvido, mesmo que não faça parte do processo como autor ou réu. É a chamada atuação como *custos legis* ou fiscal da lei, que também é obrigatória em todos os mandados de segurança impetrados na Justiça Federal contra ato de autoridade pertencente à União ou a quaisquer de seus órgãos da administração direta ou indireta. O juiz, portanto, não precisa acatar o parecer do procurador, mas, nesse caso, o MPF pode recorrer, mesmo não sendo parte no processo.

Atuação Judicial Exercício de 2005

Atuação Judicial (Resultado/Situação)	Procedentes	Parcialmente Procedentes	Improcedentes	Subtotal I (Concluídos)	Subtotal II (em Tramitação)	Total
Ações Judiciais						
Desapropriação e Bens Públicos	4	0	1	5	13	18
Improbidade (<i>strictu sensu</i>)	113	1	4	118	361	479
Licitação e Obras Públicas	9	0	0	9	84	93
Servidores e Concursos	4	1	4	9	52	61
Outros	30	1	6	37	398	435
Total	160	3	15	178	908	1.086

Fonte: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social

Além disso, o MPF também pode atuar fora do Judiciário (extrajudicial), usando as chamadas medidas administrativas. Entre essas está o Inquérito Civil Público, utilizado para coletar informações que vão embasar o ajuizamento de Ação Civil Pública; o Termo de Ajustamento de Conduta, por meio do qual o denunciado se compromete a sanar a irregularidade, sujeitando-se a multa em caso de descumprimento; e a recomendação, usada para alertar órgãos públicos sobre o descumprimento de leis.

Atuação Extrajudicial - Procedimentos Administrativos e Inquéritos Cíveis Públicos
Exercício de 2005

Atuação Extrajudicial (Matéria)	Situação		Total
	Quantidade em Trâmite	Quantidade com Promoção de Arquivamento	
PAs/ICPs			
Desapropriação e Bens Públicos	201	30	231
Improbidade (<i>strictu sensu</i>)	2195	199	2.394
Licitação e Obras Públicas	333	54	387
Servidores e Concursos	388	98	486
Outros	4.337	623	4.960
Total	7.454	1.004	8.458

Fonte: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social

Atuação Extrajudicial - Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta
Exercício de 2005

Atuação Extrajudicial (Resultado/Situação)	Cumpridos(as)	Parcialmente Cumpridos(as)	Não Cumpridos(as)	Em Acompanhamento	Total
Recomendações					
Desapropriação e Bens Públicos	2	0	0	7	9
Improbidade (<i>strictu sensu</i>)	3	0	0	9	12
Licitação e Obras Públicas	2	1	1	7	11
Servidores e Concursos	10	0	1	16	27
Outros	19	1	2	132	154
Subtotal	36	2	4	171	213
TACs					
Desapropriação e Bens Públicos	0	0	0	2	2
Improbidade (<i>strictu sensu</i>)	0	0	0	0	0
Licitação e Obras Públicas	0	0	0	0	0
Servidores e Concursos	1	0	0	0	1
Outros	4	0	0	12	16
Subtotal	5	0	0	14	19
Total	41	2	4	185	232

Fonte: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - Patrimônio Público e Social

Na área criminal, cabe ao MPF promover a ação penal pública quando a competência para o julgamento for da Justiça Federal, como nos casos de delitos que causem prejuízo aos bens, serviços ou interesses da União, de suas entidades autárquicas e empresas públicas. Caso conclua que há indícios de crime, o procurador instaura um Procedimento Investigatório Criminal para coletar provas, e, se for o caso, pede investigações à Polícia Federal. Quando possui comprovação de crime, denuncia o envolvido ao Poder Judiciário, que decide sobre a abertura do processo penal.

Antes de propor as ações perante o Judiciário, o MPF adota medidas administrativas como o Inquérito Civil Público ou o Procedimento Administrativo Cível, utilizados para coletar provas sobre a existência ou não de irregularidades. Comprovando a existência de irregularidades, antes de ingressar com a ação, o MPF pode propor a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta, que não pode ser usado nas Ações de Improbidade Administrativa.

As Ações de Improbidade Administrativa são ajuizadas pelo MPF contra agentes públicos que, de alguma forma, lesarem a União, inclusive quando o fato ocorrer em âmbito estadual ou municipal, mas houver dinheiro da União envolvido. As Ações de Improbidade também podem ser propostas contra os que contratam com a Administração Pública - todos os casos estão descritos nos arts. 8º, 9º e 10 da Lei nº 8.429/1992. Por meio da Ação de Improbidade são aplicadas sanções civis e políticas.

Cumprе salientar que no dia 15 de setembro de 2005 o Supremo Tribunal Federal prolatou Decisão em que considerou inconstitucional o foro privilegiado para agentes públicos em casos de improbidade administrativa. Isso porque o foro privilegiado só é assegurado em ações penais e a ação de improbidade é da área cível.

Pontos Fracos e Pontos Fortes

Neste tópico são elencados alguns fatores que influenciam de forma emblemática a atuação do MPF no combate à corrupção.

Pontos Fracos

- Falta de banco de dados e de sistema integrado de informações

De ressaltar a precariedade, ou até mesmo a inexistência, de dados confiáveis sobre o desempenho do MPF, haja vista que os diversos sistemas existentes em cada procuradoria não se comunicam entre si, além de não haver uma cultura de alimentação sistemática dos dados que abastecem esses sistemas.

Para a obtenção das informações constantes nas tabelas deste tópico, a 5ª Câmara enviou ofício às procuradorias em todo o País e, posteriormente, consolidou os dados recebidos. Como não há norma determinando a alimentação dos respectivos bancos de dados, evidencia-se, assim, a forma rudimentar e a baixa confiabilidade dos dados obtidos.

Em face disso, no VII Encontro Nacional da 5ª Câmara, realizado em Brasília de 27 a 29 de setembro de 2005, foi reconhecida a necessidade de que a alimentação do sistema de informações, através da inclusão dos dados necessários nas bases competentes, deve ser institucionalizada por ato normativo no âmbito do MPF. Importa salientar que isto não interfere na independência funcional dos membros do *parquet*, consistindo em um mecanismo importante para a implementação da prestação de contas devida por todo agente público em razão de seu exercício funcional.

Foi ressaltada a urgência e a relevância da manutenção de um sistema de informações - incluindo-se aí os bancos de dados - voltado ao autoconhecimento institucional, ao controle do andamento processual e ao acompanhamento do resultado dos trabalhos. Por conseguinte, a necessidade de identificação das informações que possam indicar a efetividade dos trabalhos do MPF na proteção do patrimônio público.

No intuito de solucionar a carência de dados que comprovem sua atuação, o MPF busca implementar o Sistema Unificado de Informações do MPF (Sistema Único), que visa unificar, após a devida padronização e integração de dados e informações, os seus diversos sistemas de controle

de documentos, processos e procedimentos. Após sua implantação - a previsão é a partir de 2007 disponibilizar diversos serviços, gradativamente, até que em 2008 todos tenham sido desenvolvidos - o Sistema Único substituirá vários sistemas, e passará a controlar as atividades relacionadas ao trâmite de processos judiciais e de procedimentos administrativos institucionais, bem como fará o registro e armazenamento de todos os documentos gerados no âmbito do MPF.

Com isso, possibilitará a elaboração de uma série de relatórios, entre outros, sobre o desempenho das unidades e dos Procuradores, visando avaliar a atuação do MPF e obter indicativos sobre como e onde deve atuar com mais ênfase. Ademais, a transparência permitirá à sociedade acompanhar as ações do MPF. Desse modo, as informações, após devidamente sistematizadas, deverão ser publicadas e avaliadas regularmente, a fim de propiciar eventuais correções de rumos e estabelecimento de metas.

Ante as razões expendidas, é forçoso notar que um organismo público não pode funcionar eficientemente na ausência de bons mecanismos de avaliação de seu desempenho, portanto, conhecer-se melhor é de fundamental importância. Isto posto, presume-se que, com um bom gerenciamento de um banco de dados que exprima a atuação do órgão, seja possível potencializar a atividade de planejamento, racionalizar o trabalho e executar com maior eficácia as suas atribuições.

- Falta de planejamento estratégico

Em parte por falta de dados consolidados e confiáveis sobre a sua atuação, em parte por falta de uma hierarquia com cadeia de mando, evidencia-se que o MPF desempenha suas atribuições sem uma estratégia que abranja a atuação de seus órgãos, com vistas à consecução dos seus objetivos de forma eficiente.

- Dificuldade na obtenção de informações

Os sigilos fiscal e bancário e a falta de colaboração de alguns órgãos na disponibilização de dados dificultam a eficiente apuração pelo MP de atos de corrupção. Ressalte-se que o compartilhamento do sigilo não implica em tornar públicas as informações obtidas, e sim tornar disponível esses dados para subsidiar uma investigação. Desse modo, os novos detentores dessas informações responderiam pela manutenção do sigilo, sob pena de responsabilidade, inclusive criminal.

Pontos Fortes

- Prerrogativas e garantias constitucionais

O acréscimo de prerrogativas atribuídas ao Ministério Público e das garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e de não redução salarial dos procuradores, dadas pela Constituição Federal de 1988, contribui para uma maior efetividade da sua atuação. A independência funcional de seus membros, por vezes, levam-nos a priorizar processos que de outra forma não seriam investigados.

- Excelência do quadro de procuradores

Selecionado por meio de rigoroso concurso público, o quadro de procuradores é altamente qualificado.

Departamento de Polícia Federal (DPF)

O Departamento de Polícia Federal (DPF), órgão específico e singular, com autonomia administrativa e financeira, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Justiça, tem por finalidade executar, em todo o território nacional, as atribuições previstas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal e na legislação complementar, dentre as quais destacam-se: combate ao crime organizado, ao narcotráfico, ao contrabando, à sonegação fiscal, à lavagem de dinheiro, aos crimes cibernéticos, aos crimes contra o sistema financeiro; os direitos humanos; o meio ambiente; e o patrimônio histórico.

Dentre as atribuições legais do DPF, as que mais diretamente se relacionam com a atividade de combate à corrupção são:

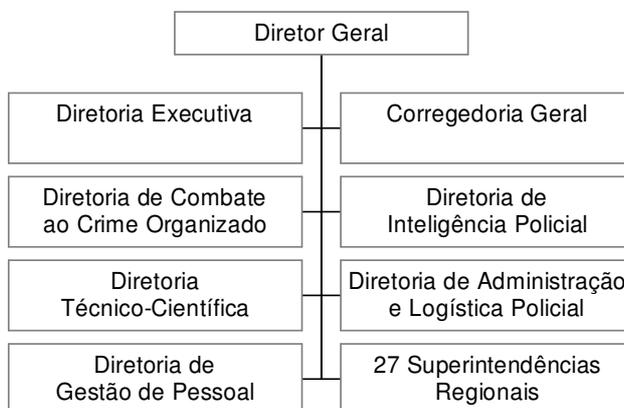
- a) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas (...);
- b) coibir a turbacão e o esbulho possessório dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal (...).

Para cumprir seus objetivos, o Departamento de Polícia Federal conta com a seguinte estrutura:

Unidades Centrais: Conselho Superior de Polícia, Conselho de Ética e Disciplina, Gabinete, Diretoria-Executiva, Diretoria de Combate ao Crime Organizado, Diretoria de Inteligência Policial, Diretoria Técnico-Científica, Diretoria de Gestão de Pessoal, Diretoria de Administração e Logística Policial e Corregedoria-Geral da Polícia Federal.

Unidades Descentralizadas: constituídas por 27 Superintendências Regionais, situadas nas capitais dos estados da federação, e 84 Delegacias de Polícia Federal, localizadas em vários municípios brasileiros. Existem, ainda, postos temporários, permanentes e de controle de fronteiras.

Além das Unidades Centrais e Descentralizadas, existem 3 Adidâncias junto a embaixadas brasileiras, situadas na Argentina, Paraguai e Colômbia. O organograma a seguir ilustra a atual estrutura do DPF.



Cada uma das diretorias que compõem as Unidades Centrais se subdivide em coordenações, divisões, serviços e setores, possuindo atribuições que lhes são próprias. As Superintendências Regionais e Delegacias (Unidades Descentralizadas) reproduzem essa estrutura no âmbito local.

As atividades de combate à corrupção no DPF se concentram na Diretoria Executiva (Direx), a qual tem por competência, de acordo com o Regimento Interno, planejar, coordenar, dirigir, controlar e avaliar as atividades e operações especiais, de defesa institucional, polícia fazendária, polícia marítima, aeroportuária, de fronteiras e de segurança privada.

Especificamente a Coordenação-Geral de Polícia Fazendária, uma das 8 coordenações dentro da Direx, “trata de crimes praticados contra a Administração Pública, contrabando, descaminho, moeda falsa, produtos falsificados (“pirataria”), previdenciários, contra o meio ambiente (por exemplo, extração ilegal de minérios) e o patrimônio histórico”. Esta Coordenação é, portanto, a Unidade dentro do DPF que concentra as atividades de combate à corrupção.

Para atuar no combate a atos de corrupção contra a Administração Pública, o trabalho do DPF envolve basicamente a instauração e condução de inquérito policial. Neste contexto, é importante entender o processo que se desenvolve quanto a um ato de corrupção.

A Polícia Federal exerce com exclusividade a função de polícia judiciária da União, apurando infrações penais cometidas em detrimento de bens, serviços e interesses da União. Assim, ao se assumir que um processo criminal de corrupção engloba, em síntese, as fases de acusação, investigação e julgamento, pode-se dizer que cabe à Polícia Federal a ação e a responsabilidade quanto à fase de investigação, ou fase apuratória. O Ministério Público é incumbido da acusação, e o Poder Judiciário do julgamento (embora o Ministério Público também possa efetuar ações de caráter investigatório, conforme Lei Complementar nº 75/1993, art. 8º, com o objetivo de embasar a denúncia que fundamentará a ação penal).

O trabalho de investigação de um delito, feito pela Polícia Federal, é protocolado e registrado no instrumento chamado inquérito policial, que é o conjunto de atos, diligências e investigações policiais, reduzidas a escrito e ordenadas em um só procedimento, com o objetivo de apurar uma ocorrência criminosa, visando comprovar sua materialidade (ou mesmo sua não existência), bem como as circunstâncias em que se deu o fato e sua respectiva autoria, para que todo o conjunto probatório possa servir de base à ação penal proposta pelo representante do Ministério Público junto ao respectivo Juízo que, em fase de instrução e decisão, realizará o julgamento.

O inquérito policial em tese não pode deixar de ser instaurado diante da notícia de uma infração penal, em especial no caso de flagrante delito. É sempre presidido por um delegado de polícia, que não pode arquivá-lo (a decisão final, mesmo pelo arquivamento, cabe sempre à Justiça). Outra característica do inquérito policial é que ele é uma peça pré-processual inquisitória, não cabendo o contraditório nesta fase (a defesa do cidadão é apresentada em juízo, e não à Polícia Federal). O advogado do indiciado não pode, assim, interferir nas investigações e nas diligências porventura requeridas durante a fase do inquérito policial.

A instauração do inquérito policial segue, em síntese, a seguinte seqüência de etapas:

a) Requisição

No DPF, os procedimentos que podem dar início a um inquérito policial são o auto de prisão em flagrante (observados os dispositivos legais), ou uma requisição baseada em um delito ocorrido, a qual gerará uma portaria. A portaria conterà os documentos que evidenciam os fatos, a descrição sucinta do delito, tipificação, autoria (se possível) e as diligências de cumprimento imediato.

b) Instauração do Inquérito

Diante de uma requisição motivada pelo acontecimento de um delito criminal, e sua decorrente portaria, ou mesmo no caso de flagrante delito, o inquérito é instaurado, e é designado um Delegado para presidi-lo.

A partir daí, segue-se a instrução do inquérito, sob o comando da autoridade policial - o delegado que o preside. Este, por despacho, determinará a realização de oitivas, interrogatórios, indicações, intimações, requisições de perícias e o que mais for necessário para a formação do conjunto probatório. Incluem-se aí ações como ouvir o indiciado, o reconhecimento de pessoas, promoção de acareações, realização de exame de corpo delito e outras.

Poderá, ainda, expedir a chamada Ordem de Missão Policial, determinando a atuação de agentes de polícia no campo investigatório.

c) Relatório

Segundo previsão do Código de Processo Penal, art. 10, a autoridade policial “fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará os autos ao juiz competente”.

No relatório, o delegado fará um histórico do fato, discorrendo acerca das diligências realizadas, mencionando o destino das coisas apreendidas e concluindo sobre a materialidade e autoria do delito.

d) Encaminhamento ao Judiciário

O relatório e todo o inquérito policial servirá para a formação do entendimento do membro do Ministério Público e para a instrução do devido processo legal.

Durante o ano de 2005, a Polícia Federal instaurou 2.623 Inquéritos Policiais relativos a atos de corrupção, quais sejam, os referentes a delitos que se enquadram nos artigos 312 a 327 do Código Penal Brasileiro. O quadro abaixo mostra um extrato destes inquéritos, classificados por tipo de delito.

Inquéritos instaurados relativos a crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em 2005

Crime	Tipificação (arts. do CPP)	Quantidade de Inquéritos
Peculato	312	1.264
Prevaricação	319	328
Corrupção Passiva	317	325

Crime	Tipificação (arts. do CPP)	Quantidade de Inquéritos
Peculato mediante erro de outrem - Inserção de Dados Falsos em Sistema de Informações - Modificação ou Alteração não Autorizada de Sistema de Informações	313	296
Concussão	316	114
Emprego Irregular de Verbas ou Renda Pública	315	63
Advocacia Administrativa	321	56
Funcionários Públicos	327	48
Extravio, Sonegação ou inutilização de livro ou documento	314	40
Violação de Sigilo Funcional	325	38
Facilitação de Contrabando ou Descaminho	318	15
Condescendência Criminosa	320	9
Abandono de Função	323	8
Violação do sigilo de proposta de concorrência	326	7
Violência Arbitrária	322	6
Exercício Funcional Ilegalmente Antecipado ou Prolongado	324	6

Fonte: Departamento de Polícia Federal

Pontos Fracos e Pontos Fortes

Alguns dos fatores que influenciam a atuação do Departamento de Polícia Federal no combate à corrupção são elencados neste tópico.

Pontos Fracos

- Insuficiência de informações

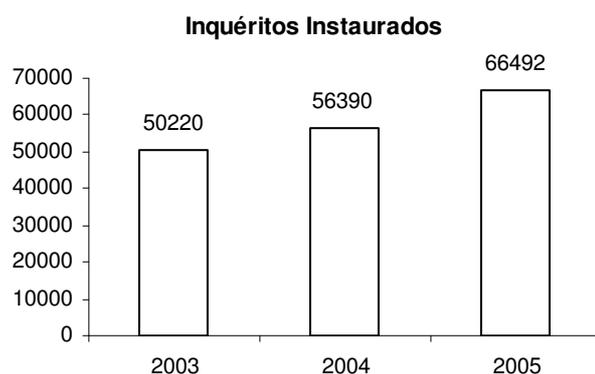
Embora os sistemas informatizados do DPF apresentem os quantitativos relativos a inquéritos, não foi possível levantar dados que subsidiassem a análise quanto à efetividade dos mesmos.

Em outras palavras, não se sabe quantos, dentre os inquéritos instaurados, resultaram em proposição de ação penal por parte do Ministério Público. Tampouco se sabe quantos, dentre os inquéritos que resultaram em ação penal, foram julgados e qual foi o teor do julgamento. Tais informações não estão disponíveis nem no âmbito do DPF nem no da Justiça Federal.

- Insuficiência de recursos

Internamente, a deficiência do DPF mais mencionada é a insuficiência de recursos humanos e materiais. Embora o DPF tenha recebido um incremento no aporte de recursos durante os últimos três anos, os dirigentes ainda reconhecem que a estrutura da Polícia Federal não é suficiente para suprir todas as demandas.

Ademais, houve nos últimos anos um incremento das atribuições do DPF, tais como a apuração de crimes praticados contra os direitos humanos, o meio ambiente, o patrimônio histórico e os chamados crimes cibernéticos (praticados por meio da Internet). Este aumento de atribuições pode ser percebido pela evolução do número de inquéritos instaurados anualmente.



Fonte: Departamento de Polícia Federal

A recomposição do número de funcionários não acompanhou a evolução das atribuições, de sorte que em 2003 havia um total de 7.530 policiais no DPF (entre delegados, agentes, peritos, escrivães e papiloscopistas). A lotação ideal apontada pelo DPF para o mesmo período seria de 13.515 policiais. Com relação a pessoal, a Polícia Federal em 2005 apresentava-se conforme quadro a seguir exibido.

Quadro de Pessoal da Polícia Federal

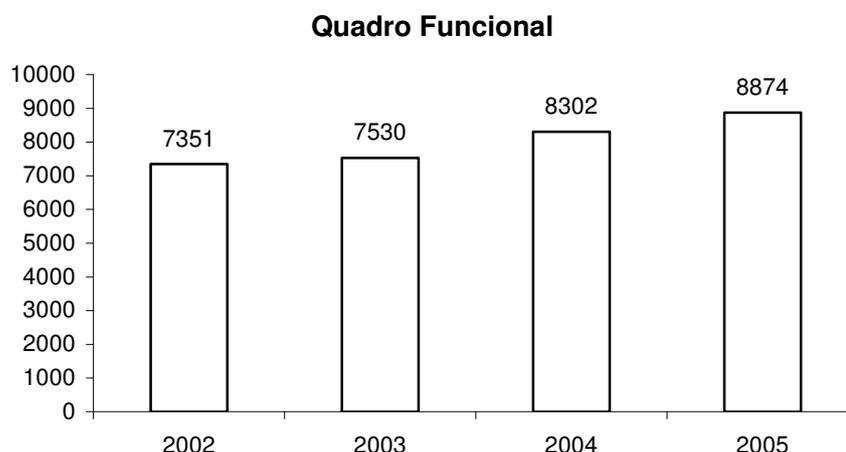
Exercício de 2005

DPF	PCF	EPF	APF	PPF	Total
1.192	514	1.344	5.332	492	8.874

Fonte: Departamento de Polícia Federal

Legenda: DPF - Delegado de Polícia Federal; PCF - Perito Criminal Federal; EPF - Escrivão de Polícia Federal; APF - Agente de Polícia Federal; PPF - Papiloscopista Policial Federal.

A evolução do quadro funcional pode ser notada pelo gráfico que segue apresentado.



Fonte: Departamento de Polícia Federal

Além destes profissionais da atividade-fim, o DPF conta ainda com 3.315 servidores do grupo administrativo. Percebe-se, portanto, que entre 2003 e 2005 houve um aumento de 17,9% no quantitativo de pessoal do DPF, ao passo que a quantidade de inquéritos instaurados apresentou um incremento de 32,4%.

Para se ter uma outra noção do quantitativo de servidores face às necessidades, tomamos a relação entre inquéritos em andamento e o número de delegados, conforme demonstrativo anexado.

Número de Inquéritos por Delegado		
Inquéritos	Nº de Delegados	Relação
130.552	1.257	104

Fonte: Departamento de Polícia Federal - dados de abril/2006

O Projeto Pró-Amazônia/Promotec permitiu a injeção, em 2005, de US\$ 40 milhões, utilizados como recurso de investimento para a atividade policial. Dentre os principais investimentos realizados nos últimos 3 anos, destacam-se a finalização do Instituto de Criminalística, aquisição de armamentos, viaturas e equipamentos de perícia. Segundo o cronograma de desembolso do Projeto, devem ser injetados mais US\$ 44 milhões em 2006 para investimentos.

O Projeto representa uma importante fonte de investimento para o DPF, uma vez que grande parte do orçamento do Departamento é utilizado com despesas de pessoal e custeio (valores para 2005), de acordo com o quadro a seguir mostrado.

Despesa Executada do DPF

Grupo de Despesa	(em R\$)			
	2003	2004	2005	%⁽¹⁾
Pessoal e Encargos Sociais	1.385.860.479,31	1.607.192.035,74	1.723.523.939,49	24,4
Juros e Encargos da Dívida	24.141.037,00	30.017.116,00	29.324.914,00	21,5
Outras Despesas Correntes	338.489.309,78	262.468.919,30	287.853.938,69	- 15,0
Investimentos	67.200.400,03	59.432.203,60	22.605.360,07	- 66,4
Amortização/Refinanciamento da Dívida	55.804.207,00	80.786.868,00	116.404.697,00	108,6
Total	1.871.495.433,12	2.039.897.142,64	2.179.712.849,25	16,5

Fonte: SIAFI Gerencial

⁽¹⁾ Percentual de crescimento de 2005 em relação a 2003.

- **Estrutura para combate à corrupção**

Um outro fator apontado pelo próprio DPF como oportunidade de melhoria é a falta de uma estrutura adequada para o combate à corrupção. Mais especificamente, segundo a Coordenação Geral de Polícia Fazendária, o ideal em termos de estrutura seria que cada superintendência dos estados tivesse uma área ou delegacia dedicada ao combate à corrupção, a exemplo do que já ocorre com relação a crimes financeiros e aos relacionados ao tráfico de drogas. Para que isso fosse possível, seria necessária a criação de funções de gerência do nível DAS 2 em cada superintendência, fato que atualmente não está previsto no estatuto do DPF.

Pontos Fortes

- Operações Policiais

No curso de uma investigação concernente a um inquérito policial, a Polícia Federal pode deflagrar as chamadas operações policiais, para as quais é recrutado um conjunto de agentes policiais para cumprir uma determinada missão, com ações que incluem a desarticulação de organizações criminosas, prisão de pessoas ou grupos, flagrantes, apreensões e outras.

O trabalho da Polícia Federal tem recebido destaque na mídia por conta das ações relativas às operações policiais. Os especialistas da área de combate à corrupção consultados também reconhecem que as operações policiais têm agregado valor às atividades do DPF.

No ano de 2005, a Polícia Federal realizou 22 operações policiais em que estavam envolvidos servidores públicos. As ações destas operações resultaram na prisão de 350 pessoas, sendo a maior parte de funcionários públicos. As ações geraram também o desmonte de vários esquemas e grupos de corrupção, bem como a apreensão de documentos e bens. A seguir são descritas as principais operações policiais realizadas em 2005 (além das já mencionadas no relato da CGU, supra).

Operação Predador: desmontou uma quadrilha que desviava verbas do Conselho Federal de Enfermagem. Com ações nos estados do Rio de Janeiro, Piauí, Goiás, Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, foram presas 15 pessoas, entre elas o presidente do Cofen, Gilberto Linhares. A quadrilha era acusada de desviar verbas do Conselho através de licitações superfaturadas, além de outros crimes. As investigações mostraram que o desvio chegou próximo aos R\$ 50 milhões.

Operação Pretorium: prendeu 7 pessoas envolvidas em um esquema de corrupção que funcionava dentro do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. Entre as irregularidades descobertas estavam “viagens fantasmas”, pagamento irregular de diárias e horas-extras e desvio de verbas públicas destinadas às eleições de 2004, além de um esquema de repasse de salários.

Operação Terra Nostra: contou com a participação de 150 policiais federais. Foi desmontada uma quadrilha que fazia grilagem de terras em Tocantins. Foram presas 15 pessoas. Estavam envolvidos funcionários de Cartórios de Registros, sendo um funcionário e um policial civil.

Operação Caronte: Força Tarefa no Pará, constituída pela Polícia Federal, Ministério Público Federal e Ministério da Previdência Social. O objetivo era prender servidores públicos do INSS, advogados e empresários que fraudavam a Previdência Social através da emissão irregular de Certidões Negativas de Débito. Foram presas 22 pessoas e cumpridos 20 mandados de busca e apreensão. Houve participação do INSS e do Ministério Público Federal na operação.

Operação Ajuste Fiscal: resultou na prisão de 11 auditores fiscais da Secretaria de Receita Previdenciária (antiga Gerência do INSS). A suspeita é que o grupo tenha causado um prejuízo de R\$ 1 bilhão aos cofres da Previdência, referente a dívidas que deixaram de ser cobradas de empresas nos últimos dez anos mediante pagamento de propinas. Houve participação do INSS e do Ministério Público Federal na operação.

Operação Buritis: prendeu 29 pessoas envolvidas com um esquema de corrupção que envolvia policiais rodoviários federais e empresários do setor de transportes. Participaram da ação 160 policiais federais do Piauí, Maranhão, Ceará, Pernambuco e Brasília. Os presos foram acusados pelos crimes de corrupção ativa e passiva, concussão, prevaricação, violação de sigilo funcional e formação de quadrilha. Houve participação da Polícia Rodoviária na fase final da operação.

Operação Hidra: foi a maior ação da história da Polícia Federal para combate ao crime de contrabando e descaminho. Prendeu 67 pessoas e contou com a participação de mais de 750 policiais federais. A quadrilha que foi alvo da ação tinha como base principal a cidade de Maringá, além de ramificações em outras cidades do Paraná e do Estado de Mato Grosso do Sul. Foram presos 21 agentes públicos, por corrupção. O líder da quadrilha foi condenado a 12 anos de reclusão. Houve participação da Secretaria da Receita Federal na operação.

Operação Curupira: desarticulou uma das maiores organizações criminosas do país, composta por madeireiros e despachantes especializados na extração e transporte ilegal de madeira mediante corrupção de servidores públicos do Ibama e da Fundação Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso (Fema). A quadrilha teria transportado um volume de madeira avaliado em R\$ 890 milhões.

Operação Mercúrio: teve como objetivo interromper um esquema de corrupção que envolvia empresários, empregados de empresas de transporte de carga e de passageiros e policiais rodoviários federais. A investigação demonstrou que, mediante pagamento, policiais rodoviários liberavam o tráfego de veículos com diversas irregularidades. A ação teve a participação de 200 policiais federais, além do apoio de 70 policiais rodoviários federais. Foram presas 38 pessoas, inclusive 22 policiais rodoviários federais. Foram cumpridos 64 mandados de busca e apreensão. A quadrilha atuava há 8 anos. Houve participação da Polícia Rodoviária na fase final da operação.

Operação Trevo: atuou em grupos que atuam no Maranhão em atividades de jogo ilegal e crimes conexos como sonegação fiscal, corrupção e lavagem de dinheiro. Mais de 400 policiais participaram da ação, que recolheu documentos e máquinas eletrônicas, além de prender 20 pessoas.

Operações Canaã e Overbox: deflagradas simultaneamente com a missão de cumprir mais de 60 mandados de busca e cerca de 50 mandados de prisão. Entre os presos estão policiais federais e servidores da Receita Federal. As organizações criminosas operavam de maneira integrada no Aeroporto Internacional de Guarulhos, falsificando vistos e passaportes, enviando pessoas ilegalmente ao exterior, facilitavam e praticavam contrabando e descaminho.

Operação Campus Limpo: realizada pela Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Controladoria Geral da União com o objetivo de cumprir 15 mandados de busca e apreensão em residências, fundações e empresas ligadas ao Cespe. Cerca de 80 policiais realizaram as buscas em Brasília, Rio de Janeiro e Recife.

Operação Terra Limpa: foi deflagrada no dia 6 de dezembro no estado de Rondônia com intuito de por fim a uma quadrilha que agia há 20 anos no Incra daquele Estado em um esquema fraudulento de emissão de documentos de posse de terras da União. Foram presas 11 pessoas, entre eles o ex-superintendente do órgão.

- **Divulgação dos resultados**

De uma maneira geral, pode-se dizer que a Polícia Federal tem se apresentado ao público externo como um órgão que conta com uma boa credibilidade junto a outras instituições e junto à opinião pública e aos especialistas.

A imprensa, por sua vez, tem apresentado a Polícia Federal e os resultados de suas operações geralmente de forma positiva, e percebe-se que existe uma boa articulação entre o DPF e a mídia, que tem divulgado seguidamente as grandes operações da Polícia Federal e seus resultados.

Por outro lado, conforme relatório de Levantamento com Aplicação da Metodologia de Análise de Risco no DPF, realizado pelo TCU em 2004 (TC 013.625/2004-2), veiculou-se também

na imprensa, além dos resultados e da contribuição das ações do DPF para o combate à corrupção no país, algumas ressalvas quanto a esta mesma divulgação das grandes operações da Polícia Federal.

O mencionado relatório cita trechos de jornais contendo observações quanto à divulgação das ações do DPF, como a afirmação de que “uma pessoa presa e algemada em rede nacional poderá ser solta em dois dias, mas sua vida acabou. Não está na lei que, ao ser presa, a pessoa terá como pena a divulgação de sua prisão. Isso é um castigo inexistente na lei”.

Há, portanto, uma certa crítica quanto à repercussão negativa e desnecessária que a divulgação *on-line* e antecipada das operações gera nas instituições e principalmente nas pessoas, cujo dano moral muitas vezes torna-se grande e irreversível, mesmo que ao final do processo os acusados sejam declarados inocentes.

Reconhece-se, no entanto, que o DPF efetua as prisões somente após autorização da justiça, sendo que muitas das diligências são acompanhadas *in loco* pelo Ministério Público.

Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União tem como competência constitucional auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

No ano de 2005, deu-se início a amplo processo de discussão do referencial estratégico do TCU, que resultou na apresentação do plano estratégico que orientará as ações do Tribunal no período de 2006 a 2010. O mapa estratégico foi construído a partir da percepção de demandas e anseios da sociedade, do Congresso Nacional, de servidores e autoridades do Tribunal. Trata-se de importante instrumento gerencial que estabelece rumos e compromissos de atuação, condições fundamentais para a melhoria e ampliação da capacidade de resposta e alcance de resultados cada vez mais efetivos.

Especificamente no tocante ao combate à corrupção, o TCU tem como um de seus objetivos estratégicos ser reconhecido pela contribuição ao combate à corrupção, ao desvio, ao desperdício e à fraude e ao aperfeiçoamento da Administração Pública. Dentre os resultados a serem alcançados com vistas ao cumprimento de sua missão institucional destacam-se:

- punir responsáveis com efetividade e tempestividade;
- coibir a ocorrência e desvio de recursos;
- contribuir para a melhoria do desempenho da Administração Pública;
- estimular a transparência da gestão pública;
- combater o desperdício de recursos.

As iniciativas estratégicas, ou seja, as ações a serem implementadas a longo e médio prazos para assegurar a realização dos objetivos estabelecidos no mapa estratégico, que mais se relacionam com o tema combate à corrupção, são:

- aperfeiçoar o processo de identificação e divulgação dos resultados das ações de controle e das melhores práticas da Administração Pública;
- estimular e facilitar os procedimentos de denúncia e de captação de informações junto a servidores públicos, conselhos sociais e sociedade;
- definir e implantar ações que contribuam para o aperfeiçoamento da Administração Pública e da legislação que a rege;
- promover o intercâmbio de informações, conhecimentos e metodologias de trabalho e a realização de trabalhos conjuntos com órgãos públicos e entidades que subsidiem o exercício do controle;
- utilizar de forma sistemática, informações constantes das bases de dados de órgãos e entidades públicas;
- aprimorar processo de gestão do desempenho por resultados.

Dentre as principais ações desenvolvidas em 2005 voltadas para o combate à corrupção, destacam-se:

- instituição, mediante Portaria-TCU nº 142, de 8 de julho de 2005, do Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para o Controle Externo (SGI), com a finalidade de gerir informações estratégicas para as ações de controle externo; auxiliar na coordenação de rede interna de produção de informações estratégicas; e interagir com outros órgãos e entidades da Administração Pública com objetivo de estabelecer rede de intercâmbio e compartilhamento de informações e conhecimentos estratégicos que apoiem as ações de controle externo;
- implantação do Projeto Combate à Fraude e à Corrupção (Projeto Combate), que tem por objetivo implementar no TCU estratégia de combate à fraude e à corrupção na Administração Pública. Dentre os principais objetivos, destacam-se a formação de um núcleo de especialistas permanente e exclusivamente dedicados ao combate à fraude e à corrupção; a implementar e adaptar metodologia de fiscalização dessas duas práticas; a cooperação inter-institucional com outras entidades públicas e privadas envolvidas no combate à fraude e à corrupção; e a capacitação dos servidores em metodologia de fiscalização nessa área específica;
- desenvolvimento e implementação do Sistema de Inteligência e Suporte ao Controle Externo (Sintese), baseado em tecnologia data warehousing. Como benefícios esperados da implantação do Sintese, podemos citar: melhoria do planejamento das ações de controle, pela identificação correta das áreas que requerem maior concentração de esforços (considerando parâmetros tais como risco, materialidade e relevância); possibilidade de detecção de indícios de fraude por meio de tratamento estruturado de dados do data warehouse; realização da atividade de controle externo eletrônico, com base nas informações dos diversos sistemas e seus cruzamentos, possibilitando, por exemplo, o acompanhamento do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- atendimento a solicitações de presidentes de Comissões Parlamentares de Inquérito das Casas Legislativas. Para auxiliar os trabalhos das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito da Terra, dos Correios e da Compra de Votos, bem como da CPI dos Bingos do Senado Federal, foram designados catorze servidores do TCU;
- auxílio à CPMI dos Correios, mediante o qual o TCU deu início, em caráter urgente, a auditorias em 27 órgãos e entidades envolvidos e em áreas mais suscetíveis a desvios de recursos públicos, a exemplo dos gastos com propaganda e informática. Foram alocados mais de cem servidores do Tribunal para trabalhos de fiscalização nos órgãos e entidades que estavam sob investigação da citada comissão de inquérito;
- fiscalização de obras públicas em atendimento a disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Foram fiscalizadas 415 obras públicas, envolvendo recursos da ordem de R\$ 19,3 bilhões, selecionadas mediante aplicação de critérios de materialidade, regionalização e outros previstos na referida Lei. O resultado consolidado dessas fiscalizações foi encaminhado ao Congresso Nacional em 29/09/2005: 168 obras apresentavam indícios de irregularidades graves (Acórdão TCU nº 1.469 - Plenário, de 21/09/2005). Desse montante, 81 continham indícios que ensejavam a paralisação da obra e 87 demonstravam outros indícios de irregularidades;
- encaminhamento ao Ministério Público da União de cópia de 754 processos, envolvendo 999 responsáveis nos casos em que foi constatado dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, para que aquela instituição promova o ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis (art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992).

Em pronunciamento na comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios, o Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Adylson Motta, apresentou alternativas para o aperfeiçoamento do sistema de controle da Administração Pública. Entre as alternativas propostas estão: a garantia de acesso do TCU a informações protegidas por sigilo, alterações legislativas para aumento da efetividade das decisões do Tribunal e a integração das atividades do controle interno e externo da Administração Pública Federal.

Pontos Fracos e Pontos Fortes

No que concerne à atuação do Tribunal de Contas da União no combate à corrupção há que se destacar alguns fatores.

Pontos Fracos:

- dificuldade de acesso a dados de órgãos públicos sob alegação de estarem protegidos pelos sigilos bancário, fiscal e comercial;
- baixo retorno aos cofres públicos dos débitos e multas impostos pelo Tribunal, em virtude da fragilidade das deliberações do TCU enquanto títulos executivos;
- pouca integração com outros órgãos de fiscalização e controle;

- baixa capacidade de realizar fiscalizações por iniciativa própria, tendo em vista as inúmeras atribuições constitucionais e legais do órgão, além do grande número de demandas externas.

Pontos Fortes:

- cultura de planejamento estratégico;
- independência em relação às unidades jurisdicionadas, pois o TCU está vinculado ao Poder Legislativo, contudo sem subordinação hierárquica;
- competência legal para atuar em todas as etapas do processo de combate à corrupção (prevenção, detecção, investigação e punição);
- alta qualificação de seu corpo de servidores, admitidos via rigoroso concurso público.

6.1.3 Atuação Integrada

O combate à corrupção caracteriza-se como um processo dinâmico, que pode ser dividido em etapas. Neste trabalho, conforme já mencionado, considera-se que tal processo se dá em quatro fases: a prevenção, a detecção, a investigação e a punição.

Evidentemente, as etapas do processo de luta contra a corrupção não se concentram em uma única organização. No setor público, a realização destas fases se dá de forma distribuída entre várias entidades, sendo que normalmente cada entidade acaba se especializando ou se concentrando em uma determinada fase. Conforme descrito anteriormente, dentre os órgãos em análise neste relatório, a Polícia Federal se dedica mais à fase de investigação. A CGU participa da investigação e um pouco da prevenção e detecção. O MPU e o DRCI concentram-se mais na punição. O quadro abaixo apresenta um resumo desta distribuição.

Ações por Entidade

Entidade	Prevenção	Detecção	Investigação	Punição
CGU	Transparência	Avaliação Patrimonial Fiscalização em prefeituras	Auditorias ordinárias e especiais	PAD Sindicâncias
DRCI	Articulação Institucional (Encla)		Cooperação Internacional	Bloqueio e recuperação de ativos
DPF		Atividades de Inteligência	Operações Policiais Inquéritos Policiais	
MPF			Atribuições da LC 75/1993, art. 8º	Ações Penais e Cíveis
TCU	Auditorias de natureza operacional	Cruzamento de informações (<i>data warehouse</i>)	Auditorias; Projetos SGI e Combate	Aplicação de multas; imputação de débito com obrigação de ressarcimento; inelegibilidade; inabilitação p/ exercício de cargo em comissão ou função de confiança

Fonte: Equipe de Fiscalização

Existem outras instituições federais não abordadas neste trabalho e que, por meio das atividades que realizam, que completam este quadro, como, por exemplo, a Receita Federal, através

de seu trabalho preventivo de análise de informações financeiras, o Banco Central, através do controle da saída de divisas e regulação e supervisão da atividade bancária, e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), com o objetivo de investigar e punir atos de lavagem de dinheiro.

De uma forma geral, o diagnóstico sobre a atuação do Governo Federal na luta contra a corrupção incluiria, dentre as suas conclusões, a importância do fator da interação entre os entes federais que participam deste combate teria que ser muito aprimorado.

Em estudo desenvolvido por Matthew Taylor e Vinícius Buranelli (“O Processo de Responsabilização pela Corrupção no Governo Federal”), afirmou-se que há “uma clara inexistência de relações institucionalizadas entre as instituições que possam criar incentivos para seus membros buscarem, de maneira cooperativa, a punição efetiva dos envolvidos em escândalos de corrupção”.

O sub-relator da Subcomissão de Normas de Combate à Corrupção da CPMI dos Correios, Deputado Ônix Lorenzoni, também apontou a “falta de sintonia entre os órgãos encarregados de combater a rouboalheira, que tem sido grande aliada da corrupção no setor público”, e que “a única saída é criar regras que permitam o livre fluxo de informações entre estes órgãos, para que o sistema atue preventivamente” (Correio Braziliense, 20/02/2006).

Ademais, percebe-se que existe uma certa barreira de integração por conflito de competência, em especial entre o Ministério Público e a Polícia Federal, no que tange à competência para realizar a atividade de investigação. Como reflexo deste conflito institucional, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal impetrou a ADIN 1806, em 1998, contra a Resolução nº 32/1997 do Conselho Superior do Ministério Público Federal, que regulamentara o controle externo da atividade policial. A ADIN não foi conhecida pelo STF por ilegitimidade da parte.

A propósito, a autonomia dos membros do Ministério Público acaba por não gerar um procedimento padrão de relacionamento, negociação e troca de informações entre o MPF e as outras entidades, figurando portanto como um embaraço adicional à integração entre aquele órgão e os organismos de controle.

Por outro lado, embora não preenchendo aquela lacuna, reconhece-se que o Governo tem dado passos para promover uma melhor integração entre os órgãos de controle e combate à corrupção.

A criação da Encla (Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro) tem feito nos últimos três anos com que as principais autoridades brasileiras empenhadas no combate à corrupção e ao crime organizado se reúnam para traçar metas correlatas a serem buscadas nos exercícios seguintes.

Para o exercício de 2006, foram estabelecidas 29 metas, englobando proposição de normativos, medidas e projetos de aperfeiçoamento de atividades, ações de capacitação, implantação de sistemas, dentre outros. Todas as metas prevêm a participação de dois ou mais órgãos, mostrando-se portanto uma estratégia importante no que se refere à cooperação e integração entre as entidades.

Dentre as metas da Encla pactuadas para 2006, destacam-se:

- definição de Pessoas Politicamente Expostas, conforme recomendação da Convenção da ONU Contra a Corrupção;
- elaboração de projeto de lei que tipifique organização criminosa;
- criação de cursos modulares certificados para agentes públicos e privados em combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo;
- implantação de laboratório-modelo de soluções de análise tecnológica de grandes volumes de informações;
- implantação de sistema unificado e nacional de cadastramento e alienação de bens, direitos e valores sujeitos à constrição judicial, até sua final destinação;
- criação, no âmbito do DPF, de delegacias de repressão de crimes financeiros em todas as superintendências regionais;
- desenvolvimento de sistemas para produzir estatísticas sobre inquéritos, procedimentos investigatórios criminais, denúncias, sentenças, réus, condenações e apreensões sobre lavagem de dinheiro no âmbito federal e estadual.

A Secretaria de Prevenção de Corrupção e de Informações Estratégicas, agregada em janeiro de 2006 à estrutura da CGU, foi criada também com o objetivo de coordenar as ações de inteligência e medidas estratégicas em parceria com o Ministério Público, a Receita Federal, o TCU e outros órgãos de fiscalização do setor público. Esta visão foi ratificada em entrevista do então Ministro de Estado do Controle e da Transparência, Waldir Pires, ao afirmar que “o trabalho articulado agiliza ações, evita duplicidade de esforços e potencializa resultados em benefício da sociedade” (O Estado de São Paulo, 09/12/2005).

Reconhece-se, ainda, que houve um incremento na articulação entre as entidades. A Polícia Federal realizou em 2005 várias operações em parceria com outros órgãos. Como exemplos, cita-se a Operação Ajuste Fiscal (com participação do MPF), a Operação Pororoca (em conjunto com a CGU) e a Operação Hidra (em conjunto com a Receita Federal). A CGU tem também firmado parcerias com o MPU e outros órgãos. Contudo, sabe-se que ainda há um caminho a se trilhar para suprir a insuficiência de interação.

Por oportuno, entende-se que o fórum adequado para as discussões acerca da atuação integrada e da cooperação institucional para o combate à corrupção é o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, instituído pela Lei nº 10.683/2003, que é integrado por representantes do governo e membros da sociedade civil. Tem como missão debater e sugerir estratégias de combate à corrupção e à impunidade, bem como discutir e propor medidas visando ao aperfeiçoamento dos métodos de controle da Administração Pública e à crescente transparência de seus atos.

Nesse contexto, o Relatório da CPMI dos Correios divulgado em abril/2006 apresenta, dentre outras, a proposta da criação do Sistema Nacional de Combate à Corrupção (SNCC), de caráter

contínuo e que envolva as instituições públicas e o apoio e parceria da sociedade civil, da mídia e do setor privado.

Segundo o Relatório, “o Tribunal de Contas da União (TCU), por sua independência e vocação, constitucionalmente definida como de fiscalização e controle das contas públicas, seja o órgão central do Sistema Nacional de Combate à Corrupção, responsável por seu planejamento, coordenação e monitoramento, propondo objetivos e metas e deflagrando ou orientando as ações necessárias para aperfeiçoamento e correções do sistema, visando à sua modernização e ao seu desenvolvimento sustentável. Neste sentido, também o TCU será o órgão administrador da Base de Dados de Atenção Qualificada (BDAQ). Como tal, o TCU será o órgão com acesso pleno a todas as informações disponíveis, delas podendo fazer uso, dentro dos limites constitucional e legalmente estabelecidos, para efetuar as análises necessárias à apuração e recuperação de recursos desviados, estejam eles a cargo de entidades públicas, privadas ou mistas, importando apenas que hajam recursos públicos envolvidos e risco de prejuízo para a Administração Pública” (Relatório Final da CPPI dos Correios, Vol. III, item 11.3).

A Base BDAQ, ferramenta básica do SNCC, será um sistema informatizado com banco de dados que abriguem informações provenientes das mais diversas fontes, as quais terão obrigação legal de alimentá-los.

Dentre as ações tomadas pelo Governo Brasileiro na luta contra a corrupção, enquadra-se a participação do País em convenções internacionais referentes à matéria.

Os reflexos do processo de globalização no cenário internacional conduzem, naturalmente, a uma crescente necessidade de interação entre os Estados. Neste contexto, entre os temas difundidos na órbita internacional, o combate à corrupção tem merecido elevado destaque, gerando a demanda por uma ação coordenada entre os países. A organização de Convenções Internacionais sobre combate à corrupção com participação brasileira surge como resposta a estas demandas.

No Brasil, cabe ao Poder Executivo iniciar o processo de formação dos tratados por meio dos atos de negociações, conclusão e assinatura. Na seqüência, para a incorporação dos tratados em nosso ordenamento jurídico, é necessário que os mesmos sejam apreciados pelo Legislativo.

Uma vez aprovados pelo Parlamento, os tratados retornam ao Executivo, para que o Chefe deste Poder conclua sua ratificação e os promulgue, mediante decreto presidencial. À ratificação, segue-se o depósito do instrumento do acordo por uma entidade, seja um Estado ou Organismo Internacional, que assume sua custódia e o notifica aos demais pactuantes.

Registra-se, neste contexto, a participação do Brasil em Convenções Internacionais no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU), as quais visam à erradicação da corrupção, mediante a adoção de medidas de prevenção e de repressão.

A efetiva aplicação dessas Convenções em sua ordem interna constitui compromisso dos Estados Parte. Com efeito, as Convenções contra a corrupção no âmbito da OCDE e da OEA estabelecem um processo de aferição, motivo pelo qual o Brasil deverá submeter-se a uma avaliação consistente de duas fases. A primeira corresponde à resposta a um questionário visando verificar a

conformidade das leis e do sistema jurídico brasileiro com as obrigações assumidas nas Convenções. A segunda constitui-se na realização de visitas por avaliadores, com a finalidade de dar seguimento às recomendações formuladas durante a primeira fase.

Cabe destacar que, especialmente na segunda fase, é necessária uma atuação mais efetiva e sistemática dos órgãos de controle do Estado, a fim de que estes viabilizem mecanismos que permitam cumprir as recomendações impostas ao Brasil durante o processo de aferição.

A Convenção da ONU foi assinada pelo Brasil em novembro de 2004 e, sendo a mais recente das três, ainda não se iniciaram as fases de avaliação e monitoramento.

6.1.4 Conclusão

Este levantamento sobre o processo de luta contra a corrupção no Brasil, embora não tendo a pretensão de apresentar um estudo completo ou mesmo um panorama sobre o assunto, buscou identificar as principais ações desenvolvidas por quatro dos órgãos que participam daquele processo, bem como apontar algumas das lacunas e oportunidades de melhoria deste complexo mecanismo.

É importante destacar as adequações estruturais e regimentais já implementadas pela Controladoria-Geral da União no intuito de potencializar as ações de combate à corrupção e de integração com os demais órgãos de fiscalização e controle. Ressalte-se que as ações desenvolvidas pelo órgão nos últimos anos, sobretudo as fiscalizações nos municípios e as ações conjuntas com a Polícia Federal e Ministério Público, têm dado credibilidade à CGU junto à opinião pública.

No entanto, existe a necessidade de maior integração entre as instituições que atuam no combate à corrupção com vistas ao compartilhamento de informações e à realização de operações conjuntas. Constata-se que as restrições de acesso a informações protegidas por sigilo dificultam sobremaneira as investigações.

Analisando a multiplicidade de atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição de 1988, verifica-se a sua função como órgão atuante no combate à corrupção. Observa-se, no entanto, que, apesar da elevada qualificação do quadro de Procuradores, a atuação do MPF carece de uma estratégia.

Ademais, caso tivesse informações gerenciais sobre o trâmite de processos judiciais, os procedimentos administrativos institucionais, o desempenho de suas unidades e de seus membros em suas diversas esferas, o órgão poderia ganhar em produtividade focalizando sua atuação nas deficiências porventura apontadas.

Verificou-se que o Departamento de Polícia Federal vem desenvolvendo operações policiais de efeito significativo no combate à corrupção, algumas delas efetivadas com a participação ou parceria de outros órgãos federais, desmontando quadrilhas e esquemas de corrupção e efetuando prisões de agentes públicos.

O Departamento apresenta, contudo, insuficiência de recursos que limitam a sua atuação, além do fato de que nos últimos anos houve um aumento de atribuições e de inquéritos instaurados que não foi acompanhado por um equivalente incremento de recursos humanos. Apresenta também

uma insuficiência de informações sobre os inquéritos concluídos, não se conhecendo o grau de efetividade dos mesmos, ou seja, não se sabe quantos dos inquéritos relatados geraram proposição de ação penal por parte do Ministério Público, e, destes, quantos evoluíram para a efetiva punição.

É preocupante a repercussão negativa e desnecessária que a divulgação *on-line* e antecipada das operações gera nas instituições e principalmente nas pessoas acusadas, cujo dano moral muitas vezes torna-se grande e irreversível, mesmo que ao final do processo sejam declaradas inocentes.

A atuação da Polícia Federal no combate à corrupção poderia ser incrementada com a criação, no ambiente da Coordenação Geral de Polícia Fazendária, com representação nas Superintendências Regionais, de unidade central e correspondentes delegacias regionais especializadas no tratamento exclusivo de inquéritos relativos a atos de corrupção, a exemplo do que já ocorre na estrutura da Polícia com a área de combate ao tráfico de drogas.

Analisando a atuação do DRCI no combate à corrupção, verifica-se que os acordos de cooperação jurídica internacional são importantes instrumentos na busca de recursos enviados ilicitamente ao exterior. Ademais, a orientação do Departamento sobre como os requerentes devem proceder para que os acordos sejam implementados da melhor forma possível, impõe uma maior celeridade ao processo, evitando o não atendimento de solicitações de cooperação por falta de observância de requisitos exigidos pelo país requerido.

Em que pese a não recuperação de ativos durante o exercício de 2005, deve-se ressaltar o trabalho desenvolvido pelo DRCI visando ao rastreamento e ao bloqueio dos recursos remetidos ao exterior de forma ilegal. Cabe lembrar que essa atribuição envolve a atuação de diversos órgãos e requer a implementação de condições predefinidas.

Nessa linha de atuação, a criação da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla), em 2003, é um importante referencial na interação entre os órgãos governamentais que atuam no combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado. A definição de metas, com prazos estipulados, e a designação de uma instituição como responsável pela consecução dos objetivos proporciona maior efetividade aos fins almejados.

A Encla, no entanto, está focada no combate à lavagem de dinheiro, tema que tem relação com o enfrentamento da corrupção mas não o abrange totalmente. Faz-se necessária uma estratégia voltada especificamente para a prevenção, detecção, investigação e punição de práticas de corrupção. Tal iniciativa contribuiria decisivamente para os problemas identificados de divergência de prioridades e dificuldade no compartilhamento de informações. Poderia, também, definir regras para a atuação conjunta dos órgãos de combate à corrupção, o que viabilizaria a criação de uma verdadeira rede de controle do patrimônio público.

Conforme mencionado, este levantamento buscou identificar alguns dos aspectos relativos à atuação, de uma forma generalizada, do Governo Federal no combate à corrupção. Contou, para tanto, com as contribuições extraídas do Painel de Referência, realizado em março nas dependências do TCU, com a participação de representantes da ONG Transparência Internacional, do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), e do Escritório das Nações Unidas contra

Drogas e Crime (Unodc), da ONU, bem como das conclusões do relatório final dos trabalhos da CPMI dos Correios.

6.2 Responsabilidade Social

6.2.1 A importância da instituição de normas voltadas à responsabilidade social

Discutem-se, hoje, na esfera governamental e junto à sociedade civil, as bases para a elaboração de uma Lei de Responsabilidade Social (LRS), a exemplo de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com abrangência nos três níveis de governo. Esse instrumento deverá instituir princípios de responsabilidade sobre a gestão das políticas sociais, por meio da aferição de resultados dos programas e do aperfeiçoamento de mecanismos de controle da população sobre o processo de planejamento e execução das ações governamentais.

Tal iniciativa encontra amparo na Constituição Federal, onde está consignado que reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como alcançar o bem-estar e a justiça sociais, são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. A orientação adotada ao longo do texto constitucional sinaliza para a mudança requerida. Inovou-se ao destacar a Ordem Social e ao garantir que as políticas sociais fossem fiscalizadas e gerenciadas pela sociedade civil, fixando também as diretrizes para a descentralização da execução das políticas públicas. Essa diretriz básica organizou o sistema de prestação de serviços na área social nos três níveis de governo, introduzindo, nas estruturas políticas, a participação da sociedade no processo de gestão

Com vistas a garantir a adequada gestão dessas políticas, a Emenda Constitucional nº 19, alterando o art. 37 da CF, insere o princípio da eficiência a orientar a Administração Pública. Os enfoques quanto a essa discussão vislumbram que a integração da eficiência entre os princípios constitucionais veio fortalecer os aspectos substantivos da atuação estatal, intenção já manifestada por meio dos princípios da legitimidade e da economicidade, previstos como vetores do controle externo.

Os comandos constitucionais estão, pois, a exigir o aperfeiçoamento da ordem estatal em direção aos seus ditames. A instauração de mecanismos que submetem o gestor público a novos conceitos de gestão seria a finalidade de uma Lei de Responsabilidade Social, entendendo que a sensibilidade às necessidades da população e o respeito ao cidadão são os pilares de uma gestão responsável.

Verifica-se que, em consonância aos paradigmas contemporâneos que devem orientar a gestão pública, a responsabilidade pela gestão social, assim como sobre a gestão fiscal, deve apresentar princípios como a transparência, o planejamento, o controle e a responsabilização, conforme explicitado na literatura que fundamenta o debate em causa, o qual tem recebido valiosos subsídios do sociólogo Rudá Ricci, professor da Universidade Católica de Minas Gerais.

Deve-se garantir instrumentos para alcance de padrões mínimos de atendimento à população em um determinado período, de forma a superar gradativamente a dívida social. Propõe-se, nesse caso, a definição de indicadores de “mínimos sociais”, que deverão ser estabelecidos na elaboração

de leis discutidas e aprovadas nas instâncias legislativas correspondentes, com base em metas previstas no Plano Plurianual (PPA).

Ressalte-se que as conferências realizadas na área de assistência social há muito já deliberam sobre a necessidade de definição e normatização dos “mínimos sociais”, e que estes fundamentem a elaboração dos Planos Plurianuais. A previsão de definição de um patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas está inscrita na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/93 art. 19, inciso II).

Deverão também orientar a execução das ações públicas a facilidade de acesso aos dados, aos resultados e à avaliação das metas atingidas em cada instância de governo, valorizando a transparência na gestão. Propõe-se o monitoramento e a avaliação das ações de governo de forma participativa, descentralizada, e que os relatórios sejam elaborados em linguagem simplificada, acessível à população.

A literatura sobre o assunto estabelece que o princípio basilar a orientar a responsabilidade social deve ser o fortalecimento da capacidade da população de exercer controle sobre a gestão pública (empoderamento social), tornando o cidadão protagonista das ações. Para tanto, deve-se buscar a construção de um Sistema de Governança Social. Nesse modelo, as populações beneficiadas participam de todas as etapas de execução das políticas.

A descentralização administrativa e a intersetorialidade das ações também devem ser observadas. Quanto à intersetorialidade, nota-se que essa questão afeta, de forma preponderante, a implementação das ações de governo, tendo sido, inclusive, uma preocupação constante do Tribunal ao apreciar os relatórios de auditoria de natureza operacional, cujas recomendações buscam contribuir para o uso mais racional dos recursos públicos mediante a integração de ações correlacionadas e interdependentes. Como exemplo, cita-se aquelas afetas aos programas Erradicação do Trabalho Infantil, sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Segundo Tempo, do Ministério dos Esportes, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Agente Jovem (MDS), que poderiam incluir, entre os seus critérios, o atendimento prioritário dos beneficiários dos programas voltados à recuperação dos assistidos (trabalho infantil e menor infrator), agregando valor a ação pública e potencializando os resultados.

Outro ponto que deverá orientar a elaboração de instrumento que responda à necessidade de controle sobre o desempenho do gestor público é o princípio da responsabilização, que, nesse caso, corresponde ao ato ou efeito de fazer alguém responsável por produtos entregues, metas alcançadas, resultados ou recursos investidos em sua obtenção, frente aos compromissos assumidos, o que, em geral, deve levar à apenação por descumprimento ou ao reconhecimento pelos resultados alcançados.(CLAD, 2003).

Esses princípios, que representam a implantação e o fortalecimento de instrumentos democráticos de gestão, têm sido fortalecidos pelas conclusões de acadêmicos e de organismos internacionais de financiamento no sentido de que as variáveis econômicas não são suficientes para produzir desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável. Foi observado que as instituições e o sistema social são elementos-chave na resolução do problema do acesso aos

benefícios econômicos produzidos e de sua repartição. A promoção da cidadania, a possibilidade e a capacidade de participação são entendidas como essenciais ao desenvolvimento.

Em um estudo clássico, chamado “Comunidade e Democracia - o desenvolvimento da Itália moderna”, de 1993, realizado pelo cientista político americano Robert Putnam, assinalou-se que havia uma grande diferença entre o desenvolvimento de regiões que possuíam maior participação política e maior organização social, e o desenvolvimento de áreas onde existia uma maior hierarquização e as decisões eram centralizadas em pequenos grupos. As sociedades que possuíam uma menor desigualdade social e se organizavam em redes de cooperação conseguiam potencializar seus poucos recursos e alcançar um desenvolvimento maior que aquelas com tradição política autoritária, as quais apresentavam menor relação de confiança e maior individualismo.

A essa forma de interação social o autor chamou de “cultura cívica”. Mais recentemente, com o aprofundamento dos estudos acadêmicos sobre o assunto, foi trazido a lume o conceito de “capital social”, que pode ser entendido como o reconhecimento mútuo, a confiança, a reciprocidade, a solidariedade e a cooperação, que estão associados a redes de conexão entre pessoas e grupos.

O movimento que resultou em novas interpretações sobre a realidade social e econômica ensejou também reformas do setor público e a redefinição do papel do Estado. Surgiu então o novo modelo de gestão que pretende superar o paradigma burocrático, de controle prévio e de rigor nos procedimentos. Passa-se à busca de resultados e à incorporação dos princípios que envolvem a *accountability* na Administração Pública. Esse termo expressa o compromisso pessoal e permanente do administrador de envolvimento ativo na promoção da transparência da gestão e o dever perante terceiros de prestar contas de seus atos.

Discutem-se hoje as reformas de segunda geração, voltadas à promoção do desenvolvimento, em contraposição às reformas de primeira geração, que ocorreram nos anos 80 e 90, e que tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal. Na administração voltada para o desenvolvimento, atribui-se papel central ao Estado, em uma linha de Estado-rede, um elemento ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil.(MARTINS, 2004).

Também as bases para a construção de um sistema de responsabilidade social já estão em discussão. No âmbito da Câmara dos Deputados, foi realizado, em 2005, o Seminário “Lei de Responsabilidade Econômico e Social”, que levantou o debate sobre a edição de uma Lei de Responsabilidade Social e a compatibilização entre os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e a que, porventura, seja editada voltada à área social.

Entre as recentes iniciativas do Congresso Nacional sobre a responsabilidade social do Estado brasileiro, destaca-se a Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º 29/2003, que tem o objetivo de alterar o artigo 193 do Capítulo I do Título VIII da Constituição Federal, que passaria a contar com a seguinte redação: “A Ordem Social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais, a serem avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social, nos termos da lei complementar”. (grifo nosso)

Tais parâmetros devem ser detalhados em uma lei complementar, a ser denominada Lei de Responsabilidade Social. Pretende-se que este diploma legal exija do administrador público o

cumprimento de metas chamadas “Macrossociais”, a serem adotadas para os três níveis de governo, e que definirão as prioridades gerenciais na área social. De modo a permitir a verificação do cumprimento dessas metas, propõe-se a instituição de um Índice de Responsabilidade Social.

Deve-se notar que o Município de Sepé, no Rio Grande do Sul, foi pioneiro na adoção de uma Lei de Responsabilidade Social. Também o Município de Maringá, no Paraná, publicou, em 2005, norma nesse sentido. Por seu turno, o Estado de São Paulo instituiu o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), em 2000, por decisão da Assembléia Legislativa do Estado, o qual constitui um sistema de indicadores socio-econômicos, destinado a subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas.

A iniciativa de elaboração de uma Lei de Responsabilidade Social pode ser inserida dentro dos esforços para alcance dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, da Organização das Nações Unidas, os quais estão amplamente divulgados no país e que se constituem em iniciativa global para reduzir a pobreza, melhorar a saúde e promover a paz, os direitos humanos, a igualdade de gênero e a sustentabilidade ambiental.

Nesse sentido, os fundamentos da discussão sobre a instituição de uma LRS estão em consonância com o disposto nas recomendações constantes do relatório dos Objetivos do Milênio quanto à necessidade de que as estratégias de redução da pobreza sejam a base para a expansão do investimento público, capacitação, mobilização de recursos nacionais e ajuda oficial ao desenvolvimento. Essas estratégias devem também fornecer uma estrutura para fortalecer a governança, promover os direitos humanos, envolver a sociedade civil e promover o setor privado. Devem também ser implementadas por processos transparentes e inclusivos, trabalhando em estreita colaboração com organizações da sociedade civil e com parceiros privados.

Nas democracias mais evoluídas, os princípios que regem a boa gestão pública foram incorporados à vivência social durante as transformações por que passaram aquelas sociedades. No nosso país, esses princípios não são adotados na extensão necessária e, em muitas situações, sua observância ainda se encontra em fase embrionária. Por sua vez, os indicadores sociais apurados nas duas últimas décadas apontam para um quadro de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza no Brasil. Dessa forma, embora muito já se tenha feito, é imperativo que se busque aprimorar instrumentos que permitam a efetiva aplicação dos preceitos constitucionais.

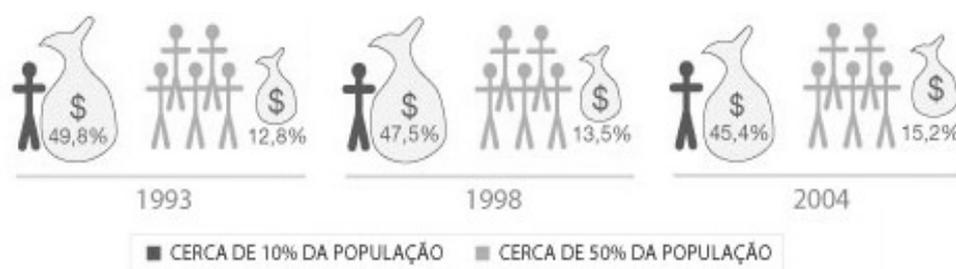
Não é demais ressaltar que os estudos na área de política pública já demonstraram que, em regra, os recursos públicos alocados nos programas sociais nem sempre alcançam os estratos mais pobres da população. Essa situação tem sido observada em avaliações de programas realizadas pelo TCU.

Em auditoria realizada no Programa Fome Zero, o TCU relatou, com base na linha de pobreza definida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que cerca de 54 milhões de brasileiros não teriam garantido o acesso diário a uma alimentação adequada, podendo em diferentes momentos serem submetidos à fome, seja do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Desse total, 24 milhões de pessoas incorporavam famílias que se encontravam abaixo da chamada “linha da indigência” (cuja renda familiar *per capita* era de até 1/4 do salário mínimo).

A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico (IPEA, 2000).

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/2004 demonstram uma pequena alteração na distribuição da renda no país entre o período de 1993 e 2004, apesar do índice de desigualdade social ainda permanecer elevado (ver figura a seguir). Em 1993, metade da população brasileira detinha 12,8% da renda nacional e 10% dos mais ricos conservavam 49,8% dessa renda. Já em 2004, a metade da população passou a apropriar 15,2% da renda (incremento de 2,4%), enquanto que os 10% mais ricos reduziram sua fatia para 45,4% (decréscimo de 4,4%).

Variação do Índice de Distribuição da Renda no Brasil durante o período 1993/2004



Fonte: <http://www.radiobras.gov.br> (em 25/11/2005)

Essa situação fez com que o Brasil apresentasse um coeficiente Gini de 59,3, colocando-o como a oitava maior desigualdade social do mundo, considerando os 128 países avaliados pelo último “Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (PNUD, 2005a)”. O Brasil apresentou situação favorável apenas em referência a seis países da África e à Guatemala. O país mais desigual do mundo, segundo o relatório, é a Namíbia, com um coeficiente Gini de 70,7. Os países menos desiguais são a Dinamarca e o Japão, com coeficientes de 24,7 e 24,9, respectivamente.

Observa-se, ainda, na citada publicação, que, em 2003, o Brasil passou de 72º para 63º no ranking que relaciona os países por Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em uma lista com 177 países. Historicamente, os dados mostram que o país melhorou sua posição em relação ao IDH nos últimos 14 anos, passando de 0,709, em 1991, para 0,764, em 2000, e para 0,792, em 2003. Na classificação internacional, o Brasil continua sendo um país de médio desenvolvimento humano. Em relação a outros países da América Latina e do Caribe, doze deles têm desempenho superior ao brasileiro, entre eles México (53º no ranking, IDH de 0,814), Cuba (52º no ranking, IDH de 0,817), Uruguai (46º no ranking, IDH de 0,840), Chile (37º no ranking, IDH de 0,854) e Argentina (34º no ranking, IDH de 0,863).

Com base no “Relatório de Desenvolvimento Humano - Brasil 2005 - Racismo, Pobreza e Violência” (PNUD, 2005b), verifica-se também que há uma combinação entre desigualdades regionais e raciais. Enquanto a população branca do Brasil apresentava um IDH de 0,814, esse

índice entre a população negra era de 0,703. Já um recorte por regiões mostra que o Brasil abriga, de um lado, a população branca do Sudeste, com desenvolvimento humano de 0,833 (equivalente à 37ª posição no ranking de países) e, de outro, a população negra do Nordeste, com desenvolvimento humano de 0,652 (equivalente à 115ª posição).

Outras situações de extrema desigualdade na sociedade brasileira também podem ser ilustradas a partir da publicação “Síntese de Indicadores Sociais 2004”, lançada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com relação ao esgotamento sanitário, por exemplo, pouco mais da metade das moradias urbanas brasileiras (55,3%) informaram utilizar esse serviço por rede geral, o qual não acompanhou a expansão do abastecimento de água, que alcançou 89,6% das residências. Acrescente-se que as diferenças regionais em termos de esgotamento sanitário são acentuadas: a Região Norte apresentou a situação menos favorável, com apenas 4,5% de domicílios que utilizam redes coletoras; já a Região Sudeste teve a posição mais favorável, com 80,8%. (IBGE, 2005).

Chama atenção ainda o fato de que, em 1996, o rendimento médio do trabalhador brasileiro chegava a R\$ 903 em termos reais. Já em 2004, de acordo com a PNAD, este rendimento correspondia a R\$ 733, havendo, portanto, uma variação negativa de 18,8%. Além disso, apurou-se que o rendimento médio da população ocupada por sexo ainda é um indicador de desigualdade de gênero no mercado de trabalho. Nos últimos anos, tem-se verificado que, apesar da maior escolaridade e avanço da inserção feminina no mercado de trabalho, as mulheres recebem um rendimento, em média, 30% inferior ao dos homens.

Em face desse quadro, vêm se tornando cada vez mais intensas as pressões sobre o setor público pela melhoria da qualidade dos serviços que ele presta diretamente aos cidadãos, dentro de um ambiente de limitação dos gastos públicos e de restrições orçamentárias à execução das políticas sociais. Essa situação e mais as dificuldades históricas de reversão do quadro social no país impõem o tema da criação de uma Lei de Responsabilidade Social, que levaria a ordem social a um patamar superior entre as ações estatais, podendo tornar-se também instrumento de paulatinas mudanças na forma de gestão pública.

6.2.2 Alguns desafios que se impõem à construção de um sistema de responsabilidade na gestão social

O processo de planejamento

O planejamento é considerado como pressuposto indispensável dentro do sistema em discussão, exigível no sentido de fixar metas para o gasto social, de definir os indicadores que serão utilizados para o controle das metas delineadas, além de estabelecer padrões de desempenho e mecanismos de gerenciamento, inclusive em termos de recursos orçamentários, na execução de programas governamentais que concorrem para o alcance dessas metas.

No caso brasileiro, tem-se, em termos históricos, que a forma de planejar a despesa pública implicava em processo alocativo que se restringia aos meios e aos processos, com pouca ênfase na apuração dos resultados trazidos à sociedade. Com a promulgação da CF de 1988, houve um

incremento de valorização do planejamento da ação governamental nos três níveis de governo a partir da criação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, instrumentos que privilegiam o aspecto gerencial do orçamento público.

Nesse contexto, surge a necessidade de um elemento que sirva de elo entre os citados títulos legais em matéria orçamentária e entre estes e a atividade de gestão governamental, a funcionar como orientador da alocação e do controle dos gastos. Esse elemento passa a ser o Programa, conceituado como o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema, o qual constitui uma unidade básica de gestão, com responsabilidade pelo desempenho e transparência das ações de governo.

Além de proporcionar maior racionalidade e eficiência à administração, o ordenamento das ações de governo por programas visa também fortalecer o processo de *accountability*, ampliando a visibilidade dos resultados e benefícios sociais e dotando de maior transparência a aplicação dos recursos públicos. Constitui-se, assim, em instrumento que vai ao encontro do controle democrático do governo e favorece a responsabilização por desempenho.

O processo de responsabilidade na gestão social que se pretende implantar no Brasil passa preliminarmente pela definição e normalização de Metas Macrossociais para o país, a exemplo das Metas Fiscais e Macroeconômicas (como superavit primário, crescimento do PIB, taxa real de juros e taxa de câmbio), que com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) passaram a integrar permanentemente o corpo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mediante anexo específico.

A inclusão de metas sociais nos instrumentos de planejamento orçamentário deve ser uma preocupação do Poder Executivo, conforme recomendado pelo TCU em auditoria realizada no Programa Fome Zero, oportunidade em que foram avaliados aspectos sobre a política nacional de segurança alimentar. Na ocasião, houve posicionamento desta Corte de Contas quanto à necessidade de se instrumentalizar aquela política, de forma clara, nos planos e orçamentos públicos, indo além de referência programática, definindo compromissos e metas de desempenho, amparadas legalmente e de cumprimento compulsório.

O IPEA, por meio do documento denominado Radar Social, elegeu 50 indicadores sociais, baseados em 22 problemas considerados graves, que se destacaram nas análises das séries históricas do IBGE. Esses indicadores poderiam servir de apoio, de forma individual ou agregada, para orientar os compromissos sociais do Estado brasileiro ao longo da implementação do plano plurianual. A partir daí, as Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas definiriam os “mínimos sociais” a serem atingidos e vinculariam essas metas ao seu respectivo plano plurianual. Instâncias de monitoramento e controle avaliariam os resultados efetivos atingidos, no mínimo, a cada ano, subsidiando os órgãos de controle externo a emitir um juízo de valor quanto a esses resultados e ao desempenho dos programas vinculados.

Cabe ainda assinalar que o advento de uma LRS não pressupõe grandes mudanças nos instrumentos vigentes de planejamento, pois imagina-se que, quando da sua implementação, apenas será proposta a criação de anexos específicos, evidenciando as metas macrossociais que vierem a ser estabelecidas e a priorização de programas que concorrem para o seu alcance.

Uma das dificuldades que se apresentam para esse processo constitui-se no planejamento das administrações municipais, que, na maioria, ainda se mostra precário (MILESKI, 2003). A institucionalização de um plano plurianual, nos vários níveis administrativos dos entes da Federação, ainda constitui desafio ao processo de planejamento público. É desejável também que seja estabelecido, para as três esferas de governo, a adoção de categorias classificatórias comuns em relação à estrutura programática, o que já acontece com relação à classificação das receitas e despesas, sendo que esse avanço passa pela revisão da Lei n.º 4.320/64 (GIACOMONI, 2004). A não observância ou adequação desses meios representaria um risco à efetividade do processo de instauração da responsabilidade social.

A Caixa Econômica Federal, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, promoveu a pesquisa “Modernização da gestão, transparência e uso de tecnologia em governos municipais”, em face da baixa capacidade de gestão e de gerenciamento de projetos apresentados por um número expressivo de municípios. Os resultados apresentaram alguns desafios à modernização da máquina pública municipal, que são há muito conhecidos nas três esferas de governo. Cita-se a dificuldade de modificar a cultura organizacional, a resistência à descentralização, a burocracia, o despreparo do servidor e as dificuldades de se atuar de forma matricial.

Recentemente, algumas iniciativas vêm sendo tomadas pelo Governo Federal com o intuito de desenvolver mecanismos compatíveis com os novos princípios que regem a Administração Pública. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) apoiou, em 2005, programa de capacitação para elaboração de planos plurianuais municipais, dentro do esforço de se construir um planejamento mais federativo e visando à criação de condições necessárias ao cumprimento da CF de 1988.

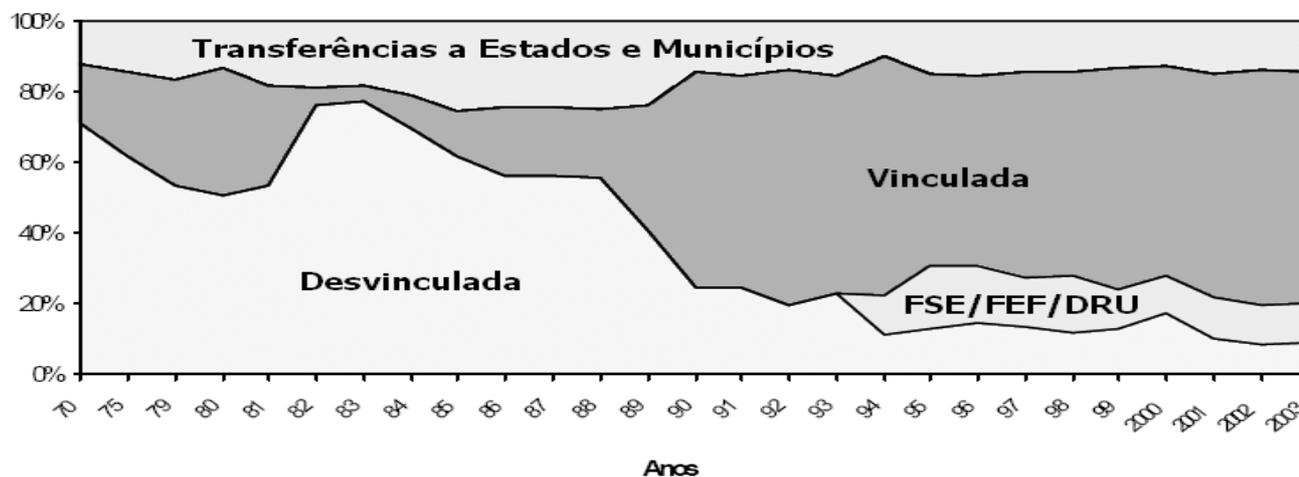
Essas iniciativas são oportunidades também para os Pactos de Concertamento, previstos na Lei que instituiu o PPA 2004 - 2007, com o objetivo de implementar programas selecionados em comum acordo com os três entes da federação. Esta é uma das possibilidades de melhoria do processo de gestão. O indutor desse processo tem sido o MPOG, o qual deve contar também com o esforço dos ministérios setoriais.

Entre as diretrizes que orientam a formulação dos Pactos estão a sub-regionalização do gasto dos programas pactuados a partir do PPA do Governo Federal e do PPA estadual, e a priorização, por parte da União, de um número limitado de programas a serem selecionados, preferencialmente, a partir das Metas Presidenciais. Essas iniciativas são implementadas à luz das práticas gerenciais que deverão subsidiar a gestão pública.

Cabe observar, no entanto, a necessidade de maior consistência na formulação dos programas no nível federal, haja vista que, na análise preliminar do projeto de revisão do PPA 2004/2007 para o exercício de 2005, apresentada na Nota Técnica Conjunta Nº 16/2004 - Subsídios para apreciação do PL Nº 51/2004-CN (PLOA PARA 2005), destacou-se que o Poder Executivo alterara 347 dos 382 programas do Plano. Essa constatação reflete a baixa consistência na formulação e formatação dos programas governamentais, o que dificulta, do ponto de vista técnico, tanto o seu monitoramento e avaliação, quanto a articulação pretendida entre os três entes federados na forma dos Pactos de Concertamento.

Outro aspecto que tem sido apontado, com frequência, como limitação ao estabelecimento de compromissos no âmbito de determinadas funções de governo diz respeito à flexibilidade alocativa dos recursos orçamentários, ou seja, à capacidade do poder público de alocar receitas em determinados programas sociais. Tal flexibilidade, no orçamento do Governo Federal, é afetada por dois tipos de restrições: a) pela vinculação de receitas; e b) pelo montante de despesas constitucional e legalmente obrigatórias. Conforme observa-se pela análise do gráfico a seguir, o orçamento federal, a partir da Constituição de 1988, passou por um processo de redução no grau de discricionariedade alocativa dos recursos. Em 1988, 55,5% das receitas do Tesouro eram desvinculadas, enquanto que, em 2003, essa parcela não ultrapassava os 20,0%.

Evolução histórica do nível de vinculação das receitas orçamentárias do Governo Federal (período de 1970 a 2003)



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal, 2003, p.6

Levantamento realizado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) mostra que essa série histórica esteve atrelada a diversas restrições quanto ao livre uso da receita, como as vinculações e transferências constitucionais que, somadas aos gastos de pessoal e benefícios previdenciários, entre outros, tornaram o processo de destinação de recursos extremamente rígido, dificultando o seu direcionamento de acordo com as necessidades e prioridades vigentes.(BRASIL, 2003, p.6).

Em que pese aos argumentos quanto às restrições ocasionadas pela vinculação orçamentária, tem-se fortalecido a institucionalização das políticas sociais e proporcionado avanços ao atendimento da população, graças à garantia de continuidade da transferência dos recursos. Tal sistemática reveste, pois, de caráter obrigatório a natureza autorizativa do orçamento para algumas áreas sociais, como saúde e educação, o que deveria contribuir para maior efetividade dos resultados dos programas a elas vinculados.

No entanto, para garantir a abrangência necessária das ações governamentais, com a qualidade e a tempestividade desejadas na prestação dos serviços públicos, verifica-se, nos trabalhos realizados pelo TCU voltados à avaliação de programas, o esforço do Executivo Federal em regulamentar mecanismos de repasse de recursos para os demais entes federados, sem que se

observem, na mesma medida, esforços tanto das instâncias federais quanto das demais esferas de governo em fomentar, na extensão necessária, as condições que possibilitem o controle e o monitoramento dos resultados.

Demonstrativo da execução orçamentária da União - por Categoria Econômica (Despesas Correntes e Despesas de Capital), Grupo Natureza de Despesa (GND) e Modalidade de Aplicação (Aplicação Direta e Transferências) - exercício 2005

(em R\$)

GND	Descrição	Liquidado (R\$)	% GND/Total Geral
Despesas Correntes			
1-	Pessoal e Encargos Sociais	94.068.460.188	8,5%
	Aplicação Direta	94.037.880.444	8,5%
	a) Vencimentos e vantagens fixas - civil e militar	42.153.115.917	3,8%
	b) Benefícios previdenciários ¹	41.715.534.843	3,8%
	c) Sentenças Judiciais	4.444.491.760	0,4%
	d) Outras despesas	5.724.737.924	0,5%
	Transferências voluntárias/ descentralização e outras ²	30.579.744	0,0%
2-	Juros e Encargos da Dívida	89.839.644.291	8,1%
3-	Outras Despesas Correntes	334.624.223.075	30,2%
	Aplicação Direta	213.120.820.499	19,3%
	a) Benefícios previdenciários ³	142.485.443.772	12,9%
	b) Sentenças judiciais	4.792.290.107	0,4%
	c) Outros despesas	65.843.086.620	5,9%
	Transferências constitucionais ou legais ⁴	89.507.157.446	8,1%
	Transferências voluntárias/descentralização	31.996.245.130	2,9%
	Total Despesas Correntes	518.532.327.554	46,9%
Despesas de capital			
4-	Investimentos	17.322.104.949	1,6%
	Aplicação Direta	9.897.123.258	0,9%
	Transferências voluntárias/descentralização	7.424.981.691	0,7%
5-	Inversões Financeiras	21.827.056.812	2,0%
	Aplicação Direta	21.827.056.812	2,0%
	Transferências voluntárias/descentralização	0	0,0%
6-	Amortização da Dívida	549.109.241.437	49,6%
	Total Despesas de Capital	588.258.403.198	53,1%
	Total Aplicação Direta	977.831.766.741	88,3%
	Total Transferências constitucionais ou legais	89.507.157.446	8,1%
	Total Transferências voluntárias/descentralização	39.451.806.565	3,6%
	Total Geral	1.106.790.730.752	100,0%

Fonte: Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União / Câmara dos Deputados

Observações:

Benefícios previdenciários (GND 1) - inclui o pagamento de inativos e pensionistas da União e outras contribuições (elementos de despesa 01, 03 e 07, relativos a aposentadorias, reformas, pensões e contribuições).

Transferências voluntárias, descentralização e outras - inclui todas as transferências a estados, municípios, Distrito Federal, instituições privadas, instituições multigovernamentais e ao exterior - exclusive o elemento de despesa 81 (distribuição de receitas - FPM, FPE, Fundef e outras).

Benefícios previdenciários (GND 3) - inclui a previdência social básica (elementos de despesa 01, 03 e 05, relativos a aposentadorias, reformas, pensões e outros benefícios).

Transferências constitucionais ou legais - inclui todas as transferências a estados, municípios, Distrito Federal contabilizadas no elemento de despesa 81.

Observa-se, na tabela anterior, que a execução da despesa orçamentária da União em 2005 alcançou o montante de R\$ 1.106,8 bilhões, representando 67,7% do total dos créditos autorizados para o exercício. Nessa composição, destacam-se despesas financeiras relacionadas a Juros, Encargos e Amortização da Dívida Interna e Externa, que totalizaram R\$ 638,9 bilhões, perfazendo 57,7% da despesa da União.

A adição a este valor dos gastos com benefícios previdenciários (R\$ 184,6 bilhões), com pagamento de sentenças judiciais (R\$ 9,2 bilhões), com as transferências constitucionais e legais (R\$ 89,5 bilhões), com as transferências voluntárias e recursos descentralizados (R\$ 39,4 milhões) resulta em um total de recursos liquidados da ordem de R\$ 961,6 bilhões, ou seja, 86,9% da despesa efetiva. Esses dados apontam para uma reduzida margem de recursos executados diretamente pela União em outras despesas de custeio (serviços e consumo) e investimento, notadamente, R\$ 75,7 bilhões, o que significa 6,8% do total da despesa liquidada.

Cabe ainda uma análise comparativa entre os recursos destinados a outras despesas correntes (excluindo benefícios previdenciários e sentenças judiciais), investimentos e inversões financeiras, executados diretamente pela União, e as transferências a outras esferas de governo e entidades - tanto de caráter compulsório quanto voluntário. A análise dos dados mostra que R\$ 97,5 bilhões foram executados diretamente pela União, enquanto R\$ 129,0 bilhões foram transferidos. Essa informação confirma a necessidade de se instituir parâmetros de controle dos resultados da ação pública que alcance os três níveis de governo, considerando a limitação de recursos para livre aplicação, o montante dos recursos transferidos e a importância das políticas descentralizadas.

A fim de demonstrar a baixa efetividade das ações governamentais e reforçar a necessidade do monitoramento das políticas, citam-se as constatações objeto da auditoria realizada nas ações de Atenção à Saúde Mental, a qual trouxe dados que sugerem a resistência da lógica hospitalocêntrica na prestação desse tipo de serviço, apesar do objetivo de reversão desse modelo em prol da atenção extra-hospitalar ao portador de transtornos mentais. Uma das estratégias para o alcance desse objetivo seria a integração das equipes dos centros de atendimento extra-hospitalares com as equipes da atenção básica de saúde, o que vem ocorrendo de forma tímida, tendo sido apontado como prováveis causas a falta de adesão dos gestores municipais ao modelo proposto, a falta de capacitação das equipes e de interiorização de profissionais de saúde. Constatou-se também que, apesar do número de leitos em hospitais psiquiátricos vir diminuindo, os gastos do Sistema Único de Saúde (SUS) em Saúde Mental ainda são direcionados, em sua maior parte, para internação. Essas conclusões revelam, sobretudo, a dificuldade de absorção de novos conceitos em termos de

prestação de serviços públicos, apesar dos esforços para alocação de recursos na área de saúde, inviabilizando o alcance dos objetivos previstos no PPA.

Também o monitoramento da avaliação realizada no Programa Saúde da Família (PSF), criado em 1994 no âmbito do Ministério da Saúde, concluiu quanto à dificuldade de compreensão e assimilação da estratégia do Programa pelos profissionais de saúde e pelo público-alvo, e, nesse sentido, constatou-se a resistência e/ou dificuldade dos funcionários remanescentes das unidades tradicionais em aceitar o modelo proposto pelo Programa, o que faz com que as equipes acabem dando continuidade à forma de atendimento dos antigos postos de saúde. O PSF constitui a estratégia central do processo de reorganização do SUS e de municipalização das ações de saúde na atenção básica, em substituição ao modelo tradicional de assistência, hospitalocêntrico e orientado predominantemente para a cura de doenças.

Em 2001, existiam 11.285 Equipes do Saúde da Família (ESF), atuando em 3.684 municípios, representando 55,36% dos municípios brasileiros. Em 2004, passaram a 21.180 ESF, em 4.464 municípios, correspondendo a 80,14%. O estudo revelou que, paralelamente ao aumento da cobertura populacional, contrariamente ao esperado, apresentou-se tendência de queda na média de visitas médicas domiciliares e de crescimento da média de consultas realizadas pelos médicos nas Unidades de Saúde da Família.

A estratégia do Programa preconiza o incremento da capacidade resolutiva das visitas domiciliares, o que deveria redundar em menor demanda por consultas nas Unidades. Essas evidências objetivam demonstrar que não obstante tenha havido uma forte expansão do Programa, os resultados alcançados não refletem os objetivos pretendidos. Reforça, portanto, a necessidade de um sistema de monitoramento e avaliação compatível com a forma de implementação e execução da despesa pública.

Há que se destacar que a ação governamental só tem sentido se realizada com base nas demandas concretas da população, em termos, por exemplo, de saúde, educação, segurança, saneamento básico, habitação, enfim, direcionada para a solução daqueles problemas cuja satisfação vai se traduzir em melhoria da qualidade de vida do cidadão (AMARAL, 2003). A rigidez orçamentária, portanto, pode ser um limitador para que o gestor público alcance os “mínimos sociais” pactuados, impedindo uma alocação mais eficiente dos recursos disponíveis.

Essa limitação mostra-se presente no financiamento de programas de construção de moradias e de melhorias habitacionais voltados à população de baixa renda, conforme diagnóstico do TCU quando da realização de auditoria no Programa Morar Melhor. Nesse trabalho, o Tribunal verificou que um dos problemas enfrentados dizia respeito à falta de fundo orçamentário próprio para a área de habitação popular, o que gerava a concorrência por recursos com outras áreas do governo.

O Programa vem conseguindo ter um aporte maior de recursos devido às emendas parlamentares, que ampliam significativamente as dotações inicialmente consignadas no Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional (acréscimos que, por exemplo, chegaram a 292,6% e 1.244,6%, respectivamente, nos orçamentos de 2002 e 2003). Apesar desse expediente, a maioria das emendas nem sempre proporciona o impacto social desejado junto à comunidade

atendida, tendo em vista que o pequeno valor individual (em média de R\$ 169,2 mil) limita o gestor local à elaboração de projetos pontuais, de abrangência restrita a um número reduzido de famílias.

Outra situação de risco, conforme alerta Giacomoni (2004), diz respeito ao tratamento a ser dado, no PPA, às despesas de capital e às outras despesas delas decorrentes, haja vista que qualquer investimento hoje realizado exigirá, no futuro, recursos consignados à sua operação, manutenção e conservação. A não observância dessa questão gera desperdícios de recursos públicos e compromete a sustentabilidade dos investimentos realizados, como foi apontado pelo TCU no estudo de viabilidade realizado no Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Em que pese ao Governo Federal conceder financiamento aos municípios para a criação de aterros sanitários e usinas de reciclagem, a falta de previsão de recursos no plano municipal para a manutenção desses empreendimentos, considerada de alto custo, leva a sua prematura desativação ou à inutilização dos equipamentos instalados, podendo trazer mais prejuízos do que benefícios à comunidade atendida, em razão do alto potencial de se transformarem em novos lixões.

Essa problemática também foi diagnosticada na auditoria realizada no Programa Energia das Pequenas Comunidades, onde o TCU comprovou que muitos dos sistemas fotovoltaicos instalados estavam inoperantes ou apresentavam baixa eficiência operacional, conseqüência da falta de previsão de recursos para a manutenção e assistência técnica aos equipamentos instalados, não havendo a designação de responsáveis por tais tarefas no desenho do programa. Têm-se, então, comunidades contempladas com equipamentos onde o programa não tem qualquer efetividade.

Já a auditoria realizada no Programa Saneamento Básico observou que, apesar de haver previsão normativa quanto à estratégia de manutenção das obras, custos operacionais envolvidos e fontes de receitas, na prática os termos de convênio são tratados como mais uma formalidade a ser cumprida pelos convenentes.

Merecem também atenção as inconsistências apontadas pelo TCU nos atributos de programas de governo previstos na Lei n.º 10.933/2004, que aprovou o Plano Plurianual 2004/2007. O estudo realizado em 2004 constatou que, dos 308 programas finalísticos, apenas 176 (57,1%) apresentavam os atributos considerados suficientes para uma adequada avaliação de seu desempenho. Observou-se que as metas estabelecidas para os programas, mesmo aquelas quantitativas (que exigem menor capacidade técnica e operacional de mensuração), ainda não são informações totalmente disponíveis ou confiáveis.

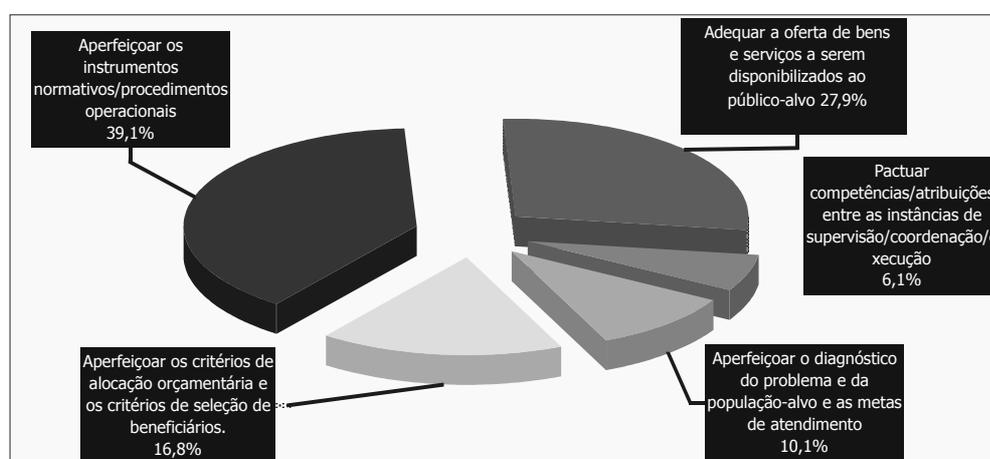
Quanto aos indicadores de desempenho definidos para os programas, do total de 672 identificados, 352 indicadores (52,4%) apresentavam os atributos completos e os demais 320 (47,6%) tinham atributos incompletos, chamando maior atenção o fato de que 222 indicadores (33,0%) não possuíam data de apuração, valor de referência e meta para 2004. Acrescente-se que, a análise das revisões efetivadas no PPA 2004/2007 para o exercício de 2005 demonstrou que, de 810 indicadores analisados, 273 são novos (33,7%) e 18 foram redefinidos.

Em face desses resultados, a avaliação do alcance de metas pode ficar prejudicada por falta de meios adequados à mensuração dos resultados alcançados. A avaliação de desempenho de um programa consiste, dentre outros aspectos, em verificar o *quantum* foi cumprido de sua programação física e financeira e se o indicador do problema movimentou-se na direção e na

intensidade esperadas, com vistas a atingir o objetivo estabelecido para o horizonte temporal do plano.(GARCIA, 2001).

Cumprir destacar que, nas 45 avaliações de programas realizadas pelo TCU no período de 2000 a 2005, foram expedidas diversas recomendações pelo Plenário desta Corte de Contas para aperfeiçoar aspectos vinculados à concepção desses programas. Em 22 programas, mais de 30% dos comandos eram referentes a essa dimensão. A maioria das medidas direcionadas a esse aspecto, 39%, objetivou aperfeiçoar os instrumentos normativos e ajustar procedimentos operacionais pouco contemplados no processo de planejamento das ações.

Perfil das recomendações do TCU voltadas ao aperfeiçoamento da concepção de programas de governo - 2000/2005



Fonte: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo/TCU

Outro aspecto que se sobressai quanto à concepção dos programas é a necessidade de adequação da oferta de bens e serviços a serem oferecidos à população (27,9%), em geral pela inclusão de serviços não previstos ou pela necessidade de aperfeiçoamento dos conceitos que envolvem a construção do programa. Além dessas, são expressivas as recomendações com a finalidade de aperfeiçoar os critérios de alocação orçamentária e de seleção de beneficiários (16,8%).

Entre as recomendações inerentes à etapa de concepção das ações, ressaltam-se, quanto ao Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, a necessidade de adoção de critérios equitativos para a definição do tamanho das equipes dos centros e serviços de referência e para a transferência de recursos a estados e municípios, considerando, inclusive, o tamanho de suas populações e a demanda potencial; a previsão de assistência jurídica às equipes dos centros e serviços de referência e aos beneficiários e a definição clara das atribuições do Programa no que concerne aos limites do atendimento psicossocial e terapêutico.

O Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, da mesma forma, foi objeto de recomendação acerca da necessidade de orientar os gestores estaduais e municipais quanto à observância do critério de seleção de beneficiários (1/2 salário mínimo *per capita*) para priorizar o atendimento da população carente. Também o Programa Bolsa Família foi objeto de recomendação

quanto ao estabelecimento de critérios para inclusão de beneficiários. Apontou-se, na avaliação procedida neste Programa, a necessidade de se prever, nas parcerias negociadas com os governos estaduais, os procedimentos esperados para que estes pudessem cumprir suas atribuições. Deve ser ressaltado que o acompanhamento procedido demonstrou que esta recomendação foi providenciada, estando as demais em processo de implementação.

Ressalte-se ainda a questão da cobertura dos programas. Verifica-se nos trabalhos realizados, que as ações governamentais mostram-se tímidas em relação a dimensão do problema a ser enfrentado.

Além dos aspectos já mencionados, sabe-se que uma ordem voltada à responsabilidade social contempla não só os objetivos e as prioridades do governo para a área social, mas também os meios para o controle da eficiência alocativa e operacional dos recursos orçamentários consignados anualmente pela Lei Orçamentária Anual (LOA) àqueles programas. Nesse sentido, a formalização dos programas, que são estratégias para alcance dos objetivos definidos, necessita prever, devidamente, os instrumentos necessários.

A eficiência na alocação de recursos deve contemplar também as alterações promovidas a conta de créditos adicionais e decretos de limitação de empenho. Nesse ponto, o contingenciamento anual decretado pelo Governo Federal vem retardando, ou ainda, impossibilitando a execução de parte da programação de despesas discricionárias, ou não legalmente obrigatórias, previstas na Lei Orçamentária.

Nessa questão, há falta de transparência acerca de quais programas ou ações serão afetados pelo contingenciamento, pois a programação orçamentária e financeira é demonstrada somente em nível de ministério. A não publicação do rateio dos cortes por programa dificulta a atuação das instituições de controle externo no acompanhamento da execução orçamentária e na etapa de pagamento das obrigações inscritas em Restos a Pagar. Priva também a sociedade de uma informação necessária e relevante para o adequado exercício do controle social sobre os atos da Administração Pública.

É necessário acrescentar que a transparência da informação no processo de contingenciamento em 2005 sofreu sensível piora em relação aos anos anteriores. Evidência desse fato está na falta de informação dos Decretos nº 5.379/2005 e nº 5.655/2005 (respectivamente, o primeiro e último publicado pelo Poder Executivo, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira) quanto às dotações aprovadas na LOA por órgão. Essa informação é necessária para que se possa fazer comparações com a limitação de movimentação e empenho imposta. Além disso, não estabelecem limites separados para investimento e despesas de custeio e nem distinguem essas despesas por fontes de recursos.

Relevante questão intrínseca à legislação brasileira é que o orçamento autoriza os gastos para determinada política, mas não obriga o executivo a gastar naquela área. Na prática, o orçamento apenas é uma indicação e, muitas vezes, os cortes são feitos nas áreas sociais prioritárias. A tabela seguinte aponta que, dos 296 programas finalísticos integrantes da LOA/2005 (excluídos aqueles relativos a operações especiais e pagamento de pensionistas e inativos da União), 50 deles (16,9%) apresentaram uma execução orçamentária menor que 50,0% da dotação consignada, o que

significou, em termos de materialidade, R\$ 1,54 bilhão de recursos não utilizados. Ampliando a linha de corte para 70,0%, tem-se que 102 programas (34,3%) ficaram com uma execução orçamentária abaixo desse patamar, o que representou um montante de R\$ 7,77 bilhões (51,8%) dos R\$ 15,0 bilhões autorizados para aplicação nesses programas.

**Demonstrativo da execução orçamentária dos programas finalísticos (exclusive
“Operações Especiais” e “Previdência de Inativos e Pensionistas da União”)
por faixa percentual - exercício 2005**

Faixas % execução orçamentária	Quantidade de programas	% sobre total	Lei+Créditos 2005 (R\$)	Liquidado (R\$)	% Liquidado/ Lei+Créditos
0 a 10%	9	3,0%	708.995.173	21.826.165	3,1%
10 a 20%	7	2,4%	222.585.207	35.408.303	15,9%
20 a 30%	6	2,0%	646.779.547	180.083.225	27,8%
30 a 40%	12	4,0%	915.212.399	333.910.844	36,5%
40 a 50%	16	5,4%	2.151.809.631	968.612.568	45,0%
50 a 60%	24	8,1%	5.216.072.198	2.867.831.323	55,0%
60 a 70%	28	9,4%	5.137.713.980	3.367.071.932	65,5%
70 a 80%	50	16,8%	12.858.218.544	9.780.682.656	76,1%
80 a 90%	71	23,9%	45.172.959.594	38.558.555.159	85,4%
90 a 100%	73	24,9%	218.662.317.773	216.517.636.501	99,0%
Total	296	100,0%	333.951.027.136	314.590.154.871	94,2%

Fonte: Sigplan/MPOG; Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União/Câmara dos Deputados

Para a cobertura de despesas de custeio (despesa necessária à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração), no grupo “outras despesas correntes”, e de investimento, a LOA/2005 alocou R\$ 252,7 bilhões aos 296 programas finalísticos analisados. Observa-se que a restrição na execução desses programas foi maior em gastos com investimentos, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, se comparado com gastos de custeio (ver tabela a seguir). Observa-se ainda que programas afetos a determinados ministérios, por suas finalidades, deixaram de utilizar valores consideráveis em suas dotações de investimento, como no caso do Ministério dos Transportes (R\$ 1,4 bilhão, 20,7% do valor orçado), do Ministério das Cidades (R\$ 1,1 bilhão, 40,4% do valor orçado) e do Ministério da Integração Nacional (R\$ 879,0 milhões, 35,5% do valor orçado).

Demonstrativo da execução orçamentária dos programas finalísticos (exclusive “Operações Especiais” e “Previdência de Inativos e Pensionistas da União”) por grupo natureza de despesa - outras despesas correntes e investimento - exercício 2005

Grupo Natureza de Despesa	Lei+Créditos 2005 (R\$)	Liquidado (R\$)	% Liquidado/ Lei+Créditos
Outras Despesas Correntes (GND 3)	230.173.656.121	225.335.337.455	97,9%
Investimento (GND 4)	22.533.673.083	16.590.131.191	73,6%
Total	252.707.329.204	241.925.468.646	95,7%

Fonte: Sigplan/MPOG; Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União/Câmara dos Deputados

Nota: Despesas Correntes (GND 3) é uma categoria da classificação econômica da despesa, que agrupa vários detalhamentos pertinentes às despesas de custeio das entidades do setor público, excluídos aqueles relativos a vencimentos e encargos com pessoal (GND 1) e juros da dívida (GND 2).

O reflexo negativo dessa medida para a eficácia dos programas sociais já foi objeto de pronunciamento do TCU em diversas avaliações de programas de governo, como no caso do Programa Morar Melhor. Nesse Programa, situação que chamou atenção da auditoria foi o percentual de recursos financeiros retidos nas contas de contratos com obras atrasadas, paralisadas e não-iniciadas, chegando a cerca de 121,2 milhões, o que representava 26,5% da execução financeira do período 2000/2003. O TCU constatou que tal situação vinha gerando morosidade e solução de continuidade na implementação dos projetos, causados, por um lado, pelo Governo Federal, devido à intermitência do fluxo financeiro de liberação dos repasses e ao contingenciamento do orçamento, e, por outro lado, pelo ente executor, dada a reduzida capacidade de gerar recursos para alocação a título de contrapartida obrigatória e a dificuldade de resolver pendências técnicas e documentais.

A falta de recursos financeiros, em volume e tempestividade compatíveis com os cronogramas pactuados nos contratos de repasse ou convênios firmados entre a União e os estados e municípios, produz dificuldades no cumprimento de metas e prazos acordados, gerando obrigações em exercícios futuros, além de trazer prejuízos a famílias quanto ao atraso ou interrupção no recebimento de serviços públicos.

Essa situação coincide com o resultado da análise dos fatores que prejudicaram a execução dos programas durante a vigência do PPA 2000/2003 realizada pelo MPOG. Em todos os exercícios, o contingenciamento orçamentário foi a principal restrição ao lado do atraso na liberação dos recursos. Em 2002 e 2003, o impacto dessas medidas no resultado das ações de governo foi inquestionável, conforme o gráfico.

Histórico das principais restrições à execução dos programas de governo - 2000/2003



Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG), Avaliação PPA, fevereiro 2005

Aqueles que se dedicam ao estudo da matéria ressaltam que a instauração de uma ordem voltada aos princípios de responsabilidade social representaria uma exigência intrínseca ao modelo gerencial que se pretende consolidar no Brasil, que poderá, com base em comando legal e ao longo de um processo de implantação direcionado, contribuir para a superação dos conhecidos aspectos do planejamento estatal aqui considerados, que influenciam, de forma ampla, os resultados da ação governamental.

A atuação dos conselhos setoriais

O modelo de responsabilidade na gestão social que hoje se discute prevê que os conselhos setoriais deverão acompanhar o cumprimento das metas e proceder a avaliação de relatório anual quanto aos resultados alcançados, apresentado pelo Poder Executivo. Uma vez reforçado o papel dos conselhos para acompanhamento das ações governamentais, o adequado funcionamento do sistema dependerá da constituição e do regular funcionamento dos conselhos setoriais.

Os conselhos existem com diferentes propósitos. Há os conselhos vinculados aos programas governamentais e os de controle de políticas públicas, como saúde, educação e assistência social. Há também os chamados “temáticos”, como direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, meio ambiente, idoso e outros.

A instituição dos conselhos, determinada pela legislação federal, com caráter deliberativo e paritário, como condição para transferência de recursos intergovernamentais, tem o potencial institucional de influenciar as tomadas de decisões do poder executivo municipal e estadual na gestão da política local e ampliar o número de atores sociais a serem considerados.

É comum, nas auditorias operacionais efetuadas pelo TCU, a constatação de que, em vários municípios, os conselhos foram constituídos apenas formalmente, mas não desempenham suas atribuições, deixando de realizar reuniões e de fiscalizar a aplicação dos recursos federais.

Verifica-se também que, em algumas situações, há participação de secretários municipais e a interferência de prefeitos na gestão dos conselhos, o que compromete a imparcialidade das decisões. O fortalecimento do controle social tem sido um dos objetivos das recomendações do TCU nos processos dessa natureza.

Aos responsáveis pelo Programa Banco de Alimentos, por exemplo, foi solicitado que se incluía, como orientação para a estruturação administrativa dos bancos de alimentos, o conselho gestor paritário, composto por representantes do poder público, do empresariado e da sociedade civil, com caráter deliberativo, com vistas a conferir maior sustentabilidade aos bancos de alimentos implantados, mediante maior participação e apoio social.

No Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste observou-se que os regulamentos dos conselhos não reservam à União prerrogativa para escolher seus representantes nos conselhos de turismo. Verificou-se, também, a possibilidade de a totalidade dos conselheiros representantes dos municípios, do setor privado e da sociedade civil serem substituídos simultaneamente, o que representa risco de perda de memória desses segmentos e de captura dos novos conselheiros pelos representantes dos entes estatais. Foi sugerido, então, que se promovam alterações nos regulamentos dos conselhos de turismo, para que os representantes do Governo Federal nesses conselhos sejam indicados pelas pastas com interesse direto no Programa, com a participação de representantes do Ministério Público Federal.

Já, no Programa Novo Mundo Rural, procurou-se fortalecer o acesso da população às informações acerca das obras e serviços de engenharia executados nos assentamentos rurais e a instituição de canais de comunicação direta da população assentada em projetos de reforma agrária com o órgão gestor. Nesse caso, em razão das distâncias e da própria configuração dos assentamentos, foram bastante notadas as conseqüências da falta de acesso à informação pela população beneficiária para o controle dos serviços prestados.

Sobre a dificuldade de se efetivar a atuação dos conselhos, citamos os resultados de pesquisa sobre o perfil dos conselhos municipais de Educação, realizada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e lançada em 2005. Dos 5.561 municípios brasileiros apenas 2.425 (44%) criaram conselhos municipais de educação e destes, 1.369 (25%) estão em pleno funcionamento. Informa também que 1.056 conselhos instituídos não estão ativos por falta de capacitação profissional. Os dados demonstram, também, que 22% dos conselhos têm como presidente o secretário de educação e em 10% o titular é indicado pelo prefeito.

A Região Sudeste é a que mais possui conselhos de educação (70% dos municípios) e os municípios nordestinos são os que menos formam conselhos (49%). Tal situação também foi diagnosticada na auditoria realizada no Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência. Dos 87 conselhos de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência, 66 (75%) situam-se na Região Sudeste, não havendo conselhos instalados na Região Norte.

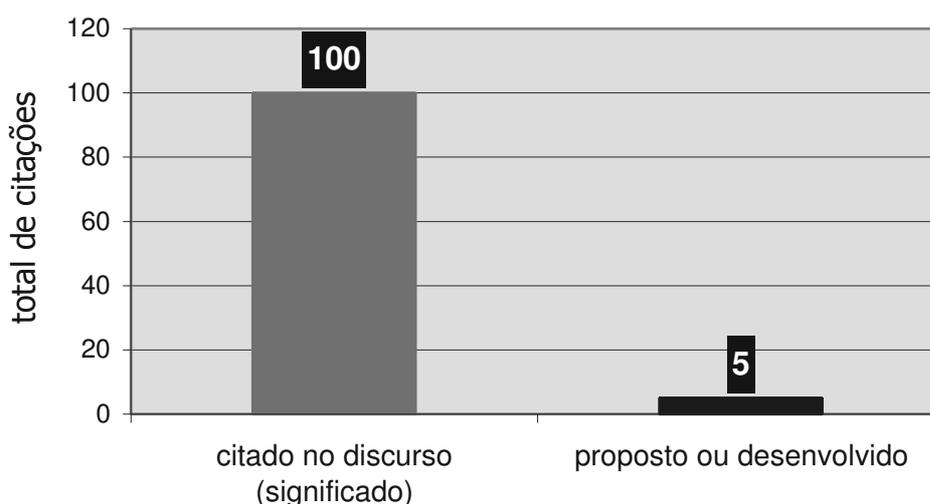
Outro problema encontrado, em geral nos municípios mais carentes, constitui-se na baixa capacidade técnica de seus conselheiros. Muitos deles não possuem capacitação quanto aos procedimentos administrativos e legais a que estão sujeitos os conselhos e os gestores municipais. Muitas vezes, desconhecem o próprio papel do conselho e suas atribuições. Segundo o MEC, vários

municípios desativam os conselhos de educação por falta de capacitação dos conselheiros, por dificuldade de acesso à legislação educacional ou pela falta de preparo para interpretação dessas leis. Acrescente-se a esses fatores a falta de recursos que prejudica as atividades de fiscalização afetas à área de atuação dessas entidades.

Colocam-se como desafios aos conselhos no Brasil superar a fragmentação das ações, envolver entidades e pessoas na defesa dos interesses da sociedade, ampliar o acompanhamento e o envolvimento com as várias instâncias do Executivo, garantir a autonomia e a independência política e econômica perante os Poderes Legislativo e Executivo e reforçar o seu papel de co-gestor das demandas da população.

Em relação à institucionalização de mecanismos de participação e controle social, a pesquisa promovida pela CEF e STN demonstra que, nos municípios com até 50.000 habitantes, o tema foi incorporado ao discurso, mas não à prática dos gestores (de 100 citações quanto à participação, apenas em cinco situações foram desenvolvidas ações concretas nesse sentido), conforme o gráfico.

Mecanismos de participação social - comparação entre discurso e prática



Fonte: Apresentação da pesquisa realizada pela CEF/STN/UFBA/Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes

Apesar dessas dificuldades, é inerente à concepção do estado de responsabilidade social a criação e o fortalecimento de instrumentos que favoreçam a participação da sociedade em seu processo de acompanhamento e fiscalização. Os conselhos municipais e estaduais são a ferramenta a ser usada para esse propósito, dada a estrutura de funcionamento já existente, possibilitando um controle concomitante com a execução das políticas sociais no município.

Nesse contexto, não é demais lembrar alguns aspectos que necessitam de definição na oportunidade de elaboração de uma Lei de Responsabilidade Social. Há elementos a serem aperfeiçoados na forma e no conteúdo, como documentos e informações emitidos pelos gestores e encaminhados aos conselhos que servirão de fonte de informação; o formato do pronunciamento do conselho sobre suas atividades fiscalizadoras e de monitoramento e o documento produzido pelo conselho que deverá servir de informação sobre as ações governamentais no âmbito municipal.

A definição desses e de outros procedimentos são essenciais à transparência das ações. A divulgação deverá ser ampla e em linguagem objetiva e acessível a qualquer cidadão, permitindo acesso da população às informações, planos, leis, relatórios e balanços por meio de diversos canais a disposição das prefeituras, como internet e meios de comunicação de massa.

A construção de um sistema de monitoramento das ações governamentais

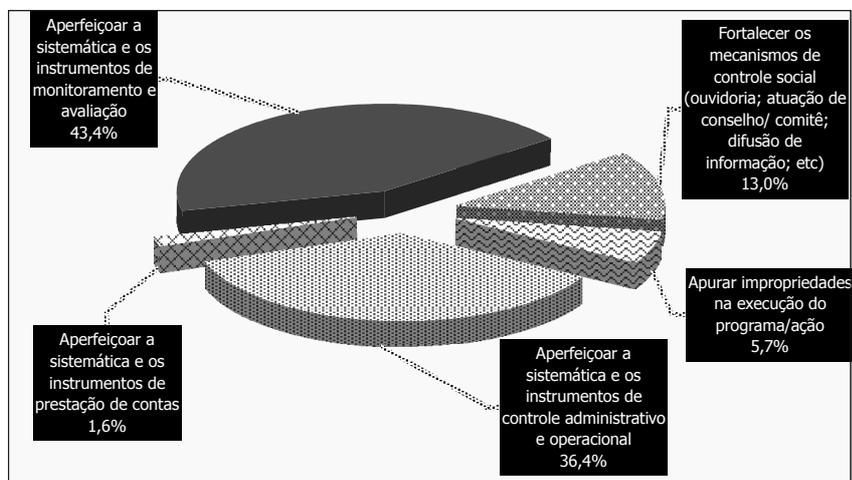
Outro pressuposto à implantação dessa nova proposta de gestão social constitui-se na existência de sistemas de informações sobre o desempenho dos programas públicos. A manutenção desses sistemas é atribuição dos gestores, no entanto as instâncias de controle devem atuar para garantir a fidedignidade das informações postas à disposição da sociedade e do Legislativo.

Prevê-se, como objeto de controle de resultados, a publicação pelos Poderes Executivos de relatório anual de responsabilidade social, que deve conter elementos suficientes para avaliar o cumprimento de metas e condições previstas. As discussões mencionam também a importância de se instituir um sistema participativo de monitoramento.

A primeira grande limitação, de natureza estrutural, para desenvolvimento de um sistema de monitoramento encontra-se no fato de que, em muitas áreas, não há indicadores de desempenho desenvolvidos em consonância com a realidade local, com a conseqüente ausência de dados estatísticos e séries históricas para avaliação.

A falta de condições técnicas, de sistemas e de registros de informações resulta em um dos principais efeitos das práticas de gestão historicamente efetivadas no âmbito da Administração Pública e que se constitui em verdadeiro óbice ao controle dos resultados da ação pública. A inexistência de dados necessários para se avaliar o cumprimento de metas e os efeitos dela decorrentes inviabilizam o processo transparente e objetivo de prestação de contas. Nesse sentido, a Administração Pública registra diversas fragilidades, mencionadas, de forma rotineira, nos relatórios de auditoria do TCU.

Perfil das recomendações do TCU voltadas ao aperfeiçoamento dos instrumentos de controle estatal e social em programas de governo - 2000/2005



Fonte: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo/TCU

Do total de comandos voltados à etapa de controle e monitoramento da ação pública (ver gráfico anterior), exarados nos processos de auditorias de avaliação de programas realizadas no período 2000-2005, a maior parte (43,4%) foi direcionada ao aperfeiçoamento da sistemática e dos instrumentos de monitoramento e avaliação. A seguir, registra-se um número alto de recomendações voltadas à melhoria dos controles administrativos e operacionais (36,4%) necessários à melhoria da eficiência operacional. Tem sido também objeto de preocupação desta Corte a melhoria das instâncias de controle social, tendo também sobressaído, no cômputo as recomendações direcionadas a essa finalidade. Apesar do foco em desempenho, as equipes têm se deparado com a necessidade de tecer recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da sistemática e dos instrumentos de prestação de contas dos recursos aplicados e à apuração de impropriedades na execução do programa/ação.

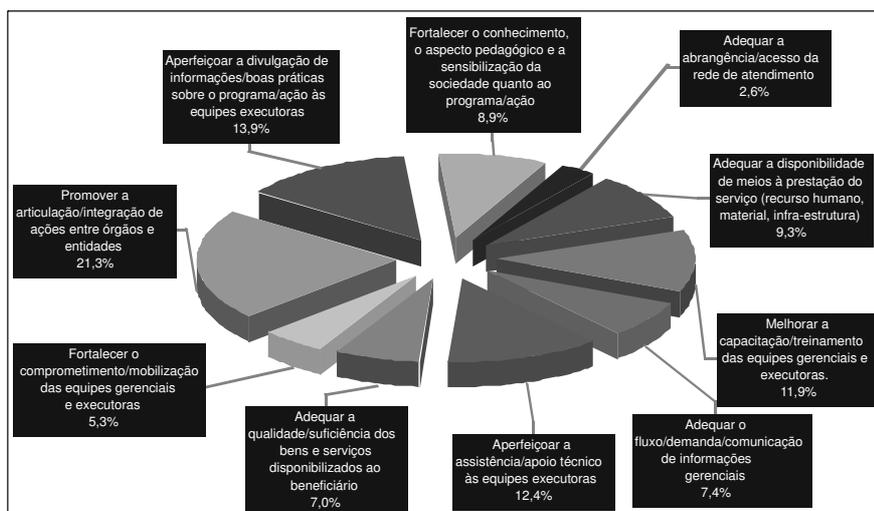
Em geral, as recomendações voltadas à área de monitoramento visam a implantar controles padronizados das atividades desenvolvidas, rever sistemática dos relatórios e desenvolver e aperfeiçoar métodos e indicadores de desempenho. No Programa Ações de Atenção à Saúde Mental, em função da insuficiência e imprecisão das informações disponíveis, os estados têm a qualidade da programação para aquisição dos medicamentos prejudicada, o que se reflete na qualidade de toda a assistência farmacêutica. Por essa razão entendeu-se importante o desenvolvimento de sistema a ser disponibilizado aos estados, que lhes possibilite controlar os estoques, acompanhar a adesão dos pacientes ao esquema terapêutico, mensurar a demanda por medicamentos e monitorar a evolução dos indicadores de desempenho.

Quanto ao Programa Amazônia Sustentável, sugeriu-se desenvolver metodologia de avaliação de projetos, contemplando a quantificação em termos de pessoas beneficiadas e de benefícios sociais, econômicos, institucionais e ambientais. Também foi recomendado o desenvolvimento de banco de dados com informações sobre os projetos aprovados e reprovados e sobre os pequenos projetos.

Conforme explicitado na apresentação do Relatório Anual de Avaliação do PPA - exercício de 2005, ano base 2004, apesar dos avanços obtidos ao longo dos últimos anos, o Governo Federal ainda carece da implantação de uma verdadeira cultura de avaliação. Para tal, três desafios precisam ser superados: a) o fortalecimento dos sistemas de monitoramento para geração de informações tempestivas e confiáveis sobre a execução física e a evolução de indicadores dos programas; b) a instituição de mecanismos de valorização e a premiação aos gerentes de programas e coordenadores de ação; e c) a capacitação em avaliação de equipes técnicas em todos os órgãos e entidades federais.

Entre as restrições levantadas no Relatório de Avaliação do PPA - exercício de 2005, nos programas da área de Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, encontram-se a pouca capacidade de articulação intra e multisetorial e entre as instâncias de governo; a descontinuidade do fluxo financeiro; carência de profissionais qualificados; deficiência dos recursos humanos, materiais e de infra-estrutura e insuficiência de espaço físico. Com base nas restrições verificadas em programas voltados a áreas prioritárias, como Saúde e Educação, pode-se inferir as dificuldades existentes para implantação dos programas governamentais.

Perfil das recomendações do TCU voltadas ao aperfeiçoamento da implementação de programas de governo - 2000/2005



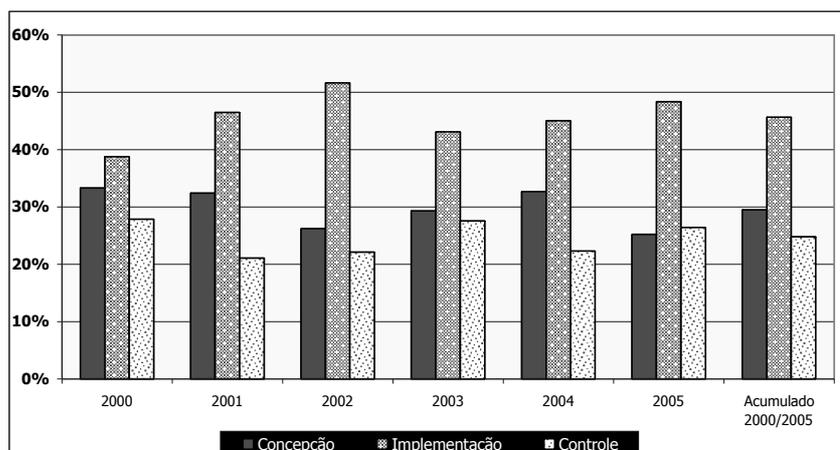
Fonte: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo/TCU

Da mesma forma, o gráfico anterior demonstra a concentração de recomendações emanadas do TCU voltadas à implementação dos programas. São conhecidos os prejuízos ao atendimento da população advindos da falta de articulação entre as políticas e ações de governo, área para a qual foram direcionadas 21,3% das recomendações no período analisado.

Melhorar a capacitação das equipes gerenciais, aperfeiçoar a assistência técnica e o apoio às equipes estaduais e municipais por parte dos órgãos federais são questões que têm o mesmo espaço nos relatórios de auditoria. Essas últimas são também voltadas à qualificação, assim como os comandos direcionados à divulgação de informações principalmente junto às equipes executoras, que compreendem 13,4% do grupo de recomendações destinadas à melhoria dos programas. Ressaltam-se também as sugestões de melhoria nas ações educativas e de sensibilização do público-alvo. Além dessas áreas, em menor escala, são realizadas sugestões de melhoria voltadas à comunicação e aos instrumentos de gerenciamento internos, à adequação dos fluxos de bens e serviços disponíveis ao beneficiário, à mobilização das equipes nos estados e municípios, à melhoria do acesso à rede de atendimento e à disponibilidade de recursos humanos e materiais necessários à gestão das ações.

O gráfico a seguir demonstra a distribuição das recomendações no período analisado, agrupadas segundo as respectivas etapas de concepção, implementação e controle. Nota-se o foco nas ações voltadas à operação dos programas/ações, sem que se tenha descurado, em razão disso, da proposição de melhorias voltadas às demais etapas. Ressalta-se principalmente a uniformidade no comportamento dessas medidas quando se observa a sua distribuição durante o período. O número de recomendações expedidas reflete as dificuldades gerenciais e operacionais que acompanham a execução das ações públicas e que influenciarão quaisquer medidas que pretendam apurar metas e resultados.

Histórico das recomendações do TCU nas avaliações de programas de governo - 2000/2005



Fonte: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo/TCU

No campo das atividades de monitoramento, algumas iniciativas têm sido implementadas pelo governo. O atual modelo de gestão do PPA incorpora avanços institucionais consideráveis. A Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007 prevê que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, anualmente, relatório de avaliação do Plano Plurianual, o qual, entre outros elementos, deverá conter a avaliação por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

Para atendimento a essa disposição, a Lei prevê que o Poder Executivo instituirá Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, que o Congresso Nacional terá acesso irrestrito ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan) para fins de consulta e que também será disponibilizado pelo Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal, pela Internet, resumo das informações constantes do Sigplan, em módulo específico, para fins de consulta à sociedade.

A gestão do PPA compreende o monitoramento, a avaliação, a revisão do Plano e o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas, conforme estabelece o Decreto nº 5.233/2004, que definiu a estrutura do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, criado pela Lei 10.933/2004. Compõem o Sistema a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), órgão colegiado de composição interministerial, e Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), em cada órgão setorial, as quais estão em processo de implantação. Também, as metas e prioridades da Administração Pública Federal são publicadas em regulamento específico, conforme a Lei que instituiu o PPA.

O Sigplan e o Cadastro de Ações (CadAção) apresentam-se como os principais instrumentos de oferta de informações gerenciais das ações e programas envolvidas no ciclo de gestão do Plano Plurianual. O CadAção contém informações qualitativas sobre as ações programadas no orçamento anual da União (produto, finalidade, unidade administrativa responsável, base legal da ação, forma de implementação). Já o Sigplan tem um caráter mais abrangente e gerencial, pois visa a

acompanhar e controlar a execução dos programas do PPA, como por exemplo, registrando informações sobre a evolução física e financeira desses programas e levantando problemas que possam impedir ou prejudicar a execução de uma ou mais ações (gestão de restrições).

A principal dificuldade do Sigplan encontra-se na limitação de informações de que dispõem os gerentes de programas sobre os benefícios gerados pela ação governamental à sociedade, sobretudo onde a execução de recursos é descentralizada, o que acaba por limitar o processo de avaliação, na maioria das vezes, aos meios empregados, e não aos resultados alcançados. Essa situação é corroborada pelas avaliações de programas realizadas pelo TCU, onde se verifica a falta de conhecimento e de informação gerencial de qualidade sobre o que é feito com o dinheiro repassado pelo Governo Federal, via de regra por meio de convênios. Em que pese aos convênios estabelecerem os insumos e as características do serviço ou objeto a ser executado, não há informação precisa no Sigplan sobre o resultado alcançado.

Como se verifica, as informações acerca de resultados ainda são desafios mesmo para quem detém acesso aos sistemas criados para acompanhamento das ações de governo, apesar dos avanços já sentidos quanto à institucionalização do Sigplan na Administração Pública Federal. Quanto ao módulo para fins de consulta pela sociedade civil, essa ferramenta encontra-se em desenvolvimento. O acesso ao sistema encontra-se restrito ao perfil de acesso de usuários, definido pelo MPOG.

Por sua vez, são poucos os programas do Sigplan que fornecem dados de execução de suas ações por município, haja vista que a estrutura do sistema está vinculada ao detalhamento orçamentário trazido pela LOA. O levantamento dessa informação, hoje só possível de ser conseguido por meio do Siafi ou de sistemas de uso interno dos órgãos federais, acaba por ser um dos principais entraves para que as instâncias de controle social conheçam o montante de recursos repassados pelo Governo Federal na implantação de programas sociais em suas localidades.

Deve ser ressaltada também a publicação recente pelo Ministério do Planejamento, por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de um conjunto de dados sociais e a disponibilidade ao público do sítio Radar Social, já mencionado neste estudo. A publicação será elaborada a cada dois anos, trazendo um quadro dos principais problemas sociais do país, e constitui-se em fonte de importância inestimável a estudiosos, aos agentes governamentais e ao cidadão brasileiro pela facilidade de acesso e de compreensão dos dados. O propósito é inovar na seletividade dos indicadores e na forma de apresentá-los, de modo a facilitar seu entendimento pelo público não-especializado. O Sistema está organizado em sete capítulos que analisam as dimensões fundamentais para retratar a qualidade de vida da população: demografia, trabalho, renda, educação, saúde, moradia e segurança, destacando as diferenças que se apresentam em razão do território, gênero, raça ou idade.

As experiências hoje em desenvolvimento, por certo, darão suporte às propostas de priorização dos resultados na gestão social e constituirão modelos a serem aperfeiçoados. Os dados sinalizam para a adoção de novos conceitos e para a necessidade de que sejam priorizadas a alocação de recursos e a qualificação de pessoal. Resta, pois, aparelhar também os órgãos de controle para que adotem critérios de aferição qualitativos e quantitativos, com controle dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais. Isso exige da coletividade e, em

especial, dos órgãos de controle que dediquem atenção não apenas aos aspectos formais dos gastos públicos, mas também à efetividade da ação governamental na redução das carências da população.

6.2.3 As iniciativas do TCU no controle de desempenho e de resultados da ação pública

A Constituição Federal, que estrutura o Estado, define os parâmetros da gestão pública a serem observados pelos governantes. Os instrumentos de controle interno e externo são definidos no seu artigo 70, que prevê, além dos controles clássicos, a fiscalização operacional. Essa nova possibilidade de controle foi reforçada pela previsão do princípio da eficiência, que deverá ser especialmente observado na alocação de recursos públicos, sem que se descure do princípio da legalidade que autoriza toda ação pública.

Em face dos mandamentos constitucionais e do fortalecimento da ação gerencial com foco em resultados, que ocorreu nos anos 90, o Tribunal de Contas da União começou, de forma gradativa, a se aparelhar para o controle do desempenho das ações e políticas públicas.

Com a finalidade de desenvolver e disseminar métodos e padrões voltados a esses novos modelos, em 1998, o Governo Brasileiro firmou Acordo de Cooperação Técnica com o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda, executado pelo TCU e o *Department for International Development* (DFID). Esse projeto teve como finalidade o apoio à avaliação de programas voltados à superação da pobreza e à desigualdade social no país, ao fortalecimento do controle social e à aproximação com a sociedade civil. Dentro desse projeto foram realizadas 57 auditorias e 26 monitoramentos até 2005.

A concretização dessa mudança também aparece no Plano Estratégico do TCU para o quinquênio 2003-2007 que registra: “É possível, também, perceber que a sociedade, além de exigir que os serviços públicos sejam prestados com lisura e honestidade, espera que eles tenham qualidade. A ineficiência torna-se peso insuportável nos dias de hoje, e a população não está mais disposta a manter organizações inoperantes”.

Reflete a incorporação de novos paradigmas a reformulação de sua estrutura organizacional com a criação de secretarias especializadas em áreas relevantes para Administração Pública, como avaliação de programas (Seprog), fiscalização de obras (Secob), fiscalização de desestatização (Sefid), fiscalização de pessoal (Sefip) e macroavaliação governamental (Semag).

A avaliação de programa é uma das modalidades de auditoria de natureza operacional, que se constitui em um processo de coleta e análise sistemática de dados sobre programas, atividades ou órgãos, com o objetivo de avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A partir dessas auditorias são exaradas recomendações para aperfeiçoar a gestão, cujas providências são objeto de acompanhamento.

Ao incorporar as demandas da sociedade, o TCU buscou também o exame das contas anuais dos gestores públicos sob novo enfoque. Além da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, nova sistemática de certificação de contas, aprovada ao final de 2004, adota parâmetros para avaliação do desempenho do gestor. A inovação consiste na busca do equilíbrio entre a avaliação da conformidade dos atos com a análise de desempenho. Modificam-se os elementos constantes nas

contas, com a criação de indicadores de desempenho e a possibilidade de solicitar, a cada ano, informações adicionais, além das especificadas nos regulamentos, levando-se em conta aspectos de risco, materialidade e relevância.

Conforme expressou o Ministro-Relator, Lincoln Magalhães da Rocha, ao aprovar os normativos que regulamentam as novas práticas:

A análise de desempenho deve se preocupar com a avaliação da gestão em comparação a padrões administrativos e gerenciais. Esses padrões devem decorrer de metas e resultados negociados com o elo superior da administração. Também nesse aspecto, deve ser observada a atuação do controle interno, no que concerne à capacidade de minimizar riscos e evitar a ocorrência de falhas e irregularidades.

A avaliação da gestão é um excelente instrumento para estimular a transparência e o aperfeiçoamento da Administração Pública, possibilitando o controle social, ou seja, é um meio de aproximação do TCU com a sociedade.

O novo modelo busca a disseminação das boas práticas de gestão, em associação à indução do fortalecimento dos controles internos, além da avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados à população e da ênfase na atuação preventiva.

O assunto “responsabilização por desempenho” foi objeto de estudo no âmbito desta Casa, em monografia voltada ao aperfeiçoamento do controle externo, classificada no concurso promovido anualmente pelo TCU. Esse trabalho dá algumas indicações sobre a ação do controle externo em um sistema que valorize o controle de resultados. Conforme explicitado dificilmente se responsabiliza administradores públicos por resultados porque estes dependem de uma série de fatores fora do controle do gerente. No entanto, o administrador pode e deve prestar contas sobre os custos de seus produtos, aqui identificados com os bens produzidos e serviços prestados, bem como sobre o alcance de metas de produção ou de atendimento ao cliente.

Dentre as conclusões a que se chega nesse trabalho destacam-se as possibilidades de atuação do TCU na responsabilização por desempenho. Esta Casa pode fortalecer todos os aspectos de controle, seja pela explicitação e tradução dos resultados da ação governamental (transparência e publicidade), seja pela garantia de que os gestores mantenham sistemas que produzam informações fidedignas (transparência e confiabilidade) e que permitam ao Legislativo (controle parlamentar e decisão política) e à sociedade (controle social) questionar os resultados.

Ressaltou-se também que, não obstante os avanços na legislação, é imprescindível exercer efetivamente o controle sobre o desempenho mediante análise dos indicadores, publicando-os, firmando parcerias com a mídia para divulgação efetiva e estimulando o debate sobre o desempenho, área em que este Tribunal também muito pode contribuir. Entende-se que, se for bem planejada, a divulgação dos indicadores de forma escalonada e organizada por função de governo, acompanhada de análise qualitativa sobre os índices alcançados, pode tornar cada vez mais relevante a opinião do TCU sobre a execução das políticas públicas.

Outra oportunidade para dar publicidade e transparência aos resultados da ação governamental, a partir dos trabalhos realizados pelo Tribunal, seria a criação de um anuário de indicadores, acompanhado da análise do desempenho de áreas temáticas escolhidas, que contemple

comparações, inclusive internacionais. Essa modalidade de apresentação dos dados e informações é adotada pela Comissão de Auditoria Britânica e recebe grande atenção do público e da burocracia.

Busca-se, pois, conferir aos Tribunais de Contas formas de atribuir valor ao cumprimento das metas macrossociais e ao desempenho de programas de governo, acrescentando que o tratamento das informações sobre desempenho deve ser voltado para o público em geral e para o Legislativo, ambos não-especialistas, pois, de outro modo, estas seriam inúteis para a promoção da transparência, do debate democrático e da responsabilização mediante controle social. (LIMA, 2005).

Ainda aproveitando as contribuições do mencionado estudo sobre responsabilização por desempenho, acrescentamos que essa nova função do controle exige um esforço teórico e prático que deve ser preocupação deste Tribunal, ou seja: a) construir conceitos que se amoldem aos novos elementos que compõem a definição de bom desempenho; b) desenvolver metodologia de aferição do desempenho e c) atribuir responsabilidade aos agentes públicos pelo desempenho obtido.

A título de contribuição, sugerimos, dentro do processo de elaboração de uma Lei de Responsabilidade Social, que devem ser regulamentados quais e com que periodicidade os relatórios de gestão social que deverão ser apresentados pelo Poder Executivo à sociedade e às instâncias de controle externo (Parlamento, Tribunais de Contas, etc), de forma a oferecer subsídios para o acompanhamento do alcance das metas macrossociais, em nível nacional e estadual, e da execução física e financeira dos programas prioritários. Espera-se que tais demonstrativos apresentem uma comparação entre o desempenho alcançado e a meta prevista para o ano e para o quadriênio, compatibilizando o período de apuração à vigência do PPA. Esses dados e informações devem estar disponíveis no endereço eletrônico do órgão técnico responsável pela sua elaboração, em linguagem clara e acessível a todos os cidadãos e instituições da sociedade para consulta e apreciação, considerando que a transparência da gestão e dos resultados é a finalidade do sistema que se quer instituir.

6.2.4 Conclusão

Essas reflexões demonstram que as condições iniciais para a instauração de maior controle sobre os resultados da ação pública estão delineadas. Convivemos com um ambiente de restrição orçamentária e crescentes demandas sociais, em que as obrigações quanto à responsabilidade fiscal conduzem à necessidade de melhorias na qualidade do gasto público. A descentralização da execução de políticas sociais deixa à União o importante papel de coordenação, monitoramento e controle das ações, ao mesmo tempo que vem aumentando o espaço de participação da sociedade civil e as possibilidades de controle social. Por sua vez, a Constituição Federal guarda os preceitos que deverão orientar essa nova forma de gestão pública que, paulatinamente, vem se instalando.

Apesar dos esforços, dos projetos executados, do trabalho de equipes engajadas e comprometidas e das boas práticas que se vislumbram em todo o país na execução das políticas públicas, os índices sociais revelam que convivemos com situação de grande iniquidade. Precisa-se, pois, de parâmetros sólidos para as avaliações das ações que interessam às camadas mais pobres da população, de modo que a ação estatal promova significativa melhoria na qualidade de vida e a

integração dessa parcela de pessoas às forças produtivas da sociedade. Estamos, assim, ao lado das iniciativas que se discutem no Congresso Nacional, com vistas à construção de um sistema de responsabilidade social, a ser erigido a partir de Emenda Constitucional e de um diploma legal especialmente editado para esse fim.

Não seria essa apenas uma medida a contrabalançar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou uma sua congênere na área social. Seria, sim, uma forma de organizar o controle, articulado entre as três esferas de governo, direcionado para aferição do resultado da ação pública e, nesse sentido, complementando os esforços da LRF, na medida que virá contribuir para a instauração de uma ordem voltada à melhoria do gasto. Uma medida da espécie institucionaliza conceitos e ferramentas necessárias à prestação de serviços de forma mais eficiente e efetiva ao cidadão, tornando-se a linha estruturante de uma nova forma de gestão pública no país, na medida que a todos obriga. Os órgãos de controle, por seu turno, contariam com referenciais para avaliar os resultados dos programas de governo e o atendimento efetivo às necessidades da população.

Definitivamente, uma Lei de Responsabilidade Social constituiria enorme contribuição do Congresso Nacional para toda a Nação. Os administradores seriam avaliados pelos resultados dos programas estabelecidos em conformidade com os parâmetros e indicadores dispostos a partir dessa norma. Iniciativa de tal magnitude, certamente, tenderia a eliminar a possibilidade do gasto discriminatório por parte dos administradores e levaria ao paulatino aperfeiçoamento das ações de governo de forma a permitir o acesso dos mais necessitados aos serviços básicos.

Apresentada, pois, a importância de se instituir normas voltadas à responsabilidade social, não podemos deixar de ressaltar a necessidade de se trabalhar os processos que envolvem a formulação e implementação de políticas públicas. Esse estudo optou por selecionar alguns aspectos que envolvem o processo de planejamento, o controle por meio dos conselhos setoriais e as estratégias de monitoramento das ações e programas de governo.

Um dos pontos destacados foi o planejamento das administrações municipais, com a necessidade de se institucionalizar o plano plurianual nos vários níveis de governo. Destacamos trecho constante da apresentação do Manual de elaboração do PPA, elaborado pelo Ministério do Planejamento, direcionado aos municípios, o qual ressalta, em face do atual cenário social e econômico, a necessidade de se trabalhar de forma mais intensa em um maior ordenamento das políticas públicas e que uma das condições para se conduzir essa questão encontra-se no planejamento de longo e médio prazo. Acrescente-se que para se aferir resultados, é necessário alguma forma de planejamento que defina com relativa precisão os objetivos, as metas e os recursos a empregar.

Aspectos como a limitação ao estabelecimento de compromissos no âmbito de determinadas funções de governo em razão da vinculação da alocação de recursos orçamentários e os efeitos do contingenciamento orçamentário têm também forte impacto no alcance de resultados em diversas áreas, como demonstrou a avaliação do PPA 2000-2003.

Do ponto de vista de execução das políticas, destacam-se os resultados das avaliações levadas a efeito pelo TCU, que demonstram a extensão dos aperfeiçoamentos a serem efetivados na gestão pública nos aspectos de concepção, implementação e controle dos programas e ações de governo.

Como mencionado, os programas funcionam como orientador da alocação e do controle dos gastos. A tabela a seguir sintetiza as áreas que mais demandaram recomendações do TCU nas auditorias de natureza operacional realizadas no período de 2000 a 2005, conforme mencionado neste estudo.

Recomendações do TCU em auditorias de natureza operacional realizadas de 2000 a 2005

Objetivo das recomendações	Ocorrência
Aperfeiçoar os instrumentos normativos/procedimentos operacionais	11,50%
Aperfeiçoar a sistemática e os instrumentos de monitoramento e avaliação	10,80%
Promover a articulação/integração de ações entre órgãos e entidades	9,70%
Aperfeiçoar a sistemática e os instrumentos de controle administrativo e operacional	9,00%
Adequar a oferta de bens e serviços a serem disponibilizados ao público-alvo	8,20%
Aperfeiçoar a divulgação de informações/boas práticas sobre o programa/ação	6,40%
Aperfeiçoar a assistência/apoio técnico às equipes executoras	5,70%
Melhorar a capacitação/treinamento das equipes gerenciais e executoras.	5,40%
Aperfeiçoar os critérios de alocação orçamentária e os critérios de seleção de beneficiários.	4,90%
Adequar a disponibilidade de meios à prestação do serviço (recursos humanos, material, infraestrutura)	4,20%
Fortalecer o conhecimento, o aspecto pedagógico e a sensibilização da sociedade quanto ao programa/ação	4,10%

Fonte: TCU

Merece ressaltar nas informações acima apresentadas a necessidade de melhoria dos regulamentos que orientam a execução das políticas, para que sejam neles previstas medidas essenciais ao atendimento da população e para que possam instruir e apoiar qualquer cidadão que esteja na gerência dessas ações. São medidas a serem elaboradas quando do planejamento e concepção das estratégias governamentais. Cabe ressaltar o volume de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento e do controle administrativo e operacional na prestação de serviços à população. Além dessas têm sido constantes as sugestões para promoção da articulação entre órgãos e entidades durante o processo de execução das ações.

Juntamente às dificuldades do sistema governamental de fornecer serviços de forma eficiente à população e de apresentar os resultados da ação governamental, vem também a lume as dificuldades que se depara o processo de construção de instrumentos de controle social, e, nesse caso, os conselhos setoriais apresentam um leque de carências e de distorções a serem reparadas com o contínuo fortalecimento do debate democrático.

Dessa forma, em face da situação que se configura na área econômica e social e das dificuldades que apresenta a gestão pública, o requisito mínimo que uma sociedade precisa garantir é que os gestores públicos, além de conhecer os limites formais de sua atuação, respondam também por seus resultados. Considerando, pois, os obstáculos, não somente técnicos, mas também de índole política e institucional, que se colocam ao estabelecimento de uma ordem voltada à responsabilidade na gestão social, é que se reafirma o compromisso com a construção desse processo. Ressalte-se que esta Corte já deu os primeiros passos nesse sentido ao instituir, entre os

seus instrumentos de controle, a avaliação de programas de governo e nova sistemática de certificação de contas, que prevê elementos para a responsabilização por desempenho. Nesse mister, há inúmeras possibilidades de atuação dos órgãos de controle externo, as quais convergem para a possibilidade de levar ao conhecimento público o resultado da ação governamental, utilizando para tanto o amplo acesso às informações e aos meios de divulgação em geral.

6.2.5 Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.379**, de 25 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2005, e dá outras providências. Brasília: 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2006.

BRASIL. **Decreto nº 5.655**, de 29 de dezembro de 2005. Altera os Anexos I, V, VI, IX, X e XI e o art. 17 do Decreto n.º 5.379, de 25 de fevereiro de 2005, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2005, e dá outras providências. Brasília: 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2006.

BRASIL. **Lei nº 10.933**, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília: 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal**. Brasília, 2003. V. 1, n. 1.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do PPA referente a 2003**. Brasília, 2003. Disponível em <<http://www.sigplan.gov.br>>. Acesso em 25 jul. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração de Programas: Plano Plurianual 2004/2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Avaliação: Plano Plurianual 2004/2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2004/2007 do Governo Federal: áreas estruturantes para uma articulação federativa baseada nos PPAs estaduais e nos PPAs municipais**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Pactos para a Gestão Territorial Integrada**. Brasília: Ministério do Planejamento 2005. (Textos para discussão)

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2005. Apresentação.

BRASIL. Ministério do Planejamento/BNDS. **Manual de Elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para os municípios. 2. ed. Brasília, 2005.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: uUm enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 87, p. 49, jan./mar. 2001.

BUGARIN, Paulo Soares. Economicidade e eficiência: breves notas. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 101, p. 15, jul./set. 2004.

FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições às política públicas. **Revista do Serviço Público**, n. 4, out./dez. 2003.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: IPEA jan. 2001. (Textos para discussão, n. 776)

GIACOMONI, James. Bases Normativas do Plano Plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, v.38, p.79-91, jan./fev. 2004.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2004**. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, n.15. Rio de Janeiro, 2005.

IPEA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília, 2002.

LIMA, Dagomar H. **O papel do Tribunal de Contas da União na responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho da ação governamental**, 2004. Monografia apresentada à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo - PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do TCU, como requisito à obtenção parcial do título de Especialista em Controle Externo, Área Análise e Avaliação da Gestão.

MARTINS, Humberto Falcão. **Políticas de gestão pública e ampliação do controle**: questões a partir de experiências recentes e perspectivas futuras.

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local**: lições a partir da experiência de Pintadas. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial>>. Acesso em 20 fev. 2006.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OSZLAK, Oscar. **¿Responsabilización o responsabilidad?**: el sujeto y el objeto de un estado responsable. Texto apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, outubro de 2003.

RATTNER, Henrique. Prioridade: construir o capital social. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 21, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em 20 fev. 2006.

RICCI, Rudá. **A Lei de Responsabilidade Social e sua execução**. Entrevista ao Fórum Brasil do Orçamento. Disponível em: <<http://www.cultiva.org.br/textos/aleideresponsabilidadesocial>>. Acesso em 05 fev. 2006.

RICCI, Rudá. Contradições na implementação das políticas de participação. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 36, Maio 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em 05 fev. 2006.

RICCI, Rudá. Por uma Lei de Responsabilidade Social ou Para se contrapor ao Estado-Facilitador. **Revista Espaço Acadêmico** n. 33, Fev. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em 05 fev. 2006.

SILVA, Eliane de Souza. **Auditoria operacional**: um instrumento de controle social. Mimeo. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes>>. Acesso em 17 fev. 2006.

OSZLAK, Oscar. **¿Responsabilización o responsibilidad?**: el sujeto y el objeto de un estado responsable. Texto apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, outubro de 2003.

RATTNER, Henrique. Prioridade: construir o capital social. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 21, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. (Acesso em 20.02.2006).

RICCI, Rudá. **A Lei de Responsabilidade Social e sua execução**. Entrevista ao Fórum Brasil do Orçamento. Disponível em: <<http://www.cultiva.org.br/textos/aleideresponsabilidadesocial>>. Acesso em 05.02.2006.

RICCI, Rudá. Contradições na implementação das políticas de participação. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 36, Mai. 2004. <http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em 05.02.2006.

RICCI, Rudá. Por uma Lei de Responsabilidade Social ou Para se contrapor ao Estado-Facilitador. **Revista Espaço Acadêmico** nº 33, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em 05.02.2006.

SILVA, Eliane de Souza. **Auditoria operacional**: um instrumento de controle social. Mimeo. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes>>. Acesso em 17.02.2006.

7

Recomendações do Tribunal
nas Contas do Governo de 2004

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2004 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, esta Corte de Contas formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização da receita e pela execução da despesa públicas 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 dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo, relacionados no Capítulo 8 do Relatório das Contas de Governo referentes ao exercício de 2004.

Gastos com ensino

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que utilize metodologia adequada para o cálculo dos limites mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (*caput* do art. 212 da Constituição Federal), ensino fundamental e erradicação do analfabetismo (§ 6º do art. 60 do ADCT).

Comentários: A Secretaria do Tesouro Nacional alterou a metodologia de apuração das receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, de forma a compatibilizá-la com a legislação pertinente, conforme comentado no subtópico 3.3.6 deste Relatório.

Situação: Atendida.

Recomendação: Ao Ministério da Educação, junto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que observe o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Comentários: No subtópico 3.3.6 deste Relatório foi constatada a reincidência, em 2005, no descumprimento do mínimo de gastos com a erradicação do analfabetismo e manutenção do ensino fundamental.

Situação: Não atendida.

Dívida ativa e créditos do Programa de Recuperação Fiscal

Recomendação: ao Ministério da Fazenda que registre as receitas advindas da dívida ativa da União, referentes aos créditos parcelados no âmbito do “Programa de Recuperação Fiscal”, nas contas específicas existentes no plano de contas da União, de forma a identificar o principal, os juros e as multas.

Comentários: as receitas referentes à Dívida Ativa da União, arrecadadas por meio do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), vêm sendo contabilizadas em contas específicas constantes do Plano de Contas da União desde janeiro de 2005, conforme registrado no Memorando nº 4608/STN/COFIN/GEARE, da Coordenação-Geral de Programação Financeira (COFIN).

Situação: Atendida.

Recomendação: Ao Ministério da Fazenda que proceda à reclassificação, nas contas próprias do plano de contas da União, dos créditos indevidamente registrados como depósitos na conta 2.1.1.4.9.11.03 - “Programa de Recuperação Fiscal”, em 2003 e 2004.

Comentários: O Memorando nº 4608/STN/COFIN/GEARE, da Coordenação-Geral de Programação Financeira (COFIN), informou a criação de uma nova conta de depósitos (2.1.1.4.9.11.08 - Parcelamento Especial) e a transferência para a mesma dos saldos existentes em 12/04/2005. Tais procedimentos, contudo, não solucionaram a questão, por não enfrentarem o ponto fundamental relativo aos passivos registrados nas citadas contas. Tais passivos resultaram de arrecadações de receitas - havidas inegavelmente em operações típicas, onde cada contribuinte obteve quitação por emitir e pagar na rede bancária autorizada Documentos Únicos de Arrecadação (DARF) referentes a parcelas de tributos enquadradas no PAES e, portanto, deveriam ser extintos mediante transferência a resultados de exercícios anteriores, posto que findos os exercícios de ocorrências das arrecadações. A questão foi, contudo, resolvida, no que tange à necessária extinção dos passivos artificiais registrados à conta “2.1.1.4.9.11.08 - Parcelamento Especial”, visto que, em 29 de novembro de 2005, mediante o Ofício nº 7592/2005 - STN/COFIN, o Secretário do Tesouro Nacional informou das providências adotadas para classificação dos valores arrecadados por intermédio do PAES e mantidos, até então, em conta de passivo, bem como para sua transferência para contas de receitas do exercício de 2005. Referido Ofício objetivou atender determinação constante do Acórdão TCU 1.596/2005 - Plenário, de 11 de outubro de 2005, em seu item 9.2. É imperativo reconhecer que, à luz do princípio abrigado no artigo 39 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a permanência dos recursos em conta de passivo em exercícios posteriores ao da sua arrecadação constituiu erro contábil substancial, eis que afetou nos demonstrativos contábeis a veracidade dos resultados apurados, com violação do chamado regime de caixa para as receitas. Destarte, não pode ser considerada atendida a recomendação, eis que, se ela objetivava extinguir o passivo constituído por recursos arrecadados em exercícios passados, objetivava, também, a classificação adequada para os mesmos recursos. A STN houve por bem lançar em receitas do exercício de 2005 as contrapartidas aos débitos nas contas de depósitos. Para que tal procedimento fosse considerado regular, seria necessário que se excepcionalizasse o disposto no art. 39 da Lei nº 4.320/1964 sobre o regime de caixa para as receitas, o que somente poderia ser empreendido com autorização de norma legal. Tal assunto permanecerá sendo objeto de acompanhamento pelo TCU.

Situação: Não atendida.

Recomendação: ao Ministério da Fazenda que oriente os órgãos e entidades da Administração direta e indireta que gerenciam créditos da dívida ativa da União para que forneçam, tempestivamente, as informações necessárias ao tratamento contábil dessas operações.

Comentários: A recomendação não pode ser considerada atendida, eis que exame efetuado no âmbito das contas relativas ao exercício de 2005 revela a permanência das fragilidades no controle contábil da dívida ativa da União, assunto que permanecerá sendo objeto de acompanhamento pelo TCU.

Situação: Não atendida.

Renúncias de receitas e incentivos fiscais

Recomendação: ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que:

- a) promova a reformulação dos critérios operacionais do Proex, de molde a desconcentrar as operações de exportação dos produtos nacionais, com vistas a diversificar os setores econômicos e ampliar o número de empresas a serem beneficiadas pelo programa;
- b) promova a avaliação do Proex, no prazo de cento e oitenta dias, com vistas à análise do impacto das operações do programa no setor de exportação nacional, e encaminhe ao Tribunal cópia do trabalho para fins de subsidiar o relatório das contas do governo de 2005.

Comentários: No que tange à reformulação dos critérios operacionais do Proex, foi informado pelo MDIC que o Programa possui regras exigentes com relação à constituição de garantia para as operações, havendo um rigoroso cuidado com o retorno dos recursos disponibilizados. Essas exigências têm sido responsáveis por um índice aproximado de 30% de desistências nas operações aprovadas. A Câmara de Comércio Exterior (Camex), visando fomentar o crédito em larga escala, principalmente junto às MPME (micro e pequenas empresas), editou resoluções (nº 33/2002 e 45/2003) definindo que os financiamentos do Proex serão destinados a amparar as exportações das MPME. Essa linha de atuação tem aumentado a participação desse segmento, em termos de valor, representando 20,1% em 2002, 24,3% em 2003, 41,5% em 2004, atingindo 29% do valor exportado até outubro de 2005. A quantidade de empresas exportadoras também aumentou, tendo saltado de 314 em 2003 para 386 até outubro de 2005. Foi informado, ainda, que o orçamento anual destinado ao Proex não tem sido integralmente utilizado, e que nenhuma operação, independentemente do porte das empresas que participam como beneficiárias da assistência financeira proporcionada pelo Programa, é enquadrada no Proex em detrimento de outra, em razão do seu valor, importador, país de destino ou característica qualquer que denote a existência de alguma forma de privilégio.

Com relação à avaliação de impacto das ações do Proex, o relatório do Grupo de Trabalho informou apenas que o Programa tem cumprido seus objetivos principais, que são atender as MPME (micro e pequenas empresas) com dificuldades de acesso ao mercado financeiro, bem como as empresas de grande porte, na execução de projetos mais complexos. Foram anexados, ainda, alguns quadros contendo dados estatísticos relativos às operações do programa. Finalizando, o

Grupo conclui que “o Proex participa ativamente no apoio das exportações de bens de valor agregado, atuando em setores em que a necessidade de financiamento público é premente”.

Não obstante essas informações, considerou-se insatisfatório o atendimento do **item b** da recomendação, pois o objetivo da proposta era que fossem feitos estudos econômicos e estatísticos que pudessem mensurar o impacto do programa e segmentar a sua ação com relação à dos demais fatores envolvidos na atividade de exportação. De molde a sanear essa questão, foi feita uma reunião com os integrantes do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG), responsável pela gestão do Proex e do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), onde foram expostas as expectativas do TCU quando da elaboração da recomendação.

Com base no exposto durante a reunião, foi criado um novo grupo de trabalho para a elaboração da avaliação recomendada, cujo resultado foi encaminhado pelo Ofício MDIC/SE nº 004/2006. Analisando-se a documentação apresentada, pôde-se observar uma melhora qualitativa na resposta realizada, mas que ainda se ressentia da falta de alguns quesitos técnicos para ser considerada como uma avaliação de impacto de uma política pública dessa magnitude.

Situação: Item a - atendida integralmente;

Item b - considera-se que o atendimento se deu de forma parcial, o que demandará futuras gestões junto ao órgão para que, em conjunto, se alcance um formato mais completo para avaliação dessa política pública financiada com recursos federais.

Recomendação:

- a) ao Ministério da Cultura que avalie os projetos incentivados, em observância ao disposto no art. 20 da Lei nº 8.313/1991, e encaminhe os resultados dos trabalhos a este Tribunal por ocasião da apresentação das contas do governo;
- b) ao Ministério da Integração Nacional que adote, no prazo de cento e vinte dias, providências para instituir sistema de avaliação de impactos das políticas de incentivos fiscais de isenção e redução do Imposto de Renda Pessoa Jurídica nas áreas das extintas Sudene e Sudam, e mantenha o Tribunal informado das medidas implementadas;
- c) à Casa Civil da Presidência da República que adote medidas com vistas à apresentação de projeto de lei, por parte do Presidente da República, para a consolidação da legislação relativa aos benefícios fiscais, em especial os da área da Suframa e da chamada Amazônia Ocidental;
- d) à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência e Tecnologia que, no prazo de cento e vinte dias, adote providências com vistas a avaliar os resultados da política de incentivos ao setor de tecnologia, em cumprimento ao disposto na Lei nº 8.248/1991, alterada pela Lei nº 10.176/2001;
- e) à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda que, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, inclua, nos próximos demonstrativos de benefícios creditícios e financeiros, as subvenções concedidas aos produtores de borracha natural (Lei nº 9.479/1997), às embarcações pesqueiras nacionais (Lei

nº 9.445/1997), aos adquirentes de veículos automotores novos movidos a álcool (Lei nº 10.612/2002) e aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei nº 10.604/2002).

Comentários:

Concernente à recomendação constante na alínea "a", por intermédio do Ofício nº 56/2006-AECI/GM/MinC, de 21/03/2006, da Assessoria Especial de Controle Interno, é apresentada a Informação nº 22/2006-SACAv/GEAR/SEFIC, onde o Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura informa que o Ministério da Cultura está desenvolvendo várias ações no sentido de reforçar as atividades de acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados dos projetos culturais executados com recursos da Lei nº 8.313/1991. Diante da resposta, acredita-se estarem atendendo parcialmente a recomendação.

No tocante à recomendação constante na alínea "b", foi recebido o Ofício nº 156/2006/SE-MI, de 20/03/2006, contendo a Nota Técnica nº 02 GFI/DFD/SDR e o documento Modelo de Avaliação dos Instrumentos da PNDR: Incentivos Especiais. Analisando os documentos apresentados, verifica-se que, de fato, o Ministério desenvolveu com equipe própria e auxílio de consultoria externa, um programa de avaliação do sistema, tendo como objetivos, dentre outros: avaliar o impacto fiscal na concessão de incentivos, aperfeiçoar o sistema de informações com a recuperação e atualização dos dados das empresas incentivadas e permitir um diagnóstico efetivo e contínuo da aplicação dos recursos dos incentivos especiais na economia regional, em particular na geração de emprego e renda. Tal avaliação, cujo prazo para término se esgota em dezembro de 2006, envolve a consolidação dos dados gerenciais disponíveis do programa, bem como uma ampla pesquisa de campo envolvendo o envio de questionários às diversas empresas que são beneficiárias dos incentivos.

No tocante à recomendação constante da alínea "c", o Ministro da Fazenda, por meio do Aviso nº 149/MF, de 20/04/2006, respondeu que, “dada a complexidade envolvida, este Ministério promoverá uma discussão minuciosa sobre o tema com todos os ministérios co-relacionados e submeterá o resultado a essa Egrégia Corte, ainda no decorrer do exercício em curso”. Diante do compromisso assumido, entende-se que está sendo cumprida a recomendação.

Quanto à recomendação constante da alínea "d", foi recebido o Aviso nº 287/MCT, por meio do qual o Ministro Sérgio Machado Rezende encaminha um relatório intitulado Resultados da Lei de Informática: uma avaliação concluída em 2004.

Da análise do relatório, constatou-se que se tratava apenas de vários painéis em que cerca de 22 empresas apresentam alguns dos projetos criados no âmbito da lei de informática, razão pela qual não houve atendimento da recomendação do TCU.

Em reunião realizada com o Secretário de Política de Informática, Sr. Augusto Cesar Gadelha Vieira, ficou registrada a insuficiência de informações, mas a SEPIN comprometeu-se em apresentar, até meados de abril, cronograma de trabalho em que se efetivaria uma proposta de avaliação dos incentivos fiscais para o setor de informática. Todavia, ao invés do referido cronograma de trabalho, foi apresentado ao TCU o Ofício/GAB/SEPIN nº 221/2006, de 05/05/2006,

que encaminha relatório preliminar do II Seminário de Resultados da Lei de Informática. Trata-se de uma relação de painéis temáticos em que 21 empresas discorreram sobre os resultados por elas alcançados. Considera-se, portanto, que a avaliação recomendada ainda não foi efetuada.

No tocante à recomendação constante da alínea "e", foi recebida, por intermédio do Memorando nº 865/SPE-MF, de 08/11/2005, informação de que a Secretaria de Política Econômica passou a incluir nos demonstrativos de benefícios creditícios e financeiros itens referentes a todas as subvenções econômicas, conforme recomendado pelo TCU.

Situação: Alínea a - parcialmente atendida

Alínea b - atendida

Alínea c - pendente (em andamento)

Alínea d - pendente

Alínea e - atendida

Recomendação: à Secretaria da Receita Federal, juntamente com o Ministério da Cultura, que adote sistemática de suspensão de incentivos fiscais a pessoas jurídicas enquadradas no art. 59 da Lei nº 9.069/1995.

Comentários: Foram enviados, pela então Receita Federal do Brasil, os ofícios RFB/GAB/nº 2804 e 2856/2005, datados de 1º e 4 de novembro de 2005, respectivamente, contendo a Nota Cofis/Dipra nº 173/2005. Nesta, é informado que a atividade de fiscalização a ser exercida pelos Auditores-Fiscais está baseada em um programa de trabalho, com metas trimestrais estabelecidas, cabendo à Coordenação Geral de Fiscalização a fixação das diretrizes para seleção de contribuintes a serem fiscalizados de acordo com as informações apresentadas, de forma impessoal, objetiva e baseada em parâmetros técnicos. Dentre os parâmetros preferenciais para fiscalização, consta a verificação de incentivos fiscais, incluindo-se ainda nas orientações para execução dos procedimentos de fiscalização referências expressas ao cumprimento do disposto no art. 59 da lei supracitada. Foi informado, outrossim, que por intermédio da Instrução Normativa nº 311, de 28/03/2003, instituiu-se a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), a ser preenchida pelo Ministério da Cultura e Ancine, com informações referentes às doações/patrocínios voltados para atividades culturais. Técnicos da Cofis têm se reunido com representantes do Ministério visando otimizar os procedimentos afins à DBF.

Situação: Atendida.

Demonstrações contábeis

Recomendação:

- a) à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que analise os saldos contábeis dos órgãos extintos e, em conjunto com o Departamento de Extinção e Liquidação, avalie se os saldos patrimoniais apresentados têm correspondência física ou se referem a saldos contábeis residuais, providenciando os ajustes necessários;

- b) ao Departamento de Extinção e Liquidação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a STN, analise os saldos contábeis dos órgãos e entidades extintos, avaliando se tais saldos correspondem a patrimônio físico real ou apenas residual, e, em caso de se enquadrar no primeiro caso, promover a transferência contábil dos saldos para sua administração.

Comentários: Foi constituído grupo de trabalho composto por servidores da SOF, SPI, SEGES, SRH, STN, CGU para solucionar a pendência.

Situação: Pendente (em andamento).

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, mecanismos para determinar às entidades integrantes de saldos contábeis no Siafi que cumpram os prazos prescritos na norma de encerramento do exercício.

Comentários: A STN recomendou, por intermédio da reunião relativa à Norma de Encerramento do Exercício, às setoriais de contabilidade que promovessem gestões juntos às entidades de integração para cumprimento dos prazos. Foi incluída, também, determinação expressa junto à própria Norma de Encerramento com o intuito de promover uma cobrança formal das providências. Não obstante, mais uma vez algumas entidades não integraram saldos.

Situação: Pendente.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que:

- a) classifique as contas dos fundos especiais de acordo com o respectivo órgão/entidade gestor, quer na Administração direta, quer na indireta;
- b) reclassifique os fundos especiais de acordo com a origem do órgão ou entidade a que se encontrem subordinados (administração direta e indireta).

Comentários: foi criado um novo volume no BGU denominado "Fundos" no qual são separados os fundos da Administração direta e os da indireta.

Situação: Atendida.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que classifique corretamente as contas da Engenharia, Construções e Ferrovias S/A como empresa pública.

Comentários: Foi feita a reclassificação junto ao sistema Siafi.

Situação: Atendida.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que disponibilize, o mais breve possível, no Siafi (transação "CONGESTÃO"), informações sobre os órgãos sucessores de cada gestão.

Comentários: A STN informou que, tendo em vista a criação de órgãos subordinados e o fato de que a gestão não será mais utilizada como parâmetro para obtenção de informações, não acredita ser necessária a criação do campo solicitado junto ao sistema Siafi.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que solucione os diversos problemas relacionados à apresentação das demonstrações contábeis, em especial quanto à disposição dos diversos itens de informação e à utilização de grupos de contas contábeis inadequadas para a entidade contábil.

Comentários: A STN informou que estão sendo feitos estudos junto ao sistema Siafi que permitirão auxiliar na exclusão das operações internas.

Situação: Pendente (em andamento).

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que inclua, nas notas explicativas do BGU, informações detalhadas sobre os critérios de avaliação utilizados no registro da dívida externa.

Comentários: A STN informou que a dívida externa foi apurada segundo os saldos devedores das operações contratadas, nas moedas de origem, convertidas para dólar americano e deste para o real, na data de 31/12/2004. O BGU contemplou a explicação.

Situação: Atendida.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que implemente mecanismo de certificação da baixa contábil de valores de bens móveis quando alienados.

Comentários: A STN entende que a automatização por eventos não é a mais viável, tendo em vista os problemas de tempestividade (momentos diferentes de reconhecimento) e valor (valores diferenciados para a receita e para a baixa), mas informou que oportunamente será desenvolvido um mecanismo que permita tal controle.

Situação: Pendente.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que envide esforços no sentido de solucionar as pendências relacionadas às diferenças de conciliação da conta única.

Comentários: O assunto está sendo tratado no processo TC 014.264/2005-1, ainda não apreciado pelo TCU. Atualmente, o saldo existente no Bacen está maior do que o registrado no Siafi compõe de R\$ 86,63 (Siafi maior que Bacen) referente a 2003 e de R\$ 7.568,96 - Siafi menor que em R\$ 7.482,33. A causa dessa divergência ainda não foi identificada, porém, sabe-se que se Bacen - referente a 2004. Por se referirem a movimentações mais antigas, principalmente relacionadas à implantação do SPB, essas diferenças são de difícil solução, e não há informações de que a STN tenha destacado equipes para sua localização recentemente. Entretanto, a atual sistemática parece cumprir o seu objetivo, vez que, à exceção da diferença acima referida, que decorre de período de implantação do SPB - rotina que afetou diretamente as movimentações da Conta Única, os saldos dessa Conta têm sido conciliados. Por outro lado, a própria STN (Memo nº 4628, de 26/10/2005) informou que esperava que a pendência fosse solucionada até o final do exercício de 2005.

Situação: Pendente.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda que realize estudos com a finalidade de uniformizar os modelos do balanço orçamentário, com vistas a harmonizar os critérios jurídico-contábeis que norteiam sua elaboração e a demonstrar o cumprimento do disposto nos incisos II e V do art. 167 da Constituição, sem prejuízo das demais disposições da legislação concernente, em especial, os arts. 111 e 113 da Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, § 2º, e art. 51.

Comentários: A Ccont/STN informou que qualquer otimização a ser realizada no Siafi requer elaboração e especificação do projeto em conjunto com a Cosis/STN e o Serpro, implementação por este e homologação e implantação. Para atender às demandas efetuadas por esta Corte, concernentes à montagem e elaboração dos demonstrativos contábeis, foram estabelecidas metas institucionais pelas diversas áreas responsáveis dentro da STN.

Situação: Pendente (em andamento).

Bens imóveis do INSS

Recomendação: ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Secretaria de Patrimônio da União que realizem, junto com a Secretaria do Tesouro Nacional, estudos jurídico-contábeis com o propósito de desenvolver mecanismos que possibilitem o registro, no balanço patrimonial, dos bens imóveis passíveis de uso, cessão, alocação ou alienação pelo INSS, com observância do princípio contábil do conservadorismo.

Comentários: O MPS constituiu grupo de trabalho junto com o INSS e a SPU e a própria STN para tratar da questão.

Situação: Pendente (em andamento).

Entidades não integrantes da LOA

Recomendação: À Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua a autarquia Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha (CCCPMB), a Fundação Habitacional do Exército e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Comentários: A SOF informou que o FADS foi incluído na LOA (NT 64/DEPES/SOF/MP, de 31/10/2005, encaminhada pelo Ofício 36416 DPCON/DP/SFC/CGU-PR, de 20/12/2005) por via transversa, já que a Lei nº 11.124, de 16/06/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e definiu, em seu art. 8º, que o fundo será constituído com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FADS), entre outros. Para o cumprimento dessa Lei, foi criada no Projeto de Lei Orçamentária para 2006 (PLOA 2006) a unidade orçamentária “Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social”, inexistente em 2005, na qual foram alocadas todas as dotações orçamentárias classificadas na função Habitação.

A FHE solicitou prazo para análise da questão. A CCCPMB propôs-se a tomar as providências necessárias ao atendimento da recomendação, o que deve ocorrer até o exercício de 2008.

Situação: Parcialmente atendida.

Indicadores dos Programas do PPA

Recomendação: ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que elabore os indicadores de desempenho e apure os atributos ainda não definidos para os programas do Plano Plurianual 2004/2007, de acordo com o disposto no inciso VI do art. 2º do Decreto nº 2.829, de 30 de outubro de 1998.

Comentários: Foi relatado no tópico 4.1 que foram preenchidos indicadores referentes a 71% dos 389 programas do Plano Plurianual 2004/2007, melhorando a estatística de 2004, Porém ainda não foi obtida a integralidade de informações acerca dos indicadores.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação:

- a) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote medidas com vistas a manter atualizadas as informações constantes do Sigplan relativas às metas físicas alcançadas na execução das ações dos respectivos programas;
- b) a todos os Ministérios que divulguem no Sigplan dados gerenciais referentes à execução do plano plurianual, em cumprimento ao art. 14, §1º, inciso I, alínea "e", da LDO de 2004.

Comentários: Foi relatado no tópico 4.1 que foram preenchidos no Sigplan os dados de execução física referentes a 68% das ações constantes do Plano Plurianual 2004/2007, melhorando a estatística de 2004, porém não o suficiente para atingir a integralidade de preenchimento.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação: Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apure as metas físicas e os produtos ainda não definidos para as ações dos programas do Plano Plurianual 2004/2007, nos termos do inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998.

Comentários: Foi verificado em 2005 avanço em relação à apuração das metas físicas, porém sem que as mesmas fossem apuradas para a integralidade das ações.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação: Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que corrija as inconsistências de metas físicas das ações dos programas do Plano Plurianual 2004/2007, em consonância com o inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998.

Comentários: Foi verificado em 2005 avanço em relação à consistência das metas físicas, porém ainda há ações com metas inconsistentes.

Situação: Parcialmente atendida.

Recomendação: Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que corrija as inconsistências de metas físicas das ações dos programas do Plano Plurianual 2004/2007, em consonância com o inciso VII do art. 2º do Decreto nº 2.829/1998.

Comentários: Foi relatado no tópico 4.1 que 95 programas apresentavam metas físicas previstas ou realizadas inconsistentes, perfazendo em 2005 praticamente o mesmo quantitativo de programas passíveis de análise que em 2004 (180 contra 186).

Situação: Não atendida.

Recomendação: À Secretaria Federal de Controle Interno que promova a inclusão da totalidade dos programas e ações do Plano Plurianual 2004/2007 no BGU, de forma a cumprir o disposto no § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Comentários: A Secretaria Federal de Controle Interno, por questão do grande aumento do volume de papel a ser anexado ao BGU, incluiu em 2005 as informações referentes aos programas considerados “insatisfatórios” em 2004, bem como outros julgados relevantes pelos gestores, porém foram disponibilizadas em meio magnético a totalidade das informações disponíveis no Sigplan.

Situação: Atendida.

Orçamento de investimento das estatais

Recomendação: às empresas Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais; Serviço Federal de Processamento de Dados; Casa da Moeda do Brasil; Banco do Estado do Piauí S.A.; Petróleo Brasileiro S.A.; *Braspetro Oil Services Company*; Companhia Energética de Alagoas; Centrais Elétricas de Rondônia S.A.; *Petrobras International Finance Company*; *Petrobras Netherlands B.V.* e *Petrobras International Braspetro B.V.* que observem os limites impostos na lei orçamentária anual para a execução do orçamento de investimento, em cumprimento ao disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Comentários: Foi relatado no tópico 3.3.7 que a empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) foi reincidente em 2005 no descumprimento ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Situação: Parcialmente atendida.

Sistemas de Custos

Recomendação: Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que: adote providências com vistas ao estabelecimento de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de que trata o § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000.

Comentários: Foi instituída Comissão Interministerial, por meio da Portaria Interministerial nº 945, de 26/10/2005. A Comissão já se reuniu diversas vezes, tendo apresentado relatório parcial a esta Corte sobre os trabalhos realizados. A principal conclusão diz respeito à definição de uma política de custos para a Administração Federal. Para o relatório final a comissão espera contemplar as conclusões finais e as recomendações no sentido de promover a implementação.

Situação: Pendente (em andamento).

Infra-estrutura

Recomendação: ao Poder Executivo que:

- a) estabeleça metodologia para apuração dos dados sobre investimento em infra-estrutura, definindo a quem cabe coordenar o processo de apuração desses dados e centralizar as informações obtidas;
- b) implemente sistema de informações que permita acompanhar e consolidar os dados sobre investimentos públicos e privados em infra-estrutura;
- c) realize análise das necessidades de recursos para o bom funcionamento das agências reguladoras na área de infra-estrutura, com vistas a reavaliar sua estratégia de sistematicamente contingenciar o orçamento dessas autarquias especiais;
- d) fortaleça a capacidade de formulação de políticas setoriais dos ministérios relacionados à infra-estrutura econômica, atentando em especial para a necessidade de formação e de manutenção de quadros técnicos especializados;
- e) adote providências para imprimir maior agilidade à tramitação do Projeto de Lei nº 3.337/2004, com vistas a definir a divisão das competências entre as agências reguladoras e os ministérios setoriais;
- f) consolide os conselhos interministeriais responsáveis por assessorar o Presidente da República nas áreas de energia e transportes.

Comentários: Foi assinada, em 06/04/2006, Exposição de Motivos Interministerial que propõe minuta de decreto ao Presidente da República, dispondo sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit).

Situação: Pendente (em andamento).

As recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas da União no Relatório sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2004, 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.

8

Conclusão

8 CONCLUSÃO

Retomo, pela sua relevância, os assuntos “COMBATE À CORRUPÇÃO”, “RESPONSABILIDADE SOCIAL” e “SEGURANÇA PÚBLICA”, de forma a ressaltar aqui três dos mais sérios problemas vivenciados pelo povo brasileiro neste momento.

No caso da CORRUPÇÃO, inegavelmente, estamos diante de uma crise de valores sem precedentes na história do País, marcada pelo abuso de funções públicas para fins particulares, configurando uma das mais graves e urgentes questões que a sociedade brasileira deverá enfrentar.

As palavras do Ministro Marco Aurélio de Mello, proferidas por ocasião de sua recente posse como Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, dimensionam bem o sentimento de revolta que domina a opinião pública nacional quanto aos últimos acontecimentos. Com muita propriedade, disse Sua Excelência:

São tantas e tão deslavadas as mentiras, tão grosseiras as justificativas, tão grande a falta de escrúpulos que já não se pode cogitar somente de uma crise de valores, senão de um fosso moral e ético que parece dividir o País em dois segmentos estanques – o da corrupção, seduzido pelo projeto de alcançar o poder de uma forma ilimitada e duradoura; e o da grande massa comandada que, apesar do mau exemplo, esforça-se para sobreviver e progredir.

(...)

A rotina de desfaçatez e indignidade parece não ter limites, levando os já conformados cidadãos brasileiros a uma apatia cada vez mais surpreendente, como se tudo fosse muito natural e devesse ser assim mesmo; como se todos os homens públicos, nas mais diferentes épocas, fossem e tivessem sido igualmente desonestos, numa mistura indistinta de escárnio e afronta, e o erro passado justificasse os erros presentes.

A repulsa dos que sabem o valor do trabalho árduo se transformou em indiferença e desdém, como acontece quando, por vergonha, alguém desiste de torcer pelo time do coração e resolve ignorar essa parte do cotidiano. É a tática do avestruz: enterrar a cabeça para deixar o vendaval passar. E seguimos como se nada estivesse acontecendo.

Nesta oportunidade, não poderia deixar de parabenizar o Ministro Marco Aurélio de Mello, pelas oportunas e contundentes palavras, ditas com a autoridade de quem irá presidir as próximas eleições no País.

Creio firmemente não ser por falta de previsão legal que se padece dos males ligados à falta de ética no serviço público, tais como enriquecimento ilícito no exercício da função, tráfico de influência, utilização indevida de cargo público, mau uso de informações privilegiadas, emprego de recursos públicos e servidores em atividades particulares, assessoramento ao setor privado, entre outros.

Afinal, a Constituição do País abriga as balizas norteadoras da Administração Pública. O Texto Máximo explicita detalhadamente os princípios que a regem, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, está ali consagrada a probidade administrativa, sem a qual o exercício da atividade oficial resulta em severas punições que incluem desde a suspensão de direitos políticos até a perda da função pública, com a conseqüente indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário. Destaque-se ainda a exigência de licitação

para aquisição de bens e serviços. No plano infraconstitucional, inúmeras leis contribuem para a regulamentação e consolidação desse padrão de conduta desejado, sendo de observar que quase todos os preceitos constitucionais reveladores de tais princípios são auto-aplicáveis.

De mais a mais, muitos são os órgãos incumbidos de controlar, fiscalizar e punir os agentes públicos, no sentido de se alcançar esse padrão almejado de ética, com destaque, no âmbito federal, para: Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal, Departamento de Polícia Federal, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional e Tribunal de Contas da União, além de toda a estrutura do Poder Judiciário, para julgar e punir as transgressões verificadas.

Temos ainda a peça-chave de todo esse mecanismo, chamada “cidadão”, a quem é dado, inclusive, como reconhecimento ao seu poder-dever, o direito de ajuizar ação popular, com o objetivo de anular atos prejudiciais ao patrimônio público, bem assim de provocar o Ministério Público para a propositura de ação civil pública, afora a possibilidade de apresentação de denúncia perante os Tribunais de Contas.

Se é assim, parece evidente tratar-se de questão que é mais cultural do que de estrutura. Talvez em face do início da nossa história, considerando a forma como nasceu a nossa pátria, o público, paradoxalmente, sempre nos pareceu pertencer a ninguém, ao invés de ser de todos, e, como tal, jamais mereceu consideração maior. Os degredados que aqui chegaram saquearam os índios, arrancaram as riquezas da natureza e subjugarão homens e mulheres com a escravidão, sem o menor compromisso com a construção de uma civilização. O espírito de pilhagem, do assalto e da destruição era o mesmo que preside a conduta dos que hoje se apossam irregularmente dos bens do Estado.

Vê-se com isso a diferença entre os povos caçadores e os povos lavradores, de que nos fala Sérgio Buarque de Holanda. Para os caçadores, o objeto final assume relevância capital, dispensando, por secundários e supérfluos, os processos intermediários. Seu ideal é colher o fruto sem plantar a árvore. Para os lavradores, ao contrário, o que primeiro se enxerga é a dificuldade a vencer para, então, passarem ao trabalho lento e persistente que conduz a fins compensatórios.

Como disse o Professor José Pastore, “os corsários da atualidade, como os piratas da antiguidade, seguem a ‘ética’ da aventura. Usam a audácia para assaltar o povo, jogando os custos nas costas dos trabalhadores. Haja impostos para sustentar suas aventuras!”

Realmente, os aventureiros de hoje passam por cima do espírito de patriotismo da esmagadora maioria da população, tudo em nome da devastadora idéia de que os fins justificam os meios. Com o seu condenável modo de proceder, pisoteiam sem nenhum escrúpulo os que lutam para sobreviver com decência e dignidade, os verdadeiros humilhados e ofendidos nessa história sórdida, a gente humilde da canção de Vinícius de Moraes e Chico Buarque, que fazia com que o peito deles se apertasse, dando-lhes inveja “feito um despeito de não ter como lutar”. Essa gente “que vai em frente sem nem ter com quem contar”. “É gente humilde que vontade de chorar”.

A reflexão em torno do tema nos conduz à impressão de que o crime disseminado perde a importância e não estigmatiza os que o praticam, tornando sem referência a simbologia que coloca o Estado de Direito como condição da vida civilizada. A crença na impunidade fermenta o ímpeto

transgressor. A morosidade processual acentua a ganância daqueles que se consideram fora do alcance da lei, optando pela devassidão do vale-tudo que corrói a esperança de um futuro baseado em valores positivos, como a dignidade, a grandeza de caráter, o amor à causa pública e o empenho em favor do progresso da Nação, sobre os quais se deve soerguer a organização social e humana dos povos que se desejam prósperos.

O certo é que os efeitos da corrupção se propagam nas mais diversas áreas, atingindo amplamente a imagem interna e externa do País, merecendo a adoção de providências urgentes e eficazes para enfrentar o problema que é sinal de deterioração moral da sociedade, mesmo porque, de acordo com recente pesquisa efetuada pela ONG Transparência Internacional, o Brasil ocupa atualmente a vergonhosa sexagésima segunda posição no ranking das nações menos corruptas.

É impossível blindar a economia em quadro como esse. Com tamanha imprevisibilidade, quase ninguém se dispõe a desengavetar projetos de investimentos de longo prazo, o que pode condenar ao desemprego e à desesperança toda uma geração de brasileiros.

Estudos da ONU revelam que países com maior nível de corrupção têm menor taxa de investimento em relação ao PIB e crescem menos. Essa correlação é natural. A presença de funcionários corruptos aumenta o custo de um investimento quando uma propina é necessária e diminui a sua atratividade porque o empresário sabe que no futuro ele pode ser espuriamente “taxado” em parte dos seus lucros.

Assim, a corrupção é mais uma faceta da ineficiência do Estado, que não consegue aplicar adequadamente os recursos que arrecada da comunidade. Ela mina a viabilidade do próprio Estado, que tem como papel principal promover o bem-estar geral. É um fenômeno que afeta profundamente a eficácia das políticas oficiais, por desviar recursos indispensáveis à prestação de serviços públicos essenciais à população, sendo fator de exclusão social, fomentando as desigualdades e contribuindo para o aumento da pobreza no País.

Evidentemente, por si só, a escassez de recursos oriunda desses desvios não é capaz de justificar a reduzida eficiência das ações governamentais na área da RESPONSABILIDADE SOCIAL, conforme demonstrado no presente Relatório, em que sobressai o baixo nível de execução de vários e importantes programas de governo com essa natureza, não obstante o seu caráter prioritário.

As experiências em todo o mundo demonstram que países que adotaram políticas sociais de forma duradoura conseguiram reduzir as desigualdades em menos tempo que os demais.

Naturalmente, a virtude dessas políticas não deve ser medida por cifras, mas por sua efetividade. Vários países da América Latina destinam a programas sociais mais do que as nações ricas faziam quando tinham economias menos desenvolvidas. O problema é que, em regra, na América Latina, os recursos públicos nem sempre beneficiam o estrato mais pobre da população.

No Brasil, a União investe em políticas sociais cerca de 250 bilhões de reais todo ano, o que representa aproximadamente 14% de todas as riquezas produzidas no País. É o dinheiro canalizado para a previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, saneamento, amparo ao trabalhador e organização agrária. Em comparação a outras economias emergentes, esse percentual

é altíssimo. A Constituição de 1988 orientou o aumento de investimentos na área social, passando a idéia de que vencer a pobreza era apenas uma questão de tempo. Houve avanços isolados, como no caso da educação. Uma pesquisa recente do IBGE confirmou que o número de crianças e de adolescentes nas escolas aumentou nos anos 90. Ainda assim, ao admitir recentemente que não controla adequadamente a frequência dos alunos beneficiados com o programa Bolsa-Família, o atual governo dispensa uma das poucas metas de monitoramento que existem para tal programa.

Na prática, separar o dinheiro para projetos sociais não significa que os mais pobres serão atendidos. No Brasil, a previdência consome em torno de 65% dos recursos direcionados para políticas sociais, um percentual alto na comparação com países no mesmo nível de desenvolvimento.

É por isso que sobra pouco para as outras áreas, como saúde e educação. Ocorre que a maior parte dos gastos com previdência acaba nos bolsos de pessoas entre 45 e 60 anos. Além disso, 65% do dinheiro é apropriado pelos 20% mais ricos da população. "É chocante que os brasileiros sejam pobres na infância e na idade adulta e só melhorem de situação quando envelhecem", diz José Márcio Camargo, professor de economia da PUC do Rio.

Do orçamento da educação, mais de 50% destinam-se ao ensino superior. Não é mera coincidência que nas universidades públicas 92% dos alunos estejam entre os 40% mais ricos da população.

Sabe-se muito pouco sobre os efeitos da pequena parcela destinada aos mais necessitados. Até agora há pouca racionalidade na concessão de benefícios de transferência de renda e no instrumento de gestão desses benefícios.

Um estudo da Escola de Administração Fazendária, baseado no Censo de 2000, indicou que os programas de renda mínima e as transferências para portadores de deficiência cobriam apenas 2,3% das famílias pobres, sendo que 54% dos recursos eram vazados para famílias que não eram classificadas como as mais necessitadas.

No Brasil, não faltam motivos para melhorar as políticas sociais, especialmente na área de educação. Além de nobre e humanitária, essa causa tem racionalidade econômica. É que trabalhadores com pouca ou nenhuma educação são improdutivos, ganham mal e, por isso, não consomem.

Aos poucos, estamos perdendo a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade. Isso mostra que não basta aumentar os gastos com políticas sociais para diminuir as iniquidades vivenciadas no País. É preciso gastar bem.

Nesse sentido, penso que os projetos sociais devem ser avaliados frente aos valores neles investidos, para que se dê decisão racional e se obtenham resultados de mérito.

Na verdade, isso constitui mera reprodução do que estabelece a tradicional metodologia para a análise de projetos, em que se comparam os custos para a implantação com os benefícios a serem obtidos.

A determinação dos custos é tarefa objetiva. Já a avaliação dos benefícios não é tão simples, tendo em vista os diversos componentes envolvidos, alguns mensuráveis diretamente, outros indiretamente, além de elementos mais complexos, que são incomensuráveis, podendo-se, quando muito, qualificar seus prováveis efeitos, como a indução ao crescimento econômico da região, em função da migração durante a implantação do projeto.

Quando se fala de projetos sociais, o assunto é ainda mais complexo, pois, se os custos são calculados matematicamente, os benefícios, em sua maioria, são de difícil mensuração.

Isso, contudo, não invalida a análise prévia, de modo a que se apliquem criteriosamente os recursos públicos, evitando que tenham destinação improdutiva e sem continuidade, ou seja, impedindo que produzam resultados irrelevantes para a população necessitada, sob pena de o País ficar cada vez mais distante do almejado desenvolvimento.

Assim, deveria constituir regra geral esse tipo de avaliação preliminar, de forma que os projetos governamentais, antes de serem contemplados com verbas orçamentárias, fossem submetidos à apreciação pela relação custo/benefício, permitindo à população e aos órgãos de controle não apenas a certificação de que os investimentos se efetivaram, mas sobretudo se isso ocorreu de modo adequado, dentro dos objetivos essenciais do Estado.

Como se sabe, o objetivo maior do Estado é o desenvolvimento, com o crescimento econômico e a justiça social. No Brasil, cabe ênfase especial à segunda vertente – da justiça social –, diante da situação de pobreza absoluta da grande maioria da população.

Com efeito, dada a limitação de disponibilidades orçamentário-financeiras, é fundamental estabelecer prioridades, enfocando, em primeiro plano, as necessidades mais urgentes do povo.

Obviamente, isso implica em se estabelecerem critérios adequados para a seleção dos projetos a serem executados, com as indispensáveis justificativas técnicas, econômicas e sociais.

É claro que não se pode esperar uma solução no curto prazo para o grave problema das desigualdades sociais no Brasil. Sua diminuição é difícil e certamente levará muito tempo. Afinal, esse quadro está assim desde o tempo colonial, com melhoras e pioras ao longo dos séculos.

Segundo estudo recente, denominado “Atlas da Exclusão Social do Brasil”, realizado pelo Economista Márcio Pochmann e por especialistas da USP, Unicamp e PUC-SP, seriam necessários R\$ 7,2 trilhões, a serem aplicados até 2020, para o Brasil se igualar, em termos de indicadores sociais, aos países mais desenvolvidos do mundo. Portanto, essa é a dívida social brasileira. Sem dúvida, é um número que assusta, mas leva em consideração investimentos nas mais diversas áreas, como Educação, Saúde, Saneamento, Habitação, Cultura, Informática, Pobreza, Trabalho e Previdência Social.

Por isso, não há como ter a ilusão de uma redução no curto prazo. No médio prazo, o principal fator de redução passa certamente pelo crescimento econômico. Os efeitos de qualquer crise econômica sobre os pobres e a desigualdade são sempre muito intensos. Inevitavelmente, são os menos favorecidos que sofrem mais com a diminuição da atividade econômica, já que os ricos sempre conseguem um modo de se proteger. Nesse caso, os pobres perdem sistematicamente muito

mais do que os ricos. Quando acontece a recuperação dos setores produtivos, a pobreza e a desigualdade são reduzidas, mas quase sempre acabam mais graves do que eram antes.

Aliás, o padrão de vida dos brasileiros avança timidamente, quando comparado com várias nações. Entre 1995 e 2004, o PIB per capita do nosso País cresceu anualmente apenas 0,9% em média. No mesmo período, o PIB per capita aumentou 2,3% ao ano nos EUA, 3,7% na Coreia do Sul, 4,1% na Índia e 7,6% na China.

O Brasil cresceu em média 2,4% ao ano na última década. Nesse ritmo, o país levará mais de trinta anos para atingir o PIB per capita atual de nações com renda intermediária, como Portugal. Para chegarmos no atual nível dos Estados Unidos, seriam necessárias outras três décadas.

De qualquer forma, é preciso atacar os fatores intrínsecos da desigualdade. O mais importante hoje é, sem dúvida, dar aos pobres mais acesso à educação, à infra-estrutura e aos serviços públicos. Mesmo assim, isso significa que os efeitos sobre a desigualdade acontecerão somente daqui a uma geração.

Outro ponto importante é o próprio Estado ter um plano específico para uma distribuição de renda mais igualitária.

De longa data, mantenho a convicção de que pode ser dado um passo à frente, no sentido de se estabelecerem metas e padrões de desempenho para os administradores públicos.

Evidentemente, tal medida teria de ser empreendida não pelos órgãos de controle interno ou externo – cuja atuação recai sobre atos já praticados pelos gestores –, mas pelo Congresso Nacional, que, ao aprovar a realização da despesa pública, forneceria um referencial para avaliar se os recursos estão sendo bem aplicados em proveito da comunidade.

Quando foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, houve críticas e estranheza, visto que um controle de gastos tão rigoroso não tinha precedentes na cultura da Administração Pública brasileira. Uma vez assimilada a novidade, os benefícios para o saneamento das finanças públicas e a estabilidade econômica soam inquestionáveis.

Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer um efetivo regime de controle do endividamento público, representou um avanço para a restauração da higidez fiscal-financeira do Estado, mas é pouco eficaz para induzir melhorias substanciais da qualidade e da racionalidade alocativa dos gastos (em termos de eficiência e de equidade).

O relativo sucesso que vem obtendo a LRF no campo da gestão fiscal serve de estímulo para que pensemos em igual providência na área social. Tenho para mim que a Lei de Responsabilidade Fiscal é condição necessária, mas não suficiente para o esforço de erradicação dos graves problemas sociais do País. Como se sabe, a mencionada Lei cuida dos limites de gastos, o que não impede a má aplicação dos recursos.

Para evitar despesas ineficazes, caberia a uma norma instituir, de antemão, parâmetros objetivos para avaliação do gasto. Eu chamaria esse diploma de “Lei de Responsabilidade Social”, denotando um compromisso com os deveres básicos do Estado, mediante aprofundamento de sistemas

transparentes e participativos de governança pública, de forma que os recursos orçamentários sejam traduzidos em benefícios diretos e, o quanto possível, universais aos pobres e excluídos.

Desde 2000, quando relatei no TCU as contas do Governo do exercício de 1999, venho manifestando apoio à necessidade de uma Lei de Responsabilidade Social (LRS) para o País, que nortearia a atuação dos gestores públicos prioritariamente às camadas menos favorecidas, constituindo avanço em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Afiguram-se-me relevante a idéia de divulgação anual do Mapa da Exclusão Social por Região e das Metas de Melhoria Social previstas para o ano seguinte, assim como dos projetos e atividades cuja finalidade seja expressamente voltada para alcançar as referidas metas e reduzir a exclusão social no Brasil.

O Mapa da Exclusão Social deve consistir em um diagnóstico anual, com base em indicadores sociais referentes à expectativa de vida, renda, desemprego, educação, saúde, saneamento básico, habitação, população em situação de risco nas ruas, segurança, entre outros. De posse deste diagnóstico e com o compromisso de atingir metas anuais, seria possível delimitar quais as áreas que necessitam de recursos ou políticas mais qualificadas para a redução da exclusão social.

Assim, acredito que uma Lei de Responsabilidade Social poderia tornar-se efetivo instrumento para o combate da desigualdade, norteadando 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.

A propósito, em 2003, a Senadora Lúcia Vânia, numa iniciativa de todo louvável, apresentou Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 29/2003 – que busca alterar o art. 193 da Lei Maior, para determinar que os objetivos impostos à ordem social passem a ser avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social, nos termos da lei complementar.

Com isso, passamos a ter providência legislativa concreta no Parlamento para aprovação da futura “Lei de Responsabilidade Social”, com a fixação de critérios qualitativos e quantitativos, o que permitiria o controle do mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais.

Uma vez levada a termo aquela proposta, o administrador teria um balizamento claro das metas a atingir, reduzindo o desperdício e a malversação que são possíveis quando não existe definição precisa dos fins.

Os órgãos de controle, por seu turno, dispormiam do referencial necessário para avaliar os resultados dos programas de governo e o atendimento efetivo às necessidades do povo. Com a prévia definição de padrões de desempenho e a certeza de que o seu alcance seria avaliado, a aplicação dos recursos tenderia a ser otimizada, neutralizando a escassez de meios.

Definitivamente, uma Lei de Responsabilidade Social constituiria enorme contribuição do Congresso Nacional para toda a Nação, considerando o controle dos resultados como a fórmula mais eficiente e eficaz do gasto público. Todos os administradores seriam avaliados pelos resultados

dos programas estabelecidos em conformidade com os parâmetros e indicadores dispostos nessa norma. Iniciativa de tal magnitude, certamente, eliminaria a possibilidade do gasto discriminatório por parte dos administradores e permitiria o acesso dos mais necessitados aos serviços básicos.

Portanto, “Responsabilidade Fiscal” com “Responsabilidade Social” será um novo caminho a perseguir, harmonizando-se a administração dos recursos disponíveis com os legítimos interesses da coletividade.

Sabemos que as dificuldades para se alcançar a justiça social no Brasil são enormes, parecendo mesmo utópico tantas pretensões diante de tamanhas limitações ou restrições. Então, como diz José Saramago, o segredo está em continuar caminhando, mesmo porque o que transforma o mundo é a necessidade.

Falando agora de SEGURANÇA PÚBLICA, percebe-se que os desvios provocados pela corrupção também vêm prejudicando esse setor que sofre com a falta de investimentos governamentais em nível apropriado. Em 2005, por exemplo, os dispêndios federais em tal função representaram apenas 0,27% do total das despesas da União, menos ainda do que o percentual de 0,30% observado em 2004. Mas aqui também tais desvios não justificam plenamente a baixa eficiência dos programas correspondentes, conforme se demonstra: os programas da função segurança pública executaram tão-somente 57% da dotação orçamentária e alcançaram apenas 32% das metas físicas previstas para o exercício. Isso, considerando-se apenas os resultados dos programas cujos indicadores se mostraram consistentes. Foi o terceiro pior resultado em termos de execução física, à frente unicamente das funções Comunicação e Habitação.

Embora se trate de atribuição afeta em grande parte aos Estados, não há como relegar a importância das competências que incumbem à União nesse campo, de cujo correto desempenho depende sobretudo o bom gerenciamento da segurança pública nas diversas Unidades da Federação. Compreendem as subfunções de policiamento, defesa civil, informação e inteligência, com destaque para as tarefas envolvendo o combate ao tráfico de drogas e de armas, tudo no contexto da política nacional para a área.

Não é possível tolerar o número cada vez maior de vítimas da leniência governamental, responsável pela existência de territórios sem-lei no Rio de Janeiro, em São Paulo e em toda parte deste País onde o combate à criminalidade não está no topo da agenda dos governantes, não obstante a violência esteja no centro dos acontecimentos cotidianos da população que se vê encurralada em suas próprias casas ante a incapacidade do Estado de proteger seus cidadãos.

Não há como conviver com um quadro de coisas em que ninguém tem medo de infringir a lei e em que a comunidade como um todo age como que anestesiada pelo efeito da brutalidade continuada que se alimenta do fiasco da ação governamental nos vários níveis de competência, responsável por colocar o País no mesmo patamar das nações em guerra, tanto em termos de sentimento de inquietação e temor ante o perigo real ou imaginário, quanto na quantidade de vítimas.

A cada ocorrência da espécie surgem espasmos de horror, providências de emergência são adotadas, planos mirabolantes são anunciados, e nada de fundo e permanente é posto em prática,

possibilitando o surgimento de novos episódios de selvageria, pondo à prova a nossa consciência coletiva e a nossa perspectiva de futuro.

Passado o momento da tragédia, voltamos a adormecer, com a vaidade embalada pelos ingênuos sonhos dos que acreditam que de agora em diante tudo será diferente, que o assunto será tratado como um dos problemas principais do governo, ao lado do combate à inflação e da consolidação da estabilidade econômica. Ledo engano.

E assim vamos vivendo, de equívocos em equívocos, reféns de incansáveis debates sobre destinação de verbas, atribuições constitucionais, querelas regionais, grupos de trabalho, forças-tarefa, planos emergenciais, etc., tudo em vão. A própria população subestima o crime, como forma de defesa para sobreviver sem sucumbir ao pânico, enquanto aguarda por medidas concretas que possam pôr fim à presente escalada de violência, esperando sobretudo por soluções possíveis no campo da legislação penal, cujo encaminhamento não exigiria maiores esforços e recursos.

Voltando ao tema corrupção, entendo que um governo só pode ser considerado eficiente quando consegue transferir o máximo de bem-estar à maioria da população. A corrupção vem em detrimento disso, uma vez que causa sangria em escassos recursos, desviando-os da coletividade para atender interesses individuais.

As sociedades, no seu longo e progressivo curso histórico, enfrentam desafios para os quais são impingidas a apresentar as respostas correspondentes. É desse embate que vai sendo esculpido o futuro, proporcionando que as civilizações evoluam ou sejam inapelavelmente vencidas, quando incapazes de responder satisfatoriamente aos obstáculos que lhes sejam impostos.

Não acredito que haja resposta definitiva. Mas uma vez que os padrões culturais de comportamento e a revolução da moral individual estão fora do alcance da intervenção política, resta o caminho das reformas institucionais, o que exige vontade e investimentos. E aqui estamos falando do reaparelhamento ou redimensionamento dos sistemas de combate e prevenção já existentes, colocando-se em prática mecanismos que possibilitem o seu contínuo aperfeiçoamento e a indispensável integração entre eles. Não tenho dúvida de que a crise de honestidade que assola a Nação possa abrir oportunidade para afirmação desses sistemas.

Alguém já disse que o homem, como todas as espécies, é um empilhamento de instintos. E se hoje aflora no Brasil a corrupção, e enfim a opinião pública a identifica e a combate, talvez seja porque está começando a emergir o mais primitivo dos nossos instintos: o de sobrevivência. Conforta-me saber que o fato de todos esses escândalos virem à tona neste momento pode ser um prenúncio de que caminhamos para a redenção moral. E se a atual crise servir para, pelo menos, revirmos nossas consciências, terá prestado um grande serviço à Pátria.

De qualquer forma, é preciso esclarecer que, de acordo com a atual Carta Política, as Contas do Governo da República envolvem basicamente os aspectos técnicos relacionados ao comportamento contábil, à execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, situados no contexto da política econômica adotada e expressos no Balanço Geral da União, peça fundamental que dá consistência às mencionadas contas, nos termos do art. 36, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92.

Nesse mister, a Constituição Federal confere ao Congresso Nacional a competência exclusiva para julgar tais contas, cabendo à Comissão Mista de Orçamento o exame e emissão de parecer, nos termos dos arts. 49, inciso IX, e 166, § 1º, inciso I, e ainda da Resolução do Congresso Nacional nº 02/95.

Por outro lado, o mesmo Texto Constitucional reforça e detalha essa prerrogativa judicante do Congresso Nacional, mediante a ação de suas Comissões previstas no art. 58, e ainda pelo auxílio que lhe presta o Tribunal de Contas da União, no exercício do Controle Externo, nos termos do art. 71.

Como se observa, o Constituinte de 1988 quis claramente separar a responsabilidade do Presidente da República daquela pertinente aos administradores e demais agentes responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes da União, pois, sobre as contas específicas destes, o Tribunal de Contas da União exerce função judicante, situação inversa da que ocorre sobre as Contas do Governo, quando o TCU exerce função analítica, nos termos do art. 71, incisos I e II, da Lei Maior.

Isso porque não é o Presidente da República gestor de dinheiros públicos, tarefa essa atribuída aos chamados Ordenadores de Despesa, estes sim investidos do dever constitucional e legal de anualmente ou quando solicitados apresentarem ao TCU as suas tomadas ou prestações de contas, com a comprovação do correto emprego dos recursos públicos, sujeitando-se, em caso de má aplicação, às sanções previstas em lei.

Desse modo, o trabalho apresentado nesta oportunidade é um exame crítico das Contas do Governo da República, relativas ao exercício de 2005, sob os aspectos econômico, financeiro e orçamentário e, dentro desse enfoque, uma avaliação da Administração Pública Federal como um todo, não comportando, portanto, juízo de mérito sobre eventuais desvios de conduta de gestores propriamente ditos, aí incluídos os atos de corrupção de que temos conhecimento e que repudiamos.

Com essa perspectiva, o Relatório contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos aplicados pelos Poderes da União, em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução dos orçamentos públicos federais, bem assim com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, submeto à discussão e deliberação do Plenário do Tribunal de Contas da União os Projetos de Pareceres Prévios referentes às Contas ora examinadas, os quais foram antecipadamente distribuídos aos Senhores Ministros e ao Senhor Procurador-Geral.

Referidos projetos de pareceres prévios são conclusivos no sentido de reconhecer que os órgãos dos três Poderes e o Ministério Público da União observaram os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, que os balanços demonstraram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2005, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se, no entanto, as ressalvas 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.

Ressalvas

Devem ser ressalvadas, em relação ao Poder Executivo, as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

- I. não observância, à semelhança do exercício anterior, de aplicação mínima do equivalente a 30% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino) na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, consoante o § 6º do art. 60 do ADCT, tendo em vista que o percentual atingido no exercício de 2005 foi de 29,67 %;
- II. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, nos 25 (vinte e cinco) anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% do total dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste;
- III. inadequação da contabilização dos valores arrecadados, em regime de caixa, e dos créditos inscritos na Dívida Ativa, em descumprimento à Lei nº 4.320/1964 e demais normas contábeis;
- IV. execução de ações do orçamento de investimentos das empresas estatais em montante superior à dotação autorizada na LOA/2005;
- V. inexistência de mecanismos de contabilização de dívidas como as que o INSS gerou junto à rede bancária;
- VI. falta de divulgação da execução física para 32% das ações constantes do Plano Plurianual 2004/2007, devido ao não preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – Sigplan, caracterizando descumprimento ao disposto na alínea “e” do inciso I do § 1º do art. 15 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2005);
- VII. falta de informações no Sigplan acerca dos indicadores relativos a 114 programas, bem como a ocorrência de inconsistências no registro da execução físico-financeira para 95 programas, caracterizando falhas no seu monitoramento, avaliação e revisão, processos cuja coordenação compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos do § 3º do art. 1º do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004;
- VIII. não-incorporação à LOA, como unidade orçamentária, e conseqüentemente ao Siafi, na modalidade total, da Fundação Habitacional do Exército (FHE) sem apresentação de justificativas para tal;
- IX. não-incorporação de informações do BNDES, Bacen, Emgea, CEF e FADS (entidades integrantes de saldos contábeis) junto ao BGU, por não observarem os prazos estabelecidos na Norma de Encerramento de exercício emitida pela STN;
- X. apresentação de informações de entidades já extintas, mas com saldos contábeis em contas diversas, o que impossibilita conhecer a real situação econômico-financeira dessas entidades contábeis e, por último, da própria Administração Pública Federal, inviabilizando a aplicação de tratamento econômico e jurídico adequado ao patrimônio, caso ainda exista, pelos órgãos

responsáveis (Departamento de Extinção e Liquidação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

XI. contabilização inadequada, como repasse em lugar de despesa orçamentária, dos recursos transferidos referentes aos encargos patronais para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS);

XII. utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis, de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;

XIII. utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, à semelhança do que já vinha ocorrendo em exercícios anteriores, em especial no tocante ao registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, descaracterizando o aspecto orçamentário da operação, e ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias de valores de entidade integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União;

XIV. utilização de procedimentos inadequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais do Serpro, da Finep e da Casa da Moeda do Brasil, tendo em vista se tratarem de empresas não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas apresentarem saldos em despesas e receitas orçamentárias;

XV. utilização de procedimentos inadequados para escrituração contábil no tocante à inexistência de mecanismos que possam prover confiabilidade e segurança no tocante à baixa de bens quando de sua alienação, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados;

XVI. inexistência de compensação de valores entre as interferências ativas e passivas, que deveriam apresentar valores iguais na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, conforme prevê o modelo de contabilização, sem que a motivação para a ocorrência tenha sido indicada em nota explicativa à demonstração;

XVII. diferenças de fechamento da demonstração das variações patrimoniais, comentadas no próprio Balanço-Geral da União, constatadas a partir do fato de que a soma das partes não é igual ao consolidado, o que pode abrir margem para tomadas de decisões equivocadas;

XVIII. diferenças de valores entre as despesas e receitas orçamentárias, nestas incluídas as respectivas deduções constantes do balanço orçamentário e os mesmos itens constantes da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro, inviabilizando a comparação dos valores, a certeza e exatidão das informações utilizadas e alertando para um grave problema de confecção de demonstrativos, à semelhança do que já havia ocorrido no exercício anterior;

XIX. apresentação inadequada de valores de previsão adicional da receita oriunda de *superavit* financeiro, por desequilibrar o balanço e não evidenciar corretamente a situação econômico-financeira das entidades, à semelhança do que já havia ocorrido no exercício anterior;

- XX. ausência de balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e fundos, bem como inconsistência entre as informações consolidadas advindas do Balanço-Geral da União quando comparadas com o Siafi (transação “Balanorc”);
- XXI. diferenças de fechamento do balanço financeiro, comentadas no próprio Balanço-Geral da União, constatadas a partir do fato de que a soma das partes não é igual ao consolidado, o que pode abrir margem para tomadas de decisões equivocadas;
- XXII. diferenças entre os valores dos balanços patrimoniais e demonstração de resultados/de variações patrimoniais do Banco Central apuradas de acordo com os critérios da Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 6.404/76;
- XXIII. diferenças de conciliação entre as diversas contas financeiras e de compensação que controlam os valores de restos a pagar não processados;
- XXIV. volume expressivo de restos a pagar não-processados, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental;
- XXV. volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de comprovação por parte dos convenientes;
- XXVI. volume expressivo de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com prestações de contas pendentes de aprovação por parte dos órgãos transferidores;
- XXVII. inconsistência nos valores consolidados dos balanços patrimoniais dos “fundos”, por conta de um valor acrescido de R\$ 118 milhões no Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- XXVIII. inconsistência entre os valores dos balanços patrimoniais e demonstrativos de resultado do Banco Central quando apurados sob a ótica de sua própria contabilidade e sob a ótica da Lei nº 4.320/1964;
- XXIX. inexistência de mecanismos que possibilitem ajustar os números do balanço patrimonial do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) à disponibilidade efetiva de bens imóveis para uso, locação, cessão ou alienação;
- XXX. inconsistência nos valores registrados pelo Sistema SPIUnet na unidade gestora Funai-Vilhena.

Recomendações

Em decorrência das ressalvas acima apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

- I. à Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e ao Ministério Público da União que adotem medidas cabíveis, no âmbito das respectivas competências institucionais, para reverter os efeitos da “Desvinculação das Receitas da União” (DRU), instituída pela EC n.º 27/2000 e alterada pela EC n.º 42/2003, sobre o orçamento da seguridade social;

II. à Presidência do Congresso Nacional que atente para a previsão, na Lei Orçamentária Anual, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III. às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que envidem esforços no sentido de dar prioridade à apreciação dos projetos de lei resultantes das propostas consubstanciadas no Relatório Final da CPMI dos Correios;

IV. ao Ministério Público da União, à Controladoria-Geral da União, ao Departamento de Polícia Federal, ao Banco Central do Brasil, à Secretaria da Receita Federal, ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras para que se mobilizem e se articulem para a elaboração e implementação de uma estratégia nacional de combate à corrupção, que contemple a definição de prioridades comuns, o planejamento integrado, o compartilhamento de informações e a execução de operações conjuntas;

V. ao Ministério Público Federal, que priorize a implantação do seu Sistema Unificado de Informações;

VI. ao Ministério da Justiça, que avalie a oportunidade da criação, no Departamento de Polícia Federal, no âmbito da Coordenação Geral de Polícia Fazendária, de uma unidade específica para tratar de crimes de corrupção contra a Administração Pública, com as correspondentes representações nas Superintendências Regionais;

VII. ao Ministério da Fazenda que adote providências com vistas à coordenação entre os órgãos responsáveis pela operação e controle da Dívida Ativa – Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Secretaria da Receita Federal – para que haja a devida e tempestiva contabilização dos valores arrecadados, em regime de caixa, e dos créditos inscritos na Dívida Ativa em cumprimento à Lei nº 4.320/1964 e demais normas contábeis;

VIII. ao Ministério da Educação, junto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que observe o § 6º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;

IX. ao Ministério da Integração Nacional que aloque e aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

X. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) crie eventos e rotinas para registro de dívidas como as que o INSS gerou junto à rede bancária;

b) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, mecanismos para determinar às entidades integrantes de saldos contábeis junto ao sistema Siafi que cumpram os prazos prescritos na norma de encerramento do exercício;

c) utilize procedimentos adequados para consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação, nos balanços, mas não nas operações e transações contábeis,

de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido for órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;

d) utilize procedimentos adequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais, em especial no tocante ao:

d.1) registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas com a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias, de modo a caracterizar o aspecto orçamentário da operação; e

d.2) registro, em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias, apenas de operações de entidades não-integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, harmonizando, dessa forma, os registros contábeis com a própria concepção do plano de contas único da União;

e) utilize procedimentos adequados para apresentação de valores na demonstração das variações patrimoniais do Serpro, da Finep e da Casa da Moeda do Brasil, tendo em vista se tratem de empresas não integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social (extra-orçamentárias, *strictu sensu*), mas que vem apresentando saldos em despesas e receitas orçamentárias;

f) implemente mecanismo de certificação da baixa contábil de valores de bens móveis quando alienados;

g) indique em nota explicativa as eventuais motivações que justifiquem os valores diferentes para as rubricas de interferências ativas e passivas que deveriam apresentar valores iguais na demonstração das variações patrimoniais e no balanço financeiro, conforme prevê o modelo de contabilização;

h) corrija as rotinas contábeis junto ao sistema Siafi que têm permitido a ocorrência de diferenças de fechamento, entre as somas das partes e o consolidado, da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro;

i) corrija as rotinas contábeis junto ao Sistema Siafi que têm permitido a ocorrência de diferenças de valores entre as despesas e receitas orçamentárias, nestas incluídas as respectivas deduções constantes do balanço orçamentário e os mesmos itens constantes da demonstração das variações patrimoniais e do balanço financeiro;

j) utilize procedimentos adequados para apresentação de valores de previsão adicional da receita oriunda de *superavit* financeiro, dado o desequilíbrio do balanço e a não evidenciação correta da situação econômico-financeira da entidade;

k) inclua os balanços orçamentários para as entidades da administração indireta e fundos, bem como solucione as inconsistências existentes entre as informações consolidadas advindas do Balanço-Geral da União e as do Siafi (transação “Balanorc”);

l) harmonize, em conjunto com a setorial contábil do Ministério da Fazenda e com o setor de contabilidade do Banco Central, os valores dos balanços patrimoniais e demonstração de resultados/de variações patrimoniais do Banco Central apurados de acordo com os critérios da

Lei nº 4.320/1964 e da Lei nº 6.404/76, bem como apresente notas explicativas para as eventuais diferenças;

m) envide esforços para cumprimento do disposto no item 9.3 do Acórdão nº 183/2005 – TCU/Plenário, quanto à regulamentação do empenho de despesas ao longo do exercício orçamentário, de modo a reduzir os elevados montantes inscritos em restos a pagar não-processados, que comprometem a programação financeira dos exercícios seguintes;

XI. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova:

a) o integral preenchimento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal, de forma a permitir a divulgação na Internet de todos os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual 2004/2007, em particular no que tange à execução de metas físicas, conforme dispõe a alínea “e” do inciso I do § 1º do art. 15 da Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2005);

b) enquanto órgão de monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual, conforme dispõe o § 3º do art. 1º do Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004:

b.1) a inserção no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal das informações acerca dos indicadores dos programas;

b.2) a verificação da consistência dos registros no Sigplan; e

b.3) a adequação das metas físicas dos programas cuja execução foi superior à meta prevista na Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (Lei Orçamentária Anual para 2005);

XII. à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que inclua a autarquia Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha e a Fundação Habitacional do Exército nos orçamentos fiscal e da seguridade social, já que tais entidades não se encontram excetuadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

XIII. ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Secretaria do Patrimônio da União que realizem, em conjunto com a STN, estudos jurídico-contábeis com o propósito de desenvolver mecanismos que possibilitem o registro, no balanço patrimonial, dos bens imóveis passíveis de uso, cessão, alocação ou alienação pelo INSS, com observância do princípio contábil do conservadorismo;

XIV. ao Departamento de Extinção e Liquidação (Deliq), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, analise os saldos contábeis dos órgãos e entidades extintos, avaliando se tais saldos correspondem a patrimônio físico real ou apenas residual, e, em caso de se enquadrar no primeiro caso, promover a transferência contábil dos saldos para sua administração;

XV. à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União que:

a) promova, junto aos respectivos órgãos concedentes, ações efetivas que possibilitem a diminuição do volume de prestações de contas em convênios, contratos de repasse e termos de parceria pendentes de comprovação e de aprovação;

b) acompanhe, fiscalize e monitore todas as recomendações suprareferidas, mantendo este Tribunal a par das medidas efetivas adotadas.

Por fim, desejo expressar os meus agradecimentos pela inestimável colaboração que recebi, no desempenho da missão hoje concluída, dos servidores das Secretarias do Tribunal, em especial da Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG), da Secretaria de Avaliação de Programas (SEPROG), da Secretaria de Tecnologia da Informação (SETEC), da Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa (SEMAT), da Secretaria Adjunta de Fiscalização (ADFIS), do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), por meio do seu Centro de Documentação (CEDOC), da Assessora Parlamentar (ASPAR), da Assessoria de Comunicação Social (ASCOM) e ainda dos servidores do meu Gabinete, cuja nominata consta deste Relatório.



Pareceres Prévios e Votos
dos Ministros e Auditores

9 PARECERES PRÉVIOS E VOTOS DOS MINISTROS E AUDITORES

9.1. 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 2005, 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 efetuada 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 Investimento 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 das 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 2005, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2005, 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 o Balanço Geral da União representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de 2005, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal, estando assim as Contas do Poder Executivo de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2006 – ADYLSO N MOTT A, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator, – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.2. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade do ex-Presidente Excelentíssimo Senhor Severino Cavalcanti e do Presidente, Excelentíssimo Senhor Deputado Aldo Rebelo, 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 1º de junho de 2006 – ADYLSON MOTTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.3. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade do Presidente, Excelentíssimo Senhor Senador Renan Calheiros, 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 1º de junho de 2006 – ADYLLSON MOTTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.4. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade do ex-Presidente Excelentíssimo Senhor Ministro Nelson Jobim 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO MOTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.5. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade do ex-Presidente Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Vidigal 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO MOTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.6. 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 2005, foi apresentada pelo Presidente do Conselho da Justiça Federal, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade do ex- Presidente do Conselho da Justiça Federal Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Vidigal 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO MOTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.7. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade do Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Excelentíssimo Senhor Ministro Vantuil Abdala, 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO N MOTT A, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator - Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.8. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade dos ex-Presidentes do Tribunal Superior Eleitoral Excelentíssimos Senhores Ministros José Paulo Sepúlveda Pertence e Carlos Mário da Silva Veloso 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO MOTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.9. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade dos ex-Presidentes do Superior Tribunal Militar Excelentíssimos Senhores Ministros José Júlio Pedrosa e Expedito Hermes Rego Miranda e do Presidente, Excelentíssimo Senhor Ministro Max Hoertel, 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO MOTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.10. 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 2005, foi apresentada pelo Presidente daquele Tribunal ao Congresso Nacional, no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a análise efetuada 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 das 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 2005, 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 de responsabilidade do Presidente, Excelentíssimo Senhor Desembargador José Jeronymo Bezerra de Souza, 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO MOTA, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.11. 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 2005, 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 efetuada 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 das 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 da União referentes ao exercício de 2005, 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 de responsabilidade do ex-Procurador-Geral da República Excelentíssimo Senhor Cláudio Lemos Fonteles e do Procurador-Geral, Excelentíssimo Senhor Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, 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 1º de junho de 2006 – ADYLSO N MOTT A, Presidente – Valmir Campelo, Ministro-Relator – Walton Alencar Rodrigues, Ministro – Guilherme Palmeira, Ministro – Ubiratan Aguiar, Ministro – Benjamin Zymler, Ministro – Augusto Nardes, Ministro – Marcos Bemquerer Costa, Ministro-Substituto.

9.12 DECLARAÇÕES DE VOTO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente

Senhores Ministros

Autoridades presentes

Senhoras e Senhores

Gostaria de cumprimentar o E. Relator, Ministro Valmir Campelo, pela excelência do trabalho que apresenta ao Plenário e a todo o País. Não fora a profundidade e abrangência dos estudos, seriam a alta fidedignidade dos dados coletados no âmbito dos três Poderes da União, além da clareza na exposição.

Dentre as ações de governo implementadas, julgo importante tecer considerações acerca das políticas públicas voltadas à administração da dívida líquida do setor público, tema particularmente importante em um exercício no qual foi ultrapassada a barreira emblemática de 1 trilhão de reais.

A dívida pública possui presença freqüente no noticiário em virtude da necessidade de geração de superávits primários para evitar que ela assuma explosiva trajetória de crescimento. Tais recursos, voltados aos juros, deixam de ser aplicados em obras de infra-estrutura ou em políticas sociais; logo, uma administração consistente da dívida pública é fundamental para o restabelecimento da capacidade de investimento do Estado.

Consoante exposto no Relatório, houve redução da relação dívida/PIB. Embora tenha havido a apropriação de 157 bilhões de reais em juros nominais e o reconhecimento de dívidas, os chamados “esqueletos” ou “hidden liabilities”, no montante de 3,3 bilhões de reais, o crescimento do PIB, o superávit primário, que ultrapassou 93 bilhões de reais, e a apreciação do real contribuíram para a redução da mencionada relação. Essa redução foi pequena, de 51,67 % para 51,49 % do PIB, sinalizando que há a necessidade de esforço consistente para a manutenção do superávit primário.

Entretanto, é pertinente analisar não somente o comportamento do montante total do endividamento. Saliente-se que há países desenvolvidos, cuja dívida supera 100 % do PIB¹. Portanto, a composição da dívida e o seu vencimento são fatores de suma importância. A dívida de perfil ideal é a que possua longo prazo de vencimento, com distribuição razoável de exigibilidades ao longo do tempo, prefixada ou indexada a índices de preços.

Essa estrutura pretendida possui o condão de possibilitar que se gere imunidade na administração da dívida pública, em relação a choques externos ou internos, e, também, possibilita a previsibilidade dos desembolsos ao longo do tempo. Dessa forma, a variação da taxa SELIC ou a depreciação cambial considerável não representariam, no curto prazo, eventos tão traumáticos às

¹ Trata-se das dívidas da Bélgica (118,1% do PIB), Itália (118,1% do PIB) e da Grécia (107,7% do PIB) em 1998. Informação de Giambiagi e Além, Finanças Públicas. Rio de Janeiro: Campus, 1999, pp. 152-153;

finanças públicas. Ao contrário, a dívida que vence em horizonte curto, indexada a juros pós-fixados, representa a possibilidade de que o governo precise resgatar parcela considerável ou sujeitar-se a taxas extorsivas em caso de instabilidade.

Nesse sentido, metade da Dívida Líquida do Setor Público continua indexada à SELIC, alcançando o montante de 48,4 % do total em dezembro de 2005. Já a participação dos papéis vinculados ao câmbio sofreu drástica redução, associada à elevação da dívida prefixada. Este tipo de obrigação acresceu sua participação em dez pontos percentuais, passando de 17 % a 27,6 % da Dívida Líquida do Setor Público.

Quanto aos prazos de vencimento das obrigações, o Plano Anual de Vencimento – PAF previa que a maturidade média do estoque da Dívida Pública Federal atingiria entre 36 e 41 meses; porém, foi atingido o patamar de 32,9 meses. Nesse mesmo sentido, não foi cumprida a meta da maturidade média do estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna.

Essa redução do prazo médio de vencimento das obrigações ocorreu em virtude da frustração na emissão de títulos para quitar o FCVS, o aumento de títulos prefixados e a redução da fatia da Dívida Pública Federal Externa. O mencionado incremento na participação dos títulos prefixados, citado acima, por possuírem risco maior, gerou decréscimo no prazo de vencimento das obrigações. Entretanto, esse tipo de papel gera previsibilidade de pagamento; por conseguinte, constitui medida importante na administração da dívida.

Ademais, embora não tenham sido cumpridas as metas relativas ao prazo médio de maturidade do estoque da dívida, houve a preocupação de reduzir o estoque que vence em 12 meses. Especialmente em relação à Dívida Pública Mobiliária Federal Interna houve uma redução de 46,1 % para 41,6 % do montante que vence em 12 meses. Essa iniciativa assegurou a redução do percentual da dívida que vence em 2006, que é ano eleitoral. Trata-se, por conseguinte, de iniciativa louvável do governo federal, que demonstra a preocupação de minimizar vencimentos em período de possível turbulência.

Continuando a política já estabelecida no exercício de 2004, houve a redução da dívida vinculada a moedas estrangeiras. Especificamente em relação à dívida externa, ocorreu o resgate antecipado de obrigações junto ao Fundo Monetário Internacional e ao Clube de Paris, a troca de C-bonds por A-bonds e a realização de emissão soberana em setembro. Essa emissão foi particularmente importante, representando conquista ímpar ao país, pois foram emitidos 1,5 bilhão de dólares em títulos indexados ao real. Trata-se da primeira emissão de títulos soberanos vinculados à moeda nacional, o que representa a continuidade da inserção do Brasil no mercado financeiro internacional e a melhoria da percepção do risco país pelo investidor estrangeiro.

O resgate dos C-bonds representou a eliminação de títulos associados ao não pagamento de dívidas, um dos chamados “bradys”. Por conseguinte, representa a extinção de títulos associados à gestão problemática da dívida no passado, o que contribui para o aumento da credibilidade do País.

No que concerne à atuação do TCU, é pertinente mencionar o Acórdão 1.779/2005, por meio do qual o Plenário desta Corte recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que estudasse a viabilidade e a conveniência de implantar uma área de gerenciamento de riscos operacionais.

Já no âmbito do TC 014.263/2005-4, foi realizada análise pormenorizada do processo de apuração do resultado fiscal “abaixo da linha”, realizado pelo Banco Central, sendo determinado à mencionada autarquia que elabore e publique manual, contendo os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados na mencionada metodologia, para, até mesmo, viabilizar a atuação fiscalizatória desta Corte.

Nos autos do TC 016.351/2005-8, em andamento, verificou-se que houve a assunção de 1,3 bilhão de reais em obrigações do INSS pela União. Entretanto, não houve o devido registro no Siafi, que é fundamental para a consistência dos registros contábeis.

Pode-se observar que esta Corte tem tomado iniciativas visando à promoção da transparência e da consistência nos dados relativos à dívida pública.

Trata-se de tema tormentoso, que exige administração meticulosa e responsável, associada à pronta fiscalização desta Corte. Em síntese: os sinais vermelhos estão acesos e mecanismos de verificação e controle da dívida devem permanecer acionados, sob pena de nova e gravíssima crise no setor.

Com essas considerações, acompanho a íntegra do voto do Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2006.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente,

Srs. Ministros,

Sr. Procurador Geral,

Sras. e Srs.

Com a exaçaõ e o brilho de sempre, o parecer de nosso eminente colega, o Ministro Valmir Campelo, merece, mais do que nosso voto e nosso aplauso, alguns comentários que já se tornaram tradicionais nos usos e precedentes desta Casa, quando exercemos uma de nossas mais relevantes missões constitucionais. O primeiro deles é, exatamente, para frisar a circunstância de se tratar de peça circunstanciada, precisa, objetiva e percuciente, o que me impõe o dever de cumprimentar Sua Excelência e a equipe que assessorou, numa demonstração incontestável de que somos todos testemunhas, da qualificação técnica, profissional e intelectual do corpo de especialistas do Tribunal.

É sempre com um misto de tristeza e decepção que convivemos com o contraste entre a estabilidade da economia brasileira nos últimos anos e o seu fraco desempenho. Como assinala o voto do eminente Relator, o Brasil não logrou mais que a lastimável posição alcançada no exercício passado, entre as duas piores de todo o Continente. A valorização da moeda nacional recolocou-nos em posição razoável no conjunto da economia mundial, quando se trata de avaliar sua posição relativa, tomando-se como padrão o valor em dólares dos Estados Unidos. Mas de que vale sermos a 11^a ou 12^a economia mundial, em relação ao Produto Interno Bruto, se o produto “per capita” é negativo, denunciando as distorções cada vez mais agudas nas condições de vida da maioria do povo brasileiro? Lamentavelmente, o crescimento médio anual nas duas últimas décadas estacionou em 2,5%. Em que medida têm sido compatíveis com as aspirações da população brasileira e as promessas que lhe são feitas reiteradamente, as taxas de juros reais mais altas do mundo e a necessidade de mantermos superávits primários que constroem os investimentos públicos em infra-estrutura? Trata-se, sem dúvida, de fator de estrangulamento de nosso comércio internacional, denunciado pela precariedade de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e pela burocracia que inferniza o setor produtivo. A preocupação com a geração de superávits pode ser recomendável em circunstâncias como a que vivemos nos dias de hoje, mas o fato é que até o momento não veio acompanhada de qualquer esforço na diminuição do déficit público.

Se a política econômica continua submetida a critérios cuja discussão, debate e avaliação são cada vez mais necessários, a política social bem merece, por sua vez, os precedentes e justos reparos já constantes do parecer do nobre Ministro-Relator Valmir Campelo. Refiro-me em especial ao “Fome Zero”, transformado, depois do fracasso do Ministério de Combate à Fome e Segurança Alimentar, em Bolsa-Família, resultado da mera unificação dos programas sociais antes dispersos por vários ministérios. Os resultados comemorados pelo governo, e celebrados como um progresso na erradicação da fome, da miséria e da exclusão social, se contrapõem à ineficiência de sua distribuição e à falta de controles eficientes, cujos resultados têm sido a multiplicação de fraudes

constatadas em todo o País, a despeito de reiteradas manifestações deste Tribunal. Em novembro de 2004, o governo já tinha excluído, nos 11 meses anteriores, 29 mil famílias que recebiam o benefício sem atender aos requisitos do programa. Um mês depois, a Controladoria-Geral da União apurou irregularidades até mesmo em Guaribas, cidade-símbolo do “Fome Zero”. E no mês seguinte, em apenas um pequeno município do Rio Grande do Norte, 80 famílias eram beneficiárias irregulares do mesmo programa. Essas sucessivas constatações fizeram o Ministério do Desenvolvimento Social reconhecer sua incapacidade de garantir a segurança do seu cadastro e anunciar ampla investigação para refiná-lo, admitindo a impossibilidade do poder público em fazer chegar os benefícios aos que deles efetivamente necessitam.

Em 30 de outubro do ano passado, auditoria interna da Companhia Nacional de Abastecimento, a Conab, apontou desvio de doações feitas por grandes empresas privadas ao “Fome Zero” que nunca chegaram ao seu destino. E há menos de duas semanas, a divulgação da pesquisa realizada pelo IBGE sobre insegurança alimentar confirmou o que este Tribunal já vinha reclamando reiteradamente, em relação à eficiência dos resultados do único programa social em que o governo concentrou seus esforços desde que assumiu o poder. Nada menos de 60% das famílias que não têm o que comer, não recebem recursos dos programas sociais do governo federal. O próprio Secretário de Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social reconheceu, em entrevista, que cito textualmente: “Realmente em 2004 uma parcela da população que deveria estar atendida não estava”. E nessa mesma manifestação, Sua Senhoria assegurou que “até o fim do ano os cinco benefícios (auxílio-gás, cartão-alimentação, bolsa-alimentação, bolsa-escola e bolsa-família) estarão unificados”. Providência tardia, por sinal, depois de quase três anos e meio da instituição do programa. São dados, Senhor Presidente, que acentuam a necessidade de acompanharmos com muito rigor o desempenho deste ano, ante o compromisso do governo fartamente anunciado de atingir em 2006 o número de 11 milhões e 400 mil famílias. A existência de programas paralelos dos governos estaduais e do Distrito Federal mostra a dimensão do desafio de se coordenar as ações dos diferentes níveis de governo, como forma de acelerar o resgate para a cidadania de milhões de brasileiros que vivem em condições de extrema precariedade e de alto risco de insegurança alimentar.

Ao conceito de insegurança alimentar, Senhores Ministros, soma-se outro de igual gravidade, o da insegurança pública, que se transformou em dos mais desafiadores problemas nacionais. Não são questões localizadas nesta ou naquela unidade da Federação, como o que denunciou o estado de anomia no mais rico e mais desenvolvido dos Estados brasileiros, a que o país assistiu estarrecido há algumas semanas. O aumento da criminalidade e a generalização da violência não são frutos só da impunidade que o Estado não consegue vencer. É resultado, também, de falhas que se acumulam nos sistemas penal e prisional do País e da pouca atenção que as três esferas da Federação dedicam à eficiência do aparelho judicial e à modernização do sistema carcerário, em que a ociosidade se soma à negligência. A sobreposição de algumas atribuições em matéria de prevenção e de repressão policial criou uma situação inusitada nessa matéria entre nós. Somos com certeza o único país que constitucionalizou a existência de nada menos de seis instituições policiais diferentes, a ponto de a Carta Magna em vigor prever a existência de uma polícia ferroviária federal, embora não haja mais ferrovias estatais. Trata-se de situação tão inusitada que a Polícia Militar do Estado do Rio de

Janeiro se viu compelida a criar um batalhão ferroviário, para atender à segurança dos trens suburbanos que atendem sua população.

Não bastasse esse exemplo, que bem pode ser classificado como aberração jurídica, ainda se instituiu, no atual governo, mais uma força policial federal, a Força Nacional de Segurança Pública, arregimentada entre os órgãos policiais estaduais, cujas únicas missões cumpridas até esta data, ao que se saiba, foram uma incursão feita a título de treinamento de seus integrantes nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, e a atuação no controle da onda de vandalismo a ônibus que varreu Vitória. Ou nos convencemos que a paz e a estabilidade sociais não dependem só do aparelho repressivo do Estado, tampouco a segurança pública pode ser competência privativa desta ou daquela polícia, ou corremos o risco da multiplicação do estado de anomia, cujos efeitos aterrorizaram São Paulo. Lamentavelmente, ainda não tomamos na devida consideração os dados poucos divulgados, mas de enorme significação, a de que os índices infracionais entre algumas das forças de segurança do País são muito mais elevados do que os da população em geral, algo que requer alerta, mais que atenção.

Sr. Presidente, a apreciação do parecer do eminente Ministro Valmir Campelo, a que de antemão já assegurei meu voto e meu aplauso, ensejou-me essas considerações que seriam talvez desnecessárias, pois nada tenho a acrescentar à brilhante peça de autoria de Sua Excelência. Por isso peço desculpas por estender-me mais do que o pretendia, em apreciações que, mesmo não guardando relação direta com o julgamento emitido por nosso eminente colega, constitui, na conjuntura que estamos vivendo, preocupação que não é apenas minha, mas, seguramente de boa parte da opinião pública do País.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza , em 1º de junho de 2006.

GUILHERME PALMEIRA

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Inicialmente, não poderia deixar de cumprimentar, pela excelência dos trabalhos, o Sr. Ministro-Relator e a equipe técnica que se dedicou ao exame das Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2005.

Gostaria de destacar um aspecto que tem sido objeto de minha preocupação ao longo desses últimos anos, o qual foi abordado pelo Ministro-Relator, referente à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (Cide-Combustíveis), item de um problema mais amplo e que envolve diversas tarifas, contribuições e fundos de responsabilidade do governo federal.

Várias leis criam receitas vinculadas à execução de determinadas atividades, com vistas a alcançar soluções para problemas específicos. Na execução o que se tem verificado são diversos contingenciamentos realizados pelo poder executivo federal inviabilizando a aplicação desses recursos. Em algumas situações, inclusive, sequer ocorre a previsão orçamentária de modo a ensejar sua utilização.

Assim, o que se constata são contribuições criadas sem o retorno correspondente exigido nessas normas, na forma de prestação de serviços. Esses recursos acabam sendo utilizados simplesmente para o atingimento das metas de *superavit* fiscal.

Exemplo marcante desse tipo de situação diz respeito ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust, criado em 2000, com o objetivo de universalizar os serviços de telecomunicações. Já foram arrecadados até o momento recursos da ordem de R\$ 4 bilhões, a maior parte deles dos usuários dos serviços de telefonia, sem que a sociedade brasileira tenha tido qualquer contrapartida.

Também podem ser mencionadas diversas outras situações em que isso vem ocorrendo, como aquela relativa aos recursos do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), arrecadado de todos os usuários dos serviços de transporte aéreo, que se apresenta com um baixo nível de aplicação. O mesmo também acontece com o Fundo Nacional de Segurança de Trânsito – Funset e com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, conforme já constatou este Tribunal em processo de fiscalização.

Reconheço que não há impedimento legal para que o contingenciamento dos recursos seja feito, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nem discuto, por óbvio, a relevância da disciplina fiscal para a boa saúde das finanças públicas.

Não posso deixar de registrar, entretanto, o que me parece um contra-senso: o contingenciamento dessas receitas vinculadas. Se se aprova uma lei criando receita para a utilização exclusiva em finalidades específicas, é porque o Congresso Nacional, que aprova essa norma, assim

como o Presidente da República que a sanciona, reconhecem a relevância da execução de tais atividades, a tal ponto de se editar lei garantindo uma fonte permanente de recursos para esses fins.

O contingenciamento de tais recursos, ou até mesmo a subestimação da previsão de arrecadação dessas receitas, como ocorre em alguns casos, sinaliza para mim uma de duas opções: ou as referidas atividades não são assim tão prioritárias, sendo possível até mesmo questionar a necessidade da edição da lei, ou está havendo excesso de arrecadação, de tal forma que o contingenciamento ou a subestimação das receitas não prejudica a execução das respectivas atividades.

Em qualquer das duas opções acima, aquele que paga a tarifa ou a contribuição está sofrendo uma constrição indevida de sua renda. Na primeira opção, a atividade não seria tão prioritária a ponto de exigir a criação de fonte específica e permanente de recursos. No segundo caso, a constrição estaria sendo maior do que a realmente necessária.

Após essas breves considerações, manifesto minha concordância às propostas trazidas a este Plenário pelo eminente Ministro Valmir Campelo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 1º de junho de 2006.

UBIRATAN AGUIAR

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Rendo minhas homenagens ao eminente Relator, Ministro Valmir Campelo, 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 2005.

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.

Sopesada sua importância econômica, social e política, entendo pertinente tecer rápidas considerações sobre alguns segmentos do setor de infra-estrutura.

Em consonância com determinações e recomendações desta Corte, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE atuou efetivamente, em 2005, como órgão de planejamento. Dentre as atividades do CNPE, cabe destacar o início da elaboração do Plano Nacional de Energia, o qual deverá fundamentar a adoção de políticas no setor de energia pelos próximos trinta anos. Referido Plano deverá estar concluído em outubro de 2006.

Adicionalmente, deu-se início à elaboração do Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica, o qual foi concluído em maio de 2006. Diante disso, constata-se estar sendo superada a situação anterior, na qual as agências reguladoras atuavam de forma anômala no planejamento do setor energético.

No setor de petróleo, observou-se o aumento da produção, confirmado pelo atingimento do recorde de 1,86 milhões de barris por dia. Assim sendo, em 2005, foram criadas as condições para que o Brasil atingisse a auto-suficiência em abril de 2006. Aduzo que as reservas provadas de petróleo atingiram 11,8 bilhões de barris, o que equivalia a 18,7 anos de consumo.

Cumprir registrar que, na 7ª Rodada de Licitações, houve a primeira outorga de blocos marginais de petróleo (aqueles cuja produção não é mais interessante para as grandes empresas do setor). Esse fato é relevante por dois motivos: permite que pequenos empresários produzam petróleo e garante a continuidade da produção nesses campos, que de outra forma seriam abandonados.

Visando dimensionar a importância que esses campos podem assumir, registro que, nos Estados Unidos, país onde essa modalidade de produção existe há décadas, a extração de petróleo oriundo desses blocos marginais atinge valores significativos.

No setor de gás natural, registrou-se produção diária de 48,5 milhões de metros cúbicos, além de importação diária de 24,4 milhões de metros cúbicos. Mantidos os níveis de consumo observados em 2005, o país possui reservas para 21 anos.

Após constatar a tendência de incremento do consumo do gás natural, o CNPE determinou que a próxima rodada de licitações privilegie o incremento das reservas desse combustível.

Na área de energia elétrica, o ano de 2005 foi marcado pela implementação efetiva do novo modelo setorial. Os leilões realizados no setor de geração atingiram êxito, na medida em que todas

as concessões ofertadas foram arrematadas. Por outro lado, não foi possível licitar dez aproveitamentos hidrelétricos em decorrência de restrições ambientais.

No setor de transmissão, foram realizados com sucesso dois leilões. Cumpre destacar a importância desse setor, pois, em um país de dimensões continentais como o nosso, estima-se que um sistema de transmissão otimizado permita ganho de energia equivalente àquela produzida por Itaipu.

Ressalto que o país continua a ocupar posição de destaque no que concerne à utilização de fontes renováveis de energia. Enquanto essas fontes produzem, em média, 14% da energia consumida em nível mundial, no Brasil, em 2005, essas fontes responderam por cerca de 45% da energia consumida em nosso país.

Contudo, o Conselho Nacional de Política Energética apontou a possibilidade de deterioração desse quadro ao longo dos próximos 18 anos, caso não seja implementado um programa de construção de hidrelétricas capaz de atender de forma adequada ao aumento previsto para a demanda de energia elétrica. A efetiva implementação desse programa depende, em grande parte, da superação das restrições ambientais hoje enfrentadas.

Finalmente, destaco que o contingenciamento do orçamento das agências reguladoras, reiteradamente apontado e criticado por esta Corte de Contas, permaneceu como um obstáculo ao aperfeiçoamento da atuação dessas entidades.

Tecidas essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas de parecer oferecidas pelo nobre Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2006.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Senhoras e Senhores,

Na presente sessão extraordinária, esta Corte de Contas encontra-se reunida para dar cumprimento à distinta missão que lhe foi reservada pela Constituição Federal, nos termos do art. 71, inciso I, em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 56, de apreciar, mediante pareceres prévios, as contas prestadas anualmente pelo Governo da República.

Na oportunidade, manifesto meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Valmir Campelo, pela qualidade e percuciência do trabalho realizado no exame das Contas do Governo, referentes ao exercício de 2005. Nada obstante, permito-me destacar, no tocante à questão dos transportes, dois temas de elevada importância para o desenvolvimento econômico e social do país e que merecem receber maior apoio por parte do setor público: as rodovias e as hidrovias.

Conquanto se verifique no Relatório o vultoso volume de recursos reservados no Orçamento para ações afetas à área de transportes, a aplicação dos recursos arrecadados esteve distante de alcançar os objetivos esperados de conservação, expansão e melhoria das condições de transporte nos dois modais.

Relativamente ao primeiro modal, tenho a ressaltar que os investimentos em manutenção e conservação rodoviária foram insuficientes para reverter o preocupante quadro de deterioração em que se encontram as estradas federais. Nesse contexto, dois fatores contribuíram decisivamente para agravar a precariedade das condições das rodovias: as incertezas criadas em torno da responsabilidade pela manutenção de parte das estradas federais, em razão do imbróglio criado na transferência de domínio para os estados, ao amparo da Medida Provisória nº 82/2002, cujo Projeto de Lei de Conversão foi vetado pelo Exmo. Presidente da República; e a não-utilização, para os devidos fins, pelo Executivo, da totalidade dos recursos arrecadados à conta da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE/combustíveis.

O primeiro fator mereceu especial atenção por parte desta Corte, que determinou ao Governo Federal, cautelarmente, em outubro de 2005, a suspensão dos atos de transferência de parte das rodovias federais, determinando, ainda, aos Ministérios dos Transportes e do Orçamento, Planejamento e Gestão a adoção de medidas urgentes e a execução de obras emergenciais com vistas à recuperação da malha rodoviária nacional. Nada obstante, tais medidas começaram a ser executadas, de forma parcial e precária, somente três meses depois, em janeiro de 2006, com o advento da Medida Provisória nº 276/2006, que promoveu a abertura de crédito extraordinário, no montante de R\$ 350 milhões, destinado à intervenção promovida pelo Poder Público por meio do Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas – PETSE.

No que diz respeito à CIDE/combustíveis, instituída mediante a Lei nº 10.336/2001, julgo relevante destacar que a destinação que vem sendo dada ao produto de sua arrecadação, por parte do Poder Público, guarda estreita relação com o problema da escassez de recursos orçamentários para investimentos em rodovias federais. É que o Governo Federal não vem observando as disposições do art. 177, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, segundo as quais esses recursos devem ser destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e, também, ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Destaco, também, sobre essa questão, que, de acordo com o entendimento firmado pelo Egrégio STF no julgamento da ADIN 2.925, essa enumeração é exaustiva, não sendo permitido ao Poder Executivo utilizar os recursos da CIDE/combustíveis em despesas de natureza diversa daquelas citadas na Constituição, como tem constatado este Tribunal em recentes auditorias.

Assim, tendo em vista a ausência da devida aplicação desses recursos, aliada à deficiente execução orçamentária dos programas de trabalho envolvendo obras rodoviárias, julgo que essa ocorrência contribui sobremaneira para o precário estado de conservação das estradas brasileiras.

Nesse cenário, de conformidade com as informações consignadas no relatório que acompanha o Acórdão nº 686/2006-TCU-Plenário, proferido por esta Corte de Contas nos autos do TC-003.965/2006-7, observo que, em 2005, após a aplicação dos recursos da CIDE/combustíveis, houve um saldo de recursos disponíveis correspondente a aproximadamente R\$ 7 bilhões. Considerando que, segundo informações do próprio Dnit, as rodovias federais necessitam de R\$ 1,5 bilhão por ano, durante quatro anos, para a recuperação das boas condições de trafegabilidade, pode-se concluir que esse saldo seria mais do que suficiente para reverter o quadro de precariedade em que se encontram as rodovias.

A partir do aludido decisum, o Tribunal endereçou uma série de sugestões ao Congresso Nacional, de reforma na legislação relacionada à CIDE/combustíveis e à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com vistas a garantir a aplicação de percentuais mínimos dos valores arrecadados em cada uma das áreas definidas na Lei que regulamenta essa contribuição. Sobre essa questão, registro, ainda, que o TCU já havia encaminhado determinações ao Dnit, em outras oportunidades, a exemplo dos Acórdãos nº 938/2003 e nº 1.857/2005, ambos do Plenário, no sentido de que os recursos provenientes da arrecadação da CIDE tivessem a correta destinação legal.

Observo, diante desse quadro, que a situação atual das rodovias não decorre das ausências de previsão legal e de fontes orçamentárias, que foram resolvidas com a entrada em vigor da Lei da CIDE/combustíveis, em 2001. O que falta, de fato, é a implementação das medidas necessárias à efetiva aplicação de tais recursos, com vistas a restabelecer, de forma continuada e definitiva, a trafegabilidade e a segurança nas estradas do País.

O grave estado em que se encontram as rodovias federais é uma preocupação não só minha, mas, tenho certeza, de todos os meus ilustres pares. O País não pode mais postergar uma imediata e imprescindível mudança na conduta dos entes envolvidos na administração da malha

rodoviária nacional. As legislações orçamentária e tributária já prevêm, há muito, soluções para o financiamento das obras de melhoria e expansão das estradas brasileiras, e são essas as principais ferramentas de que dispõe o Poder Público para resolver o problema. Se não forem adotadas as providências devidas, o País assistirá, inevitavelmente, um verdadeiro atentado contra o seu patrimônio.

Quanto ao modal hidroviário, sobressai do Relatório apresentado pelo eminente Ministro-Relator o baixo nível de investimentos realizados na área, não obstante a viabilidade e a economicidade dessa via de transporte. Enquanto as despesas no setor de transporte rodoviário somaram, no exercício de 2005, R\$ 4,6 bilhões, foram despendidos com o transporte hidroviário apenas R\$ 291 milhões.

A ausência de um nível suficiente de investimentos e ações do governo no setor resulta em diminuição da viabilidade econômica das vias navegáveis brasileiras e, por conseguinte, em redução do seu aproveitamento, com impactos negativos na produtividade do transporte de cargas, ocasionado prejuízos à atividade econômica do País.

Recentemente, este Tribunal se pronunciou sobre essa questão, por meio do Acórdão nº 351/2006 – Plenário, ao apreciar o relatório da auditoria de natureza operacional realizada no Programa Manutenção de Hidrovias, o qual se destina a manter as vias interiores em condições de navegabilidade e cujo orçamento, no aludido exercício, foi da ordem de R\$ 28 milhões.

Uma das principais conclusões do trabalho refere-se à falta de priorização desse modal em relação a outros setores, em especial os setores elétrico e rodoviário, e de planejamento e integração intermodal, o que tem contribuído para a subutilização das hidrovias brasileiras. Os dados levantados pela equipe de auditoria confirmam a baixa participação das hidrovias na matriz de transportes nacional, apesar do modal hidroviário exigir menos investimentos, ser economicamente viável, mais eficiente e prejudicar menos o meio ambiente, relativamente aos modais de transporte ferroviário e rodoviário.

Segundo estudos apontados pelo TCU acerca da viabilidade econômica do transporte de cargas de grande volume e baixo valor agregado, a grandes distâncias, por meio hidroviário, uma barça com capacidade de transporte de 500 toneladas equivale a 15 vagões ferroviários e a 60 caminhões. Apesar disso, o Brasil, que possui 28 mil km de vias navegáveis interiores e potencial de aproveitamento de mais 15 mil km, movimentou em 2001, pelo modal hidroviário, apenas 2,4% da produção total de transportes no país.

Entendo que, dada a importância do modal hidroviário para o desenvolvimento econômico, com impactos na competitividade do Brasil no comércio internacional, faz-se necessário o estabelecimento de diretrizes claras para o setor hidroviário, a interligação das hidrovias com os demais modais de transporte e um aumento no nível de investimento governamental no setor, visando garantir viabilidade econômica à boa parte das vias navegáveis brasileiras.

De todo o exposto e externando, mais uma vez, minha preocupação para com a questão dos transportes, exsurge a necessidade de o governo federal reexaminar prioridades orçamentárias e aplicar, de forma efetiva, os recursos públicos arrecadados com vistas à execução das obras e

serviços necessários à recuperação da qualidade e segurança das rodovias federais e à manutenção e ampliação do modal hidroviário, bem como sua integração com os demais modais de transporte, de forma a propiciar à sociedade uma infra-estrutura de transportes adequada e eficiente.

Feitas essas considerações, manifesto minha concordância com o exame empreendido por Sua Excelência, Ministro-Relator Valmir Campelo, a quem novamente rendo homenagens pela excelência do Relatório e dos Projetos de Pareceres Prévios submetidos à aprovação desse Egrégio Tribunal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2006.

AUGUSTO NARDES

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores,

Nesta sessão solene, este Tribunal, no exercício de uma das mais relevantes atribuições que a Constituição Federal lhe conferiu, aprecia, mediante parecer prévio, as contas relativas ao exercício de 2005, prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva, bem como pelos Presidentes dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e pelo Chefe do Ministério Público.

Cumprimento o eminente Ministro Valmir Campelo, Relator das presentes contas, e a toda a equipe técnica que, sob sua coordenação, contribuiu para a excelente qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos à apreciação deste Colegiado.

Ao examinar as Contas do Governo, chamou-me atenção o tema específico do combate à corrupção.

Consoante destacado no Relatório, o Brasil ocupou em 2005, segundo dados apontados pela ONG Transparência Internacional, entidade mundial que se dedica a combater a corrupção, a 62ª posição no ranking da percepção que agentes econômicos estrangeiros têm da corrupção em mais de uma centena de países. Na divulgação de índices internacionais referentes à corrupção, o Brasil tem figurado entre os dois terços de países em que esse fato social é mais acentuado.

Tais dados, juntamente com as recentes notícias de corrupção veiculadas na imprensa nacional, impõem à sociedade brasileira uma reflexão sobre a temática, no sentido de pensar os mecanismos necessários à luta contra esse fenômeno maléfico, que compromete a eficiência e eficácia das políticas públicas, na medida que, em razão do escoamento ilegal de recursos públicos, dificulta a concretização de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, da Constituição Federal).

Considero de extrema importância os registros feitos pelo Relator, Exmo. Ministro Valmir Campelo, acerca das principais ações desenvolvidas por órgãos que, no limite de suas competências constitucional e legal, atuam em prol dos recursos públicos, seja na prevenção, detecção, investigação e/ou punição de práticas de corrupção, em especial, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF), o Departamento da Polícia Federal (DPF), o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional do Ministério da Justiça (DRCI) e o próprio Tribunal de Contas da União (TCU).

Dentre as muitas ações que foram implementadas, ao longo do exercício de 2005, pelos órgãos envolvidos no combate à corrupção, destaco o programa de fiscalização de prefeituras

municipais e de estados federados, as operações especiais em parceria com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, as fiscalizações dos órgãos e entidades da Administração Pública, as auditorias em obras públicas, a disponibilização de recursos humanos para atuar no controle, o treinamento de servidores, a celebração de convênios e parcerias com órgãos e entidades internacionais e nacionais, o incremento na atuação integrada entre órgãos de fiscalização e controle, o trabalho de rastreamento e bloqueio dos recursos remetidos ilegalmente ao exterior.

Porém, o dinamismo do processo de corrupção aliado às dimensões do nosso País, em termos de número de órgãos e entidades a serem fiscalizados e controlados, requer constante aperfeiçoamento das técnicas, ferramentas e demais instrumentais no combate à corrupção.

Nesse contexto, sobressaem as propostas relacionadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios em seu Relatório Final, divulgado em abril deste ano, que contempla, dentre outras medidas, projeto de lei para criação de um Sistema Nacional de Combate à Corrupção – SNCC, cujo órgão central, deverá ser, segundo apontamentos do referido Relatório da CPMI, o TCU, que ficará responsável pelo planejamento, coordenação e monitoramento do sistema informatizado. O SNCC consolidará informações provenientes de várias fontes, as quais terão o dever legal de fornecê-las. O acesso a tais dados será normatizado, haverá graus diferenciados de acessibilidade, controle dos usuários e obrigação de guardar sigilo sobre as informações acessadas. Esse instrumental facilitará a troca de informações entre órgãos do governo e eliminará os conflitos de propriedade e responsabilidade pela informação, consoante justificativa inserta no Relatório da CPMI.

A par dos instrumentais empregados para assegurar o correto uso dos recursos públicos e coibir eventual desvio, não se pode perder de vista, tal como enfatizado pelo Relator destas Contas do Governo, a necessidade de elaboração pelas instituições envolvidas no combate à corrupção de uma estratégia nacional, com definição de prioridades comuns, planejamento integrado, compartilhamento de informações e execução de operações conjuntas, numa configuração de rede atuante contra a corrupção.

Feitas essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministro Valmir Campelo, e ressalto que o êxito no combate à corrupção depende da atuação integrada das instituições e Poderes constituídos, da parceria da sociedade civil, do apoio da mídia e do setor privado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de junho de 2006.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

CRÉDITOS

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Presidente ADYLSO MOTA
Vice-Presidente WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro VALMIR CAMPELO
Ministro GUILHERME PALMEIRA
Ministro UBIRATAN AGUIAR
Ministro BENJAMIN ZYMLER
Ministro AUGUSTO NARDES

Auditores

Auditor AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Auditor MARCOS BEMQUERER

Ministério Público junto ao TCU

Procurador-Geral LUCAS ROCHA FURTADO

Responsabilidade Editorial

Ministro VALMIR CAMPELO, Relator

Gabinete do Ministro-Relator

Chefe de Gabinete

Luciano Carlos Batista

Assessores

Ivo Montenegro
Carlos Maynard Gomes Júnior
Delvair Maria Ramos Mendes
James Flávio Barbosa Frazão
Nagib Chaul Martinez
Rosa Maria Leite Albuquerque

Oficiais do Gabinete

Francisco de Assis Andrade Córdova
Maria Aparecida Pinheiro de Souza Barcelos
Sandra Regina Ribeiro da Rocha Souza

Técnicos Administrativos

Ivanise Maria de Freitas Oliveira
Ildo Jeovani da Silva
Renato Xavier Borgatto
Sérgio Luiz Guimarães São Félix
Roberta Dias Salmeron
Marco Aurélio Ribeiro da Rocha

Auxiliares de Gabinete

Rafaela Maria Araújo da Rocha
Cícero Erivan da Silva Oliveira

Assessoria Parlamentar – ASPAR

Erivan Carlos de Carvalho

Assessoria de Comunicação – ASCOM

Francisco Raul Felix de Sousa Ramos

Secretaria-Geral das Sessões – SGS

Ricardo de Mello Araújo

Secretaria-Geral de Administração – SEGEDAM

Mauro Moreira Barbosa

Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa – SEMAT

Secretário

Pedro Tadeu Oliveira da Silva

Diretoria de Compras

Nazareno Caetano Vasconcelos

Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGECEX

Paulo Roberto Wiechers Martins

Secretaria Adjunta de Fiscalização – ADFIS

Secretário

Cláudio Souza Castello Branco

Analista de Controle Externo

Maurício Laurentino de Mesquita

Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG

Secretário

Marcelo Luiz Souza da Eira

Diretores

Charles Mathusalem Soares Evangelista

Francisco Carlos Novaes Galhano

Laércio Mendes Vieira

Assessor

Cláudio Henrique Correia

Analistas de Controle Externo

Aécio Dantas Giffoni

Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior

Antônio Moreno Macena de Menezes

Cláudio André Abreu Costa

Cleber Silva Campos

Daniel Correa da Silva

Daniela Fernandes Nilson

Dulce Maria Alves da Rocha Coelho

Eliezer Carneiro
Érika Rocha Ferreira Lima
Eunice Lemos Rosal Daros
Flávio Marcos Godoy Krecke
Helder Cesar Cavalcante Leite
Henrique César de Assunção Veras
Joaquim Ramalho de Albuquerque
Judson dos Santos
Júlio Cesar Azevedo Teixeira
Lucieni Pereira da Silva
Maria Aparecida Guedes Oliveira
Olívio Armando Cordeiro Junior
Paulo César de Souza
Roberto Santos Victor
Rosanne Pimentel Mannarino
Tito Belchior Silva Moreira
Verônica Maria R. Veloso Holanda
Walkiria Vieira Forster

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG

Secretária

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Diretores

Dagomar Henriques Lima

Patricia Maria Correa

Analistas de Controle Externo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Paulo Gomes Gonçalves

Sueli Boaventura de Oliveira Parada

Instituto Serzedello Corrêa – ISC

Diretor Geral

Alexandre Valente Xavier

Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Beatriz Pinheiro de Melo Gomes

Editora do TCU

Cláudio Holanda

Marcello Augusto

Ismael Soares Miguel

Sarah Souto

Nancy Martinez

Gabriela Alves

Myrian Rodrigues

Secretaria de Tecnologia da Informação – SETEC

Secretário

Mauro Giacobbo

Serviço de Administração

Elierson Madureira Soraggi

Portal do TCU

Luís Henrique R.G. Mitchell

Dalton Hissa Souza

Cássimo Borges da Costa

Wilson Moreno dos Santos

Fotografia e mídia

Cláudio Silva da Cruz

Luciana G. L. Aragão Passos

Secretaria de Serviços Gerais

Secretário

André Luiz Mendes

Serviço de Produção Gráfica e Editoração Eletrônica

Átila do Vale Nobre