TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República

Ministro Augusto Nardes, Relator

Exercício de 2008

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

Ministros

Ubiratan Aguiar, Presidente
Benjamin Zymler, Vice-Presidente
Marcos Vinicios Vilaça
Valmir Campelo
Walton Alencar Rodrigues
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge

Auditores

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU

Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República

Exercício de 2008

Ministro **Augusto Nardes**, Relator

Brasília, 2009

© Copyright 2009, Tribunal de Contas de União
www.tcu.gov.br

Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república / Tribunal de Contas da União. - (2007)- . – Brasília : TCU, 2007-

v.

Anual.

Continuação de: Relatório do Tribunal de Contas (1893-1950, 1954) ; Parecer prévio sobre as contas do presidente da república (1951-1961, 1970) ; Parecer prévio sobre as contas do governo da república (1962-1966) ; Parecer sobre as contas gerais da república (1968) ; Parecer sobre as contas do presidente da república (1969) ; Relatório sobre as contas do presidente da república (1971) ; Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo (1972-1973) ; Relatório e parecer sobre as contas do governo da república (1974-1992, 1994) ; Relatório, conclusão e projeto de parecer prévio sobre as contas do governo da república (1993) ; Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república (2000-2006) ; Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (1990, 1995-1999, 2007-).

1. Contas do governo – Brasil. I. Tribunal de Contas da União (TCU).

Catalogação na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2008 13
2.1 Panorama Econômico Nacional e Externo 13
2.2 Atividade Econômica 14
2.2.1 Níveis das Taxas de Inflação e Evolução dos Preços em 2008 14
2.2.2 Nível de Emprego e Salários 16
2.2.3 Produto Interno Bruto 18
2.2.4 A Carga Tributária Nacional 22
2.3 Política Macroeconômica 25
2.3.1 Política Fiscal 25
2.3.2 Política Monetária e Creditícia 25
2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior 27
2.4.1 Balanço de Pagamentos 28
2.5 Dívida pública 30
2.5.1 Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG 31
2.5.2 Dívida Líquida do Setor Público - DLSP 32
Relações financeiras entre o Tesouro e o Bacen e seu efeito sobre a dívida pública 34
Saldos e prazos das operações compromissadas 36
Saldo das operações compromissadas em relação à dívida mobiliária no Bacen 38
2.5.3 Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2008 - PAF 2008 39
2.5.4 Demonstrativo da dívida consolidada no Relatório de Gestão Fiscal 41
2.5.5 Auditorias resultantes do Tema de Maior Significância - Encargos Especiais 41
2.5.6 Considerações finais 43

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2008 47
3.1 Plano Plurianual – PPA 2008/2011 47
3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2008 47
3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2008 48
3.2.2 Cumprimento das metas fiscais 49
Fundo Soberano 52
3.3 Lei Orçamentária Anual - LOA 54
3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2008 54
Alterações dos Orçamentos 54
Abertura de créditos extraordinários 56
Limites para Movimentação e Empenho - Contingenciamento 57
Contingenciamento no Poder Executivo 59
Contingenciamento nos Demais Poderes 62
Disponibilidade por Fonte de Recursos 62
3.3.2 Receita 64
Previsão e Arrecadação de Receita 64
Critério do Orçamento 64
Critério Gerencial 65
Desempenho da Arrecadação Federal 66
Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes 66
Receitas de Capital 68
Recuperação de créditos tributários 69
Exigibilidades de créditos tributários 70
Parcelamentos 70
Paex 73

Parcelamentos Previdenciários 74
Débitos com exigibilidade suspensa 75
Dívida ativa 76
3.3.3 Despesas 79
Despesas por Função 80
Despesas com Pessoal 83
Outras Despesas Correntes 85
Terceirização na Administração Pública 86
Investimentos 89
Projeto Piloto de Investimentos – PPI 91
Parcerias Público-Privadas - PPP 92
Despesas por Modalidade de Aplicação 93
Transferências Voluntárias e para o Setor Privado 94
Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos 95
Restos a Pagar - Execução em 2008 96
3.3.4. Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios 101
Benefícios Tributários 103
Benefícios Tributário-Previdenciários 105
Benefícios Financeiros e Creditícios 105
Ações de Controle 107
Valores Repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais 107
Avaliação dos Resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento 107
3.3.5 Gestão Fiscal 108
Receita Corrente Líquida 109
Despesas com Pessoal 110
Inscrição em Restos a Pagar 113
3.3.6 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais 114
Despesas por Empresa 114
Ações sem Cobertura Orçamentária 116

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO 121
4.1 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 121
4.1.1 Investimento em Infra-estrutura 121
4.1.2 Empreendimentos excluídos do PAC em 2008 127
4.1.3 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais 127
4.1.4 Ações de Saneamento do Programa de Aceleração do Crescimento 129
4.1.5 Fiscalização de Obras 130
4.1.6 Desoneração Tributária 130
4.1.7 Benefícios Financeiros e Creditícios 135
4.2 Análise dos Programas do PPA 2008/2011 138
4.2.1 Análise Geral dos Programas e Funções do PPA 2008/2011 138
4.3 Ações Setoriais 147
4.3.1 Financiamento da Seguridade Social 149
4.3.2 Função Saúde 151
4.3.3 Função Previdência Social 156
4.3.4 Função Educação 162
4.3.5 Função Assistência Social 162
4.3.6 Função Cultura 162
4.3.7 Função Desporto e Lazer 173
4.3.8 Função Segurança Pública 176
4.3.9 Função Defesa Nacional 180
4.3.10 Função Trabalho 183

4.3.11 Função Direitos da Cidadania 186
4.3.12 Funções Habitação, Urbanismo e Saneamento 189
4.3.13 Função Gestão Ambiental 195
4.3.14 Função Ciência e Tecnologia 198
4.3.15 Função Agricultura 210
4.3.16 Função Organização Agrária 214
4.3.17 Função Indústria 217
4.3.18 Função Comércio e Serviços 220
4.3.19 Função Comunicação 223
4.3.20 Função Energia 226
4.3.21 Função Transporte 229
4.3.22 Funções Administração e Encargos Especiais 233
4.3.23 Função Relações Exteriores 244
4.3.24 Função Legislativa 248
4.3.25 Função Judiciária 251
4.3.26 Função Essencial à Justiça 261

5 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO 267
5.1 Abrangência institucional da análise 267
5.2 Apresentação das informações econômico-financeiras da União 268
5.2.1 Critérios e procedimentos contábeis 268
Procedimentos contábeis específicos 268
Receitas e Despesas Intra-orçamentárias 269
Padronização de procedimentos contábeis 269
Agrupamento de contas semelhantes 270
Notas Explicativas 270
Mudanças de Critérios Contábeis em 2008 271
5.2.2 Estruturação e consolidação das demonstrações contábeis 272
Balanço patrimonial 272
Demonstração das variações patrimoniais 273
Balanço orçamentário 274
Balanço financeiro 274
5.3 Análise das Informações Econômico-Financeiras da União 275
5.3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social 275
Resultado Patrimonial e Patrimônio Líquido 275
Ativo Não Financeiro Permanente - Bens Imóveis 276
Obrigações em Circulação - Restos a Pagar 276
5.3.2 Órgãos da AdministraçãoDireta 277
Poder Legislativo 277
Poder Judiciário 278
Ministério Público da União 278
Poder Executivo - Administração Direta (exceto fundos) 278
5.3.3 Fundos do Poder Executivo 279
5.3.4 Autarquias 282
Autarquias não pertencentes aos OFSS 283
Banco Central 284
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS 285
Autarquias pertencentes aos OFSS exceto o INSS 287

5.3.5 Fundações públicas 291
Fundações não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social 291
Fundações pertencentes aos OFSS 292
5.3.6 Empresas estatais 293
Empresas estatais dependentes (empresas públicas e sociedades de economia mista) 294
Empresas estatais não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social 297
Constituição de empresas 299
Aumento de capital 299
Redução de capital 299
Transferência de ações para a União 299
Empresas em liquidação 299
Extinção de empresa pública 299
Exclusão do PND 299
Dividendos Arrecadados pela União 300
Recebimento de prêmio de debêntures 300
5.4 Considerações Finais 300
Anexo I 301

6 ÁREAS TEMÁTICAS 311
6.1 Educação 311
6.1.1 Diagnóstico dos macroproblemas da educação no Brasil 313
6.1.2 Estratégia de fiscalização do TCU 314
6.1.3 Universidades Federais e Fundações de Apoio 315
6.1.4 Auditoria no ProUni e FIES 318
A análise dos resultados do ProUni e FIES tendo como parâmetro as metas do Plano Nacional de Educação - PNE 318
Qualidade do ensino no ProUni e FIES 319
Perfil de formação dos alunos do ProUni e FIES 319
Avaliação dos cursos em que há alunos do ProUni e FIES 320
Controle de elegibilidade 320
Comprovação das informações dos candidatos 321
Supervisão do MEC 321
Sistema Sisprouni 322
Custo e aspectos financeiros dos programas 322
Isenção fiscal no ProUni 322
Custo médio da bolsa ProUni 323
FIES e débitos previdenciários 323
Benefícios de controle 323
6.1.5 Formação de Professores 324
6.1.6 Controles do FNDE 324
Estratégia de fiscalização do FNDE 325
6.1.7 Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 325
6.1.8 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb 327
6.1 9 Indicadores das instituições federais de Ensino Superior 339
Análise dos Indicadores 330
6.1.10 Considerações finais 332
6.2 Assistência Social 332
6.2.1 Execução orçamentária e financeira 333
6.2.2 Fiscalização do TCU 336

6.2.3 O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC 337
Focalização e cobertura do BPC 337
Sistema de controle do BPC 339
O processo de revisão de benefícios do BPC 340
O Processo de Recuperação de Recursos 342
As recomendações do TCU 342
6.2.4 Bolsa Família 342
Avaliação do Cadastro Único pelos usuários municipais 343
Indício de subdeclaração de renda no CadÚnico 344
Indício de registro de famílias com patrimônio incompatível com a situação declarada no CadÚnico 344
Indício de existência de pessoas falecidas cadastradas no CadÚnico com a percepção de benefícios 345
Indício de existência de políticos eleitos e suplentes cadastrados
no CadÚnico e beneficiários do programa bolsa família 345
Benefícios de controle 346
6.2.5 Transferências fundo a fundo 346
6.2.6 Considerações finais 348
6.3 Eficiência na Gestão Pública 348
6.3.1 Planejamento e regulação 350
Infra-estrutura 351
Transporte Aéreo 354
Regularização Fundiária e Reforma Agrária 354
Promoção do Comércio Exterior 355
Planejamento e execução de despesas dos Jogos Pan-Americanos 356
Obras inacabadas 356
6.3.2 Monitoramento, Avaliação e Controle 358
Gestão da Tecnologia da Informação 359
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. 360
ProUni e FIES 361
Auxílio Doença 362
Ministério dos Esportes - Programa 2º Tempo 363
Funasa 364
Implantação do Siconv: Transferências voluntárias de recursos da União 364
Riscos 365
6.3.3 Conclusões 366

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2007 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS 373
7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2007 373
7.2 Conclusão sobre o Cumprimento das Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República 388

8 CONCLUSÃO 391
Ressalvas 391
Recomendações 394

9 PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO, DECLARAÇÕES DE VOTO E PRONUNCIAMENTOS 399

Introdução

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, pela 74ª vez, desempenha uma de suas mais importantes atribuições, qual seja, a de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, deve anualmente prestar ao Congresso Nacional, dotando o órgão de cúpula do Poder Legislativo dos elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento político e assim atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Anoto que o Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, após comunicar haver recebido, dentro do prazo previsto no inciso XXIV do art. 84 da Constituição Federal, as Contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 2008, encaminhou-as ao TCU em 15 de abril de 2009. Compõem as contas o Balanço Geral da União, relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e demais demonstrativos e relatórios exigidos pela legislação.

Registro, por importante, que nada obstante tenha o Supremo Tribunal Federal concedido medida cautelar, publicada do Diário da Justiça de 21/8/2007, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 2.238-5, suspendendo a eficácia do **caput** do art. 56 e do art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), não se alterou a estrutura do relatório sobre as contas do governo da República, haja vista que continua contemplando a gestão e o desempenho dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. Relembro, todavia, que, em face do aludido provimento judicial, o parecer prévio é exclusivo para o Chefe do Poder Executivo, cujas contas serão julgadas posteriormente pelo Congresso Nacional.

Apesar disso, continua o Tribunal de Contas da União apto a apreciar, em processo específico, o cumprimento, por parte dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na parte inicial, o Relatório é composto de breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2008, em que apresento alguns dos principais dados macroeconômicos. Em seguida, realizo uma análise das receitas e das despesas, tanto as estimadas e fixadas, quanto as realizadas no exercício de 2008, no âmbito do Plano Plurianual, e dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais.

Apresento, na seqüência, uma análise circunstanciada do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dos Programas do Plano Plurianual – PPA 2008/2011, das ações setoriais do Poder Executivo e das funções Legislativa, Judiciária e Essencial à Justiça.

Passando ao exame do Balanço Geral da União, foram analisados os registros pertinentes das 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, incluindo autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e estatais.

O capítulo subsequente trata dos temas em destaque. Os dois primeiros relacionam-se a dois Temas de Maior Significância – TMS escolhidos pelo TCU para 2008: Educação, com ênfase em universalização e qualidade do ensino, e Assistência Social, acerca dos quais apresento análises realizadas pelo Tribunal sobre os mecanismos de transferência de renda do Estado para famílias ou

indivíduos em situações de vulnerabilidade e pobreza. Na parte final deste capítulo aponto uma síntese de vários trabalhos do TCU sobre a questão da qualidade do gasto público no Brasil, destacando a necessidade de fortalecimento das estruturas institucionais de planejamento, contratação, avaliação e monitoramento das ações governamentais.

No tocante às recomendações exaradas nas Contas referentes ao exercício de 2007, apresento uma síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas naquele exercício.

Ao final, com o objetivo de contribuir para a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, são formuladas recomendações a diversos órgãos e entidades.

Na certeza de ter cumprido a missão que me foi confiada, tomo a liberdade de registrar, como penhor de reconhecimento, os sinceros agradecimentos a que fazem jus a direção da Secretaria de Macroavaliação Governamental, unidade técnica do TCU responsável pelos exames, assim como os seus servidores, e em especial os que integram o meu gabinete, pelo zelo, competência e dedicação com que se houveram na preparação deste importante documento, rogando aos eminentes Pares a compreensão para eventuais imperfeições que podem surgir em trabalhos dessa magnitude.

Pelo exposto, submeto à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

AUGUSTO NARDES
Ministro-Relator

2

Desempenho da Economia Brasileira em 2008

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2008

2.1 Panorama Econômico Nacional e Externo

A economia brasileira apresentou crescimento econômico em 2008, tendo sido registrada variação positiva de 5,08% do PIB em relação ao ano anterior, com o consumo das famílias, responsável no período por 60,7% do PIB, crescendo 5,4% nos quatro trimestres do ano. Verificou-se contínuo aumento das operações de crédito em relação ao PIB, da massa salarial e do rendimento médio mensal dos trabalhadores. O montante dos valores registrados como Formação Bruta de Capital Fixo-FBCF como proporção do PIB foi o maior dos últimos 9 anos (desde 2000), com 18,9% do PIB, com a FBCF crescendo 13,8% em 2008. As exportações reduziram-se em 0,6% ao longo do ano, motivadas por uma taxa de câmbio desfavorável em parte do exercício, o qual, por outro lado, propiciou crescimento de 18,5% das importações.

O ano de 2008 foi marcado pelos desdobramentos da crise financeira internacional, sendo seus efeitos sentidos com mais rigor a partir de setembro, com retração da atividade produtiva e diminuição das oportunidades de emprego, causadas, inicialmente, por restrições de natureza monetárias. Em comparação com o terceiro trimestre (julho, agosto e setembro), na série ajustada sazonalmente, o PIB sofreu redução de 3,6% no último trimestre de 2008, representando um ponto de inflexão no exercício, não-obstante o desempenho positivo de todo o exercício. Os setores de agropecuária e de serviços tiveram pequenas reduções (0,5% e 0,4%, respectivamente), tendo o setor industrial registrado retração mais intensa, de 7,4%. No lado da demanda interna, o 4º trimestre foi marcante, com as maiores reduções sendo observadas na FBCF, com 9,8% de redução (sendo que no 3º trimestre houve crescimento de 8,4%), e nas importações, com redução de 8,2%.

Na comparação dos trimestres de 2008 com os mesmos trimestres do ano anterior, verificamos taxas de crescimento de 6,1%, 6,2%, 6,8%, nos 3 primeiros períodos, antes da disseminação da crise, e de apenas 1,3% no último trimestre, o que demonstra o impacto da crise. Entre as atividades formadoras do PIB mencione-se que o setor industrial recuou 2,1% na comparação com o mesmo período de 2007. Já o subsetor da indústria de transformação registrou declínio de 4,9%, influenciado pela redução da produção de máquinas e equipamentos, metalurgia, produtos químicos, automóveis e veículos de transporte. O grupo serviços de informação, por outro lado, cresceu 9,1%, demonstrando que a demanda por celulares e produtos de informática permaneceu aquecida.

No cenário externo, a partir de setembro, foi registrada a redução da demanda global, a diminuição da utilização da capacidade instalada e o aumento da taxa de desemprego. As remessas em moeda estrangeira valorizaram, desde setembro, o dólar norte-americano no Brasil, ocorrendo, inversamente, uma desvalorização das demais moedas estrangeiras frente ao real. A redução dos preços das *commodities* em condições normais leva a um aumento das quantidades adquiridas pelos países demandantes, devido ao efeito-renda, elevando o valor das exportações do Brasil.

A maior demanda por alimentos, principalmente da China, Brasil e Índia, aliada às mudanças nos hábitos alimentares destas nações e à quebra de safras em decorrência de problemas climáticos, como secas e enchentes, pressionaram os preços de produtos cotidianamente consumidos no Brasil. A elevação da renda fez com que parcela considerável da população desses países emergentes passassem à categoria de classe média e alterassem seus padrões alimentares de consumo. Isso fez

com que, a título de exemplo, o consumo de carne dobrasse na China, e crescesse 70% no Brasil e 20% na Índia. Esse maior consumo de proteína animal pressionou, por sua vez, os preços dos cereais, tendo em vista a relação de 7 kg de ração para 1 kg de carne. No Brasil o impacto da elevação do consumo desse produto foi reduzido em decorrência da adoção de políticas de segurança alimentar, como o fortalecimento à agricultura familiar, que oferece aproximadamente 70% dos alimentos consumidos no país, trazendo estabilidade de preços em meio a fortes oscilações na oferta mundial.

A estabilidade dos preços dos produtos alimentícios, principalmente aqueles consumidos pelos estratos inferiores de renda, mantendo a proporção do orçamento doméstico aplicada em alimentação, preserva a capacidade do consumo de outros bens e serviços, como vestuário e bens duráveis, contribuindo para manter o ciclo de crescimento econômico registrado nos últimos anos.

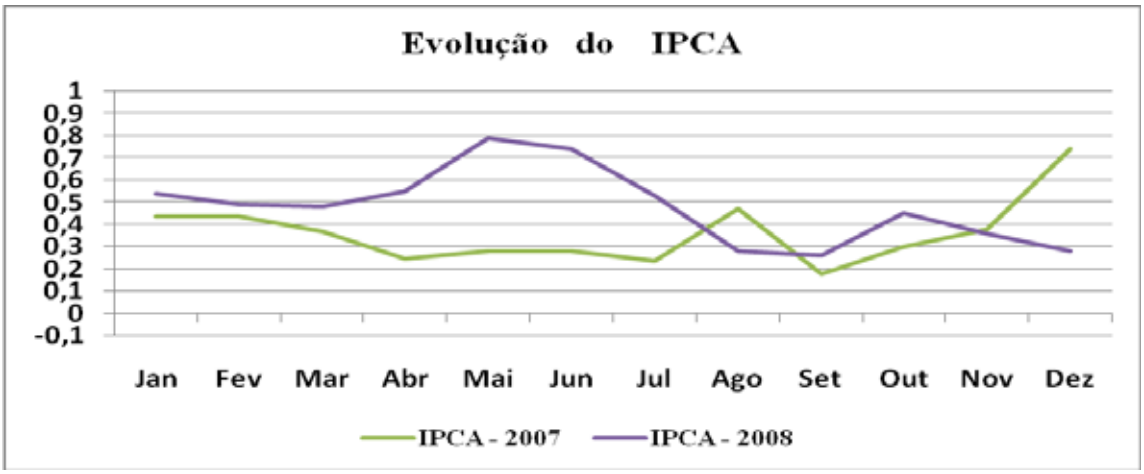
Os investimentos dos brasileiros no exterior em 2008 aumentaram quase três vezes em relação ao ano anterior, intensificando o processo de internacionalização das empresas. No fluxo inverso, os investimentos estrangeiros no país aumentaram em 30%. Verificou-se aumento das reservas internacionais e redução da dívida total líquida do setor público como proporção do PIB. A taxa de risco-país do Brasil elevou-se de forma significativa durante a crise, voltou a ceder no encerramento do exercício, mas ao final de 2008 estava em torno de 400 pontos, patamar superior ao alcançado em fins de 2007.

2.2 Atividade Econômica

2.2.1 Níveis das Taxas de Inflação e Evolução dos Preços em 2008

O acompanhamento da meta de inflação, cujo centro foi estabelecido em 4,5% ao ano (a.a.) para 2008, com margem de 2% para menos ou para mais, é realizado pelo Banco Central – Bacen com base no IPCA, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ao longo do exercício de 2008 a taxa de inflação medida pelo índice oficial referido foi de 5,90% a.a., superior ao do exercício anterior, que apresentou taxa de 4,46% a.a.

A crise de liquidez no mercado internacional, que se acentuou a partir de setembro de 2008, teve reduzido impacto sobre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apesar da elevação das taxas de câmbio, a qual, por sua vez, poderia causar elevação das taxas de inflação em virtude do aumento dos preços dos insumos, produtos e serviços importados. Contribuiu para isso a redução dos preços das *commodities* e a sensível retração da atividade econômica.



Fonte: IBGE

Entre os principais indicadores de níveis de preços utilizados para se medir a inflação verificamos que, em 2008, a elevação do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna – IGP-DI ocorreu em função do aumento, no ano, de 9,80% do Índice de Preços por Atacado – IPA, que corresponde a 30% do IGP-DI, e de 11,87% do Índice Nacional de Custo da Construção – INCC, responsável por 10% do indicador principal.

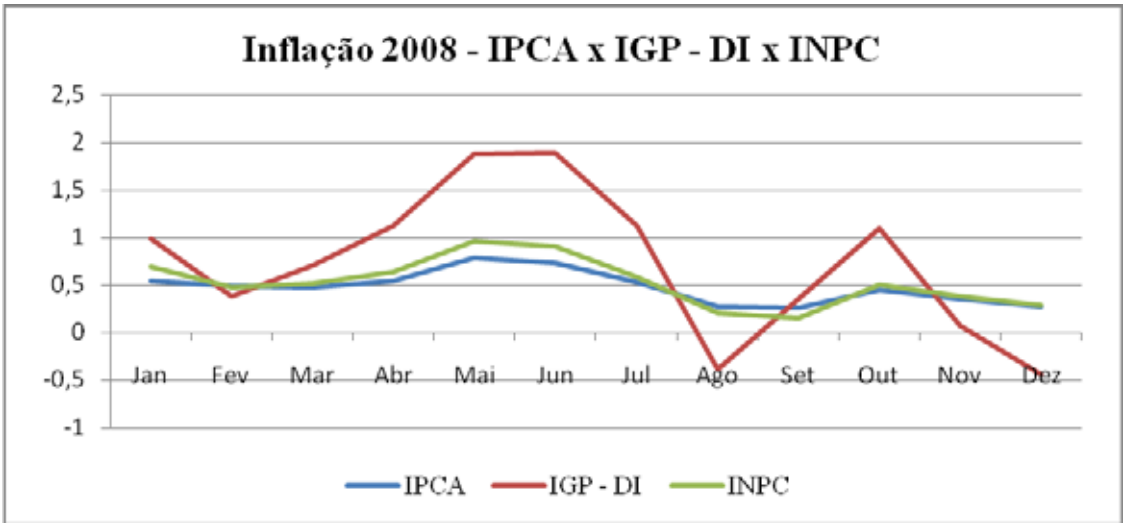
Taxas de Inflação acumuladas no ano em 2007 e 2008

Índice/Entidade	Amostra	2007	2008
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	7,89% aa	9,10% aa
INPC/IBGE	Famílias 1 a 6 s.m.	5,16% aa	6,48% aa
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	4,46% aa	5,90% aa

Fonte: IBGE e FGV

As maiores variações observadas no INPC e no IPCA (6,48% e 5,9%, respectivamente) em 2008, em relação ao exercício anterior, , foram devidas principalmente aos reajustes nos preços dos alimentos, apesar da relativa estabilidade em meio à demanda por esses produtos básicos que se manteve aquecida, conforme já descrito. Verificou-se variação de 11,40% no preço, para as famílias com renda de até 6 salários mínimos, e de 11,11%, para aquelas com renda de até 40 salários mínimos. A alta dos alimentos prejudica as famílias de menor renda, consideradas no INPC, que gastam aproximadamente 30% da sua renda com esse item, em comparação às famílias com maior poder aquisitivo, que despendem menos de 23% dos salários com alimentos.

O comportamento da variação mensal dos índices de preços no exercício de 2008 está demonstrado nos gráficos mostrados a seguir.



Fonte: Bacen

A inflação dos produtos com preços livres, dentro do IPCA, atingiu 7,05% ao final de 2008, enquanto a variação para mais dos preços administrados atingiu 3,27%.

IPCA - Variação dos valores dos produtos com preços livres e com preços administrados

(em %)

2008	Geral	Preços livres		Administrados [3]
		Comercializáveis [1]	Não-comercializáveis [2]	
	Peso: 68,99	Peso: 32,81	Peso: 36,18	Peso: 31,01
Jan	5,90	4,87	6,88	1,59

2008	Geral	Preços livres		Administrados [3]
		Comercializáveis [1]	Não-comercializáveis [2]	
	Peso: 68,99	Peso: 32,81	Peso: 36,18	Peso: 31,01
Fev	5,98	5,00	6,89	1,57
Mar	6,03	5,33	6,67	1,83
Abr	6,59	6,15	6,99	1,59
Mai	7,41	7,09	7,70	1,50
Jun	7,98	7,78	8,16	1,77
Jul	8,04	7,41	8,63	2,60
Ago	7,64	6,82	8,41	2,84
Set	7,66	6,78	8,49	3,05
Out	7,80	7,46	8,11	3,25
Nov	7,80	7,87	7,74	3,16
Dez	7,05	6,99	7,10	3,27

Fonte: Bacen

1 Alimentos industrializados e semi-elaborados, artigos de limpeza, higiene e beleza, mobiliário, utensílios domésticos, equipamentos eletro-eletrônicos, aquisição de veículos, álcool combustível, cama/mesa/banho, fumo e bebidas, vestuário e material escolar.

2 Produtos *in natura*, alimentação fora do domicílio, aluguel, habitação-despesas operacionais, veículos-seguro/reparos/lavagem /estacionamento, recreação e cultura, matrícula e mensalidade escolar, livros didáticos, serviços médicos e serviços pessoais.

3 Serviços públicos e residenciais, transporte público, gasolina e óleo diesel, plano de saúde, produtos farmacêuticos, pedágio, licenciamento.

Se expurgados os efeitos da variação cambial e a inércia associada, que excedeu a meta do ano anterior, nos preços monitorados ou administrados por contrato nos preços livres bem como a diferença entre as expectativas de inflação e a meta, verifica-se que os preços livres tiveram maior influência no IPCA de 2008, com 3,77 pontos percentuais - p.p. (63,9% da taxa global), e os preços administrados 1,05 p.p. (17,8%), do total de 5,90 p.p. do IPCA. O repasse cambial teve pequena influência na variação do IPCA registrado em 2008, de 0,63 p.p. (10,7%). A diferença das expectativas, apesar da piora verificada entre os agentes no segundo trimestre, resultou em apenas 0,22 p.p. (3,7%) de contribuição para a formação do IPCA. Esse reduzido impacto pode ser creditado às políticas de redução de vulnerabilidades externas, mediante acumulação de reservas internacionais e controle continuado das variáveis fiscais e monetárias.

Decomposição do IPCA – 2007 e 2008

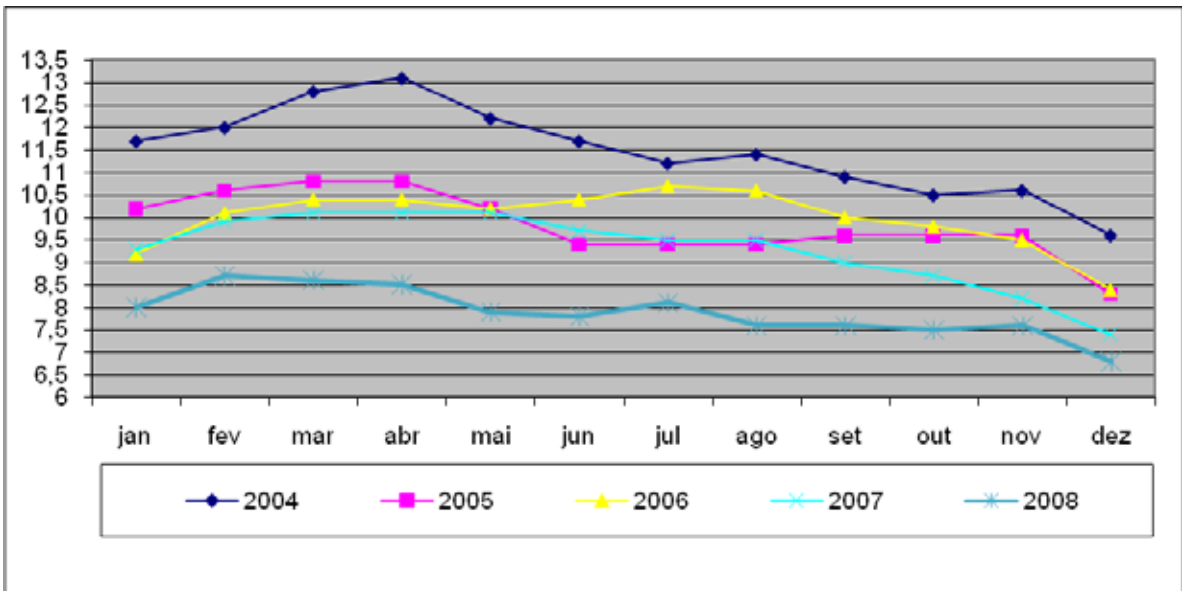
Item	2007	2008
IPCA em %	4,46	5,90
Inércia	0,01	0,23
Expectativa	-0,43	0,22
Repasse Cambial	-1,12	0,63
Preços livres	5,03	3,77
Preços administrados	0,96	1,05

2.2.2 Nível de Emprego e Salários

Ao longo do exercício de 2008 foi registrada, em relação ao exercício de 2007, redução da taxa de desocupação e um aumento do rendimento médio real habitualmente recebido do trabalho principal. Outro aspecto positivo do desempenho do mercado de trabalho foi a elevação do nível de emprego formal no exercício de 2008 em relação ao ano anterior.

A Pesquisa Mensal de Emprego – PME, realizada pelo IBGE, demonstra que as taxas de desemprego mensal do exercício de 2008 foram inferiores às do exercício de 2007, conforme gráfico a seguir, muito embora tenha sofrido, ao final do ano, alguns reflexos da crise econômica mundial que se alastrou pelas economias mundiais desde o último trimestre do ano passado. Nada obstante, manteve-se a trajetória de redução da taxa de desemprego iniciada em 2004. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos, ao final do exercício de 2008, foi de 6,8%, inferior, portanto, aos 7,4% registrados em 2007.

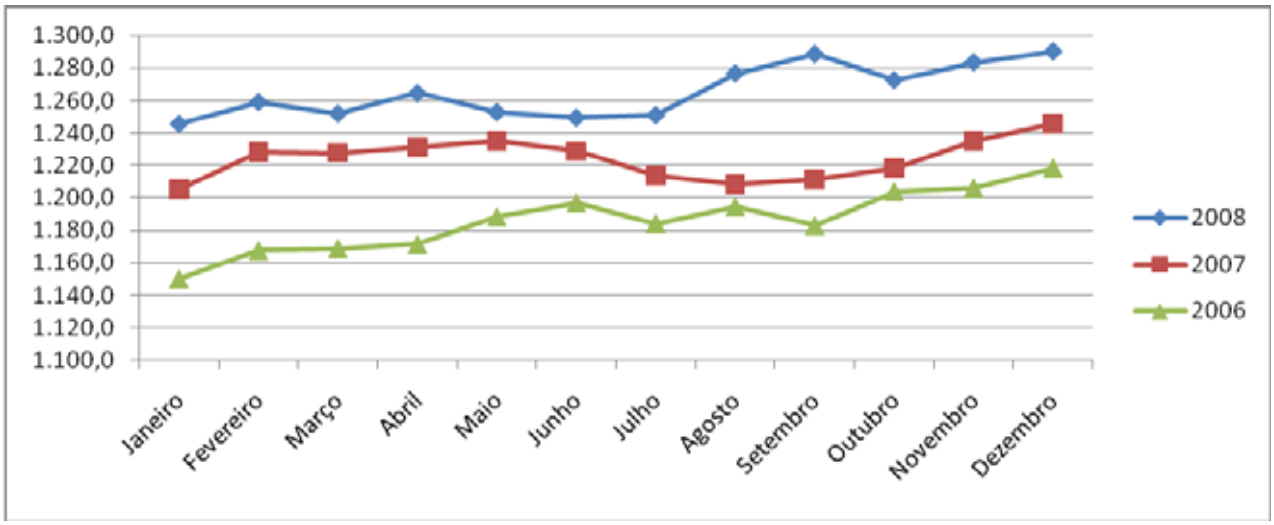
Taxa de Desemprego Mensal de 2004 a 2008



Fonte: IBGE

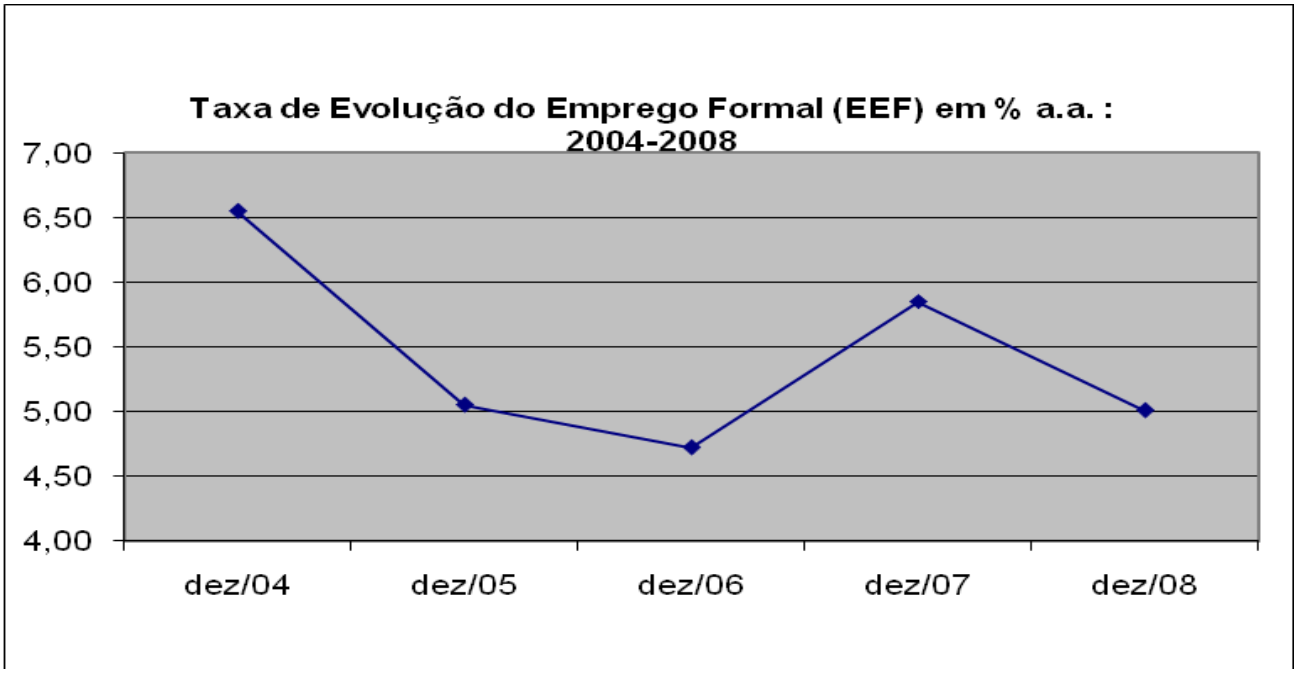
A análise da evolução dosrendimentos médios reais mensais ao longo dos exercícios de 2006 a 2008 demonstra que houve gradual elevação na renda do trabalhador, com cada exercício registrando variação positivo dos valores. O rendimento médio real em dezembro de 2006 foi de R$ 1.218,30, passando para R$ 1.245,60 em dezembro de 2007, e chegando a R$ 1.290,50 no final de de 2008, com variações de 2,2% e 3,6%, de um ano para outro.

Rendimento Médio Real Mensal em R$



Fonte: IBGE - Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no trabalho principal da semana de referência

O gráfico a seguir revela a evolução do emprego formal, em termos percentuais, de 2004 a 2008.



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

No encerramento do exercício de 2008, a taxa de crescimento do emprego formal foi de 5,01% a.a., pouco inferior à verificada no exercício anterior, equivalente a 5,85% a.a.

O melhor desempenho entre os setores de atividade econômica, em termos de crescimento do emprego formal, ordenados a seguir, foi o da construção civil, com evolução de 12,9%. Os setores de comércio, serviços e da indústria extrativa mineral também tiveram variação positiva, superiores ao apresentado pelo conjunto dos setores.

Evolução do Emprego Formal – Setores da Economia

Exercício de 2008

Tipo de Atividade	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Construção Civil	197.868	12,93
Comércio	382.218	5,91
Serviços	648.259	5,67
Extrativa Mineral	8.671	5,32
Indústria da Transformação	178.675	2,55
Serviço Indústria Utilidade Pública	7.965	2,38
Administração Pública	10.316	1,92
Agropecuária	18.232	1,22
Total	**1.452.204**	**5,01**

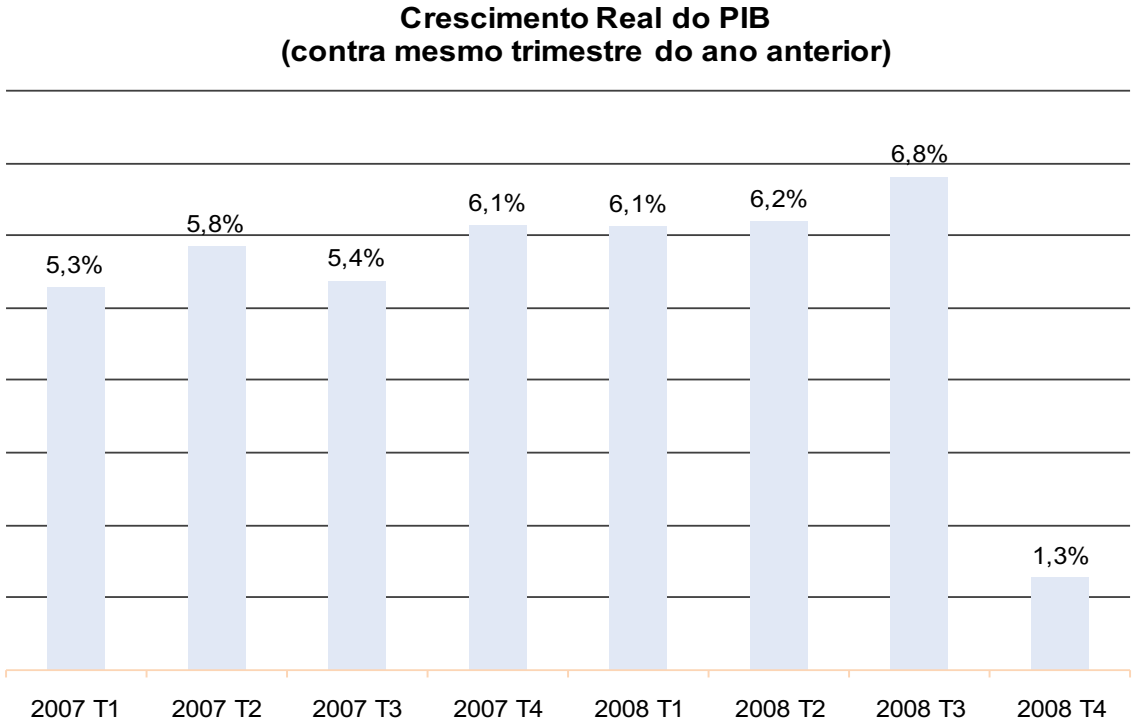
Fonte: Minist do Trabalho e Emprego/ MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados:Caged

2.2.3 Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto – PIB a preços de mercado apresentou crescimento acumulado, no exercício de 2008, em termos reais, de 5,08% em relação ao PIB de 2007, atingindo o montante de R$ 2,89 trilhões. Analisado o crescimento do último trimestre de 2008 sobre o trimestre anterior, verifica-se uma redução, na série com ajuste sazonal, de 3,6%, refletindo o impacto dos primeiros

efeitos da crise financeira internacional. A maior retração sob esta ótica foi registrada no setor industrial, com decréscimo de 7,4%, como já observado.

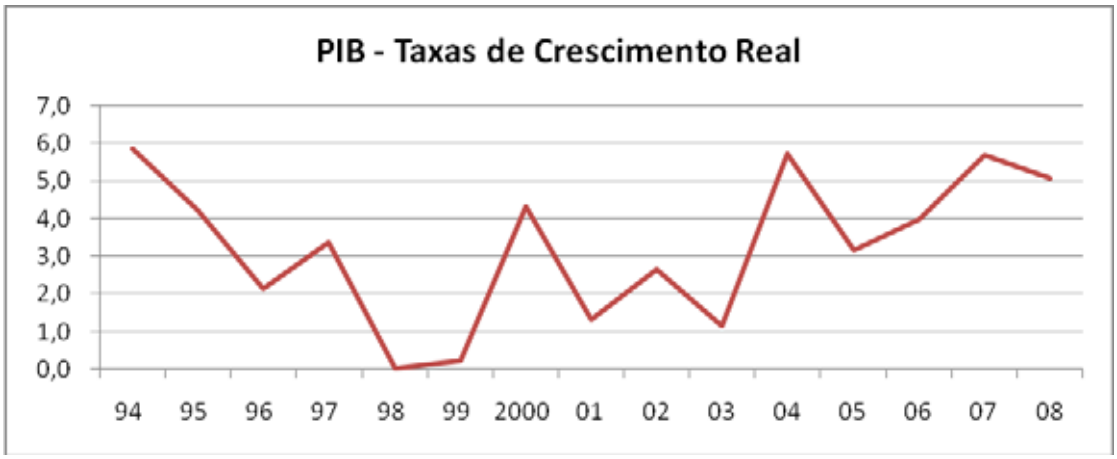
Feita a comparação em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, conforme gráfico a seguir, observa-se um crescimento real de apenas 1,3% do PIB no último trimestre de 2008, o que revela a intensidade da desaceleração econômica ao final do ano, após forte dinamismo apresentado pela economia antes do desencadeamento da crise.



Fonte: IBGE – Contas Trimestrais

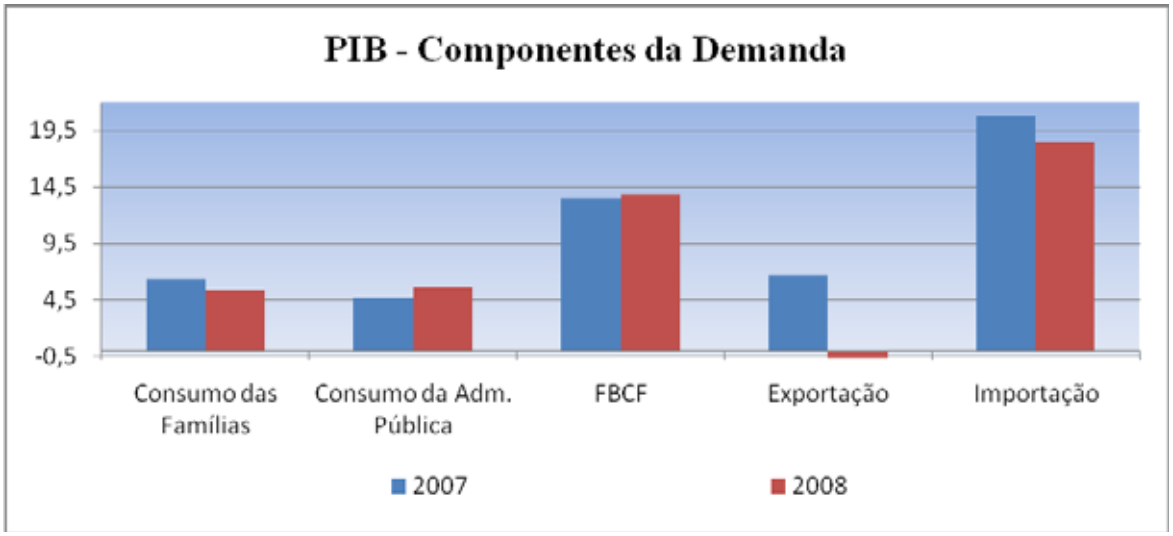
Segundo estimativas do IBGE sobre a população em 2008, calcula-se que o PIB per capita tenha crescido 4% em 2008, o que, se confirmado, indicará sensível melhora desse indicador, com possíveis reflexos no bem-estar da população.

De maneira geral, o crescimento verificado em 2008 não destoa da forte trajetória ascendente do PIB observável especialmente a partir de 2004, quando o desempenho apresenta-se compatível inclusive com as taxas dos países desenvolvidos, com crescimento acumulado de 26%.



Fonte: Bacen – Indicadores Econômicos

A continuidade da concessão de crédito às pessoas físicas e o crescimento da massa salarial dos trabalhadores em 7,9% colaborou para a elevação de 5,4% no Consumo das Famílias, principal componente agregado do PIB, pela ótica da demanda. A despesa do Consumo da Administração Pública elevou-se 5,6%, enquanto a Formação Bruta de Capital Fixo em 2008 elevou-se 13,8%, superior ao verificado em 2007, quando ocorreu crescimento de 13,5%. As exportações continuaram em declínio, com 0,6% negativos, e as importações mais uma vez tiveram elevação recorde, com 18,5%.



Fonte: IBGE – Contas Trimestrais

As taxas acumuladas de crescimento dos setores da economia ao longo de 2008 foram positivas no setor agropecuário, com 5,8%, destacando-se a produção de trigo, café, cana e milho, todos com variação superior a 10%. No setor industrial, com 4,3% de crescimento em 2008, o subsetor da construção civil registrou 8,0%, beneficiado pela concessão de crédito à habitação. Outros subsetores que se destacaram foram os de produção e distribuição de eletricidade, com 4,5%, e extrativa mineral, com 4,3%, devido ao crescimento da produção de petróleo e gás, principalmente. No setor de serviços, com 4,8% de crescimento global, destacaram-se os subsetores de intermediação financeira, com 9,1%, refletindo o aumento das operações de crédito do sistema financeiro, e serviços de informação, com 8,9%. Destaque-se que o subsetor de intermediação financeira, apesar do expressivo aumento, evoluiu menos que em 2007, quando foi registrado 14,5% de elevação.

Taxa Acumulada de Crescimento do PIB

Variação em relação ao mesmo período do ano anterior

(em %)

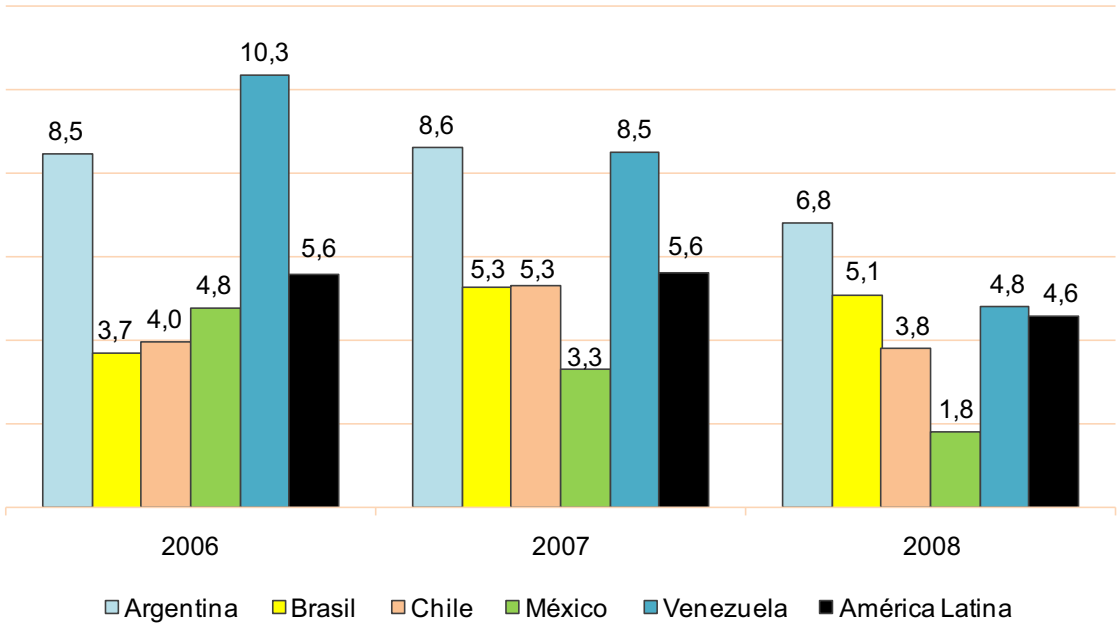
Setor de Atividade	2007.IV	2008.I	2008.II	2008.III	2008.IV
Agropecuária	**5,9**	**3,8**	**6,7**	**6,7**	**5,8**
Indústria	**4,7**	**6,9**	**6,2**	**6,5**	**4,3**
Extrativa Mineral	2,8	3,6	4,5	5,6	4,3
Transformação	4,7	7,4	6,2	6,1	3,2
Construção Civil	5,0	8,9	9,3	10,2	8,0
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	5,9	5,4	4,6	4,9	4,5
Serviços	**5,4**	**5,2**	**5,3**	**5,5**	**4,8**
Comércio	7,1	7,9	8,1	8,6	6,1

Setor de Atividade	2007.IV	2008.I	2008.II	2008.III	2008.IV
Transporte, armazenagem e correio	5,3	4,3	4,7	5,0	3,2
Serviços de informação	7,0	8,0	8,1	8,8	8,9
Intermed. financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	14,5	13,2	11,7	10,7	9,1
Outros Serviços	2,7	3,3	4,1	4,7	4,5
Atividades imobiliárias e aluguel	4,1	3,8	3,5	3,3	3,0
Administração, saúde e educação públicas	2,4	1,4	1,7	2,0	2,3
Valor Adicionado a Preços Básicos	**5,2**	**5,6**	**5,8**	**5,9**	**4,7**
Impostos líquidos sobre produtos	**8,4**	**9,1**	**8,6**	**9,1**	**7,4**

Fonte: IBGE. (Dados Preliminares– 4º Trimestre de 2008)

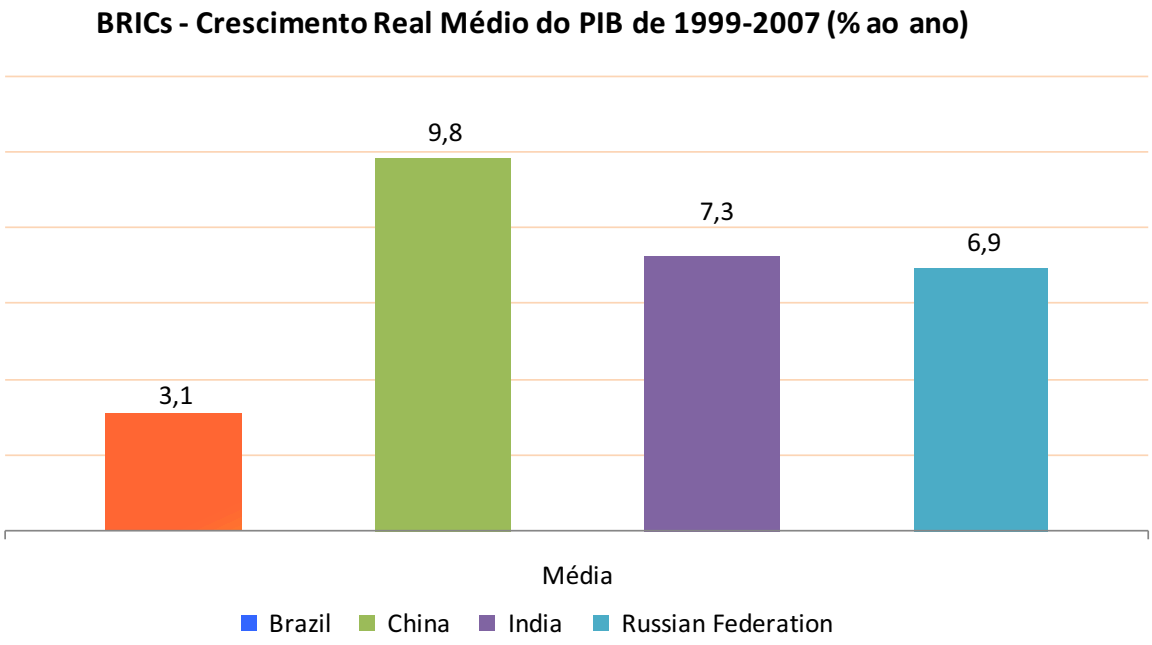
No plano externo, relativamente à América Latina, cabe destacar que o Brasil vinha crescendo abaixo da média da região desde 2006, conforme gráfico a seguir, tendo conseguido reverter esse cenário em 2008, quando o crescimento do PIB brasileiro superou o da América Latina, embora a crise econômica tenha suspendido, no último trimestre, a consolidação de uma rota de crescimento econômico a taxas elevadas.

Variação real do PIB de países da América Latina (% ao ano)



Fonte: CEPAL

Num cenário mais global, no âmbito dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), o gráfico adiante ilustra o descolamento do crescimento econômico brasileiro do daqueles países, que tende a ser agravado pela forte desaceleração econômica verificada ao final de 2008. De 1999, quando o Brasil inicia um processo de ajuste fiscal sistemático, até 2007, dados do Banco Mundial revelam que o crescimento real médio do PIB brasileiro, da ordem de 3% ao ano, fica muito aquém das médias dos demais países do BRIC.



Fonte: Banco Mundial

2.2.4 A 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.

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 2008, em comparação com o exercício de 2007, bem como a estimativa do cálculo do coeficiente da carga tributária nacional para 2008.

Arrecadação das Receitas Federais, Estaduais, Municipais e Estimativas da Carga Tributária

(em R$ milhões)

Tributos	2007			2008			Evolução %	
	Valores	Part. %	% PIB	Valores	Part. %	% PIB	da Arrec.	Part. PIB
Tributos Federais	**648.078**	**70,01**	**25,33**	**748.916**	**69,58**	**25,92**	**15,56**	**2,33**
Impostos, Taxas e Contribuições	593.162	64,08	23,18	686.101	63,74	23,74	15,67	2,42
Receita de Dívida Ativa (*)	3.565	0,39	0,14	3.928	0,36	0,14	10,20	-2,42
Contribuições Parafiscais	9.721	1,05	0,38	10.171	0,94	0,35	4,64	-7,35
Sistema "S"	7.787	0,84	0,30	8.113	0,75	0,28	4,19	-7,74

Tributos	2007			2008			Evolução %	
	Valores	Part. %	% PIB	Valores	Part. %	% PIB	da Arrec.	Part. PIB
Outras Contribuições Sindicais	1.066	0,12	0,04	1.272	0,12	0,04	19,35	5,68
Órgãos fisc. Prof. regulament.	868	0,09	0,03	787	0,07	0,03	-9,42	-19,79
Contribuição para o FGTS	41.630	4,50	1,63	48.714	4,53	1,69	17,02	3,62
Tributos Estaduais	**231.509**	**25,01**	**9,05**	**272.436**	**25,31**	**9,43**	**17,68**	**4,20**
Tributos Municipais	**46.090**	**4,98**	**1,80**	**55.056**	**5,11**	**1,91**	**19,45**	**5,78**
Total dos Tributos	**925.677**	**100,00**	**36,18**	**1.076.408**	**100,00**	**37,25**	**16,28**	**2,97**
PIB (IBGE)	**2.558.821**		**100,00**	**2.889.719**		**100,00**	**Evol. % PIB**	**12,93**
Coeficiente Tributário			**36,18**			**37,25**	**Evol. % CT**	**2,97**

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

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

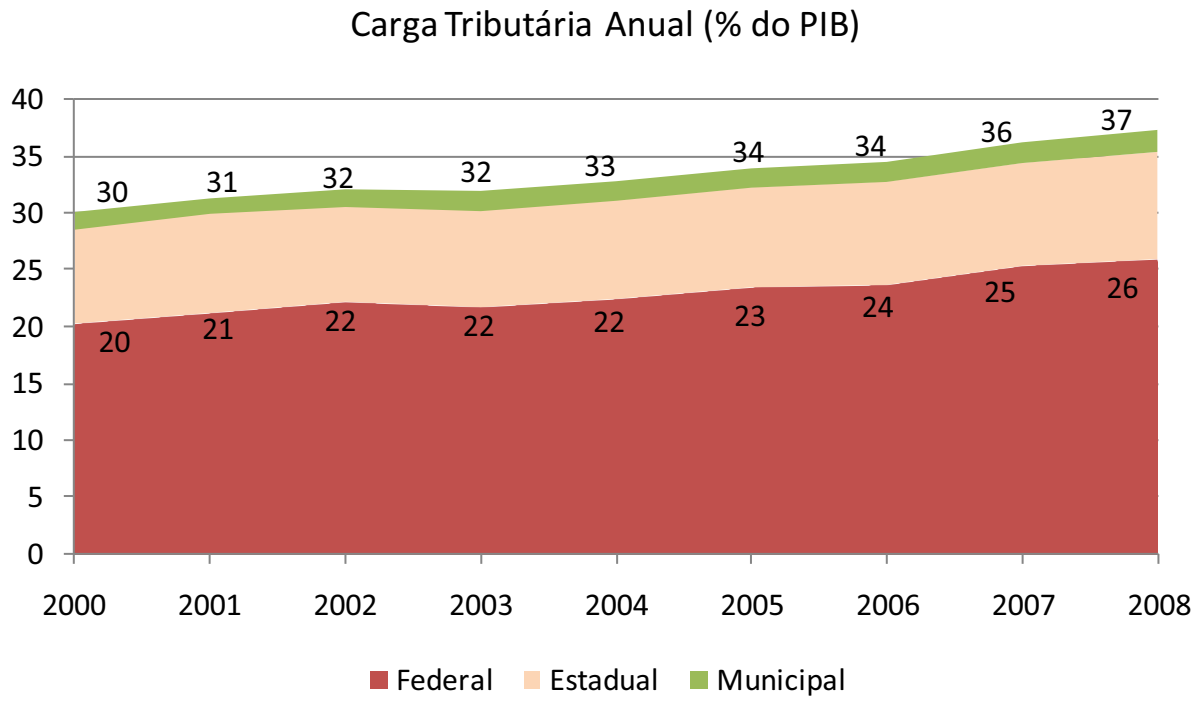
Verifica-se que em 2008 a arrecadação dos tributos federais incluída no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 15,56%, em relação ao exercício de 2007, enquanto no mesmo período, o crescimento nominal do PIB foi de 12,93%.

No entanto, essa comparação adquire maior precisão quando se considera o crescimento em termos reais. Ou seja, tomando-se como parâmetro o deflator implícito das contas nacionais, que é a variação média dos preços do período em relação à média dos preços do período anterior, cuja variação provisória segundo o IPEAData foi de 5,87% em 2008 em relação a 2007, a arrecadação federal apresentou crescimento real de 6,81% (Análise da Arrecadação das Receitas Federais – SRF, dezembro de 2008) e o PIB de 5,41%. Assim, em razão da maior proporção da variação real da arrecadação das receitas, a carga tributária nacional avançou de 36,18% em 2007 para 37,25% em 2008, significando variação de 2,97%.

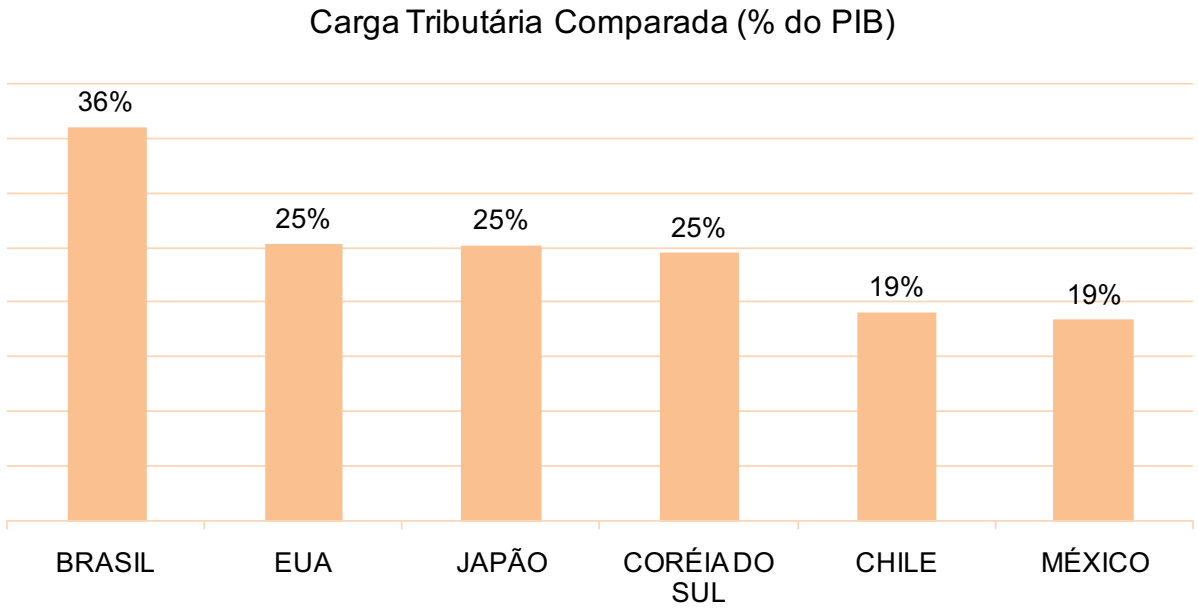
No que se refere ao ICMS, que correspondeu em 2008 a 81,2% do total da arrecadação estadual, os efeitos negativos da crise financeira mundial se fizeram sentir a partir do mês de outubro. Assim, o número de Estados com redução na arrecadação de ICMS foi de 9 no mês de outubro, 12 no mês de novembro e 16 no mês de dezembro de 2008. A despeito de tais reduções a evolução da arrecadação do ICMS anual foi de 17,21%, contra um IPCA de 5,90 % e um IGP-DI de 9,10 %, em 2008. Houve, portanto, um acréscimo real de receita significativo. Tal desempenho, no entanto, não deve ser esperado para o ano de 2009, a menos que o País demonstre uma excepcional capacidade de recuperação.

Devido à sua elevada participação no componente tributário (69,58%), os Tributos Federais influenciam significativamente o resultado do coeficiente tributário. Nesse item, os tributos que apresentaram melhor desempenho no acumulado do ano foram o IRPJ e a CSLL, que tiveram crescimento nominal de R$ 12,9 bilhões (19,75%) e R$ 8,5 bilhões (25,56%), respectivamente, em relação ao ano imediatamente anterior. Este desempenho foi, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, reflexo da lucratividade de empresas de diversos setores, especialmente entre janeiro e setembro de 2008, com destaque para os setores de combustíveis, serviços financeiros, automotivo e metalurgia.

Acompanhando a tendência observada no ano de 2007, ainda que tenha havido aumento da renúncia de receitas tributárias federais em 2008 (v. item 3.3.4 deste relatório), a carga tributária manteve a trajetória ascendente, conforme evidenciado no gráfico a seguir:



Vale registrar que a carga tributária elevada e crescente tende a reduzir a competitividade nacional na medida em que a economia mundial se torna cada vez mais globalizada. O gráfico adiante ilustra que a carga tributária brasileira é consideravelmente superior à de países como Estados Unidos, Japão, Coréia do Sul, Chile e México, indicando a necessidade de se reverter a trajetória de elevação contínua da carga nacional de tributos.



Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) e TCU.

2.3 Política Macroeconômica

2.3.1 Política Fiscal

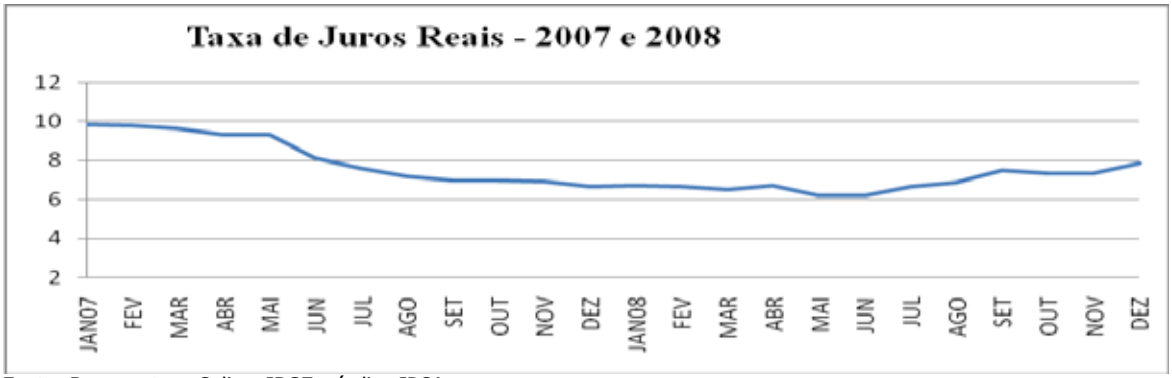
A política fiscal em 2008 foi menos expansionista que a verificada em 2007. Em valores correntes, no âmbito do governo central, essa menor expansividade decorreu do acréscimo da arrecadação em proporção maior do que o aumento dos gastos públicos, já que, enquanto a despesa primária cresceu 9,33%, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, apresentou incremento de 13,7%.

Em maior amplitude, verifica-se que o aumento da arrecadação federal teve impacto no aumento da carga tributária de competência a União, que passou de 25,33% em 2007 para 25,92% do PIB, em 2008, o que contribuiu para a elevação da carga tributária nacional de 36,18% para 37,25% do PIB, no mesmo período.

Para o exercício em exame, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 – LDO 2008 estabeleceu meta de resultado primário para a União de 2,85% do PIB, tendo sido alcançado o resultado de 2,95% do PIB. Desse resultado, convém destacar, mediante dados obtidos pelo critério "acima da linha", que o Fundo Soberano do Brasil (FSB) – criado com a finalidade de promoção de investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formação de poupança pública, mitigação dos efeitos dos ciclos econômicos e fomento de projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior – consumiu 0,49% de excedente de resultado primário fixado pela LDO 2008, de modo que, antes da rubrica do FSB, o resultado primário da União teria sido de 3,44% do PIB.

2.3.2 Política Monetária e Creditícia

A taxa básica de juros Selic em termos reais manteve-se estável no 1º semestre de 2008, em torno de 6,0%. A partir de junho, com as expectativas de inflação futura se acelerando, ocorreu gradual aumento da taxa Selic nominal, o que reverteu as mesmas expectativas. A ligeira redução concomitante da inflação teve como resultado a elevação da taxa de juros em termos reais, medida pela Selic, que encerrou o exercício próximo a 8%. A política monetária ao longo do ano mostrou-se contracionista, refletindo o esforço para manter sob controle pressões inflacionárias decorrentes do dinamismo da demanda interna diante de uma oferta reduzida. A partir de setembro, em decorrência da crise internacional, e tendo como objetivo minimizar os efeitos da redução do crédito externo sobre a economia, o Bacen reduziu a exigibilidade incidente sobre os depósitos compulsórios para reativar as operações interbancárias, e ampliou a disponibilidade de recursos ao mercado exportador provendo liquidez às instituições financeiras mediante operações de *swap* cambial e leilões de moeda estrangeira.

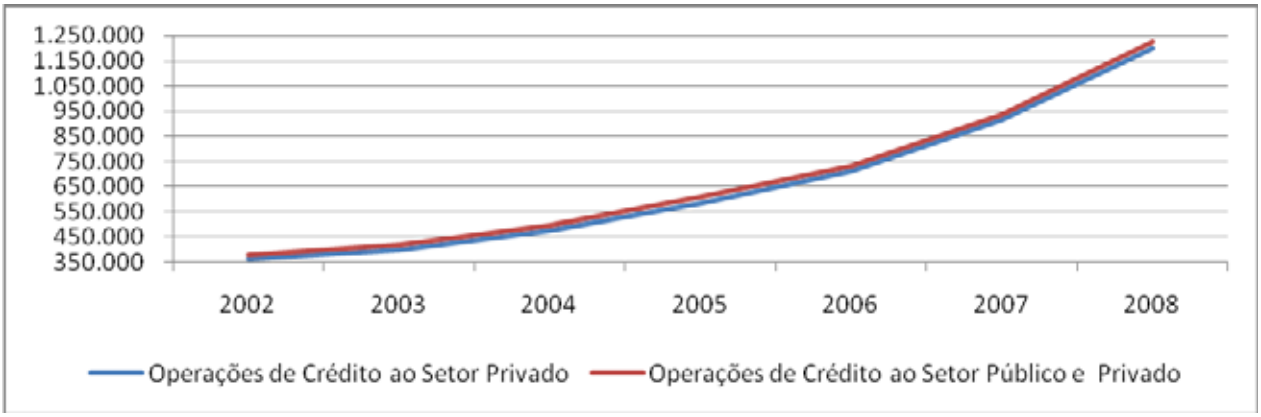


Fonte: Bacen – taxa Selic e IBGE – índice IPCA

A análise das operações de crédito em 2008 demonstra evolução positiva, embora o último trimestre tenha sofrido influência negativa em decorrência da crise. Neste último período, observou-se redução dos prazos de financiamento e elevação do aporte de recursos próprios nos financiamentos obtidos.

Evolução das Operações de Crédito do Sistema Financeiro ao Setor Privado e Total

em milhões de R$

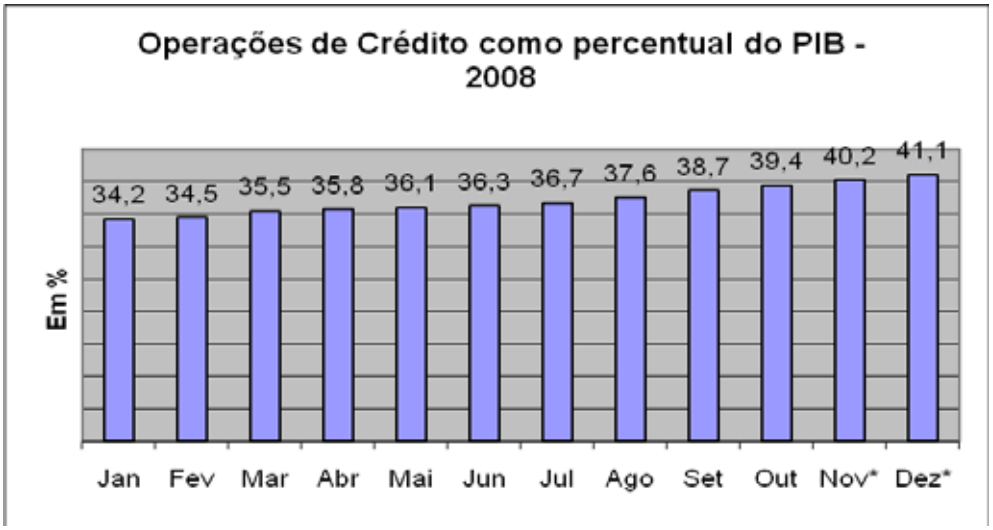


Fonte: Bacen – Operações de crédito ao setor público e privado – BCB Boletim/Moeda

O crescimento das operações de crédito para as pessoas físicas foi estimulado principalmente pelas operações de *leasing*, destinadas em sua maioria à aquisição de veículos, e crédito consignado. Tratando-se das empresas, a maior motivação foi por capital de giro e *leasing* para compra de veículos e equipamentos.

A participação das operações de crédito no PIB em 2008 continuou, apresentando constante elevação, mantendo a tendência observada nos anos anteriores, o que se atribui ao crescimento da renda e do emprego no país.

Os recursos destinados à habitação, referentes às operações realizadas com pessoas físicas e cooperativas habitacionais, com excessão dos recursos alocados aos empreendimentos imobiliários, registraram o montante de R$ 63,3 bilhões, equivalente a 5,2% do total das operações de crédito contratadas até dezembro de 2008 – R$ 1,227 trilhão. Ao setor industrial, no qual estão inclusos os recursos cedidos aos empreendimentos imobiliários, foram destinados R$ 296,4 bilhões, ou cerca de 24,2% do total das operações de crédito.



Fonte: Bacen - * dados preliminares

Com relação às políticas macroeconômicas adotadas em 2008, a evolução da política monetária foi caracterizada por ações contracionistas, principalmente em relação às taxas de juros, na maior parte do período, embora apresentasse tendência à reversão no final do ano, em razão da chegada da crise internacional. A política fiscal registrou aumento dos gastos governamentais, e, por esse ângulo, foi expansiva durante todo o período. Mas a arrecadação cresceu além daqueles gastos, assegurando o atingimento das metas fiscais. Essa maior receita não se deveu a aumento dos tributos, não tendo maior impacto sobre a renda das empresas e consumidores. Juros maiores não implicaram em restrição ao crédito, cuja oferta aumentou no ano, conferindo caráter expansionista à política creditícia.

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

No exercício de 2008, as contas externas do Brasil reverteram a situação superavitária ocorrida em anos anteriores recentes, o que se explica pela desaceleração das exportações, pelo crescimento das importações, causado pelo dinamismo do mercado doméstico, e pela elevação das remessas de lucros e dividendos.

As exportações brasileiras, em 2008, cresceram para praticamente todos os blocos econômicos existentes no mundo, sendo destinadas, em sua maior parte, aos países da América do Sul e União Européia, com 25,9% e 23,4%, respectivamente. As encomendas dos Estados Unidos, que se mantêm como o maior comprador individual, tiveram sensível redução na participação sobre o total, passando de 15,8% da pauta de exportações para 14,0% no ano, apesar de terem crescido 7,9% em comparação com 2007. Já as vendas para a China mostraram vigoroso crescimento, com 50,8% de aumento, assim como para os países do Oriente Médio e Europa Oriental, com 24,4% e 28,0%, respectivamente.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos

(em US$ milhões FOB)

	Janeiro / Dezembro		Variação % 2008/2007 p/ média diária	Participação %	
	2008	2007		2008	2007
America Latina e Caribe	51.196	41.809	21,0	25,9	26,0
Mercosul	21.737	17.354	23,8	11,0	10,8
Argentina	17.606	14.417	20,7	8,9	9,0
Demais da AL e Caribe	29.459	24.455	19,0	14,9	15,2
União Européia	46.395	40.428	13,4	23,4	25,2
Ásia	37.442	25.086	47,5	18,9	15,6
China	16.403	10.749	50,8	8,3	6,7
EUA [1]	27.648	25.314	7,9	14,0	15,8
África	10.170	8.578	17,2	5,1	5,3
Oriente Médio	8.055	6.399	24,4	4,1	4,0
Europa Oriental	5.580	4.309	28,0	2,8	2,7
Demais	11.456	8.726	30,7	5,8	5,4
Total	**197.942**	**160.649**	**21,8**	**100,0**	**100,0**

Fonte: SECEX / MDIC

Janeiro - Dezembro / 2008: 253 dias úteis; Janeiro - Dezembro / 2007: 250 dias úteis

[1] Inclui Porto Rico

2.4.1 Balanço de Pagamentos

Evolução do Balanço de Pagamentos

(em US$ milhões)

Discriminação	2007	2008
Transações Correntes	**3.349**	**-28.299**
Balança Comercial (FOB)	40.028	24.746
Exportação de Bens	160.649	197.942
Importação de Bens	-120.621	-173.197
Serviços e Rendas	-40.765	-57.234
Transferências Unilaterais Correntes (líquido)	4.086	4.188
Conta Capital e Financeira	**87.741**	**32.986**
Conta Capital	699	1.091
Conta Financeira	87.042	31.895
Investimento Direto (líquido)	27.518	24.603
No exterior	-7.100	-20.457
No país	34.600	45.060
Erros e Omissões	**-3.606**	**-1.718**
Resultado do Balanço	**87.484**	**2.969**
Transações Correntes/PIB(%)	**0,26**	**-1,78**

Fonte: Bacen

O item Serviços e Rendas apresentou crescimento de 40,4% em relação a 2007, sendo os serviços referentes à transportes, viagens internacionais e aos pagamentos de aluguéis de equipamentos ao exterior os mais significativos, com montante de US$ 18 bilhões aproximadamente. Entre as remessas de renda figura principalmente o envio de lucros e dividendos, com mais de US$ 33 bilhões transferidos em 2008. Como motivos para a elevação do item Serviços e Rendas destaca-se a depreciação das taxas de câmbio em 7 dos 12 meses de 2008 (R$ 1,76/US$ em janeiro, R$ 1,56/US$ em julho, e R$ 2,33/US$ em dezembro – valor de venda do dólar comercial), ao lado do aumento da renda disponível e da baixa rentabilidade das matrizes no exterior.

O pagamento de juros líquidos tiveram redução, situando-se em aproximadamente US$ 6,5 bilhões, desempenho devido ao novo patamar de envidamento externo e de reservas internacionais.

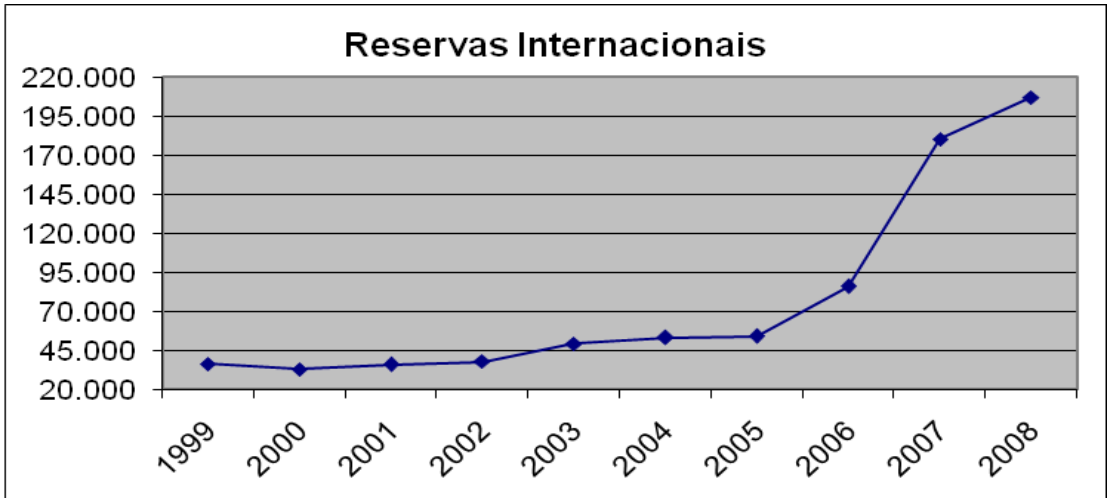
As transferências unilaterais correntes, que abrange bens e rendas para consumo corrente, apresentaram-se praticamente estáveis, com variação positiva de 2,4%.

A redução no item Conta Financeira deveu-se principalmente à redução dos *investimentos em carteira*, que foi muito acentuada, constituindo o principal fator para a redução dos fluxos de capitais para o país. O ingresso líquido nos 12 meses encerrados em dezembro de 2008 foi de apenas US$ 1,1 bilhão, bem inferior aos US$ 48,3 bilhões registrados em igual período de 2007, em função de menores emissões e captações líquidas de ações de empresas brasileiras e de títulos de renda fixa. Os *investimentos diretos líquidos* demonstram que o processo de internacionalização das empresas brasileiras persiste, com os valores dos investimentos no exterior quase triplicando. Os investimentos estrangeiros no país sofreram aumento de 30%.

A restrição de linhas de crédito voltada ao mercado exportador motivou o Banco Central a oferecer dólares com compromisso de recompra e a realizar empréstimos em moeda estrangeira com compromisso de aplicação integral ao financiamento das exportações. O saldo das reservas

internacionais, pelo conceito de liquidez, que inclui as duas operações citadas, atingiu o montante de US$ 206,8 bilhões, com variação de 14,7% sobre o exercício anterior, situado em US$ 180,3 bilhões, conforme gráfico adiante.

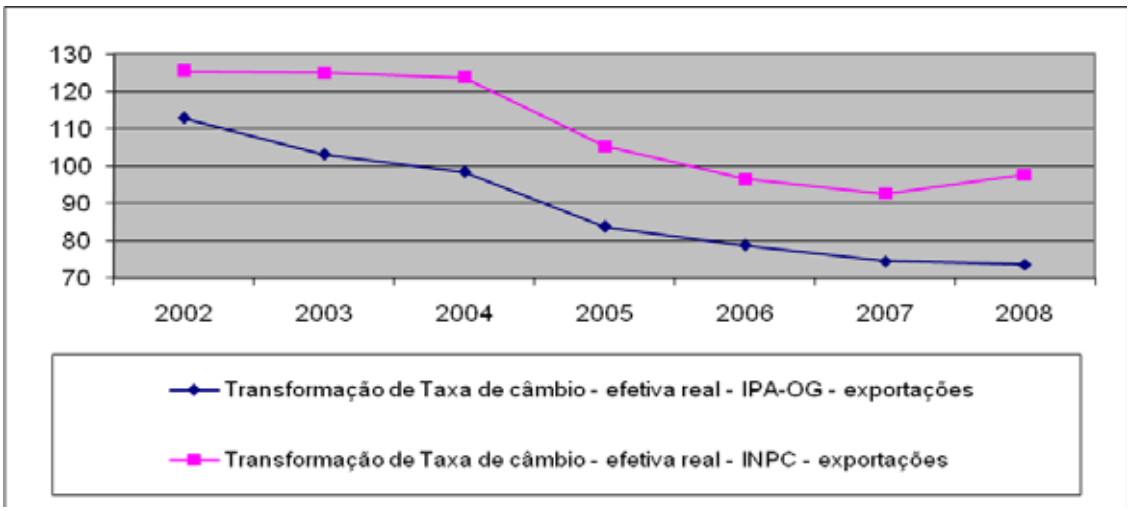
(em US$ milhões)



Fonte: Bacen

A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competividade das exportações brasileiras. É resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e o índice de preços no atacado ou ao consumidor do Brasil (IPA ou INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras.

Índice do Câmbio Real Efetivo (Anual)

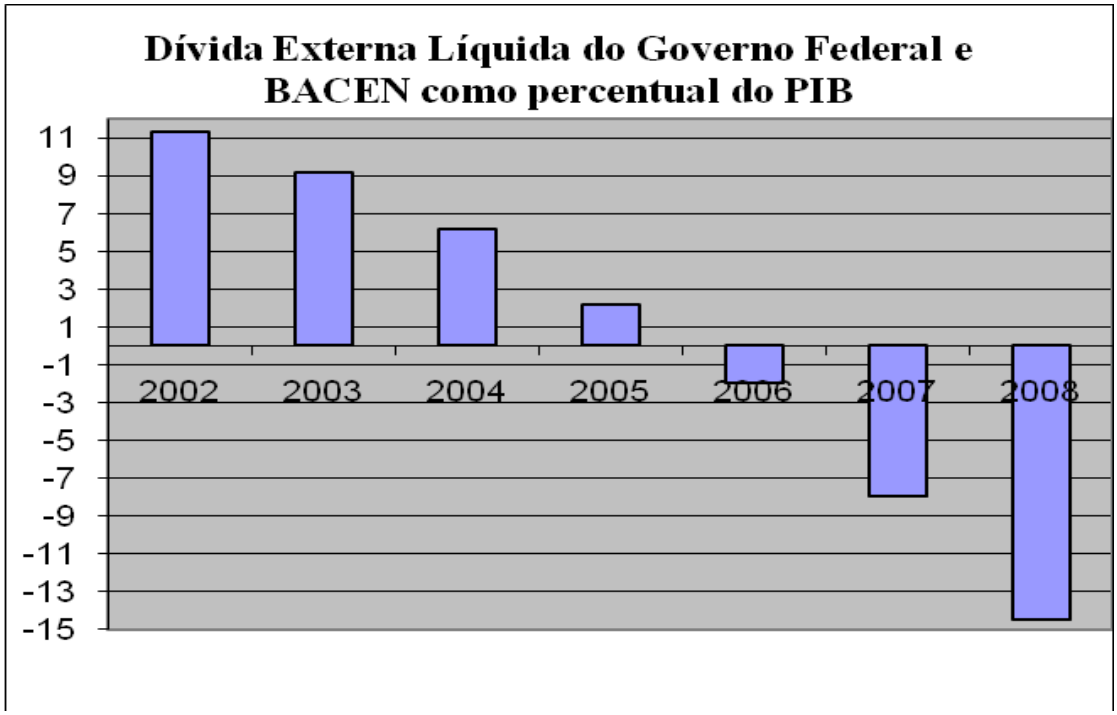


Fonte: IPEA

Obs.: IPA-OG: IPA=Indice de Preços por Atacado e OG = Oferta Global; INPC=Indice Nacional de Preços ao Consumidor.

Em 2008 verificou-se inversão da trajetória observada do índice apurado pelo INPC, pois desde 2004 vinha ocorrendo crescente valorização da moeda nacional apurada, frente a uma cesta de moedas estrangeiras, com consequente perda de competitividade dos produtos nacionais. Portanto, com a elevação na taxa de câmbio efetiva real com base no INPC, estima-se que a queda contínua da competitividade das exportações brasileiras tenha cedido ou mesmo dado lugar a uma reversão do índice.

A dívida externa líquida do governo federal e do Banco Central como percentual do PIB vem se reduzindo significativamente desde o exercício de 2002. A partir de 2006, o governo central ficou credor em moeda estrangeira, obtendo-se em 2007 saldo credor correspondente a 7,99% do PIB, e, em 2008, a 14,51% o crédito, encerrando o exercício com o valor absoluto de R$ 419,214 bilhões, conforme apresentado a seguir.



Fonte: Bacen e Ipeadata.

A taxa de risco-país do Brasil, representado pelo indicador Embi+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes) elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos EUA. Quanto menor o número, menor o risco. Em períodos recentes, os menores valores registrados da taxa de risco-país do Brasil ocorreram em 22 de maio e 18 de junho de 2007, com taxa de 138 e 137 pontos, respectivamente. Ao final de 2007, em cenário de estabilidade, foi atingido o valor de 222 pontos. Após a eclosão da crise internacional, devido à aversão ao risco dos participantes do mercado de capitais, que se refletiu no mercado de títulos soberanos de países emergentes, o índice que mede o risco desses títulos elevou-se aproximadamente 50%. O indicador Embi+ por sua vez alcançou 449 p.p. no final de outubro, com aumento de 35,6% no mês, após atingir o ápice de 677 pontos em 22 de outubro. Em fins de 2008, retrocedeu ao patamar de de 418 pontos.

2.5 Dívida pública

A União publica indicadores da dívida com diversos conceitos e abrangências. Por quaisquer deles, os valores envolvidos dão prova da extrema importância desse passivo para o Governo Federal. No critério dos orçamentos fiscal e da seguridade social – OFSS, publicado no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, a dívida consolidada aumentou R$ 16,1 bilhões, desde dezembro de 2007, alcançando R$ 1,715 trilhão em dezembro de 2008. No conceito de Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, a carga dos juros e encargos apropriados alcançou R$ 162,3 bilhões em 2008, ou

5,62% do Produto Interno Bruto – PIB, comparados com R$ 159,5 bilhões em 2007, ou 6,14% do PIB.

A despeito desses encargos superlativos, que deslocam outros gastos do governo, em trinta e cinco anos de política econômica, choques adversos internacionais encontraram, pela primeira vez, a União em condições de executar uma política fiscal anti-cíclica. Essa façanha decorre de dez anos de disciplina fiscal e de sucessivos e crescentes superávits primários gerados pelo setor público que, em conjunto com outros fatores, tais como a desvalorização do real ocorrida no ano de 2008 – cujo efeito foi aumentar, em cerca de R$ 175 bilhões, o saldo de ativos externos do governo federal – contribuiu para a redução da Dívida Líquida do Setor Público como percentual do PIB de 47,7% em 1999 para 36,0% em 2008.

O subtópico, além dessa pequena introdução, está dividido em quatro análises e na apresentação das principais recomendações e determinações efetivadas no âmbito do Tema de Maior Significância – Encargos Especiais. Na primeira, se examina o cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG e os efeitos da alteração metodológica realizada em 2008 sobre esse indicador, tanto em termos nominais quanto em percentual do PIB. Na segunda, aborda-se as variações da DLSP entre os exercícios de 2007 e 2008 e seus fatores condicionantes.

Na terceira, se comenta o relatório referente ao Plano Anual de Financiamento para 2008, com ênfase na necessidade líquida de financiamento do Governo Federal e na comparação entre a previsão e a realização dos indicadores clássicos de limite máximo e mínimo do estoque e de sua composição em decorrência da crise financeira internacional. Comenta-se também o efeito da Lei nº 11.803, de 5/11/2008, sobre o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central.

Na quarta, se examina o demonstrativo de dívida consolidada determinado pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), aferindo as diferenças de valores entre esse demonstrativo e a Dívida Líquida do Setor Público, nos termos do parágrafo 1º do art. 2º da Resolução nº 48/2007, do Senado Federal. Na quinta e última, são apresentados os acórdãos do Tribunal de Contas da União resultantes dos levantamentos feitos no âmbito do Tema de Maior Significância – Encargos Especiais.

2.5.1 Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG

O Banco Central do Brasil – Bacen divulga indicadores fiscais de estoque e fluxo com o objetivo de permitir acompanhamento da situação fiscal do País. Dentre os indicadores de estoque, encontram-se o da dívida bruta do "Governo Geral" – DBGG e o da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP. A DBGG evidencia a dívida mobiliária do Tesouro Nacional e dos governos regionais, a dívida mobiliária na carteira do Bacen, as operações compromissadas, a dívida bancária, a dívida assumida pela União referente à Lei nº 8.727/1993, outras dívidas dos governos regionais e a dívida externa das esferas subnacionais.

Até dezembro de 2007, a DBGG apresentava como um de seus itens o saldo da dívida mobiliária do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central. A partir de janeiro de 2008, entretanto, ela passou a desconsiderar o montante referente aos títulos livres na carteira do Bacen, mantendo como um dos seus itens o saldo dos títulos utilizados nas operações compromissadas contratadas pela autoridade monetária. A mudança evidencia melhor a situação fiscal, uma vez que as operações compromissadas demandam despesas de juros, enquanto a dívida em carteira do

Banco Central tem sua remuneração compensada pela transferência do resultado do Banco ao Tesouro.

Com a alteração metodológica, a evolução da DBGG nos anos de 2006, 2007 e 2008 é de 55,1%, 56,4% e 58,6% do PIB, respectivamente. Pela metodologia anterior, a evolução entre 2006 e 2008 seria de 64,2%, 62,6% e 64,3% do PIB, conforme pode ser visto na tabela que se segue, que soma os "titulos livres em carteira do Bacen" às operações compromissadas da regra anterior de cálculo da DBGG. Ou seja, o efeito da mudança foi reduzir a DBGG em 9,07%, 6,27% e 5,69% do PIB, respectivamente, em dezembro de 2006, de 2007 e de 2008, comparado com a metodologia anteriormente utilizada.

Dívida bruta do governo geral (DBGG)

Item	2006	% do PIB	2007	% do PIB	2008	% do PIB
Dívida bruta do governo geral [1] (C=D+E)	**1 336 645**	**55,13**	**1 542 852**	**56,37**	**1 740 888**	**58,60**
Dívida interna (D)	**1 186 058**	**88,73**	**1 426 087**	**92,43**	**1 595 878**	**91,67**
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1 073 652	80,32	1 204 314	78,06	1 236 732	71,04
Dívida mobiliária em mercado	1 070 187	80,07	1 199 235	77,73	1 244 991	71,51
Dívidas securitizadas e TODA	23 309	1,74	25 636	1,66	19 832	1,14
Aplic. de entidades da adm. Federal	- 11 575	-0,87	- 13 864	-0,90	- 21 769	-1,25
Aplicações dos governos subnacionais	- 8 268	-0,62	- 6 692	-0,43	- 322	-0,36
Operações compromissadas do Bacen	77 367	5,79	187 416	12,15	325 155	18,68
Dívida bancária do Governo federal	2 090	0,16	2 216	0,14	2 103	0,12
Dívida assumida pela União Lei 8.727/1993	23 585	1,76	22 194	1,44	20 358	1,17
Dívida mobiliária dos governos estaduais	135	0,01	151	0,01	0	0,00
Dívida bancária governos estaduais	6 339	0,47	6 425	0,42	7 276	0,42
Outras dívidas estaduais	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Dívida mobiliária dos governos municipais	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Dívida bancária governos municipais	2 890	0,22	3 371	0,22	4 253	0,24
Dívida externa (E)	**150 587**	**11,27**	**116 764**	**7,57**	**145 010**	**8,33**
Governo federal	136 108	10,18	104 433	6,77	126 456	7,26
Governos estaduais	12 545	0,94	10 641	0,69	16 054	0,92
Governos municipais	1 934	0,14	1 691	0,11	2 500	0,14
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**219 831**	**16,45**	**171 585**	**11,12**	**169 156**	**5,69**
Equalização Cambial					**- 171 416**	**-5,77**
Dívida bruta do governo geral [2] (C=D+E+I)	**1 556 476**	**64,19**	**1 714 436**	**62,64**	**1 738 627**	**64,29**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Fevereiro/2009

1 Dívida bruta do governo geral metodologia atual / 2 Dívida bruta do governo geral metodologia anterior.

(+) obrigações líquidas / (-) haveres líquidos.

2.5.2 Dívida Líquida do Setor Público – DLSP

O endividamento líquido interno e externo do setor público consolidado é apurado e publicado mensalmente pelo Banco Central. O setor público abrange o setor público não-financeiro mais o Banco Central. Considera-se como setor público não-financeiro as administrações diretas federal, estaduais, distrital e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não-financeiras federais, estaduais, distritais e municipais, além da empresa Itaipu Binacional.

A tabela seguinte mostra, em valores absolutos e em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), os saldos da DLSP, interna e externa, em dezembro de 2007, junto com os valores ocorridos

no trimestre seguinte à crise internacional de setembro de 2008. Esses números demonstram que não houve alteração da trajetória da dívida no período para nenhum dos entes.

Evolução da dívida líquida do setor público

Itens	dez/07		out/08		nov/08		dez/08		Variação	
	R$ milhões	% do PIB	R$ milhões	% do PIB	R$ milhões	% do PIB	R$ milhões	% do PIB	R$ milhões	% do PIB
Dívida líquida total (A)	**1 150 357**	**42,03**	**1 088 606**	**36,28**	**1 047 344**	**35,01**	**1 069 579**	**36,00**	**- 80 778**	**-6,03**
Governo federal	808 095	29,53	763 808	25,45	736 066	24,60	760 249	25,59	- 47 846	-3,94
Banco Central do Brasil	8 585	0,31	- 21 208	-0,71	- 31 270	-1,04	- 31 922	-1,07	- 40 508	-1,38
Estatais federais	- 71 450	-2,61	- 93 128	-3,10	- 103 654	-3,46	- 108 132	-3,64	- 36 683	-1,03
Demais entes	405 126	14,80	439 134	14,63	446 203	14,92	449 385	15,13	44 259	0,33
Dívida interna líquida	**1 393 139**	**50,90**	**1 453 456**	**48,44**	**1 461 973**	**48,87**	**1 488 794**	**50,11**	**95 655**	**-0,79**
Governo federal	703 662	25,71	649 156	21,63	610 844	20,42	633 793	21,33	- 69 870	-4,38
Banco Central do Brasil	327 801	11,98	408 382	13,61	450 002	15,04	451 188	15,19	123 386	3,21
Estatais federais	- 27 279	-1,00	- 21 722	-0,72	- 21 543	-0,72	- 21 721	-0,73	5 558	0,27
Demais entes	388 954	14,21	417 640	13,92	422 670	14,13	425 534	14,32	36 580	0,11
Dívida externa líquida	**- 242 782**	**-8,87**	**- 364 850**	**-12,16**	**- 414 630**	**-13,86**	**- 419 214**	**-14,11**	**- 176 433**	**-5,24**
Governo federal	104 433	3,82	114 652	3,82	125 221	4,19	126 456	4,26	22 023	0,44
Banco Central do Brasil9/	- 319 216	-11,66	- 429 590	-14,32	- 481 272	-16,09	- 483 110	-16,26	- 163 894	-4,60
Estatais federais	- 44 170	-1,61	- 71 406	-2,38	- 82 111	-2,74	- 86 411	-2,91	- 42 241	-1,30
Demais entes	16 172	0,59	21 494	0,72	23 533	0,79	23 850	0,80	7 679	0,21
PIB[1]	**2 736 836**		**3 000705**		**2 991 293**		**2 970 978**			

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Fevereiro/2009
Notas: (1) PIB dos últimos 12 meses a preços do mês assinalado – Deflator IGP-DI centrado
(+) obrigações líquidas (-) haveres líquidos

Assim, a DLSP diminuiu R$ 80,8 bilhões entre 2007 e 2008, quando alcançou o montante de R$ 1,070 trilhão. Isso representou uma queda de 6,03% em relação ao PIB (de 42,03% em dez/2007 para 36,00% em dez/2008). O Governo Federal, o Bacen e as estatais federais apresentaram redução do endividamento líquido em relação ao PIB de 3,94%, 1,38% e 1,03%, respectivamente. Os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) aumentaram o endividamento líquido em 0,33% do PIB.

Entre 2007 e 2008, o crédito externo líquido aumentou para R$ 419,2 bilhões, ou 14,11% do PIB. O aumento de R$ 176,4 bilhões (ou 5,24% do PIB) entre as duas datas deveu-se a três fatores: incorporação primária de haveres externos líquidos (R$ 44 bilhões); apropriação de juros ativos (R$ 4,8 bilhões); e aumento de haveres externos líquidos (R$ 127,6 bilhões) em função da desvalorização do real frente ao dólar americano (R$ 1,7705/US$ em 31/12/2007 para R$ 2,3370/US$ em 31/12/2008)

No entanto, é preciso observar que o aumento dos créditos externos líquidos foi parcialmente compensado pelo aumento da dívida interna líquida, no valor de R$ 95,7 bilhões, resultando na variação de R$ 80,8 bilhões do endividamento líquido consolidado. As operações compromissadas foram o item de maior expressão no aumento do endividamento interno, totalizando R$ 137,7 bilhões, cujos reflexos serão avaliados adiante, em análise específica.

Os condicionantes da variação da DLSP/PIB estão evidenciados na tabela seguinte, que agrupa os fluxos acumulados no ano em fatores relacionados ao crescimento do PIB e à variação do estoque dessa dívida.

Fatores condicionantes da variação da DLSP/PIB em 2007

Item	2007		out/08		nov/08		dez/08	
	Saldo	% PIB	Saldo	% PIB	Saldo	% PIB	Saldo	% PIB
Dívida líquida - variação acum no ano	**82 994**	**-1,99**	**- 61 752**	**-5,75**	**- 103 014**	**-7,02**	**- 80 778**	**-6,03**
Fatores relacionados à variação da DLSP	**82 994**	**3,03**	**- 61 752**	**-2,06**	**- 103 014**	**-3,44**	**- 80 778**	**-2,72**
Juros nominais	159 532	5,83	134 721	4,49	145 582	4,87	162 344	5,47
Reconhecimento de dívidas	- 630	-0,02	1 477	0,05	124	0,00	135	0,00
Resultado primário	- 101 606	-3,71	- 132 886	-4,43	- 134 830	-4,51	- 118 037	-3,97
Dív mobil interna index ao câmbio	- 2 432	-0,09	1 910	0,06	3 158	0,11	3 180	0,11
Dív externa - ajuste cambial/metodológico	31 701	1,16	- 62 869	-2,09	- 100 799	-3,37	- 101 397	-3,41
Dívida externa - outros ajustes	- 2 305	-0,08	- 4 105	-0,14	- 15 564	-0,52	- 26 236	-0,88
Privatizações	- 1 265	-0,05	0	0,00	- 685	-0,02	- 767	-0,03
Fatores relacionados à variação do PIB		**-5,02**		**-3,71**		**-3,58**		**-3,31**
PIB acum doze meses – valorizado[1]	**2 736 836**		**3 000 705**		**2 991 293**		**2 970 978**	

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Fevereiro/2009
Notas: (1) PIB acumulado 12 meses - valorizado

A tabela anterior demonstra queda de 6,03% da relação DLSP/PIB entre dezembro de 2007 e de 2008, dos quais 3,3% devido à variação do PIB e 2,72% devido à variação do saldo da DLSP. Três aspectos merecem comentário. O primeiro deles é o custo da dívida no exercício, de R$ 162,3 bilhões ou 5,47% do PIB. O segundo é o efeito do ajuste cambial/metodológico, que passa de R$ 31,7 bilhões, ou 1,16% do PIB, em 2007, para R$ 101,4 bilhões, ou 3,41% do PIB, em 2008. O terceiro, que pode ser visto nos números do último trimestre, é a variação de R$ 16,8 bilhões do acumulado do resultado primário entre novembro e dezembro de 2008, como efeito da Lei nº 11.887, de 24/12/2008, que direciona R$ 14,2 bilhões ao denominado Fundo Soberano, conforme detalhado em subtópico específico deste Relatório.

Relações financeiras entre o Tesouro e o Bacen e seu efeito sobre a dívida pública

As relações financeiras entre o Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil foram profundamente alteradas pela Lei nº 11.803, de 5/11/2008. Em primeiro lugar, pela autorização, contida no art. 2º, de "assegurar ao Banco Central a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária". Essa necessidade decorreu do aumento, de R$ 135 bilhões para R$ 325,2 bilhões em 2008, das operações com compromisso de recompra em moeda doméstica executadas pelo Bacen, decorrente do "resgate líquido de títulos da dívida pública federal em mercado, bem como do efeito das alterações nas regras dos recolhimentos compulsórios das instituições financeiras no último trimestre do ano", conforme notas explicativas nºs 5 e 7 das Demonstrações Financeiras de 2008 do Banco.

Em segundo, conforme art. 6º, pela cobertura dos resultados financeiros das operações com reservas cambiais e com derivativos apurados em seu balanço, e pelo aperfeiçoamento da metodologia de cálculo dessas variações, agora apuradas em base diária. A transferência dessa equivalência patrimonial, feita em 11/3/2009, foi de R$ 175 bilhões, conforme NL – Nota de lançamento nº 563/2009 do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi. Por último, a permissão, dada pelo art. 11, para utilização do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional, exclusive as decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas, para amortização da dívida pública federal interna.

A alteração promovida pelo art. 2º aumenta as possibilidades de recusa, pelo Tesouro, de propostas de compra de seus papéis que não estejam de acordo com as expectativas de custo do dinheiro, dentre outras hipóteses, além de contribuir para o aumento da liquidez do mercado secundário de títulos da dívida pública. Já a transferência de recursos proporcionada pelo art. 6º é equivalente a 56,6% dos 309 bilhões de recursos líquidos anunciados no Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2009 – PAF 2009 como necessários ao financiamento da dívida no exercício. A desvinculação de receitas do superávit financeiro dada no art. 11 também contribui para o resgate líquido de títulos da dívida em mercado. Em vista disso, a margem de manobra de gerenciamento da Dívida Pública Federal – DPF foi consideravelmente reforçada.

Entre dezembro de 2007 e dezembro de 2008 a expansão da base monetária em saldos de final de período foi de 1,5%, ou R$ 933 milhões, resultado de um aumento de R$ 12,7 bilhões de montante do papel moeda emitido e de uma diminuição das reservas bancárias de R$ 11,8 bilhões.

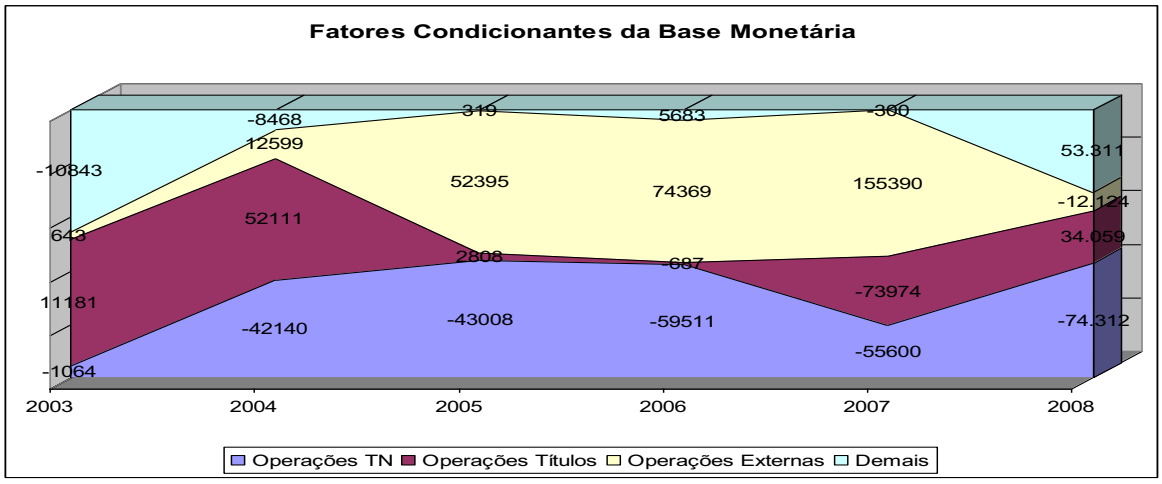
Fatores condicionantes da base monetária

(em R$ milhões)

Período	Operações do Setor Externo	Operações com Títulos Públicos	Operações do Tesouro Nacional	Demais operações	Variação da Base Monetária
Total	**-12.124**	**34.059**	**-74.312**	**53.311**	**933**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Monetária – Fevereiro/2009.
(+) expansão da base monetária / (-) retração da base monetária.

As operações do Tesouro Nacional, responsáveis pela redução da base monetária no montante de R$ 74,3 bilhões, referem-se aos saques e depósitos na conta única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e não incluídas as operações com títulos da dívida mobiliária e aquelas entre o Tesouro e a autoridade monetária. As operações do setor externo – que expressam as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interbancário de câmbio – foram responsáveis pela redução da base monetária no montante de R$ 12,1 bilhões. As operações com títulos públicos – emissões menos resgates – aumentaram o saldo da base monetária em R$ 34,1 bilhões. As demais operações, responsáveis pelo aumento de R$ 53,3 bilhões de aumento da base, englobam atividades e contas bastante heterogêneas, das quais os depósitos de instituições financeiras são a principal fonte.



Fonte: Banco Central do Brasil

Esses depósitos de instituições financeiras incluem compulsório sobre depósitos vinculados ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, depósitos sobre insuficiência de aplicação em crédito rural, recolhimento do Programa de Garantia da Atividade Agripecuária – Proagro, depósitos de instituições financeiras (Resolução CMN – Conselho Monetário Nacional nº 2.461/1997 e nº 2.521/1998), recolhimentos sobre adiantamento de contratos de câmbio, exigibilidade adicional, depósitos a prazo em espécie e depósito prévio para compensação e recolhimento de recursos de depósitos à vista não aplicados em microfinanças.

Foi nesse subconjunto que ocorreu a maior variação, no montante de R$ 300,4 milhões negativos em 2007 para R$ 53,3 bilhões positivos em 2008, em vista da necessidade do Bacen de dar liquidez às instituições financeiras receosas de operar em ambiente conturbado pela crise internacional. O gráfico anterior apresenta a evolução da distribuição dos fatores condicionantes da base monetária para o período 2003 e 2008.

No que se refere à dívida mobiliária do Tesouro Nacional, a tabela a seguir indica que ocorreu emissão líquida (emissão maior que resgate) dessas dívidas, o que contribui para o aumento da base monetária no valor de R$ 111,1 bilhões. Porém, esse aumento foi parcialmente compensado pelo resgate líquido das operações compromissadas do Banco Central do Brasil, de R$ 104,8 bilhões.

Resultado primário – itens da dívida líquida do governo central

(em R$ milhões)

Período	Dívida Mobiliária do TN	Operações Compromissadas	Total
Total	**-111.113,3**	**104.799,5**	**-6.313,8**

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota de Imprensa de Política Fiscal – Fevereiro/2009.

(+) deficit ou emissões líquidas / (-) superavit ou resgates líquidos.

Saldos e prazos das operações compromissadas

Operações compromissadas são compras de títulos com compromisso de revenda ou vendas de títulos com compromisso de recompra, realizadas pela autoridade monetária. Sua principal função é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação), mas também contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros. Essas operações podem ser usadas também para auxiliar o Tesouro Nacional a recusar propostas de compra de seus papéis no mercado primário que não estejam de acordo com as expectativas de custo do dinheiro, dentre outras hipóteses.

A tabela seguinte mostra a distribuição das operações compromissadas por prazo de vencimento. Ao final do ano de 2008, o saldo dessas operações realizadas pelo Bacen estava dividido em três grupos: curtíssimo prazo, de 2 semanas a 3 meses, e operações com vencimentos acima de três meses. Elas englobam as operações de venda com compromisso de recompra feitas em leilão informal, com remuneração prefixada e de livre movimentação no mercado.

Operações compromissadas – prazos de vencimento

(em R$ milhões)

Período	Curtíssimo prazo	2 sem a 3 meses	Acima de 3 meses	Total
dez/05	-24 430	-	47 286	22.856
dez/06	5 800	-	54 231	60.030
jan/07	46 943	-	52 882	99.825

Período	Curtíssimo prazo	2 sem a 3 meses	Acima de 3 meses	Total
fev/07	41 464	-	56 883	98.347
mar/07	- 612	42 268	64 281	105.937
abr/07	-5 028	48 171	72 555	115.698
mai/07	12 947	48 667	76 218	137.832
jun/07	10 198	48 767	77 795	136.760
jul/07	17 782	81 335	91 202	190.320
ago/07	26 708	70 109	87 732	184.548
set/07	7 561	75 913	92 612	176.086
out/07	20 723	80 841	88 857	190.422
nov/07	5 452	81 525	86 030	173.008
dez/07	-1 460	82 781	84 493	165.813
jan/08	54 017	89 222	85 108	228.346
fev/08	3 329	111 198	84 973	199.500
mar/08	17 419	104 304	83 268	204.991
abr/08	21 321	142 522	82 174	246.017
mai/08	17 364	132 085	74 609	224.058
jun/08	20 348	138 195	74 586	233.129
jul/08	52 387	182 374	65 023	299.785
ago/08	23 689	195 470	64 226	283.385
set/08	57 392	168 355	56 621	282.368
out/08	95 174	153 938	48 615	297.727
nov/08	79 926	145 392	45 054	270.371
dez/08	75 834	180 666	43 990	300.491

Fonte: Bacenl – Nota para Imprensa de Política Fiscal – Fevereiro/2009 (+) obrigações líquidas / (-) haveres líquidos

Entre dezembro de 2007 e de 2008, o aumento dessas operações foi de 81% ou de R$ 134,7 bilhões. De acordo com o item 7 das notas explicativas às Demonstrações Financeiras do exercício de 2008 do Banco Central, trata-se de "resgate líquido de títulos da dívida pública federal em poder do mercado, bem como do efeito das alterações nas regras dos recolhimentos compulsórios das instituições financeiras no último trimestre do ano." O Bacen assumiu o papel de substituir o Tesouro quando este não aceita as propostas de compra de títulos do mercado. Em vista da recusa, há aumento de liquidez que precisa ser enxugada pela utilização de operações compromissadas. Esse procedimento não necessariamente encurta o perfil da dívida caso sejam utilizados papéis de longo prazo. Mas, a rolagem desses papéis, que servem de garantia nas operações com compromisso de recompra, terão prazo médio inferior às eventuais operações definitivas de venda de títulos ao mercado pelo Tesouro.

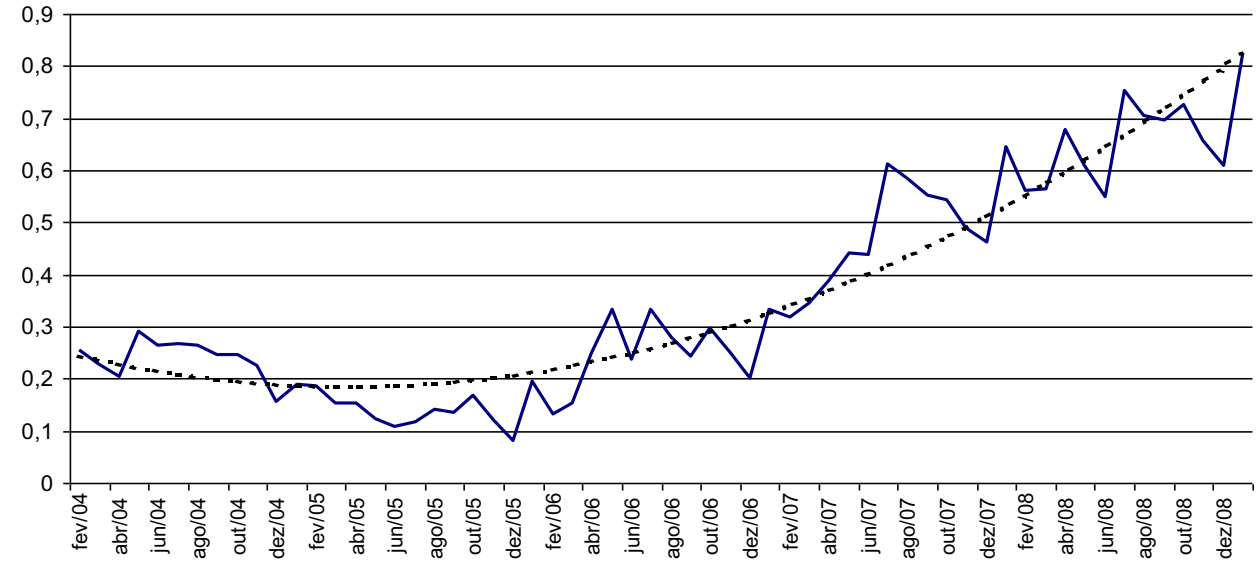
Saldo das operações compromissadas em relação à dívida mobiliária no Bacen

A partir do mês de maio de 2002, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o Banco Central do Brasil deixou de emitir títulos de sua responsabilidade para a operacionalização da política monetária. Para tanto, passou a contratar as chamadas operações compromissadas, lastreadas e limitadas pelo montante dos títulos do Tesouro Nacional registrados no ativo da autoridade monetária.

O percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen comprometido com contratos de operações compromissadas tem trajetória ascendente desde o mês de janeiro de 2006, conforme revelado na linha de tendência pontilhada do gráfico seguinte. Em dezembro de 2008 atingiu a marca de 64,5% e em janeiro de 2009 de mais de 80%. Isso decorre do aumento no montante dessas

operações em função da necessidade de reduzir o excesso de liquidez da economia. Esse movimento já havia sido comentado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de 2007, inclusive prevendo a necessidade de aumento da carteira de títulos do Banco Central para diminuir a liquidez da economia.

Operações compromissadas/dívida mobiliária no Bacen



Fonte: Banco Central do Brasil

2.5.3 Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2008 – PAF 2008

O cenário considerado pela Secretaria do Tesouro Nacional no Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal para 2008 – PAF 2008 foi alterado pelo choque externo, com impacto defasado sobre a economia doméstica, e pela instabilidade cambial do último trimestre do exercício. A despeito disso, foram mantidos o ambiente de responsabilidade monetária e a meta de superávit primário; o aprimoramento estrutural da economia; a queda gradual das taxas de juros e a manutenção da trajetória de crescimento sustentado favorável dos indicadores de solvência fiscal e externa.

De acordo com o PAF 2008, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de 349,8 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 400,5 bilhões, deduzidos recursos orçamentários da ordem de R$ 91,3 bilhões, valor extraído da proposta orçamentária encaminhada ao Congresso e transformada na Lei nº 11.647, de 24/3/2008. Esses valores não incluíam o resultado negativo do Banco Central e o superávit financeiro de 2007 que alcançaram, respectivamente, os valores de R$ 47,5 bilhões e R$ 293,6 bilhões. A não inclusão decorre da faculdade legal de cobertura defasada do resultado negativo do Bacen e da impossibilidade de uso das receitas com vinculação constitucional constantes do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior para abatimento da dívida.

Pela programação, o estoque ocorrido ao final de 2007, de R$ 1,334 trilhão deveria se situar, ao final de 2008, num intervalo entre R$ 1,480 trilhão e R$ 1,540 trilhão. Em vista do choque, a STN revisou os limites máximo e mínimo do estoque da Dívida Pública Federal – DPF, o percentual de títulos prefixados e o percentual de títulos indexados à Selic. A tabela seguinte

compara os resultados projetados no PAF 2008 relativos à DPF com os valores observados entre 2003 e 2007:

Dívida Pública Federal – DPF

Indicadores DPF	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	PAF 2008	PAF 2008rev	dez/08
Estoque em mercado (em R$ bilhões)	965,8	1.013,9	1.157,1	1.237,0	1.333,8	1480 - 1540	1360 - 1420	1.397,8
Prazo médio (meses)	39	35,3	33,3	35,5	39,2	42 – 46	42 – 46	42,0
% vencimento em 12 meses	30,7	39,3	36,3	32,4	28,2	24 – 27	24 – 27	25,4
Composição do Estoque da DPF	**dez/03**	**dez/04**	**dez/05**	**dez/06**	**dez/07**	**PAF 2008**	**PAF 2008rev**	**dez/08**
Prefixado (%)	9,5	16,1	23,6	31,9	35,1	35 – 40	29 – 32	29,9
Índice de preços (%)	10,3	11,9	13,1	19,9	24,1	25 – 29	25 – 29	26,6
Selic (%)	46,5	45,7	43,9	33,4	30,7	25 – 30	31 – 34	32,4
Câmbio (%)	32,4	24,2	17,6	12,7	8,2	7 – 9	7 – 9	9,7
TR e outros (%)	1,4	2,1	1,8	2	1,9	1 – 3	1 – 3	1,4

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública 2008 – STN

A necessidade da alteração feita no PAF 2008 é confirmada pela maior participação dos títulos pré-fixados na dívida, em detrimento dos indexados à Selic, em dezembro de 2008. Para não convalidar as diferenças de expectativas entre o Governo e o mercado sobre as taxas de juros, o Tesouro diminuiu o volume dos pré-fixados, optando por maior venda de papéis indexados. Quanto ao estoque da DPF, ele cresceu nominalmente 4,8% e passou de R$ 1,334 trilhão em dezembro de 2007 para R$ 1,398 trilhão em dezembro de 2008. Esse resultado está dentro do intervalo revisado do PAF 2008.

2.5.4 Demonstrativo da dívida consolidada no Relatório de Gestão Fiscal

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN publica, quadrimestralmente, no âmbito do relatório de gestão fiscal, demonstrativo das dívidas consolidada e mobiliária, em obediência ao disposto na alínea "b" do inciso I do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para cabal cumprimento do dispositivo, o Poder Executivo encaminhou ao Senado proposição que estabelece, em seu art. 2º, que "a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vírgula cinco vezes a receita corrente líquida, a partir do encerramento do ano de publicação da resolução do Senado." A proposição não foi apreciada pelo Senado, mas houve adesão do Poder Executivo que publica o demonstrativo em base quadrimestral. Nele fica evidenciada a relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida.

Demonstrativo da dívida consolidada – Relatório de Gestão Fiscal

Orçamentos fiscal e da seguridade social

Anexo II (LRF, art. 55, inciso I, alínea "b")

(em R$ milhares)

Especificação	Saldo Ex. 2007	Até o 1º Quadr	Var Perc	Até o 2º Quadr	Var Perc	Até o 3º Quadr	Var Perc
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	**1.698.851.866**	**1.698.773.887**	**(0,00)**	**1.759.822.852**	**3,59**	**1.714.930.326**	**(2,55)**
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	**1.651.531.846**	**1.653.631.005**	**0,13**	**1.715.954.480**	**3,77**	**1.828.615.101**	**6,57**
Dívida Mobil do TN Interna (em mercado)	1.199.234.614	1.192.758.824	(0,54)	1.201.984.632	0,77	1.244.990.841	3,58
(-) Aplicações em Títulos Públicos	(13.864.034)	(20.025.635)	44,44	(21.493.883)	7,33	(21.768.724)	1,28
Dívida Mobil do TN Interna (em cart BC)	359.000.858	380.668.701	6,04	442.301.509	16,19	494.310.914	11,76
Dívida Securitizada	25.635.966	25.955.000	1,24	21.210.310	(18,28)	19.832.434	(6,50)
Dívida Mobiliária Externa	81.524.443	74.274.115	(8,89)	71.951.912	(3,13)	91.249.636	26,82
Operações de Equaliz Cambial	**0**	**18.415.660**		**39.944.530**	**116,91**	**(171.416.013)**	**(529,14)**

Especificação	Saldo Ex. 2007	Até o 1º Quadr	Var Perc	Até o 2º Quadr	Var Perc	Até o 3º Quadr	Var Perc
Dívida Contratual	**22.908.500**	**21.614.589**	**(5,65)**	**20.807.163**	**(3,74)**	**35.206.534**	**69,20**
Precatórios a Pagar (LRF, art. 30, § 7º)	1.793	74.317	4.044,84	73.950	(0,49)	63.729	(13,82)
Dívida Assumida p/ União (Lei nº 8.727/93)	22.194.073	21.509.178		20.918.077		20.358.289	
Outras	2.215.655	1.944.798	(12,22)	2.069.181	6,40	2.102.685	1,62
DEDUÇÕES (II)	**890.754.752**	**892.770.764**	**0,23**	**906.254.661**	**1,51**	**954.617.739**	**5,34**
Ativo Disponível	277.119.916	258.523.753	(6,71)	239.058.915	(7,53)	256.475.363	7,29
Depósitos do TN no BCB	275.843.164	240.932.247	(12,66)	226.069.467	(6,17)	255.216.723	12,89
Depósitos à vista	1.161.752	1.307.506	12,55	1.357.448	3,82	1.038.186	(23,52)
Arrecadação a Recolher	115.000	16.284.000	14.060,00	11.632.000	(28,57)	220.454	(98,10)
Aplicações Financeiras	**197.853.136**	**207.557.163**	**4,90**	**218.618.383**	**5,33**	**241.202.520**	**10,33**
Disponibil do FAT no BNDES e Sist Banc	128.416.978	128.163.201	(0,20)	130.228.251	1,61	136.181.122	4,57
Aplic de Fundos Divs Junto ao Setor Priv	69.353.247	79.421.482	14,52	88.378.005	11,28	104.933.379	18,73
Recursos da Reserva Monetária	82.911	(27.520)	(133,19)	12.127	(144,07)	88.019	625,81
Renegoc de Dívidas de Entes da Federação	**405.923.168**	**416.480.398**	**2,60**	**438.371.360**	**5,26**	**446.216.303**	**1,79**
Dív Ren Est/Mun (Lei 9.496/97 e MP 2.185/01)	329.364.495	341.922.203	3,81	364.331.929	6,55	370.397.488	1,66
Créditos da Lei 8.727/93	43.434.173	42.702.213	(1,69)	42.276.337	(1,00)	41.562.925	(1,69)
Dív Ext Ren (Aviso MF nº 30 e outros)	8.744.149	7.950.703	(9,07)	7.393.012	(7,01)	9.750.776	31,89
Demais (Royalties, créds CEF ced à União/outs)	24.380.351	23.905.279	(1,95)	24.370.082	1,94	24.505.114	0,55
Demais Ativos Financeiros	**9.858.532**	**10.209.451**	**3,56**	**10.206.004**	**(0,03)**	**10.723.553**	**5,07**
Outros Créditos Bancários	9.858.532	10.209.451	3,56	10.206.004	(0,03)	10.723.553	5,07
DÍV CONSOLID LÍQUIDA - DCL (III) = (I - II)	**808.097.113**	**806.003.123**	**(0,26)**	**853.568.191**	**5,90**	**760.312.587**	**(10,93)**
RECEITA CORR LÍQUIDA - RCL	**386.681.857**	**405.477.408**	**4,86**	**427.810.294**	**5,51**	**428.563.288**	**0,18**
% da DC sobre a RCL	**439,34%**	**418,96%**	**(4,64)**	**411,36%**	**(1,81)**	**400,16%**	**(2,72)**
% da DCL sobre a RCL	**208,98%**	**198,78%**	**(4,88)**	**199,52%**	**0,37**	**177,41%**	**(11,08)**

Fonte: Banco Central do Brasil.

Algumas considerações acerca da contabilização da dívida pública são necessárias. A primeira é que o Tesouro Nacional não vem contabilizando tempestivamente a dívida da União para com o Banco Central, oriunda da transferência dos resultados negativos da autarquia, ainda que ela contabilize o crédito a receber. Conforme comentado nas contas do exercício de 2007, há uma assimetria na transferência do resultado do Bacen. Quando positivo, o pagamento é feito até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação das demonstrações financeiras pelo Conselho Monetário Nacional – CMN. Quando negativo, o pagamento deve ser feito até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço.

Em vista da assimetria, o prejuízo do segundo semestre de 2007, de R$ 17,2 bilhões (=R$ 47,5 bilhões menos R$ 30,3 bilhões), "constitui crédito do Bacen frente à União, devendo ser pago até o 10º dia útil do ano subsequente ao da aprovação das demonstrações financeiras". A transferência, no entanto, foi feita em 30/6/2008, no valor de R$ 17,3 bilhões, já que foi valorizado até esta data, conforme Nota de Lançamento nº 1143/2009 do Siafi. Já o resultado positivo do segundo semestre de 2008, de R$ 10,3 bilhões, foi transferido do Bacen para o Tesouro em 11/3/2009, conforme NL – Nota de Lançamento nº 563/2009 do Siafi. Essa assimetria, estipulada em lei, diminui as emissões para essa cobertura quando, na sequência de um resultado negativo, ocorre um resultado positivo. Quando se seguem dois resultados negativos, ocorre uma defasagem temporal na emissão de títulos pelo Tesouro para a cobertura do prejuízo.

Os incisos I e II do art. 6º Lei nº 11.803, de 5/11/2008, ampliaram essa assimetria. É que o resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Bacen e com operações de

derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, apurado em balanço, seguirá a mesma regra estabelecida para a transferência do resultado do Banco. Conforme já comentado nesse subtópico, essas operações, somadas ao resultado positivo, alcançaram, em 2008, o montante de R$ 185,4 bilhões, transferidos ao Tesouro em 11/3/2009, conforme NL – Nota de Lançamento nº 563/2009 do Siafi.

A publicação do demonstrativo das dívidas consolidada e mobiliária tem sido feita pela STN com base no quadro analítico consolidado pelo Banco Central, ainda que 98% das informações tenham origem na própria Secretaria e nas instituições financeiras oficiais. A sistemática atualmente adotada não é correta, já que o conjunto de normas que rege a contabilidade pública federal exige que os ativos e passivos da União devam ser registrados no Siafi (arts. 87, 88 e 98 da Lei nº 4.320/1964, incisos I, III e § 3º do art. 29, o inciso III do art. 50 e art. 54 da LC nº 101/2000, 11 da Lei nº 10.180/2001, IN STN/MF nº 3/2001 e a Norma de Execução STN/MF nº 1/2001). Assim, as informações oficiais devem constar do Siafi, o que já foi determinado pelo Acórdão nº 435/2009 – TCU-1ª Câmara, TC-026.695/2008–7, a ser monitorado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental neste ano de 2009.

No mencionado Acórdão nº 435/2009 o Tribunal determinou às Secretarias do Tesouro Nacional – STN e Federal de Controle – SFC que utilizem os dados do Siafi para a elaboração do quadro demonstrativo da dívida consolidada do Governo Federal em atendimento aos dispositivos legais mencionados no parágrafo anterior. O cumprimento da determinação permitirá consulta "on line" no Sistema sobre os saldos de ativos e passivos do referido demonstrativo, permitindo a correção tempestiva de eventuais registros indevidos ou operações de risco

Outro ponto importante, revelador de que a dívida pública não vem sendo contabilizada integralmente, refere-se à ausência de registro das obrigações decorrentes de despesas liquidadas e não pagas, inscritas em restos a pagar (restos a pagar processados). No início de 2009, o montante de restos a pagar processados (acumulados de 2008 e anos anteriores), originários do exercício de 2008 e anteriores e não contabilizado, atingiu R$ 24,2 bilhões, crescimento de 240,8% sobre os 7,1 bilhões do exercício anterior (Balanço Geral da União). De mencionar que as disponibilidades financeiras, que dão lastro a tais despesas, foram consideradas no cálculo do superávit primário dos exercícios anteriores e reduzem o saldo da dívida bruta para o cálculo da dívida líquida do setor público.

Esse erro resulta da utilização, por parte da STN, do quadro analítico consolidado elaborado pelo Banco Central, que não capta esses valores. E não capta porque a inscrição em restos a pagar não envolve intermediação de instituições financeiras, que são as fontes de informação do Banco Central. Ademais, em atendimento à legislação, as informações da contabilidade pública, como dito anteriormente, devem originar-se do Siafi e são de responsabilidade do órgão central, qual seja, a Secretaria do Tesouro Nacional. Esse problema também será corrigido pela adoção das providências decorrentes do citado Acórdão nº 435/2009 – TCU-1ª Câmara.

2.5.5 Auditorias resultantes do Tema de Maior Significância – Encargos Especiais

Há um grande número de programas e ações classificados nas seis subfunções da função "encargos especiais" que se destinam a transferências financeiras, ressarcimentos, indenizações e operações de fomento. Sobre alguns desses projetos e atividades o Tribunal já exerce

acompanhamento, tais como as transferências dos fundos de participação dos estados e municípios, os recursos para o cumprimento das sentenças judiciais transitadas em julgado, o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e do ensino médio, entre outros. Há outro conjunto de ações que tem menor visibilidade, mas materialidade significativa. Trata-se de valores elevados que merecem uma abordagem contábil-financeira e de conformidade para verificar algumas características dessas ações.

Assim, três auditorias foram realizadas nas Secretarias do Tesouro Nacional e de Orçamento Federal e no Banco Central com o objetivo de verificar se as receitas e despesas realizadas na função encargos especiais atendem ao princípio da transparência e aos normativos e dispositivos legais que regem o gasto público, mais explicitamente para:

i) verificar a adequação da separação da programação e da execução de gastos das ações "refinanciamento da dívida pública mobiliária interna" e "dívida pública mobiliária federal interna" aos dispositivos atinentes à matéria, particularmente os explicitados nas leis orçamentárias (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007; Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008);

ii) explicitar a metodologia usada para a programação orçamentária da subfunção "outros encargos especiais" e identificar as particularidades e critérios de classificação das principais ações enquadradas no programa de mesmo nome ("outros encargos especiais"), inclusive a ocorrência de operações especiais em outras funções de governo; e

iii) verificar o impacto da emissão primária de moeda sobre o resultado do Banco Central.

O primeiro dos Acórdãos foi o nº 314/2009 – TCU-Plenário, TC-023.107/2008–3, que determinou ao Ministério do Planejamento, por intermédio da Secretaria do Orçamento Federal – SOF, adotar providências para restringir a classificação de projetos e atividades em subfunções típicas da função Encargos Especiais, em observância aos arts. 1º e 2º da Portaria/MOG nº 42/1999, e estudar a viabilidade de incluir no projeto da próxima lei de diretrizes orçamentárias (PLOA), orientação a respeito das ações que podem ser classificadas nas subfunções da função Encargos Especiais.

O segundo deles, de nº 315/2009 – TCU-Plenário, TC-024.703/2008–1, determinou à STN do Ministério da Fazenda que explicite, em seus relatórios e demonstrativos relativos à dívida pública, a metodologia utilizada na apuração dos dados, informando, quando houver divergência de valores com o Siafi, o motivo da diferença na apuração, bem como o endereço eletrônico na "Internet" para a obtenção da metodologia diversa. Determinou ainda que a Secretaria adote as providências necessárias para que os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública mobiliária interna sejam contabilizados no Siafi segregando-se, efetivamente, em subelementos distintos da respectiva conta, as parcelas correspondentes ao valor principal, correção monetária e outros encargos.

O terceiro dos levantamentos no âmbito do TMS foi realizado no Banco Central, sob o TC-027.575/2008–3, com o objetivo de avaliar o relacionamento entre a programação orçamentária referente à cobertura, pelo Tesouro Nacional, do Resultado Negativo apurado pelo Banco Central, classificada como encargos especiais nas leis orçamentárias anuais, e a programação monetária da economia entre os exercícios de 2006 e 2008. A constatação mais relevante é de que não há impacto sobre as contas de resultado do Bacen decorrente da emissão primária de moeda em virtude da forma de lançamento do registro.

2.5.6 Considerações finais

Em 2008, a Dívida Líquida do Setor Público – DLSP alcançou R$ 1,070 trilhão, valor inferior em R$ 80,8 bilhões aos números de 2007. Em termos de percentual do PIB, a queda da dívida foi de 6%, tendo passado de 42,03% em 2007 para 36% em 2008. No que se refere ao governo federal, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal, a dívida consolidada líquida caiu para R$ 760,3 bilhões em dezembro de 2008, resultado R$ 47,8 bilhões inferior ao registrado em 2007.

A primeira consideração sobre a dívida pública em 2008 é o efeito da alteração metodológica de contabilização das operações compromissadas do Bacen na DBGG. Houve diminuição desse indicador de endividamento em 9,07% 6,27% e 5,69%, respectivamente, em dezembro de 2006, de 2007 e de 2008, em comparação à metodologia anteriormente utilizada. A mudança evidencia melhor a situação fiscal, uma vez que as operações compromissadas demandam despesas de juros, enquanto a dívida em carteira do Bacen tem sua remuneração compensada pela transferência do resultado do Banco Central ao Tesouro.

A segunda é a diferença entre a redução de 5,3% em relação ao PIB no estoque da DLSP calculada pelo Bacen em comparação com uma redução de 3,9% em relação ao PIB no quadro demonstrativo da dívida no Relatório de Gestão Fiscal, uma vez que esse último não mostra o crescimento das reservas e evidencia os OFSS, não incluindo o Banco. Portanto, a redução da DLSP ocorreu em função de fator fora dos OFSS, qual seja, o aumento das reservas.

A terceira é que a contabilização da dívida consolidada da União registra intempestivamente os resultados negativos do Banco Central. Ainda que a assimetria de tratamento dos resultados positivo e negativo da autarquia seja determinada por lei, o registro da dívida deve ser corrigido pelo Tesouro Nacional, uma vez que se trata de passivo líquido e certo. O procedimento contábil correto é o registro tempestivo, para atender ao princípio da evidência e a primazia da essência sobre a forma. Também importa mencionar a transferência ocorrida em março de 2009 do resultado das operações do Banco Central com o setor externo em conjunto com o resultado positivo do semestre, no montante de R$ 185,4 bilhões, equivalente a 60% da necessidade líquida de financiamento de R$ 309 bilhões anunciada no PAF 2009.

A quarta é que a necessidade líquida de financiamento do Governo Federal programada no PAF 2008 era de R$ 349,8 bilhões, resultado da necessidade bruta de financiamento de R$ 421,4 bilhões menos R$ 71,6 bilhões de recursos orçamentários previstos na Lei nº 11.647, de 24/3/2008. Esses números não incluem o resultado negativo do Banco Central de 2007 e nem o superávit financeiro da União, nos valores de, respectivamente, R$ 47,5 bilhões e R$ 293,6 bilhões. Em vista do impacto do choque internacional, houve alteração dos limites máximo e mínimo da dívida bruta federal e dos indicadores clássicos de prazo médio e composição, que foram cumpridos.

3

Análise das Receitas e Despesas no Exercício de 2008

3. ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS NO EXERCÍCIO DE 2008

3.1 Plano Plurianual – PPA 2008/2011

De acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, a lei que institui o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada. Cabe ressaltar que ainda não existe a lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal, que deve dispor sobre a organização, metodologia e conteúdo do Plano Plurianual.

A Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, dispôs sobre o PPA 2008/2011, que passou a não ser mais composto por megaobjetivos e correspondentes desafios como o anterior, mas por dez objetivos de governo e por objetivos setoriais. Para o alcance dos objetivos de governo foram estabelecidas três agendas prioritárias:

- Agenda Social, que compreende um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública;
- Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica; e
- Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que é um conjunto de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Os programas do PPA 2008/2011 são agrupados em apenas dois conjuntos: programas finalísticos e programas de apoio às políticas e áreas especiais, diferentemente do PPA 2004/2007, que agrupava os programas em quatro conjuntos: programas finalísticos, programas de gestão de políticas públicas, programas de serviços ao Estado e programas de apoio administrativo.

No PPA atual as revisões anuais deixaram de ser obrigatórias. Em 2008, não houve processo de revisão para este PPA, mas há previsão de que ocorra em 2009.

A tabela seguinte apresenta a previsão de dispêndios, em todas as fontes, para os exercícios de 2008 a 2011, no total de R$ 3,526 trilhões.

Metas financeiras anuais do PPA 2008/2011

(em R$ bilhões)

Ano	2008	2009	2010	2011	Total
Metas Financeiras	799,9	863,9	914,7	947,1	3.525,6

Fonte: Mensagem presidencial do PPA 2008/2011

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2008

Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a LDO deverá compreender as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o

exercício financeiro subseqüente, 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 a direção e o sentido dos gastos públicos e os parâmetros que devem nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subseqüente. Para 2008, as diretrizes orçamentárias foram estipuladas pela Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2008

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 foi encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 2007, sem a definição das metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2008, sendo proposto que as mesmas fossem identificadas quando da elaboração da lei do Plano Plurianual. De fato, no primeiro ano do mandato presidencial ocorre um descompasso na elaboração das leis orçamentárias, visto que o PPA, que deveria nortear a elaboração da LDO, é aprovado posteriormente a essa Lei.

Entretanto, ao aprovar a LDO 2008, o Congresso Nacional definiu como prioridades e metas as ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao PPI, e incluiu na lei o Anexo I com os programas e ações que deveriam ser considerados prioritários e os objetivos e metas a alcançar no exercício de 2008, com a ressalva, constante do art. 4º, § 3º, de que caberia ao Poder Executivo promover os ajustes necessários na classificação das ações e na estrutura do Anexo, com o objetivo de compatibilizá-lo ao Projeto do PPA 2008/2011.

O Projeto de Lei Orçamentária para 2008 – PLOA 2008 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em agosto de 2007, aproximadamente 15 dias após a aprovação da LDO, com significativas divergências quanto às ações prioritárias. Das 315 ações orçamentárias relacionadas no Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2008, apenas 62 ações, 20%, constaram do PLOA 2008 apresentando o mesmo código. Das 253 ações prioritárias restantes, 38 ações, ou seja 15%, figuraram no PLOA 2008 exibindo outro código de ação ou apresentando dissonâncias em termos de produtos, unidade de medida, título e programas.

Aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Orçamentária Anual para 2008 – LOA 2008, das 315 ações prioritárias relacionadas no Anexo I da LDO 2008, apenas 99 ações, 31% do total, foram acolhidas exibindo o mesmo código de ação.

Após a aprovação do PPA 2008/2011 pelo Congresso Nacional, cerca de um mês após a aprovação da LOA 2008, 33 ações, que já constavam da LDO e da LOA, foram vetadas pelo Chefe do Poder Executivo, o que fez com que houvesse vetos sobre categorias programáticas do PPA posteriormente à sanção da lei orçamentária, onde tais categorias foram adotadas como válidas.

Ações Prioritárias – LDO 2008

	Número de Ações	%
Total de ações do Anexo de Metas e Prioridades da LDO 2008	315	100
Contempladas na LOA 2008 (com mesmo código da LDO)	99	31
Contempladas na LOA 2008 (com código diferente da LDO)	37	12
Não contempladas na LOA 2008	179	57
Vetadas no PPA 2008/2011 (ações de mesmo código)	33	10,5

Fonte: Siafi e Ofício nº 01 SECAD/SOF/MP, de 3 de fevereiro de 2009.

Um exemplo do comprometimento do vínculo normativo LDO/LOA/PPA é o programa 6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, que foi vetado pela Chefia do Executivo na lei do PPA 2008/2011, mas que figura na LOA 2008 com a denominação "Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios" e desdobra-se em 12 ações.

Sobre a não inclusão das ações identificadas como prioritárias na LDO e no PLOA, a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MP informou que a programação do Anexo I da LDO 2008 não foi observada na elaboração do referido projeto, embora houvesse coincidência de muitas ações, porque a sanção da LDO 2008 ocorreu após o encerramento da captação da respectiva proposta orçamentária pelos órgãos setoriais.

Observa-se, entretanto, que no art. 4º, § 2º da LDO é consignado que o Poder Executivo teria que apresentar justificativas na Mensagem ao encaminhar o projeto de lei orçamentária, caso alguma prioridade não fosse contemplada no PLOA, sendo admitida a sua não inclusão apenas em razão de impossibilidade de execução de ordem técnica ou legal.

Na mensagem que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional, entretanto, foi relatado que se buscou realizar a compatibilização pertinente, alocando-se os recursos nas ações constantes do Projeto de Lei do PPA. Afirmou-se, ainda, que para determinadas situações foi necessário aglutinar, em algumas ações, aquelas inseridas na LDO para finalidades ou localidades específicas e que, em outros casos, a programação de determinadas ações ficou prejudicada por não se encontrar atendido o preceito mencionado no art. 166 da Constituição Federal.

Observa-se, dessa forma, que não obstante a possibilidade de justificativa pelo Poder Executivo, na mensagem de encaminhamento do PLOA, do não atendimento das metas e prioridades em razão de ordem técnica ou legal, a mensagem enviada menciona a adoção de providências para observação das metas e prioridades, quando de fato, segundo os esclarecimentos da SOF, tais metas e prioridades não teriam sido observadas quando da elaboração do PLOA.

Diante dos fatos expostos, este Tribunal, no âmbito do Acórdão nº 449/2009 – Plenário, TC-015.759/2008-8, determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, quando da elaboração dos projetos de lei orçamentária, observasse as prioridades e metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou justificasse na forma da lei o seu não atendimento.

Analisando-se a execução orçamentária até 31 de dezembro de 2008, das 66 ações prioritárias que constam do PPA 2008/2011, da LDO 2008 e da LOA 2008 com o mesmo código, observa-se que, após os vetos do Poder Executivo, 61 ações, ou 92,42%, possuem empenho. Da dotação orçamentária global de R$ 29,443 bilhões destinada às 66 ações, em 2008, encontravam-se empenhandos e liquidados, até 31 de dezembro de 2008, R$ 23,115 bilhões, ou 78,51% do total.

3.2.2 Cumprimento das metas fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000), estabelece no § 1º do seu art. 4º que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas de resultado primário e nominal e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.

Sob esse comando, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 – LDO (Lei nº 11.514, de 2007) estabeleceu a meta de superávit primário de 3,80% do PIB para todo

o setor público não-financeiro, de 2008 a 2010, tendo sido alcançado o valor de 4,08% do PIB em 2008.

Anualmente, a participação da União foi fixada em 2,85% do PIB, sendo 2,20% relativos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e 0,65% às empresas estatais federais não dependentes (Programa de Dispêndios Globais), podendo tais resultados ser compensados entre si. Para o exercício de 2008, estabeleceu, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em 1,11% do PIB e de montante da dívida líquida em 26,55% do PIB.

Para fins de avaliação do cumprimento das referidas metas fiscais, a Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2008, por determinação da LDO, indicou o Banco Central do Brasil como o órgão responsável pela apuração e divulgação dos resultados primário e nominal, mediante metodologia conhecida como "abaixo da linha".

Para análise dos resultados fiscais referentes ao exercício de 2008, o quadro abaixo evidencia os valores alcançados no ano ao lado das metas fixadas pela LDO e dos valores realizados em 2007.

Dívida líquida e resultados primário e nominal da União

(em R$ milhões)

	2007		Metas para 2008		2008	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Dívida Líquida	**745.231**	**27,23**	**748.247**	**26,55**	**620.195**	**20,88**
Ajustes patrimoniais e metodológicos	**28.601**	**1,10**			**-132.835**	**-4,60**
Resultado Nominal	**43.361**	**1,67**	**30.760**	**1,11**	**7.798**	**0,27**
Governo Central	59.607	2,29			24.891	0,86
Governo Federal	47.999	1,85			36.781	1,27
Bacen	11.608	0,45			-11.890	-0,41
Empresas Estatais Federais	-16.246	-0,63			-17.093	-0,59
Juros Nominais	**114.708**	**4,42**			**93.142**	**3,22**
Governo Central	119.046	4,58			96.199	3,33
Governo Federal	108.082	4,16			108.560	3,76
Bacen	10.963	0,42			-12.362	-0,43
Empresas Estatais Federais	-4.337	-0,17			-3.057	-0,11
Resultado Primário	**-71.347**	**-2,75**	**-78.802**	**-2,85**	**-85.344**	**-2,95**
Governo Central	-59.439	-2,29	-60.829	-2,20	-71.308	-2,47
Governo Federal (1)	-60.083	-2,31			-71.780	-2,48
Bacen	645	0,02			472	0,02
Empresas Estatais Federais	-11.909	-0,46	-17.972	-0,65	-14.036	-0,49
PIB para fluxos	**2.597.611**				**2.889.719**	

Fontes: Banco Central do Brasil - Nota para a imprensa - Março/2009 e Lei de Diretrizes Orçamentárias 2008.

(1) Inclui INSS

Obs: (+) déficit / (-) superávit; ou (+) obrigações líquidas / (-) haveres líquidos

Conforme tabela anterior, a União foi além da sua meta de resultado primário de 2,85% do PIB, estabelecida pela LDO 2008, alcançando superávit primário de 2,95% do PIB, não obstante as estatais federais não tenham atingido a meta. Enquanto o governo central superou a meta em 0,27% do PIB, alcançando 2,47 %, as estatais federais ficaram aquém da meta estabelecida, em 0,16% do PIB, atingindo apenas 0,49 % do Produto Interno Bruto. Contudo, como esses resultados podem ser compensados, a meta global foi respeitada.

Também foram cumpridas as metas indicativas de endividamento líquido do governo central e das empresas estatais federais fixadas pelo Anexo de Metas Fiscais da LDO 2008. Os números publicados pelo Banco Central do Brasil revelam que, ao final de 2008, o total do endividamento líquido da União foi de 20,88% do PIB, consideravelmente abaixo, portanto, do teto de 26,55% do PIB fixado para o ano.

Embora as razões desse desempenho sejam analisadas em maior profundidade no item deste relatório que trata da "dívida pública", convém ressaltar que os ajustes patrimoniais e metodológicos contribuíram com R$ 132,8 bilhões (ou 4,60% do PIB) para a redução da dívida líquida da União e de todo o setor público. Tais ajustes decorreram, sobretudo, da variação, em reais, de dívida externa líquida.

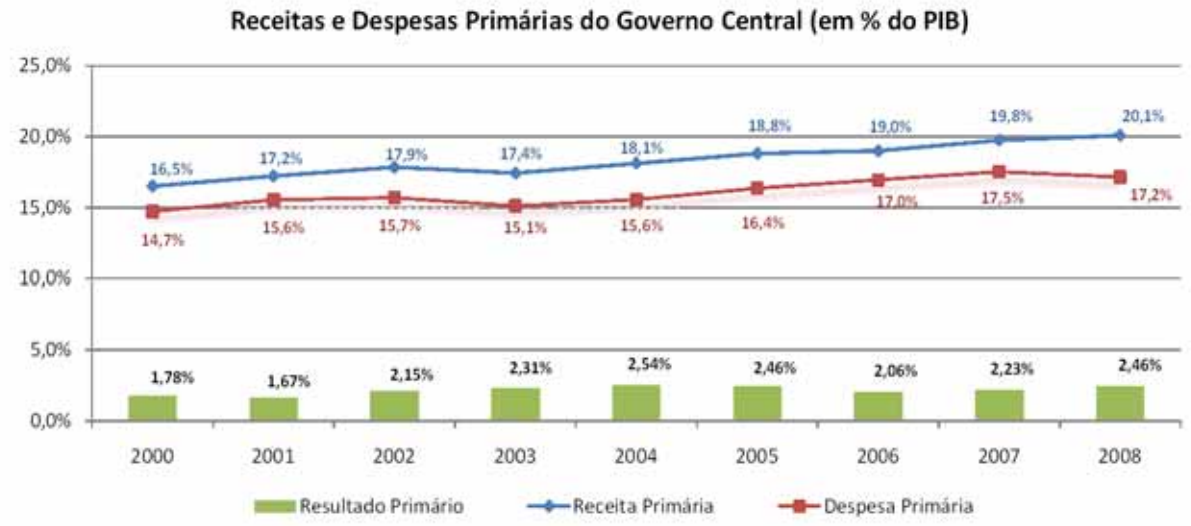
Como ressalva, convém observar que não foi possível extrair das estatísticas fiscais oficiais os valores da Dívida Fiscal Líquida da União (Governo Federal, Banco Central e Empresas Estatais Federais). Para maior transparência em relação a esta face do endividamento público, cabe a recomendação ao Banco Central do Brasil para que desdobre por esfera de governo as informações referentes à Dívida Fiscal Líquida do Setor Público.

Conceitualmente, Dívida Fiscal Líquida equivale à Dívida Líquida desconsiderando-se as variações do endividamento público provocadas por operações não fiscais, tal como variação cambial sobre dívida externa e interna, por operações fiscais referentes a períodos anteriores, como é o caso de reconhecimento de "esqueletos" e por privatizações, de forma que sua variação seja igual ao resultado nominal observado no período.

Em relação ao resultado nominal para o exercício de 2008, as metas estabelecidas para o governo central e para as empresas estatais federais foram superadas principalmente em função da redução na apropriação de juros nominais aos estoques da dívida líquida federal (3,22% do PIB em 2008, contra 4,42% do PIB em 2007). Tal redução se deveu, em sua maior parte, à variação na rubrica do Banco Central do Brasil, em decorrência do acúmulo de reservas internacionais. No total, o resultado nominal deficitário da União foi reduzido à cifra de R$ 7,8 bilhões, ou 0,27% do PIB.

Não obstante o cumprimento das metas fiscais em 2008 é pertinente registrar que, ao longo dos nove anos de gestão fiscal sob comando da LRF, as metas de resultado primário, no âmbito do governo central, seguem tendência de serem cumpridas não em função da contenção dos gastos públicos, mas sim em razão do crescimento das receitas primárias em montante suficiente para suportar acréscimos nas despesas públicas de mesma natureza.

O gráfico a seguir ilustra essa composição e sugere a ressalva de que num cenário de desaceleração ou crise econômica tal expediente tende a ser insustentável, tendo em vista que, enquanto as receitas tendem a ser reduzidas em conseqüência de um desempenho econômico desfavorável, as despesas tendem, no mínimo, a ser mantidas, sobretudo em função do elevado nível de comprometimento do orçamento público com as despesas obrigatórias.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Em relação a 2008, cabe complementar a visão em percentuais do PIB que se observa no gráfico anterior pela informação de que, em valores correntes, enquanto a despesa primária cresceu 9,33%, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, apresentou incremento de 13,7%, confirmando a tendência de acréscimo da arrecadação em proporção maior do que o aumento dos gastos públicos como meio de obtenção de resultado primário.

Fundo Soberano

Fundos Soberanos de Riqueza, em língua inglesa *Sovereign Wealth Funds,* são fundos de investimentos de propriedade estatal que se apresentam como um grupo bastante heterogêneo, embora a literatura destaque um histórico de formação desses fundos mais associado à elevação do nível de reservas internacionais em países exportadores de recursos minerais – sobretudo petróleo.

Referida heterogeneidade, em coerência com a soberania de que cada Estado dispõe, revela diferenças não só em relação à origem e ao destino dos recursos que compõem esses fundos como também no que se refere à estrutura jurídica, institucional e de governança que os cercam. Por apresentarem variedade também em relação aos seus propósitos, o FMI classifica os fundos soberanos em cinco espécies quanto aos seus objetivos dominantes: de estabilização, de poupança, de investimento de reservas internacionais, de desenvolvimento e de reservas para pensões e contingências.

A despeito dessa diversidade taxonômica decorrente da imperiosidade política de cada país, um fundo soberano que contempla entre os seus objetivos a formação de poupança pública será tecnicamente coerente quando inserido num cenário de superávit fiscal nominal, e não apenas de superávit em transações correntes do balanço de pagamentos, como às vezes se discute.

Alinhado a essa premissa, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional, mediante Mensagem nº 466, de julho de 2008, projeto de lei de criação do Fundo Soberano do Brasil, fundamentado pela Exposição de Motivos nº 83, de maio de 2008, a qual registrava o contexto em que se propunha a criação do fundo, caracterizado por um panorama econômico favorável tanto no plano externo como no plano fiscal, destacando que o resultado

nominal positivo registrado no primeiro trimestre daquele ano teria confirmado os compromissos fiscais do País com a sustentabilidade fiscal.

Há que se observar, inicialmente, que o setor público brasileiro opera, em regra, em ambiente de déficit nominal e que, muito embora houvesse, no início de 2008, a sinalização de que o país poderia ingressar numa rota sustentável de superávits nominais e superávits em transações correntes do balanço de pagamentos, o fato é que, ao final de 2008, à época da sanção do projeto de lei de criação do FSB, não mais subsistiam as premissas para a criação do Fundo, uma vez que a crise econômica internacional já apresentava seus reflexos na economia doméstica, colocando em xeque o cenário otimista que antecedera a criação de um fundo soberano no Brasil.

Ainda assim, o Fundo Soberano do Brasil – FSB foi criado pela Lei nº 11.887/2008, sancionada em 24/12/2008, a qual estabeleceu como finalidades do fundo a promoção de investimentos em ativos no Brasil e no exterior, a formação de poupança pública, a mitigação dos efeitos dos ciclos econômicos e o fomento de projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.

No plano operacional, a citada lei permite que, por intermédio do FSB, a União participe como cotista única do Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE, com a finalidade de promover a aplicação em ativos no Brasil e no exterior, com vistas, também, à formação de "poupança pública".

Cabe destacar que durante a tramitação do projeto de lei que criou o FSB o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em outubro de 2008, por meio da Mensagem nº 769 (na origem), o Projeto de Lei nº 54/2008 com o fito de abrir crédito orçamentário especial destinado à integralização de cotas do FFIE com recursos do FSB, por intermédio de ação intitulada "Integralização de Cotas do Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização pelo Fundo Soberano do Brasil – FFIE/FSB".

Não obtendo êxito em relação à aprovação desse crédito especial, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 452 no mesmo dia (24/12/2008) em que sancionou o projeto de lei de criação do FSB, de tal sorte que passaram a poder constituir recursos do FSB, mesmo que não correspondentes a dotações consignadas no orçamento anual, os decorrentes de emissão de títulos da dívida pública. Além disso, a União ficou autorizada a emitir títulos da dívida pública mobiliária federal, a valor de mercado, sob a forma de colocação direta em favor do FSB, o que de fato ocorreu em 30 de dezembro de 2008, após autorização da STN pela Portaria nº 736, do mesmo dia.

No plano fiscal, a emissão de títulos ao FSB e a sua concomitante transferência ao FFIE representou realização de despesa primária ao provocar elevação da dívida mobiliária federal sem contrapartida de aumento de haveres financeiros, tendo em vista que, nos termos da lei, o FFIE possui natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista (União), estando sujeito a direitos e obrigações próprias.

Dessa forma, é possível observar, pelo critério "acima da linha", divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que o resultado primário da União foi de 3,44% do PIB e o do governo central de 2,96% do PIB, antes da rubrica do FSB. Após o cômputo da despesa primária relacionada ao FSB, no valor de 0,49% do PIB (R$ 14,2 bilhões), o resultado primário da União foi reduzido a

2,95% do PIB e o do governo central a 2,47% do PIB, sem prejuízo, como registrado neste relatório, do cumprimento das metas estabelecidas pela LDO 2008.

Por outro lado, não foi possível identificar nas estatísticas fiscais oficiais – critério "abaixo da linha" – o montante dos títulos públicos emitidos para constituição do Fundo Soberano do Brasil. A publicação dessa informação, de forma destacada, contribui para a transparência fiscal e permite acompanhar, durante o exercício, a evolução do saldo da carteira de títulos que compõem o FSB, bem como a verificação direta da realização de novas emissões e eventuais resgates sobre o resultado primário e sobre os juros nominais.

Cabe, pois, recomendar ao Banco Central do Brasil que evidencie nas estatísticas fiscais oficiais, em item específico, o montante de obrigações assumidas em favor do Fundo Soberano do Brasil.

Importante ressaltar que, muito embora o FSB tenha sido constituído com "excedente" de resultado primário em relação à meta fixada pela LDO 2008, o governo central encerrou o exercício de 2008 com déficit nominal de 0,86% do PIB.

Por fim, registre-se que tramita no STF a ADIN 4.179, visando à declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 452, fundamentada, entre outras justificativas, na vedação constante no inciso IV do § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Constituição Federal, por seu art. 165, inciso III e § 5º, determina que lei de iniciativa do Poder Executivo estabeleça o orçamento anual, o qual compreenderá o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Segundo o § 2º do art. 165 da Carta Magna, a elaboração da lei orçamentária será orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e, na forma do § 7º do mesmo artigo, compatibilizada com o Plano Plurianual.

3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2008

A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2008 – LOA 2008, Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008, estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 1,424 trilhão. Deste valor, R$ 1,362 trilhão destinaram-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social, sendo R$ 416,35 bilhões concernentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O Orçamento de Investimentos, que abrange as empresas independentes, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, totalizou, portanto, R$ 62,12 bilhões.

Alterações dos Orçamentos

Segundo consta do Balanço Geral da União – BGU, com a abertura e reabertura de créditos adicionais, computados os anulados (fonte de recurso) e os cancelados, o Orçamento Anual foi acrescido em R$ 194,88 bilhões (13,68%), dos quais R$ 189,68 bilhões foram destinados ao OFSS,

que aumentou 13,92%, e R$ 5,2 bilhões ao Orçamento de Investimento, sofrendo um acréscimo de 8,37%.

O quadro a seguir registra, para os exercícios de 2007 e 2008, os valores abertos por cada tipo de crédito no âmbito do OFSS, sendo de relevo observar que parcela da abertura foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA, sendo tais valores também objeto de registro no quadro.

Abertura de Créditos Adicionais – OFSS/2008

(em R$ milhões)

Créditos Adicionais	2007	2008
Suplementares	62.515,5	247.253,3
Especiais	568,8	4.845,9
Extraordinários	49.382,1	17.899,3
Total Bruto	**112.466,4**	**269.998,5**
Cancelamentos	74.468,3	80.319,3
Total Líquido	**37.998,1**	**189.679,2**

Fonte:BGU

No âmbito do orçamento de investimentos, são registrados nos demonstrativos do Balanço Geral da União valores líquidos de crédito suplementar correspondentes a R$ 450,25 milhões negativos e de crédito especial no valor de R$ 5,65 bilhões. Foram identificadas, entretanto, algumas inconsistências na forma de apresentação dos dados.

Com efeito, nos referidos demonstrativos os valores decorrentes de reabertura e abertura de créditos extraordinários no valor de R$ 818,34 milhões estão sendo impropriadamente registrados como créditos especiais.

Foi também impropriamente computado como crédito especial o valor de R$ 138,939 milhões, em virtude da absorção da Companhia Energética do Amazonas – CEAM, que deixou de existir, pela Manaus Energia S.A., que lhe sucedeu em todos os direitos e obrigações, segundo estabelece o art. 227 da Lei nº 6.404/1976 c/c o art. 1.116 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

Verificou-se que, por meio do Decreto s/nº, de 28/7/2008, o que houve foi a agregação ao orçamento da Manaus Energia S.A. dos créditos e respectivas dotações remanescentes nesta data outrora previstos para a Companhia Energética do Amazonas – CEAM no Orçamento de Investimento constante da Lei nº 11.647, de 24/3/2008 (LOA 2008). Assim, foi editado um ato que apenas determinou uma realocação de crédito e dotação, o que não representa destinação a despesas para as quais não havia crédito orçamentário específico, ou seja, não se trata de um crédito especial, mas de um remanejamento, amparado no art. 71 da Lei nº 11.514, de 13/8/2007 (LDO 2008).

O valor negativo de R$ 450,25 milhões registrado como o montante liquido de crédito suplementar, por sua vez, indica que o valor das anulações, como fonte para a abertura do crédito adicional, suplantou o valor dos créditos abertos.

De fato, a Lei nº 11.837, de 27/11/2008, e a Lei nº 11.872, de 11/12/2008, abriram, respectivamente, ao Orçamento de Investimento, crédito suplementar no valor total de R$ 7,623 bilhões, com fonte de recurso no valor de R$ 7,648 bilhões, e R$ 509,888 milhões, com fonte de R$ 1,260 bilhão. Ou seja, houve um cancelamento excedente equivalente a R$ 774,990 milhões, o qual,

por não representar fonte de recurso para a abertura do crédito, deve ser identificado, a exemplo do caso anteriormente citado, como "outras alterações orçamentárias".

Os fatos expostos ensejam a realização de recomendação ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST no sentido de serem promovidas alterações no demonstrativo de créditos adicionais concernente ao orçamento de investimento, de forma a que este possa melhor refletir as disposições legais sobre a matéria a partir de 2009.

Abertura de créditos extraordinários

O Supremo Tribunal Federal – STF concedeu, em 14/5/2008, medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1/2007, para suspender a vigência da Medida Provisória nº 405/2007 (MP 405/2007), que abrira crédito extraordinário, no valor de R$ 5,46 bilhões, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Executivo.

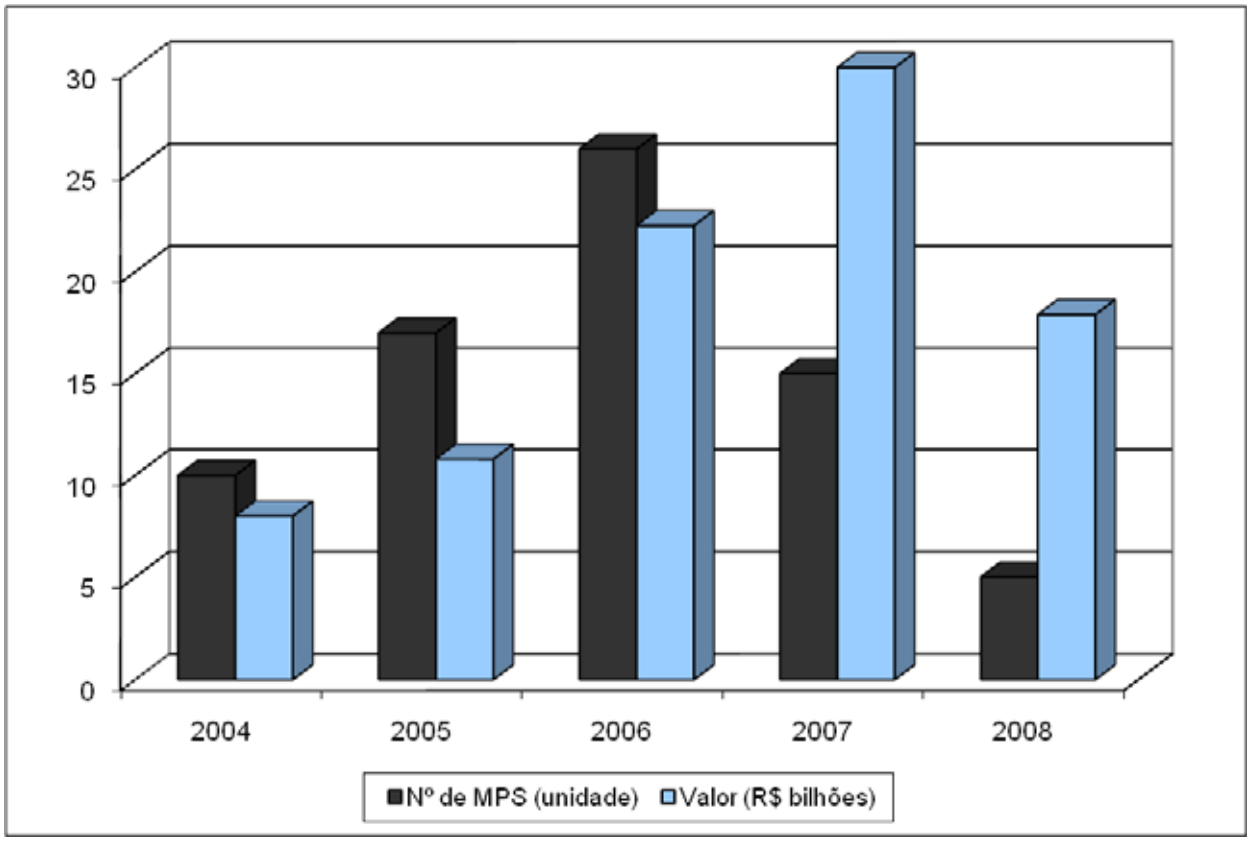
O STF, nos termos do Voto do Exmo. Ministro Relator Gilmar Mendes, entendeu que as hipóteses previstas na MP 405/2007 não configurariam "situações de crise imprevisíveis e urgentes", bem assim alertou para a elevada quantidade de medidas provisórias editadas em 2007 para abertura de "créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários", ou, em outras palavras, medidas provisórias "destinadas à abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária".

A referida decisão teve significativa efetividade, a MP nº 430, editada no mesmo dia em que foi concedida a liminar, 14/5/2008, e que abria crédito extraordinário em favor do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, foi objeto de posterior envio de projeto de lei pelo Poder Executivo, solicitando a abertura de crédito suplementar. De sorte, após a decisão do Supremo Tribunal Federal, o Poder Executivo editou unicamente, em 2008, a MP nº 448, de 26/11/2008, convertida na Lei nº 11.893, de 29/12/2008, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Saúde, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R$ 1,6 bilhão, e que, por se prestar ao atendimento de despesas relacionadas às fortes chuvas e enchentes ocorridas em novembro de 2008, calamidade pública largamente noticiada, atendeu à tríade de pressupostos estabelecidos no art. 167, § 3º, c/c o art. 62, ambos da Constituição Federal, quais sejam, relevância, urgência e, destaque-se, imprevisibilidade.

O gráfico a seguir permite identificar nos últimos cinco exercícios o montante de medidas provisórias e os valores concernentes a abertura de créditos extraordinários:

Medidas Provisórias sobre Créditos Extraordinários

2004-2008 (*)



Fonte: SOF e Sitio da Presidência da República

*Exclui-se as MPs relativas a refinanciamentos da dívida pública e abrange apenas os Créditos adicionais aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em valores líquidos.

Conforme demonstrado no gráfico, o montante dos créditos extraordinários abertos em 2008 é significativamente menor que o registrado em 2007, invertendo a trajetória de crescimento observada neste tipo de crédito nos últimos anos.

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é prevista no artigo 9ª da Lei de Responsabilidade Fiscal 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 as 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, assim como ocorreu em 2005, 2006 e 2007, a LDO 2008 autoriza a redução de até R$ 13,8 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI, bem como dos valores pagos a título de restos a pagar atinentes ao referido projeto.

No 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.

De acordo com tal cronograma e a partir da avaliação da execução ocorrida no primeiro bimestre, o Poder Executivo identificou a necessidade de contingenciar R$ 19,4 bilhões da Lei Orçamentária para 2008 – LOA 2008. Esse total representa 27% das despesas primárias discricionárias (total de R$ 66,6 bilhões do Executivo e R$ 5,4 bilhões dos demais Poderes e do Ministério Público da União, no início do exercício). Destarte, as dotações orçamentárias do Poder Executivo foram bloqueadas em R$ 19,2 bilhões e os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, em conjunto, tiveram bloqueados R$ 0,2 bilhão de suas dotações.

As razões apresentadas pelo Executivo para o referido contingenciamento, segundo o Relatório apresentado à Comissão Mista de Orçamento – CMO, de 9/4/2008, conforme previsto no art. 74 da LDO 2008, foram, entre outras:

a) a expectativa de gasto com despesas que não foram consideradas anteriormente no projeto de lei orçamentária, no valor de R$ 3,5 bilhões, como, por exemplo, o pagamento de subsídios e subvenções;

b) a elevação da meta de superávit primário a ser alcançado pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, que passou de 2,10% do PIB fixado na LOA para 2,20%, retornando ao valor previsto na LDO. No art. 2º da LDO para 2008 é fixada meta de resultado primário equivalente a 2,20% do PIB para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de 0,65% do PIB para o Programa de Dispêndios Globais. No parágrafo primeiro deste artigo é autorizada a compensação entre tais metas. O Congresso Nacional ao elaborar a LOA trabalhou com uma meta de 2,10% para o OFSS e de 0,75% sobre o PIB para o PDGEssa alteração resultou na redução das despesas orçamentárias em R$ 3,0 bilhões;

c) o aumento, maior que o previsto na lei orçamentária, do valor do salário-mínimo, de R$ 412,00 para R$ 415,00, por decisão posterior do Executivo, que impactou as despesas vinculadas ao salário-mínimo em R$ 2,9 bilhões;

d) a projeção de arrecadação de receitas previdenciárias inferior ao estimado na lei orçamentária em R$ 1,8 bilhão, com base na receita realizada até o mês de fevereiro;

e) a classificação, como despesas obrigatórias, de R$ 11,0 bilhões, referentes ao pagamento de créditos extraordinários inscritos em restos a pagar, reabertos e abertos no exercício de 2008.

Determinantes do Contingenciamento Orçamentário – 1ª Avaliação Orçamentária

(em R$ milhões)

Discriminação	Variação em relação à LOA 2008
1. Receita Primária Total, exceto Contribuição para o RGPS	1.359,8
2. Transferências a Estados e Municípios	(1.869,3)
3. Receita Líquida (1-2)	**3.229,1**
4. Despesas Obrigatórias, exceto Benefícios Previdenciários	16.847,5
5. Déficit do RGPS	2.772,1
6. Meta de Resultado Primário	3.024,1

Discriminação	Variação em relação à LOA 2008
7. Ampliação de Despesas Discricionárias (3-4-5-6)	**(19.414,6)**

Fonte: SOF

Nas avaliações orçamentárias subseqüentes houve uma ampliação gradual dos limites de movimentação e empenho, de acordo com o comportamento e compatibilidade dos parâmetros macroeconômicos, com a política econômica vigente e com as metas fixadas na LDO.

O quadro abaixo evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2008:

Avaliações Orçamentárias Bimestrais

(em R$ milhões)

Avaliações Bimestrais	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre
Limitação / ampliações indicadas nas respectivas avaliações bimestrais	(19.414.6)	4.550,0	15.378,7	5.131,1	4.100,0

Fonte: Relatórios de Avaliação Orçamentária encaminhados à CMO

Cumpre ressaltar que, da ampliação referente à avaliação do 3º bimestre, acima demonstrada, R$ 14,2 bilhões não foram liberados para a execução orçamentária, pois foram utilizados como suporte para a criação do Fundo Soberano do Brasil – FSB, que veio a ser aprovado em 24 de dezembro de 2008 por meio da Lei nº 11.887/2008. Esse Fundo, conforme registrado no capítulo 2 deste relatório, tem por finalidade a promoção de investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formação de poupança pública, mitigação dos efeitos dos ciclos econômicos e fomento de projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.

De fato, no Decreto nº 6.519, de 30 de julho de 2008, foi prevista a constituição de reserva no valor de R$ 14,2 bilhões a ser destinada ao supracitado FSB, após a sua criação. Contudo, há que se ressalvar que o referido Fundo quando ainda não tinha sido nem submetido à discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, já estava provocando um contingenciamento de despesas orçamentárias além daquelas necessárias para o alcance das metas estabelecidas na LDO, o que levantou dúvidas acerca da razoabilidade de tal procedimento. Destarte, essa Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 449/2009 – Plenário, emitiu alerta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fulcro no § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, no sentido de que a constituição de reserva no valor de R$ 14,2 bilhões a ser destinada ao Fundo Soberano do Brasil gera descontinuidades e perda de eficiência das ações propostas na LOA 2008, comprometendo os resultados dos respectivos programas.

A partir da avaliação do 4º bimestre, as ampliações dos limites de movimentação e empenho foram concedidas integralmente ao Poder Executivo, haja vista que na avaliação do 3º bimestre, em conformidade com o art. 9º da LRF, a redução efetivada nos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, em decorrência da primeira avaliação bimestral, já tinha sido totalmente recomposta.

Contingenciamento no Poder Executivo

Em relação ao contingenciamento do Poder Executivo, foram editados cinco decretos de Programação Orçamentária e Financeira, ao longo do exercício de 2008. Em 22 de abril de 2008,

foi publicado o Decreto nº 6.439/2008, estabelecendo a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício corrente.

No supracitado Decreto, o limite de empenho do Poder Executivo foi fixado inicialmente em R$ 110,0 bilhões, de uma base contingenciável inicial de R$ 129,2 bilhões.

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 ao contingenciamento, no exercício de 2008:

Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Base Contingenciável[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Presidência da República	2.948	2.328	620	21,04%
Gabinete da Vice-Presidência da República	3	3	0	0,06%
Advocacia-Geral da União	265	231	34	12,91%
Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.993	1.617	376	18,88%
Min. da Ciência e Tecnologia	4.119	3.930	189	4,60%
Min. da Fazenda	3.386	3.117	270	7,96%
Min. da Educação	13.691	12.524	1.167	8,53%
Min. do Desenvolv., Indústria e Comércio Exterior	836	600	236	28,19%
Min. da Justiça	3.334	2.867	467	14,00%
Min. de Minas e Energia	814	601	212	26,10%
Min. da Previdência Social	1.751	1.531	220	12,57%
Min. das Relações Exteriores	1.083	1.049	34	3,14%
Min. da Saúde	46.852	44.372	2.480	5,29%
Min. do Trabalho e Emprego	1.599	1.018	580	36,31%
Min. dos Transportes	11.399	9.661	1.739	15,25%
Min. das Comunicações	435	336	99	22,75%
Min. da Cultura	862	694	167	19,43%
Min. do Meio Ambiente	822	599	223	27,11%
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	700	488	212	30,33%
Min. do Desenvolvimento Agrário	3.688	2.484	1.205	32,66%
Min. do Esporte	1.372	955	417	30,38%
Min. da Defesa	10.062	8.184	1.878	18,67%
Min. da Integração Nacional	4.377	3.531	846	19,32%
Min. do Turismo	2.969	2.312	656	22,10%
Min. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	13.446	13.212	234	1,74%
Min. das Cidades	7.847	6.204	1.644	20,94%
Encargos Financeiros da União	155	70	85	54,69%
Transferências a Estados, Distr. Federal e Municípios	73	62	11	14,57%
Operações Oficiais de Crédito	115	106	9	7,85%
Total	**140.996**	**124.686**	**16.309**	**11,57%**

Fonte: Portaria Interministerial nº 425, de 31 de Dezembro de 2008

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

Conforme demonstrado no quadro acima, ao final do exercício de 2008 a base contingenciável alcançou o montante de R$ 141,0 bilhões, com uma restrição orçamentária de R$ 16,3 bilhões, ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R$ 124,7 bilhões para movimentação e empenho.

Constata-se também que não existem critérios legais que norteiem a política de contingenciamento orçamentário em nível de Órgão, apenas por Poderes e, excepcionalmente, para o Ministério Público da União.

Assim sendo, em 2008 os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recurso em relação à base contingenciável foram: os Encargos Financeiros da União com 54% da base contingenciada, o Ministério do Trabalho e Emprego, com 36%, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com 33% de restrição orçamentária. Já os Órgãos com menos restrição orçamentária foram: o Gabinete da Vice-Presidência da República, com 0,06% de restrição orçamentária, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, com 1,74%, e o Ministério das Relações Exteriores, com apenas 3,14% de restrição orçamentária.

Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério da Saúde, Ministério da Defesa e o Ministério dos Transportes foram os Órgãos com maior volume de recursos contingenciados, quais sejam: R$ 2,5, R$ 1,9 e R$ 1,7 bilhões, respectivamente.

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 6.439/2008, o limite de pagamento foi fixado inicialmente em R$ 110,0 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias, incluído o valor de R$ 808,2 milhões atinentes à constituição de reserva. A distribuição da supracitada reserva foi atribuída pela alínea "b" do inciso I do art. 9º do Decreto nº 6.439/2008 ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministro da Fazenda.

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram ampliados gradualmente, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 119,8 bilhões, portanto R$ 4,9 bilhões abaixo do limite autorizado para empenho. Os limites de pagamento atendem ao pagamento das despesas previstas no orçamento corrente e ao pagamento de restos a pagar, quando referentes a despesas primárias discricionárias.

Deste modo, nos Anexos III e IV do Decreto nº 6.439/2008, foram discriminados os valores autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não processados, concernentes a despesas sujeitas à fixação de limites, nos quais constam os valores, respectivamente, de R$ 4,1 bilhões e R$ 22,2 bilhões.

De fato, no cálculo do resultado primário, seguindo o regime de caixa, 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.

Neste sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – limite de empenho superior ao 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 serem pagas no decorrer do exercício corrente.

Contingenciamento nos Demais Poderes

Em relação a 2007, foram alterados os critérios utilizados para o contingenciamento dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União, conforme o § 2º do art. 74 da LDO 2008 – Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. De acordo com a legislação vigente, caso a estimativa de receita seja inferior àquela da Programação Orçamentária de 2008, as atividades daqueles órgãos são contingenciadas de forma proporcional apenas à frustração da receita estimada. Anteriormente, as alterações porventura previstas no montante estimado das despesas obrigatórias para o exercício também provocavam o contingenciamento proporcional nas despesas de tais Poderes.

Deste modo, baseando-se no resultado da primeira avaliação bimestral, o Poder Executivo informou, fundamentado no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 74 da LDO 2008, a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público de, respectivamente, R$ 101,0 milhões, R$ 90,0 milhões e R$ 30,7 milhões, o que corresponde a 30% da base contingenciável.

Ao longo do exercício, em decorrência das avaliações orçamentárias bimestrais, a capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União foram sendo ampliadas. No segundo bimestre, os limites foram ampliados em R$ 51,9 milhões e no terceiro bimestre toda a base contingenciável foi liberada.

Disponibilidade por Fonte de Recursos

É de relevo registrar que, independentemente da necessidade de alcance de resultados primários positivos, as limitações de movimentação e empenho e de pagamento têm gerado ao longo dos anos 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.

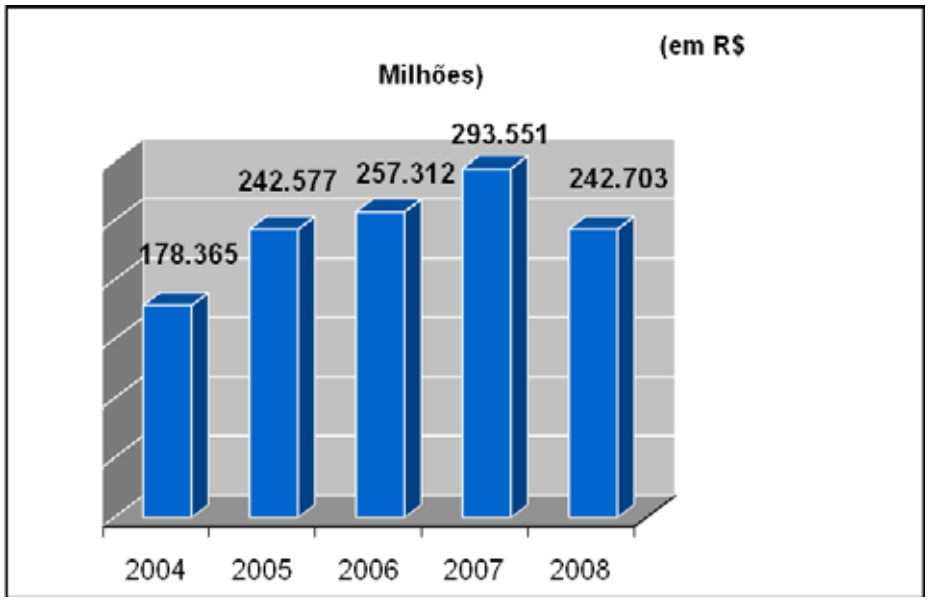
Em razão do parágrafo único do art. 8º da LRF, dispondo que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, os valores arrecadados e classificados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

Não obstante, as receitas primárias só impactam o cálculo do resultado primário no exercício de sua arrecadação. Dessa forma, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios posteriores ao da arrecadação não são compensadas por nenhum ingresso na receita, causando efeito negativo no 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, cujo saldo ao final do exercício de 2008 correspondeu a R$ 242,7 bilhões, dos quais R$ 146,0 bilhões referem-se a receitas financeiras e R$ 96,7 bilhões correspondem a receitas primárias.

O gráfico a seguir compara os saldos finais da referida conta no final de cada exercício, desde 2004:

Disponibilidades por Fonte De Recursos – 2004 a 2008



Fonte: Siafi Gerencial

Em que pese o fato das disponibilidades existentes ao final do exercício de 2008 ainda serem bastante expressivas, percebe-se que houve uma redução de 17% em relação aos valores registrados no final do exercício de 2007.

Parte da redução das disponibilidades ocorridas em 2008 justifica-se pela aplicação do disposto no art. 4º, V, "c", da Lei nº 11.647/2008 – LOA 2008, e do art. 11 da Medida Provisória nº 435, convertida na Lei nº 11.803/2008, que dispuseram da seguinte forma:

> "LOA 2008
>
> "Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, **observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal** e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, respeitados os limites e condições estabelecidos neste artigo, para suplementação de dotações consignadas:"
>
> [...]
>
> V - **ao atendimento de despesas com amortização da dívida pública federal**, mediante a utilização de recursos provenientes de:
>
> [...]
>
> c) **superávit financeiro da União, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2007**; e
>
> Lei nº 11.803/2008
>
> "Art. 11. **O superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2007 poderá ser destinado à amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal interna**.
>
> Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica às fontes de recursos decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas a Estados e Municípios."

A permissiva legal supracitada respaldou a publicação do Decreto Presidencial s/nº de 11/9/2008, que abriu créditos suplementares de R$ 40,8 bilhões em favor dos encargos financeiros

da União, dos quais R$ 20,3 bilhões foram suportados por recursos da fonte – 342, referente às Compensações Financeiras pela Exploração de Petróleo ou Gás Natural.

Os *royalties* têm previsão máxima constante da Constituição Federal. A previsão constitucional é disciplinada na Lei nº 9.478/1997, que estabelece os *royalties* como participação governamental obrigatória em decorrência da exploração da plataforma continental em percentuais máximo e mínimo de 10% e 5% sobre a produção de petróleo e gás. O valor máximo é variável e depende da avaliação de risco feita pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Do percentual mínimo, 20% são vinculados legalmente ao Comando da Marinha para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas na área de produção – art. 48 da Lei nº 9.478/1997, c/c art. 7º da Lei nº 7.990/1989.

Encontra-se sob análise, no âmbito de processo específico no TCU, a legalidade da utilização desses recursos da fonte 342, oriundos de *royalties*, para abatimento de encargos financeiros. Caso se entenda que a vinculação de *royalties* é constitucional, a sua utilização contraria o disposto no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 11.803/2008.

3.3.2 Receita

Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2008 – LOA 2008 estimou em R$ 1,424 trilhão a arrecadação total da União, compreendendo o Orçamento Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimentos. Entretanto, este tópico se restringirá aos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja receita total estimada é de R$ 1,362 trilhão, conforme tabela a seguir:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias – 2008

(em R$ milhões)

Discriminação da Receita	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
I - Receitas do Tesouro	**1.362.268**	**1.225.306**	**-10,05**
I.1- Receitas Correntes	716.027	754.735	5,41
Receita Tributária	240.998	253.623	5,24
Receita de Contribuições	376.669	381.892	1,39
Receita Patrimonial	47.388	53.579	13,06
Receita Agropecuária	26	21	-19,23
Receita Industrial	506	503	-0,59
Receita de Serviços	27.837	30.345	9,01
Transferências correntes	403	202	-49,88
Outras receitas correntes	22.200	34.570	55,72
I.2- Receitas de Capital	1.052.416	1.075.309	2,18
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	636.060	831.569	30,74
Operações de Crédito Internas	582.443	406.914	-30,14
Operações de Crédito Externas	1.928	2.607	35,22
Alienação de bens	5.402	1.047	-80,62
Amortização de Empréstimos	19.280	19.138	-0,74
Transferências de Capital	74	370	400,00

Discriminação da Receita	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
Outras Receitas de Capital	26.933	30.963	14,96
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	416.356	243.740	-41,46
Operações de Crédito Internas	416.356	242.791	-41,69
Operações de Crédito Externas	-	949	-

Fonte: Balanço Geral da União

A Receita Realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R$ 1,225 trilhão, fica reduzida a R$ 981,6 bilhões se descontados os R$ 243,7 bilhões correspondentes ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal. Nessa linha, o montante previsto era de R$ 945,9 bilhões, ou seja R$ 1,362 trilhão menos R$ 416,3 bilhões. Portanto, expurgando-se o refinanciamento da Dívida Pública, tratado no item 2.5 deste Relatório, observa-se que a receita realizada do Tesouro ficou 3,77% acima do previsto.

A diferença observada no valor total de R$ 35,7 bilhões deveu-se, principalmente, à 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, exceto refinanciamento da dívida, R$ 831,6 bilhões, ficou 30,74% acima da previsão total que era de R$ 636,0 bilhões. Examinando mais detalhadamente esta receita constata-se que os itens "alienação de bens" e "transferências de capital" apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, -80,62% e 400%, respectivamente.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R$ 754,7 bilhões, verifica-se que apresentou uma variação positiva de 5,41%, quando comparada à previsão inicial. Dentre os itens que contribuíram para este resultado observa-se que o de receita tributária e o de receita de contribuições foram os que apresentaram menor divergência entre a previsão da Lei Orçamentária e a Receita Realizada no ano de 2008.

Critério Gerencial

Com o propósito de consolidar a trajetória de queda da relação dívida/PIB, manteve-se, inicialmente, a meta de superávit primário do Governo Federal estipulada no anexo de Metas Fiscais da LDO 2008, em 3,80% do Produto Interno Bruto – PIB e a meta para as Receitas Não-Financeiras em 24% do PIB.

Ressalte-se que, com base no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000) e no art. 73 da LDO 2008, o Poder Executivo publicou, em 25/4/2008, o Decreto nº 6.439, 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, bem como as metas bimestrais de realização de Receitas Não-Financeiras, em atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e na LDO 2008.

Reprogramação de Receitas Não Financeiras – 2008

(em R$ milhões)

Receitas	Previsão LOA (A)	Receita Realizada[1] 2008 (B)	A-B
I – Receita do Tesouro	**522.838**	**570.781**	**47.943**
1.1 - Rec. Administrada	444.020	479.003	**34.983**

Receitas	Previsão LOA (A)	Receita Realizada[1] 2008 (B)	A-B
1.1.1 Imp. Importação	15.391	17.235	**1.844**
1.1.2 IPI	39.820	39.466	**(354)**
1.1.3 Imposto renda	168.939	191.755	**22.817**
1.1.4 IOF	17.576	20.341	**2.765**
1.1.5 Cofins	115.288	120.801	**5.514**
1.1.6 PIS/Pasep	30.153	31.598	**1.445**
1.1.7 CSLL	40.673	43.970	**3.296**
1.1.8 CPMF	858	1.148	**289**
1.1.9 CIDE - combust.	8.536	5.934	**(2.602)**
1.1.10 Outra Rec. Administradas	6.786	6.755	**(31)**
1.2 Receitas Não Administradas	79.000	91.778	**12.778**
1.2.1 Concessões	3.557	6.080	**2.523**
1.2.2 Dividendos	10.132	13.364	**3.232**
1.2.3 Cont. Plano Seg. Serv.	6.846	6.727	**(119)**
1.2.4 Cota-Parte Comp. Finan.	25.477	25.032	**(446)**
1.2.5 Demais Receitas	13.368	15.508	**2.140**
1.2.6 Receitas Próprias	8.924	14.453	**5.529**
1.2.7 Salário Educação	8.762	8.776	**14**
1.2.8 FGTS	1.934	1.838	**(96)**
1.3 Incentivos Fiscais	(182)	0	**182**
II – Receita da Previdência	**161.740**	**163.486**	**1.746**
III – Receita Total (I + II)	**684.578**	**734.267**	**49.689**

Fonte: Relatório Bimestral das Receitas Orçamentárias Primárias SOF/STN

(1) Siafi Gerencial

(2) O item Receita Total não inclui incentivos fiscais

(3) Os itens da receita já incluem multas, juros e dívida ativa

Os valores efetivamente arrecadados em 2008 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 24,79% do PIB projetado para o mesmo período pelo Banco Central do Brasil – Bacen. Comparando-se com o ano anterior (24,26%), houve um aumento de 0,53% .

Desempenho da Arrecadação Federal

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das Receitas Correntes alcançou, no exercício de 2008, o montante de R$ 754,7 bilhões, representando um crescimento nominal de 14,55% relativamente ao ano anterior (R$ 658,9 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 50,60% do total arrecadado no ano, com um crescimento de 4,71%, comparando-se ao ano anterior.

Desempenho das Receitas Correntes – 2007/2008

(em R$ milhões)

Receita	2007		2008		Variações %			
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	Reais		
						IGP-DI	IPCA	INPC
Tributária	**199.601**	**30,29**	**253.623**	**33,60**	**27,07**	**16,47**	**19,99**	**19,33**
Impostos	**195.546**	**29,68**	**248.659**	**32,95**	**27,16**	**16,55**	**20,08**	**19,42**
sobre Comércio Exterior	**12.216**	**1,85**	**17.102**	**2,27**	**40,00**	**28,32**	**32,20**	**31,48**
sobre Propr. Territorial Rural	**313**	**0,05**	**395**	**0,05**	**26,28**	**15,75**	**19,24**	**18,59**
sobre a Renda e Prov.Qq.Natureza	**143.961**	**21,85**	**174.299**	**23,09**	**21,07**	**10,98**	**14,33**	**13,71**
Pessoa Física	12.567	1,91	13.775	1,83	9,61	0,47	3,51	2,94
Pessoa Jurídica	65.239	9,90	78.127	10,35	19,75	9,77	13,08	12,47
Retido nas Fontes	65.873	10,00	82.071	10,87	24,59	14,20	17,65	17,01
sobre Produtos Industrializados	**31.240**	**4,74**	**36.695**	**4,86**	**17,46**	**7,66**	**10,92**	**10,31**
Fumo	2.803	0,43	3.211	0,43	14,54	4,99	8,16	7,57
Bebidas	2.589	0,39	2.489	0,33	-3,86	-11,88	-9,21	-9,71
Automóveis	5.229	0,79	6.032	0,80	15,37	5,74	8,94	8,35
Vinculado à Importação	7.693	1,17	10.351	1,37	34,56	23,34	27,06	26,37
Outros	12.838	1,95	14.612	1,94	13,82	4,33	7,48	6,89
sobre Operações Financeiras	**7.817**	**1,19**	**20.168**	**2,67**	**158,02**	**136,49**	**143,64**	**142,31**
Taxas	**4.054**	0,62	**4.963**	0,66	22,41	**12,20**	**15,59**	**14,96**
Contribuições	**364.728**	**55,36**	**381.892**	**50,60**	**4,71**	**-4,03**	**-1,13**	**-1,67**
Contribuições Sociais	**352.482**	**53,50**	**370.822**	**49,13**	**5,20**	**-3,57**	**-0,66**	**-1,20**
COFINS	100.556	15,26	118.431	15,69	17,78	7,95	11,22	10,61
CPMF	36.320	5,51	971	0,13	-97,33	-97,55	-97,48	-97,49
CPSSS	5.833	0,89	6.728	0,89	15,31	5,69	8,88	8,29
Contrib. Reg. Geral de Prev. Social	137.374	20,85	157.266	20,84	14,48	4,93	8,10	7,51
PIS e Pasep	25.779	3,91	30.327	4,02	17,64	7,83	11,09	10,48
CSLL	33.183	5,04	41.664	5,52	25,56	15,08	18,56	17,92
Demais contribuições Sociais	13.438	2,04	15.437	2,05	14,88	5,30	8,48	7,89
Contribuições Econômicas	**12.246**	**1,86**	**11,070**	**1,47**	**-9,60**	**-17,14**	**-14,64**	**-15,10**
CIDE Combustíveis	7.943	1,21	5.927	0,79	-25,38	-31,60	-29,53	-29,92
Demais contribuições econômicas	4.303	0,65	5.143	0,68	19,52	9,55	12,86	12,24
Receita Patrimonial	**34.851**	**5,29**	**53.579**	**7,10**	**53,74**	**40,91**	**45,17**	**44,38**
Receitas Imobiliárias	481	0,07	566	0,07	17,66	7,84	11,10	10,50
Receitas de Valores Mobiliários	15.276	2,32	21.868	2,90	43,15	31,21	35,17	34,44
Compensações Financeiras	17.026	2,58	25.031	3,32	47,02	34,76	38,83	38,07
Receita de Concessões e Permissões	2.055	0,31	6.081	0,81	195,95	171,27	179,46	177,94
Outras receitas patrimoniais	13	0,00	33	0,00	146,50	125,94	132,77	131,50
Receita Agropecuária	**20**	**0,00**	**21**	**0,00**	**6,80**	**-2,11**	**0,85**	**0,30**
Receita Industrial	**380**	**0,06**	**504**	**0,07**	**32,57**	**21,51**	**25,18**	**24,50**
Receita de Serviços	**27.252**	**4,14**	**30.345**	**4,02**	**11,35**	**2,06**	**5,14**	**4,57**
Transferências Correntes	**206**	**0,03**	**202**	**0,03**	**-1,86**	**-10,05**	**-7,33**	**-7,83**
Outras Receitas Correntes	**31.846**	**4,83**	**34.569**	**4,58**	**8,55**	**-0,50**	**2,50**	**1,94**
Multas e Juros de Trib. e Contrib.	9.212	1,40	12.440	1,65	35,04	23,78	27,52	26,83
Multa e Jur. da Dív.. Trib. / Contrib.	1.964	0,30	2.592	0,34	31,97	20,96	24,61	23,94
Receita da Dívida Ativa dos Trib.	724	0,11	702	0,09	-3,03	-11,12	-8,44	-8,93
Receita da Dív. Ativa das Contrib.	1.240	0,19	2.998	0,40	141,74	121,58	128,27	127,03
Demais receitas correntes	18.706	2,84	15.837	2,10	-15,34	-22,40	-20,05	-20,49
Total Receitas Correntes	**658.884**	**100,00**	**754.735**	**100,00**	**14,55**	**4,99**	**8,17**	**7,58**

Fonte: Balanço Geral da União

Relativamente à Receita Tributária, observa-se que a arrecadação nominal no ano de 2008 superou em 27,07% a arrecadação de 2007, mantendo-se assim a tendência observada em anos anteriores.

O crescimento da arrecadação deveu-se, fundamentalmente, ao aumento do nível da atividade econômica, principalmente até o mês de outubro, à evolução do nível de preços, ao aumento de 16,39% na massa salarial (PME/IBGE – novembro/08) e à implementação de medidas

administrativas, no âmbito da RFB e da PGFN, para a recuperação de créditos, as quais serão tratadas mais adiante.

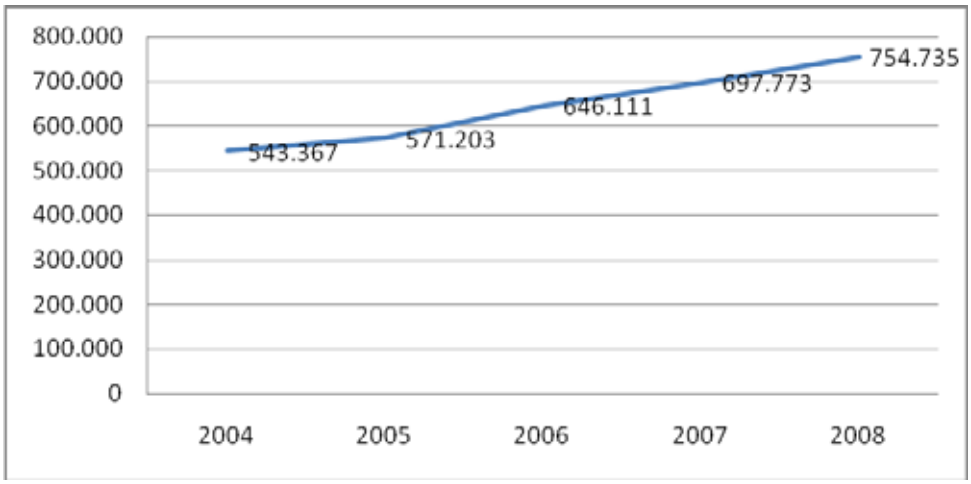
Os tributos que apresentaram melhor desempenho no acumulado do ano foram o IRPJ e a CSLL, com crescimento nominal de R$ 12,9 bilhões (19,75%) e R$ 8,5 bilhões (25,56%), respectivamente, em relação ao ano imediatamente anterior. Este desempenho foi, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, reflexo da lucratividade de empresas de diversos setores, especialmente entre janeiro e setembro de 2008, com destaque para os setores de combustíveis, serviços financeiros, automotivo e metalurgia.

As principais alterações promovidas na legislação tributária foram a extinção da CPMF a partir de janeiro/08, o aumento das alíquotas do IOF, a mudança do prazo de recolhimento do IPI-Automóveis e IPI-Bebidas de decendial para mensal, a redução de alíquota da Cide incidente sobre gasolina e diesel e o aumento da alíquota do CSLL, de 9% para 15%, incidente sobre instituições financeiras.

Quanto ao desempenho da economia ao longo do ano de 2008, destaca-se o crescimento de 11% no volume geral de vendas (Pesquisa Mensal de Comércio – PMC/IBGE – novembro/2008), aumento de 9,6% no volume de vendas de veículos ao mercado interno (Anfavea – janeiro/09) e crescimento de 4,70% na produção industrial no período de janeiro a novembro de 2008 em relação a igual período de 2007 (Produção Industrial – IBGE – novembro/08).

O gráfico abaixo representa os valores da receita corrente total, atualizados pelo IPCA. Observa-se, portanto, que, no período representado, a arrecadação vem variando positivamente, não somente em termos nominais.

Receita Corrente Total



Fonte: Balanço Geral da União; IPCA:IBGE

Receitas de Capital

O valor total das Receitas de Capital, no exercício de 2008, foi de R$ 462,1 bilhões. Excetuando-se o Refinanciamento da Dívida Pública Federal, a Receita de Capital representou 47,25% do total, ou seja, R$ 218,3 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 sub tópico específico deste Relatório (item 2.5).

No que tange à variação no item operações de crédito externas (88,62%), a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio do Ofício nº 12/2009/GABIN/STN/MF, informou que duas operações de grande vulto explicam a variação em relação ao ano anterior. A primeira seria o empréstimo BIRD-7383-BR destinado ao Programa de apoio aos transportes, no valor equivalente a US$ 501.2 milhões e a segunda o empréstimo BIRD-7386-BR para o Programa de Apoio ao Crescimento Sustentável-Competitividade II, no valor equivalente a US$ 150 milhões, que juntos responderam pelo ingresso de R$ 640 milhões no exercício.

Desempenho das Receitas de Capital – 2007/2008

(em R$ milhões)

Receitas de Capital	2007		2008		Variações % Nom. (B/A)
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**205.946**	**35,22**	**218.336**	**47,25**	**6,02**
Operações de Crédito Internas	155.645	26,62	164.123	35,52	5,45
Operações de Crédito Externas	879	0,15	1.658	0,36	88,62
Alienação de bens	1.377	0,24	1.047	0,23	(23,97)
Amortização de Empréstimos	21.272	3,64	20.173	4,37	(5,17)
Transferências de Capital	468	0,08	372	0,08	(20,51)
Outras Receitas de Capital	26.305	4,50	30.963	6,70	17,71
Resultado do Banco Central	-	-	3.249	0,70	-
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	26.300	4,50	26.507	5,74	0,79
Saldos de Exercícios Anteriores	-	-		-	-
Demais Receitas	5	0,00	4	0,00	(20,00)
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**378.716**	**64,78**	**243.740**	**52,75**	**(35,64)**
Operações de Crédito Internas	372.424	63,70	242.790	52,54	(34,81)
Operações de Crédito Externas	6.292	1,08	950	0,21	(84,90)
Total (I + II)	**584.662**	**100,00**	**462.076**	**100,00**	**(20,97)**

Fonte: Balanço Geral da União

O item alienação de bens que, conforme o quadro acima, em 2008 teve variação de -23,97% em relação ao ano anterior, teve como principal influência nesta queda a redução na venda dos estoques estratégicos da Conab; enquanto em 2007 foram vendidos cerca de R$ 788 milhões, em 2008 foram apenas R$ 317 milhões, uma redução percentual de 55%.

Por fim, o item "Transferências de capital" teve como fator principal para sua variação negativa (-20,51%) a rubrica "Transferências de Outras Entidades Públicas", em 2007, segundo informação da STN, foram arrecadados cerca de R$ 419 milhões para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, enquanto em 2008 o ingresso nos cofres do Tesouro Nacional foi de apenas R$ 305 milhões, uma queda de 33%.

Recuperação de créditos tributários

Como parte do conjunto de medidas adotadas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial devem ser destacadas nas prestações de contas dos Chefes dos Poderes, em observância ao art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O parcelamento de débitos tributários e previdenciários, bem como a inscrição e posterior cobrança de créditos da dívida ativa constituem importantes instrumentos de que a União dispõe

para a recuperação de suas receitas. Não obstante, a exigibilidade dos valores cobrados pode ser suspensa em decorrência de contestação administrativa ou judicial dos débitos por parte dos contribuintes.

Nesse contexto, o presente tópico aborda aspectos concernentes a exigibilidades, parcelamentos de débitos tributários e previdenciários, débitos com exigibilidade suspensa e créditos inscritos em dívida ativa. A análise leva em consideração o montante em estoque – variável indicativa do potencial de arrecadação, o percentual de realização da receita decorrente dos parcelamentos e a variação dos valores em relação ao exercício anterior.

Em termos gerais, observa-se que ao final do exercício de 2008 o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 1,3 trilhão, composto por R$ 167,4 bilhões em estoque de parcelamentos, R$ 430,8 bilhões de débitos com exigibilidade suspensa e R$ 739,6 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Exigibilidades de créditos tributários

No que tange à cobrança administrativa de débitos de pessoas físicas, adotou-se, em 2008, sistemática mais abrangente que a do exercício anterior, quando o envio de cobranças concentrou-se no grupo de contribuintes com maiores débitos junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB. Dessa forma, registrou-se aumento de 39,1% no quantitativo de contribuintes cobrados, totalizando 1,419 milhão de pessoas físicas. Em contrapartida, houve redução de 22,5% no montante abrangido pela cobrança, que atingiu a importância de R$ 4,5 bilhões.

A cobrança de pessoas jurídicas sofreu redução drástica, tanto no total de avisos emitidos como nos valores cobrados. Se no exercício de 2007 houve emissão de 1,821 milhão de avisos de cobrança, a quantidade de avisos emitidos em 2008 foi de 755 mil, evidenciando uma queda de 58,5%. O valor total cobrado de pessoas jurídicas em 2008 foi de aproximadamente R$ 6,5 bilhões, equivalentes a 27% da quantia abrangida pela cobrança em 2007, da ordem de R$ 24 bilhões.

Segundo justificativas da RFB, a queda registrada na cobrança às pessoas jurídicas deveu-se à necessidade de priorização do atendimento ao contribuinte, em detrimento da cobrança, tendo em vista a redução da força de trabalho ocasionada pelo retorno dos servidores previdenciários ao órgão de origem (INSS). Ademais, de acordo com a RFB, os resultados elevados de 2007 só foram alcançados em virtude do esforço despendido para cumprir o cronograma de remessa de processos à Procuradoria Geral Fazenda Nacional – PGFN, fato que não se repetiu no exercício de 2008.

Ainda no âmbito das ações administrativas de recuperação de créditos promovidas em 2008, cabe destacar o crescimento de 23,7% da receita de multas e juros, perfazendo um total arrecadado de R$ 16,4 milhões.

Parcelamentos

Como instrumento de cobrança amigável dos débitos tributários e previdenciários, os parcelamentos podem ser classificados de acordo com a sua abrangência. O parcelamento convencional alcança tanto pessoas físicas como jurídicas. Por outro lado, os chamados parcelamentos especiais se distinguem da modalidade convencional por estabelecerem critérios de inclusão mais restritos, seja em relação aos sujeitos passivos ou à data limite de vencimento dos débitos.

Além da distinção quanto à abrangência, os parcelamentos se diferenciam pela natureza dos débitos que os compõem, podendo ser tributários (não-previdenciários), previdenciários ou mistos, devendo-se considerar também os parcelamentos de débitos inscritos em dívida ativa. É possível, ainda, classificar os parcelamentos de acordo com a entidade responsável pela administração dos débitos. Neste caso, há duas categorias: débitos sob a administração da RFB (tributários e previdenciários) e débitos administrados pela PGFN (oriundos da dívida ativa).

Considerando-se as hipóteses de classificação descritas, a análise subsequente leva em conta a natureza dos débitos parcelados e a modalidade de parcelamento. Preliminarmente, cabe notar que, apesar da expressiva superioridade (143,4%, em média) do estoque de parcelamentos não-previdenciários sobre o estoque de natureza previdenciária, a arrecadação líquida em ambas as naturezas é relativamente próxima, em termos de volume de recursos (diferença média de 23,0%). A tabela abaixo apresenta os dados de arrecadação e estoque de acordo com a natureza dos parcelamentos:

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados

(em R$ milhões)

Parcelamentos	2007			2008		
	Arrecadação Líquida (1) **A**	**Valores em Estoque** (2) **B**	**(A/B) %**	**Arrecadação Líquida** (1) **A**	**Valores em Estoque** (2) **B**	**(A/B) %**
Não-Previdenciários	7.013,8	120.687,1	5,8	8.966,1	117.037,9	7,7
Previdenciários	6.839,7	47.265,6	14,5	6.160,5	50.378,7	12,2
Total	**13.853,5**	**167.952,8**	**8,2**	**15.126,6**	**167.416,5**	**9,0**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

(1) Arrecadação até 31/12, considerando as deduções decorrentes de compensações, retificações e restituições

(2) Valor total do estoque em 31/12

Observa-se que o estoque consolidado permaneceu praticamente estável, mesmo com a elevação do percentual de realização da receita de 8,2% para 9,0%. Tal fato indica que, embora o instrumento do parcelamento possa contribuir para a recuperação de créditos, o incremento das receitas e a consequente redução do estoque a arrecadar dependem de outras variáveis, dentre as quais a fiscalização efetiva por parte do órgão arrecadador.

Parcelamentos Não-Previdenciários

Na tabela a seguir, estão demonstrados os valores arrecadados (arrecadação líquida) e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2007 e 2008, relativamente aos débitos de natureza não-previdenciária, destacando-se o montante abrangido em cada modalidade de parcelamento:

Arrecadação e Estoque dos Créditos Não-Previdenciários

(em R$ milhões)

Parcelamentos	2007			2008		
	Arrecadação Líquida (1) **A**	**Valores em Estoque** (2) **B**	**(A/B) %**	**Arrecadação Líquida** (1) **A**	**Valores em Estoque** (2) **B**	**(A/B) %**
Convencional	2.025,6	9.607,7	21,1	3.222,8	12.584,4	25,6
Refis (3)	726,1	39.795,0	1,8	786,3	32.903,6	2,4
Paes (3)	2.630,7	30.212,2	8,7	2.558,7	26.992,0	9,5
Paex	1.533,1	41.072,3	3,7	2.160,9	40.865,1	5,3
120 meses	609,7	10.391,3	5,9	804,6	10.151,5	7,9

Parcelamentos	2007			2008		
	Arrecadação Líquida (1) A	Valores em Estoque (2) B	(A/B) %	Arrecadação Líquida (1) A	Valores em Estoque (2) B	(A/B) %
130 meses (3)	923,4	30.680,9	3,0	1.356,3	30.713,6	4,4
Simples Nacional	97,5	-	-	231,4	3.424,8	6,8
Timemania	0,8	-	-	6,0	267,9	2,2
Total	**7.013,8**	**120.687,1**	**5,8**	**8.966,1**	**117.037,9**	**7,7**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

(1) Arrecadação até 31/12, considerando as deduções decorrentes de compensações, retificações e restituições

(2) Valor total do estoque em 31/12

(3) Tais parcelamentos englobam débitos administrados pela RFB e em procuradoria (PGFN)

Em termos consolidados, a comparação com o exercício anterior revela pequena redução (3,0%) no volume em estoque, devendo-se ressalvar, no entanto, a indisponibilidade, no exercício de 2007, de informações relativas aos parcelamentos "Simples Nacional" e "Timemania".

O crescimento da arrecadação líquida foi de 27,8%. Todavia, ao atentar para materialidade da arrecadação frente ao volume do estoque, percebe-se que, tanto em 2007 quanto em 2008, o percentual de realização da receita manteve- se em nível consideravelmente baixo: 5,8% e 7,7%, respectivamente.

Ainda em relação aos valores agregados, cabe destacar que, a exemplo do exercício anterior, a arrecadação líquida de tais parcelamentos em 2008 correspondeu a apenas 3,5% do total das receitas tributárias arrecadadas, que somaram R$ 253,6 bilhões. Por outro lado, o montante em estoque apurado ao final do exercício é equivalente a 46,1% da arrecadação tributária do ano. Não obstante a presente análise restringir-se a dois exercícios, os dados indicam potencial de maior incremento das receitas tributárias via parcelamento, haja vista o expressivo montante em estoque.

No que tange à arrecadação de cada modalidade, merece destaque o parcelamento **convencional**, regido pela Lei nº 10.522/2002, que abrange pessoas físicas e jurídicas e contempla débitos não declarados, declarados ou, ainda, lançados de ofício, tendo como limite para quitação o prazo máximo de 60 meses.

Mesmo não figurando entre os estoques de maior vulto, os recursos arrecadados em 2008 no âmbito do parcelamento **convencional** totalizaram R$ 3,2 bilhões, maior arrecadação líquida entre os parcelamentos não-previdenciários. O percentual de realização da receita, da ordem de 25,6%, também foi o mais elevado em comparação com as demais modalidades.

Por sua vez, o Programa de Recuperação Fiscal – Refis, instituído pela Lei nº 9.964/2000, destina-se à regularização de débitos de pessoas jurídicas junto à RFB, INSS e PGFN. Abrange débitos constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os retidos e não recolhidos, com vencimento até 29/2/2000.

Constituído por dois tipos de parcelamento, Refis propriamente dito (em que o valor da prestação é apurado com base em percentual da receita bruta do mês imediatamente anterior) e financiamento alternativo (com número máximo de 60 parcelas, estipulado valor mínimo, conforme o regime de tributação da pessoa jurídica), o programa encerrou o ano de 2008 com 12.203 empresas inscritas, cerca de 10% do total de entidades inicialmente recepcionadas.

Em 2008, o percentual de realização da receita do Refis foi o segundo mais baixo entre as modalidades (2,4%), não obstante os valores em estoque terem diminuído 17,3%. Tal situação indica que grande parte do decréscimo do estoque se deveu à exclusão de empresas do programa.

Modalidade com o segundo melhor desempenho em termos de percentual de realização da receita no exercício de 2008 (9,5%), o Parcelamento Especial – Paes, criado pela Lei nº 10.684/2003, abrange débitos de pessoas físicas e jurídicas, vencidos até 28/2/2003, permitindo o parcelamento em até 180 prestações mensais sucessivas. Os valores em estoque no âmbito do Paes não-previdenciário reduziram 10,7% em comparação a 2007. Já a queda na arrecadação líquida foi de aproximadamente 2,7%.

Criado pela Medida Provisória nº 303/2006, o Parcelamento Excepcional – Paex, destinado exclusivamente às pessoas jurídicas, permitiu o parcelamento, em até 130 prestações, de débitos junto à RFB, PGFN e INSS vencidos até 28/2/2003.

Subdividido em duas modalidades, 120 e 130 meses, o Paex apresentou, no ano de 2008, índices de realização da receita superiores aos de 2007. Todavia, o percentual total de realização (5,3%) ainda está aquém do esperado, haja vista o montante em estoque (cerca de R$ 40,8 bilhões, ao final de 2008) ser o de maior materialidade no conjunto dos parcelamentos de débitos não-previdenciários, correspondendo a quase 35% do estoque total.

O parcelamento do Simples Nacional, previsto no art. 79 da Lei Complementar nº 123/2006, com redação dada pela Lei Complementar nº 127/2007, objetivou a regularização de débitos oriundos de fatos geradores ocorridos até 31/5/2007, favorecendo as empresas optantes do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional). No exercício de 2008, a arrecadação líquida correspondeu a 6,8% do valor em estoque.

A Timemania é a mais recente dentre as modalidades de parcelamento de débitos não-previdenciários. Com o advento da Lei nº 11.345/2006, foi instituído concurso de prognóstico com a participação de entidades desportivas da modalidade futebol, às quais foi consignada parte da arrecadação proveniente do referido concurso, com o intuito de que as entidades envolvidas empregassem os recursos na quitação de débitos tributários, previdenciários e relativos ao FGTS.

O prazo máximo do parcelamento da Timemania é de 240 meses, abrangendo débitos vencidos até 15/8/2007, data da publicação do Decreto nº 6.187/2007 (Regulamento da Timemania). No ano de 2008, o percentual de realização da receita deste parcelamento foi de apenas 2,2%.

Paex

Em complemento às informações do Parcelamento Excepcional, cabe mencionar a ocorrência de ressalva e recomendação relacionada a essa modalidade, no Relatório sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2007. Naquela oportunidade, foi constatada a ausência de classificação e contabilização dos recursos arrecadados com tributos referentes aos créditos do Paex, no montante de R$ 411,4 milhões. Recomendou-se promover a correta classificação e contabilização, com vistas a assegurar a devida destinação constitucional e legal dos recursos, com os respectivos acréscimos legais.

Não obstante a análise do cumprimento de tal recomendação estar consubstanciada no capítulo que trata das "Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República de 2007 e Providências Adotadas", adianta-se que, do valor inicialmente mencionado (R$ 411,4 milhões), restam a ser classificados e contabilizados no exercício de 2009 cerca de R$ 13,7 milhões.

Parcelamentos Previdenciários

O quadro abaixo apresenta os dados de arrecadação líquida e estoque relativos aos parcelamentos de débitos de natureza previdenciária. Os valores estão dispostos por modalidade de parcelamento e se referem aos exercícios de 2007 e 2008:

Arrecadação e Estoque dos Créditos Previdenciários

(em R$ milhões)

Parcelamentos (1)	2007			2008		
	Arrecadação Líquida (2) A	Valores em Estoque (3) B	(A/B) %	Arrecadação Líquida (2) A	Valores em Estoque (3) B	(A/B) %
Convencional (4)	4.056,1	7.011,5	57,8	2.528,5	8.254,6	30,6
Paes	975,4	11.731,5	8,3	969,5	10.704,4	9,1
Paex	205,0	3.520,9	5,8	640,1	6.893,2	9,3
Timemania	1,1	-	-	4,9	463,5	1,1
Lei nº 8.641/1993 – Clubes de futebol	1,3	21,0	6,3	0,9	22,2	3,9
Lei nº 9.639/1998 – Estad. e Municípios	1.405,3	22.418,1	6,3	1.777,1	21.539,1	8,3
Lei nº 11.196/2005 – Municípios	195,5	2.562,7	7,6	239,5	2.501,6	9,6
Total	**6.839,7**	**47.265,6**	**14,5**	**6.160,5**	**50.378,7**	**12,2**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

(1) Com exceção da modalidade Convencional, os parcelamentos englobam débitos administrados pela RFB e em procuradoria (PGFN)

(2) Arrecadação até 31/12, considerando as deduções decorrentes de compensações, retificações e restituições

(3) Valor total do estoque em 31/12

(4) Em 2007, a arrecadação do parcelamento Convencional engloba débitos do Paes e Paex administrados pela PGFN

Os totais demonstram que houve diminuição de aproximadamente 10,0% na arrecadação líquida e aumento de 6,6% do montante em estoque (ressalvando-se a indisponibilidade dos dados de estoque da Timemania em 2007). Quanto ao percentual de realização da receita, equivalente a 14,5% em 2007 e 12,2% em 2008, observa-se que os índices são superiores aos apurados no conjunto dos parcelamentos de débitos de natureza tributária.

Adicionalmente, cumpre registrar que, em relação ao total das receitas de contribuições arrecadadas em 2008, da ordem de R$ 381,9 bilhões, a arrecadação dos parcelamentos em tela correspondeu a apenas 1,6% do referido montante, índice próximo ao do exercício anterior (1,9%). De modo análogo, o estoque manteve-se em proporção bem próxima à de 2007, alcançando 13,2% da receita de contribuições auferida no exercício.

Diferentemente da situação constatada no âmbito dos parcelamentos de débitos tributários, os dados aqui descritos evidenciam maior proporcionalidade entre receita e estoque dos créditos de natureza previdenciária. Não obstante, é desejável que se atinja um percentual mais elevado de realização da receita via parcelamento.

No âmbito de cada modalidade, novamente se destaca o parcelamento **convencional**, que apresenta os mais altos índices de realização da receita. Embora os dados de arrecadação de 2007 contemplem débitos do Paes e do Paex inscritos em dívida ativa, fato que contribuiu para o índice de 57,8%, no exercício de 2008 o percentual de 30,6% também é considerado elevado, se comparado aos índices das demais modalidades.

Quanto ao Paes previdenciário, a arrecadação líquida manteve-se praticamente no mesmo patamar. O aumento no percentual de realização da receita, de 8,3% para 9,1%, foi ocasionado pela redução do estoque, em virtude da exclusão de empresas a pedido ou por inadimplência.

No Paex, houve crescimento nas três variáveis: a arrecadação líquida aumentou cerca de três vezes em relação a 2007, os valores em estoque quase dobraram e o percentual de realização da receita subiu de 5,8% para 9,3%. Tal situação é decorrente do processo de consolidação Paex previdenciário promovido pela RFB entre os exercícios de 2007 e 2008.

Com relação ao parcelamento de débitos previdenciários por meio da Timemania, observa-se que tal modalidade registra o menor índice de realização de receita entre os parcelamentos considerados, tendo alcançado apenas 1,1% no exercício de 2008.

O parcelamento da Lei nº 8.641/1993 também se destina à quitação de débitos previdenciários de clubes de futebol, abrangendo débitos junto ao INSS existentes até outubro de 1992. Apesar de ser a modalidade de parcelamento previdenciário vigente há mais tempo e com menor estoque em comparação às demais, seu índice de arrecadação foi de apenas 3,9% em 2008, tendo ainda registrado um acréscimo de 5,7% em seu estoque.

Já a Lei nº 9.639/1998 estabeleceu regime de parcelamento para as dívidas de estados e municípios oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao INSS. A arrecadação é feita por meio de desconto nos valores a serem repassados aos respectivos fundos de participação.

O parcelamento da Lei nº 9.639/1998 conta com o maior volume de recursos a arrecadar: seu estoque, ao final de 2008, representava 42,7% da carteira de parcelamentos previdenciários. A arrecadação líquida cresceu aproximadamente 26,5% em relação ao exercício anterior, atingindo um percentual de realização da receita de 8,3%.

A Lei nº 11.196/2005 trata, em seu capítulo XIV, do parcelamento de débitos dos municípios junto ao INSS, originários de contribuições sociais e correspondentes obrigações acessórias, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, mesmo em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior, não integralmente quitado, ainda que cancelado por falta de pagamento, exceto aqueles parcelados na forma da Lei nº 9.639/1998.

A Medida Provisória nº 457/2009 estendeu o alcance deste parcelamento, que passou a abranger débitos vencidos até 31/1/2009. Em caso de inadimplemento, a Lei nº 11.196/2005 prevê a retenção de recursos do Fundo de Participação dos Municípios suficientes para a quitação, com acréscimo de juros. No exercício de 2008, a arrecadação líquida nesta modalidade aumentou 22,5%, o estoque sofreu ligeira redução (2,4%) e o índice de realização da receita foi de 9,6%.

Débitos com exigibilidade suspensa

Os débitos com exigibilidade suspensa diferem dos parcelamentos de débitos e dos créditos inscritos em dívida ativa em virtude de que, enquanto discutidos, não constituem direito líquido e

certo da União contra o devedor. Com efeito, tal condição é decorrente dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que asseguram ao contribuinte o direito de promover contestação administrativa ou judicial dos débitos contra ele lançados.

No exercício de 2008, os valores contestados totalizaram mais de R$ 430 bilhões, patamar próximo ao do montante registrado em 2007 (em torno de R$ 423 bilhões), conforme evidenciado na tabela a seguir:

Débitos com exigibilidade suspensa

Discriminação	Quant. Processos (em unidades)			Valores (em R$ milhões)		
	2007	2008	%	2007	2008	%
1) Processo Administrativo	**222.741**	**236.793**	**6,3**	**372.432**	**419.376**	**12,6**
1.1) 1ª instância	109.234	85.013	(22,2)	91.316	33.440	(63,4)
1.2) 2ª instância	32.822	80.215	144,4	182.908	274.785	50,2
1.3) aguardando pgto/impug./recurso	80.685	71.565	(11,3)	98.208	111.151	13,2
2) Processo Judicial	**1.083**	**2.004**	**85,0**	**50.844**	**11.401**	**(77,6)**
Total	**223.824**	**238.797**	**6,7**	**423.276**	**430.777**	**1,8**

Fonte: Relatório de Análise da Arrecadação de Receitas Rederais – RFB/MF (com adaptações)

Não obstante o elevado crescimento verificado nos volumes de processos administrativos em 2ª instância (144,4%) e de processos judiciais (85%), observa-se que o quantitativo total de processos aumentou apenas 6,7%. Ademais, houve queda expressiva nos valores discutidos tanto em 1ª instância (63,4%), quanto em âmbito judicial (77,6%).

Dívida ativa

A conta dívida ativa, do grupo realizável a longo prazo, tem por função registrar a movimentação de créditos da União que se tornaram exigíveis. Tais créditos, depois de apurados como líquidos e certos, são inscritos como dívida ativa da União – DAU.

No exercício de 2008, o estoque da dívida ativa apresentou crescimento nominal de 15,9% em comparação ao exercício de 2007, alcançando o montante de R$ 739,6 bilhões, de acordo com as informações da tabela a seguir:

Estoque da Dívida Ativa da União por Órgão e Gestão 2007 e 2008

(em R$)

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2007	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2008	Var %
Justiça Eleitoral	**14000**			**3.475,47**	**-**
Justiça Eleitoral		00001		3.475,47	-
Ministerio do Plan. Orçamento e Gestao	**20113**		**283.040,14**	**-**	**-**
Fundação Instituto Bras. Geografia e Estatística		11301	283.040,14	-	-
Ministerio da Fazenda	**25000**		**483.675.975.016,50**	**735.836.074.933,07**	**52,1%**
MF – Tesouro Nacional		00001	482.354.191.569,92	734.410.129.187,40	52,3%
Comissão de Valores Mobiliários		17202	468.784.622,20	469.795.487,76	0,2%
Superintendência de Seguros Privados		17203	852.998.824,38	956.150.257,91	12,1%
Ministerio da Educacao	**26000**		**828.978.789,37**	**830.227.027,65**	**0,2%**
Centro Federal de Educação Tecn. do Maranhão		15209		531.745,69	-
Universidade Federal Fluminense		15227	848.594,65	1.343.235,29	58,3%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul		15235	2.139.655,93	2.320.632,52	8,5%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		15253	825.619.845,64	825.619.845,64	-
Fundação Universidade Fed. de Mato Grosso do Sul		15269	357.749,15	357.749,15	-
Fundação Joaquim Nabuco		34202	12.944,00	53.819,36	315,8%
Min. do Desenv., Indústrua e Comércio Exterior	**28000**		**256.726.419,46**	**245.117.094,03**	**-4,5%**

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2007	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2008	Var %
Instituto Nac. de Metr. Norm. e Qual. Industrial		18205	249.520.484,56	237.824.107,12	-4,7%
Superintendência da Zona Franca de Manaus		19205	7.205.934,90	7.292.986,91	1,2%
Ministerio de Minas e Energia	**32000**		**57.424.207,85**	**91.816.332,65**	**59,9%**
Agência Nacional do Petróleo		32205	57.424.207,85	91.816.332,65	59,9%
Ministerio da Previdencia Social	**33000**		**152.653.102.719,39**	**1.197.995.957,10**	**-99,2%**
Instituto Nacional do Seguro Social		57202	152.653.102.719,39	1.197.995.957,10	-99,2%
Ministerio da Saude	**36000**		**33.196.816,56**	**45.529.696,07**	**37,2%**
Agência Nacional de Vigilância Sanitária		57202	2.254.507,30	2.254.507,30	-
Agência Nacional de Saude Suplementar		57202	30.942.309,26	43.275.188,77	39,9%
Ministerio dos Transportes	**39000**		**1.133.793,29**	**1.224.318,87**	**8,0%**
Agência Nacional de Transportes Terrestres		39250	1.133.793,29	1.224.318,87	8,0%
Ministerio das Comunicacoes	**41000**		**24.849.839,49**	**24.849.839,49**	**-**
Fundo de Univers dos Serv de Telecomunicações		14902	260.094,77	260.094,77	-
Agência Nacional de Telecomunicações		41231	24.589.744,72	24.589.744,72	-
Ministerio do Meio Ambiente	**44000**		**847.312.277,95**	**1.408.602.641,50**	**66,2%**
Ibama		19211	847.312.277,95	1.408.602.641,50	66,2%
Total Conta 1.2.1.1.00.00 – Dívida Ativa			**638.378.982.920,00**	**739.681.441.315,90**	**15,9%**

Fonte : Siafi Gerencial

Destaca-se, em 2008, o crescimento do saldo do estoque da dívida ativa da União, principalmente, nos seguintes órgãos: Fundação Joaquim Nabuco, vinculada ao Ministério da Educação, que obteve 315,8%, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – Ibama, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com 66,2%, e na Agência Nacional do Petróleo do Ministério de Minas e Energia, com 59,9%.

Houve decréscimo no volume do estoque, no mesmo exercício de 2008, do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, vinculado ao Ministério da Previdência Social, representado pelo percentual de 99,2%, e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, sob supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, no percentual de 4%.

Em razão de análise comparativa realizada no Siafi Gerencial entre os exercícios de 2007 e 2008 foi constatada a existência de diferenças no estoque da dívida ativa, com o conseqüente envio de expediente solicitando os esclarecimentos ao órgão competente do Ministério da Fazenda, objeto do Ofício nº 117/2009 TCU/SEMAG-Gabinete.

Por intermédio do Ofício nº 1.430/2009/SECAD-I/STN/MF aquele órgão informou que as diferenças constatadas no Siafi Gerencial referentes ao Estoque da Dívida Ativa – Conta 122110000, decorrem de registro lançado na conta única 12211.00.00, sem segregação da dívida pela origem do crédito, no exercício 2007, conflitando, a partir de 2008, com a nova sistemática que adotou a segregação da referida dívida ativa e gerou a criação de novas contas.

Isso resultou, em virtude da Lei nº 11.457/2007, que aprovou a Secretaria da Receita Federal do Brasil, na transferência, pelo INSS, dos saldos da dívida ativa tributária previdenciária registrada na conta 12211.02.00 para a conta 12211.04.00, no mês de dezembro, ocasionando o saldo restante de R$ 1,198 trilhão, para esse órgão, no fechamento do exercício de 2008.

Arrecadação da Dívida Ativa – 2008

(em R$)

Ministério		Gestão Executora	Execução da Receita - 2008 Siafi Gerencial	Rel. de Contas do Presidente da República – 2008 (1)	Diferenças
Ministério da Fazenda	00001	Tesouro Nacional	4.261.356.676,08	4.581.775.145,63	(320.418.469,55)
	17202	Com.Valores Mobiliários	8.892.928,27	8.892.928,27	-
	17203	Sup.de Seguros Privados	473.268,36	473.288,65	(20,29)
	17804	Banco Central do Brasil	54.762.565,27	54.762.565,27	-
MDIC	18205	Inmetro	24.552.266,37	24.565.099,18	(12.832,81)
Ministério da Justica	00001	Tesouro Nacional	1.080.627,00	1.076.532,93	4.094,07
Min. de Min e Energia	32263	Dep. Nac de Producao Mineral	2.955.394,18	2.955.394,18	-
Min. da Prev. Social	57202	Inst. Nac do Seguro Social	1.938.396.569,02	1.938.396.569,02	-
Ministério da Saude	00001	Tesouro Nacional	184.008,48	184.008,48	-
Min. do Meio Ambiente	19211	Ibama	1.461,55	1.461,55	-
Total			**6.292.655.764,58**	**6.613.082.993,16**	**(320.427.228,58)**

(1) Dados da arrecadação da Dívida Ativa de 2008 constantes do Relatório das Contas do Presidente de 2008 e ajustados pela CGU-GSCON

No tocante à arrecadação da dívida ativa em 2008, foram observadas diferenças entre os dados da execução financeira do Siafi Gerencial e os números constantes do Relatório de Contas do Presidente da República, sendo a mais significativa pertencente ao Ministério da Fazenda, gestão Tesouro Nacional, na ordem de R$ 320,4 bilhões.

Essas diferenças, segundo a Coordenação Geral de Contas do Governo da Controladoria Geral da União – GSCON-CGU, decorrem das informações constantes da Prestação de Contas do Presidente da República terem sido registradas pelos seus valores brutos, enquanto no Siafi se encontram pelo valor líquido.

Nesse sentido, para fins de melhor transparência das contas, aquele órgão de controle esclareceu que providenciará a elaboração de demonstrativo que possa evidenciar os valores brutos e as respectivas deduções da receita da dívida ativa, disponibilizando os valores discriminados, posteriormente, na internet.

Não sofreram variação nessa modalidade o Banco Central do Brasil (Ministério da Fazenda), o Departamento Nacional de Produção Mineral (Min. de Minas e Energia), o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Min. da Prev. Social) e o Inst. Bas. do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama (Min. do Meio Ambiente).

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa

(em R$ milhões)

Itens	2007	2008	Var. (%)
Arrecadação	6.152,0	6.292,7	**2,3**
Estoque	638.379,0	739.681,4	**15,9**
Arrecadação/Estoque (%)	1,0	0,9	**(11,7)**

Fonte: Siafi Gerencial

A realização da arrecadação da dívida ativa total em 2008 correspondeu a R$ 6,2 bilhões, representando um percentual de 0,9% em relação ao total em estoque de R$ 739,7 bilhões. Se este percentual for comparado com aquele da participação da arrecadação ao estoque em 2007 (1%), verifica-se um decréscimo de 11,7%, evidenciando que a capacidade de recuperação de ativos da União ainda se encontra em torno de 1% do estoque da dívida ativa.

Como se pode verificar na tabela acima, apesar de o resultado da arrecadação total da dívida ativa em 2008 em relação ao ano anterior ter sido positivo, em 2,3%, a variação percentual da realização das receitas ainda é muito inferior ao crescimento do estoque da dívida, que alcançou uma variação de 15,9% em 2008.

3.3.3 Despesas

Neste tópico será utilizado o conceito de "despesa realizada", que abrange a despesa orçamentária que foi efetivamente paga em 2008 mais os restos a pagar inscritos, sejam eles "processados" ou "não-processados". A despesa realizada no exercício de 2008 foi de R$ 1,259 trilhão, o que representou um acréscimo de cerca de 3% em relação ao exercício de 2007.

As despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em 2008, foram aprovadas pela Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008 (LOA 2008), no montante de R$ 1,362 trilhão. Ao final do exercício de 2008, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 1,552 trilhão. A despesa realizada corresponde a 81% do valor total autorizado.

A seguir, serão analisadas as despesas realizadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Os dispêndios referentes ao orçamento das empresas estatais são tratados no subtópico 3.3.6 deste Relatório.

Execução Orçamentária – 2008

(em R$ milhões)

Esfera Orçamentária / Indicador de Resultado Fiscal	LOA 2008	LOA + créditos	Empenhos Emitidos [1]	Valores Pagos (A)	Restos a Pagar - processados[2] (B)	Restos a Pagar não processados (C)	Despesas Realizadas D = A+B+C	% A/D
Orçamento Fiscal	**995.465**	**1.170.530**	**886.750**	**838.965**	**4.875**	**42.909**	**886.750**	**94,6%**
Primário Obrigatório	206.744	217.591	213.461	201.449	2.628	9.383	213.461	94,4%
Primário Discricionário	56.432	68.888	54.549	32.280	1.294	20.974	54.548	59,2%
Primário sem Impacto Fiscal	13.086	12.677	11.214	2.524	103	8.588	11.214	22,5%
Financeiro	719.202	871.374	607.526	602.712	851	3.964	607.526	99,2%
Orçamento da Seguridade Social	**366.803**	**381.417**	**372.103**	**345.661**	**17.183**	**9.248**	**372.092**	**92,9%**
Primário Obrigatório	342.234	354.427	352.417	332.502	16.838	3.077	352.417	94,3%
Primário Discricionário	18.188	20.460	17.357	11.555	342	5.450	17.347	66,6%
Primário sem Impacto Fiscal	738	1.001	954	233	0	721	954	24,4%
Financeiro	5.643	5.530	1.374	1.371	3	0	1.374	99,8%
Total = Fiscal + Seguridade Social	**1.362.268**	**1.551.947**	**1.258.853**	**1.184.626**	**22.058**	**52.157**	**1.258.841**	**94,1%**

Fonte: Siafi

1 – Em 31/12/2008 havia saldo de R$ 11,6 milhões em empenhos a liquidar que não foram inscritos em restos a pagar nem cancelados

2 – Inclui R$ 2,1 bilhões referentes a despesas de pessoal já pagas em 2008, mas consideradas na Inscrição de Restos a Pagar. Valores cancelados em 2009.

Verifica-se que 94% das despesas foram realizadas mediante o efetivo desembolso de recursos financeiros (Valores Pagos), sendo que as demais despesas resultaram da inscrição de restos a pagar processados e não-processados. No entanto, constata-se elevada inscrição em restos a pagar nas despesas classificadas no indicador de resultado como "Primário Discricionário" e "Primário sem Impacto Fiscal". Destaca-se que no Orçamento Fiscal somente 22,5% da despesa classificada como "Primário sem Impacto Fiscal" foi paga dentro do próprio exercício, sendo que o restante foi inscrito em restos a pagar. Do total da despesa realizada em 2008, R$ 74,2 bilhões referem-se a inscrições em restos a pagar processados e não-processados.

Do montante de R$ 1,259 trilhão em empenhos emitidos, verificou-se que em 31/12/2008 havia um saldo de R$ 11,6 milhões na conta 29241.01.01 – Empenhos a Liquidar, referente a empenhos que não foram inscritos em Restos a Pagar e que não tiveram seu cancelamento efetuado, conforme preconiza o Manual Siafi, Macrofunção 02.03.17 – Restos a Pagar. Do montante de empenhos a liquidar que não foram cancelados, 94,2%, ou R$ 10,9 milhões, estão registrados no órgão 25201 – Banco Central do Brasil. Cabe esclarecer que a manutenção do saldo na conta contábil em questão não gerou impacto nos demonstrativos contábeis de 2008, uma vez que a conta não compõe a fórmula dos balanços.

A Coordenação-Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, informou que irá incluir nos procedimentos de encerramento do exercício de 2009 rotina de regularização do saldo da conta contábil.

Despesas por Função

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF nº 42/1999) e serve como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. As despesas realizadas por função no exercício de 2008, em relação ao ano anterior, estão dispostas adiante:

Despesas Realizadas por Função – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Cód	Função	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
01	Legislativa	4.952	0,40	5.307	0,42	7,16
02	Judiciária	16.059	1,31	18.795	1,49	17,04
03	Essencial à Justiça	3.735	0,31	4.572	0,36	22,42
04	Administração	14.105	1,15	14.773	1,17	4,73
05	Defesa Nacional	19.568	1,60	22.471	1,79	14,83
06	Segurança Publica	5.293	0,43	6.581	0,52	24,34
07	Relações Exteriores	1.480	0,12	1.922	0,15	29,83
08	Assistência Social	24.714	2,02	28.845	2,29	16,72
09	Previdência Social	234.375	19,15	258.586	20,54	10,33
10	Saúde	45.723	3,74	50.138	3,98	9,66
11	Trabalho	19.752	1,61	22.695	1,80	14,90
12	Educação	24.353	1,99	28.251	2,24	16,00
13	Cultura	758	0,06	898	0,07	18,50
14	Direitos da Cidadania	947	0,08	1.510	0,12	59,47
15	Urbanismo	4.430	0,36	4.341	0,34	-2,00
16	Habitação	600	0,05	1.045	0,08	74,06
17	Saneamento	1.555	0,13	1.782	0,14	14,56
18	Gestão Ambiental	3.248	0,27	3.754	0,30	15,57
19	Ciência e Tecnologia	4.329	0,35	5.225	0,42	20,70
20	Agricultura	11.345	0,93	9.773	0,78	-13,85
21	Organização Agraria	4.854	0,40	4.522	0,36	-6,83
22	Industria	2.821	0,23	2.279	0,18	-19,20
23	Comercio e Serviços	2.877	0,24	3.375	0,27	17,31
24	Comunicações	906	0,07	531	0,04	-41,35
25	Energia	543	0,04	534	0,04	-1,61
26	Transporte	12.239	1,00	13.114	1,04	7,15
27	Desporto e Lazer	1.415	0,12	964	0,08	-31,88
28	Encargos Especiais	756.822	61,84	742.256	58,96	-1,92
Total		**1.223.798**	**100,00**	**1.258.841**	**100,00**	**2,86**

Fonte: Siafi

As despesas realizadas tiveram incremento de cerca de 3% entre os exercícios de 2007 e 2008. Excluindo, entretanto, as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais consignadas à conta de "Encargos Especiais", houve aumento de 10% das despesas realizadas. De mencionar que essa função representa aproximadamente 59% do total das despesas em 2008, contra 62% em 2007.

Já as despesas com "Previdência Social" representam cerca de 21% do total. Nos 20% restantes, destacam-se as funções "Saúde", "Assistência Social", "Educação", "Trabalho", "Defesa Nacional" e "Judiciária".

As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos foram "Habitação", "Direitos da Cidadania", "Relações Exteriores", "Segurança Pública", "Essencial à Justiça" e "Ciência e Tecnologia". As maiores reduções de gastos ocorreram nas funções "Comunicações", "Desporto e Lazer", "Indústria" e "Agricultura".

O tópico 4.3 deste relatório apresenta de forma detalhada o comportamento das despesas em cada função.

Despesas por Órgão Superior

A classificação institucional demonstra a estrutura administrativa responsável pela programação orçamentária, quais sejam, os órgãos e respectivas unidades orçamentárias na Administração Pública Federal. A evolução das despesas por órgão superior nos anos de 2007 e 2008 está demonstrada a seguir:

Despesas Realizadas por Órgão – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Órgão Superior	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
Câmara dos Deputados	3.143	0,26	3.281	0,26	4,40
Senado Federal	2.565	0,21	2.771	0,22	8,03
Tribunal de Contas da União	1.060	0,09	1.142	0,09	7,73
Subtotal Poder Legislativo	**6.768**	**0,55**	**7.194**	**0,57**	**6,30**
Supremo Tribunal Federal	451	0,04	463	0,04	2,59
Superior Tribunal de Justiça	844	0,07	792	0,06	-6,16
Justiça Federal	13.323	1,09	14.969	1,19	12,36
Justiça Militar	261	0,02	285	0,02	9,22
Justiça Eleitoral	3.162	0,26	4.213	0,33	33,23
Justiça do Trabalho	9.268	0,76	10.440	0,83	12,64
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.149	0,09	1.221	0,10	6,30
Subtotal Poder Judiciário	**28.458**	**2,33**	**32.383**	**2,57**	**13,79**
Presidência da Republica	2.287	0,19	2.929	0,23	28,06
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	5	0,00	6	0,00	14,09
Ministério do Planejamto., Orçamento e Gestão	3.658	0,30	3.085	0,25	-15,68
Advocacia-Geral da União	1.430	0,12	1.909	0,15	33,48
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento	6.572	0,54	7.919	0,63	20,49
Ministério da Ciência e Tecnologia	4.465	0,36	5.364	0,43	20,14
Ministério da Fazenda	732.378	59,84	709.829	56,39	-3,08
Ministério da Educação	35.578	2,91	41.074	3,26	15,45
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	2.602	0,21	1.999	0,16	-23,18
Ministério da Justiça	6.968	0,57	8.260	0,66	18,54
Ministério de Minas e Energia	14.074	1,15	18.481	1,47	31,31
Ministério da Previdência Social	200.816	16,41	221.539	17,60	10,32
Ministério das Relações Exteriores	1.640	0,13	2.092	0,17	27,56
Ministério da Saúde	48.172	3,94	52.736	4,19	9,47

Órgão Superior	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
Ministério do Trabalho e Emprego	30.817	2,52	35.356	2,81	14,73
Ministério dos Transportes	13.161	1,08	13.839	1,10	5,16
Ministério das Comunicações	1.586	0,13	1.284	0,10	-19,03
Ministério da Cultura	824	0,07	970	0,08	17,63
Ministério do Meio Ambiente	1.429	0,12	1.506	0,12	5,35
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.041	0,41	4.693	0,37	-6,91
Ministério do Esporte	1.446	0,12	1.061	0,08	-26,65
Ministério da Defesa	40.678	3,32	45.926	3,65	12,90
Ministério da Integração Nacional	10.067	0,82	11.894	0,94	18,15
Ministério do Turismo	1.799	0,15	2.375	0,19	32,04
Minist. do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	11.047	0,90	12.964	1,03	17,35
Ministério das Cidades	7.405	0,61	7.078	0,56	-4,42
Subtotal Poder Executivo	**1.185.947**	**96,91**	**1.216.164**	**96,61**	**2,55**
Ministério Publico da União	2.626	0,21	3.100	0,25	18,07
Total Geral	**1.223.798**	**100,00**	**1.258.841**	**100,00**	**2,86**

Fonte: Siafi

Das despesas realizadas no exercício de 2008 (R$ 1,258 trilhão), 96,6% referem-se ao Poder Executivo; 2,6%, ao Poder Judiciário; 0,6% ao Poder Legislativo e 0,2% ao Ministério Público da União. Na tabela "Despesas Realizadas por Órgão" estão considerados os valores de despesa efetivamente realizada em cada órgão, isto é, foram desconsiderados os créditos orçamentários transferidos a unidades de outros órgãos superiores, e considerados os empenhos relativos a créditos recebidos de unidades vinculadas a outros órgãos superiores.

Assim, por exemplo, estão sendo considerados no Ministério da Previdência Social os créditos transferidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para pagamento do Benefício de Prestação Continuada, como também estão sendo computadas na Justiça Federal os créditos transferidos por outros órgãos para pagamento de sentenças judiciais.

Vale ressaltar o elevado montante de despesas dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que respondem por 74% das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social. São dispêndios efetuados principalmente com operações oficiais de crédito, pagamento de serviço da dívida pública interna e externa, refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, transferências constitucionais, além das despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários.

Em termos de aumento de despesas, merecem destaque a Advocacia-Geral da União (33,5% - referente à elevação das despesas com pessoal), a Justiça Eleitoral (33,2%), o Ministério do Turismo (32%), o Ministério de Minas e Energia (31,3%), e a Presidência da República (28,1%). Ocorreram reduções expressivas nos gastos do Ministério do Esporte (26,6%), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (23,2%), do Ministério das Comunicações (19%), e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (15,7%).

Despesas por Natureza e Grupo de Despesa

As despesas realizadas no biênio 2007/2008, relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir:

Despesas Realizadas por Natureza e Grupo de Despesa – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Cód.	Grupo de Despesa	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
1	Pessoal e Encargos Sociais	126.878	10,37	144.484	11,48	13,88
2	Juros e Encargos da Dívida	140.312	11,47	110.193	8,75	-21,47
3	Outras Despesas Correntes	419.918	34,31	477.814	37,96	13,79
Subtotal Despesas Correntes		**687.108**	**56,15**	**732.491**	**58,19**	**6,61**
4	Investimentos	34.027	2,78	36.211	2,88	6,42
5	Inversões Financeiras	30.786	2,52	41.170	3,27	33,73
6	Amortização/Refinanciamento da Dívida	471.877	38,56	448.970	35,67	-4,85
Subtotal Despesas Capital		**536.690**	**43,85**	**526.350**	**41,81**	**-1,93**
Total Geral		**1.223.798**	**100,00**	**1.258.841**	**100,00**	**2,86**

Fonte: Siafi

Merece destaque o comportamento das despesas com "Juros e Encargos da Dívida" e com "Amortização/Refinanciamento da Dívida", que sofreram redução de 21,47% e 4,85%, respectivamente. A redução com despesas com amortização foi tal que, não obstante tenha havido incremento em relação ao ano anterior nos grupos Investimentos (6,42%) e Inversões Financeiras (33,73%), o total das despesas de capital decresceu 1,93%. De consignar que o tema dívida pública será tratado no subtópico 2.5 deste Relatório.

Nos subtópicos seguintes, avaliam-se as despesas realizadas nos grupos de despesa "Pessoal e Encargos Sociais", "Outras Despesas Correntes" (com destaque para "Terceirização") e "Investimentos".

Despesas com Pessoal

A discriminação dos gastos com pessoal por elemento de despesa, nos exercícios de 2007 e 2008, está demonstrada abaixo:

Despesas Realizadas – Pessoal e Encargos Sociais por Elemento de Despesa – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Cód.	Elemento de Despesa	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
01	Aposentadorias e Reformas	32.935	25,96	36.996	25,61	12,33
03	Pensões	18.082	14,25	20.550	14,22	13,65
04	Contratação por Tempo Determinado	409	0,32	405	0,28	-0,95
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	157	0,12	132	0,09	-15,68
08	Outros Benefícios Assistenciais	101	0,08	109	0,08	7,65
09	Salário-Família	1	0,00	1	0,00	-6,85
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil	45.713	36,03	52.878	36,60	15,67
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	10.341	8,15	12.205	8,45	18,02
13	Obrigações Patronais	9.273	7,31	10.566	7,31	13,94
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	487	0,38	656	0,45	34,85
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	949	0,75	1.082	0,75	14,00
34	Out. Desp. Pes. Dec. de Contr. Terceirização	1	0,00	1	0,00	-19,98
41	Contribuições	48	0,04	40	0,03	-16,04
67	Depósitos Compulsórios	44	0,03	66	0,05	49,62
91	Sentenças Judiciais	4.878	3,84	5.386	3,73	10,41
92	Despesas de Exercícios Anteriores	3.025	2,38	2.955	2,04	-2,34
94	Indenizações Trabalhistas	110	0,09	110	0,08	0,16
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	324	0,26	347	0,24	7,08
Total		**126.878**	**100,00**	**144.484**	**100,00**	**13,88**

Fonte: Siafi

No total, as despesas realizadas com pessoal e encargos sociais cresceram 13,9% em relação ao ano anterior. Os principais itens responsáveis, em termos absolutos, por essa elevação, são "Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil" (com aumento de R$ 7,2 bilhões); "Aposentadorias e Reformas" (aumento de R$ 4,1 bilhões); "Pensões" (aumento de R$ 2,5 bilhões) e "Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar" (aumento de R$ 1,9 bilhão).

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da Administração Pública Federal no biênio 2007/2008 está apresentada a seguir:

Despesas Realizadas – Pessoal e Encargos Sociais por Órgão – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Órgão	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
Câmara dos Deputados	2.556	2,01	2.664	1,84	4,20
Senado Federal	2.128	1,68	2.322	1,61	9,10
Tribunal de Contas da União	937	0,74	990	0,68	5,63
Subtotal Poder Legislativo	**5.621**	**4,43**	**5.975**	**4,14**	**6,29**
Supremo Tribunal Federal	236	0,19	263	0,18	11,58
Superior Tribunal de Justiça	714	0,56	647	0,45	-9,31
Justiça Federal	6.177	4,87	7.661	5,30	24,03
Justiça Militar	229	0,18	248	0,17	8,10
Justiça Eleitoral	2.319	1,83	2.891	2,00	24,66
Justiça do Trabalho	8.288	6,53	9.382	6,49	13,20
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	962	0,76	1.049	0,73	9,06
Subtotal Poder Judiciário	**18.924**	**14,92**	**22.141**	**15,32**	**17,00**
Presidência da Republica	812	0,64	1.151	0,80	41,79
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	3	0,00	3	0,00	21,76
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.022	1,59	2.376	1,64	17,54
Advocacia-Geral da União	1.288	1,02	1.685	1,17	30,81
Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	2.700	2,13	3.052	2,11	13,05
Ministério da Ciência e Tecnologia	904	0,71	1.161	0,80	28,41
Ministério da Fazenda	18.210	14,35	19.995	13,84	9,80
Ministério da Educação	15.018	11,84	17.075	11,82	13,70
Minist. do Desenv., Ind.e Comercio	303	0,24	354	0,24	16,84
Ministério da Justiça	4.666	3,68	5.348	3,70	14,60
Ministério de Minas e Energia	407	0,32	488	0,34	19,85
Ministério da Previdência Social	7.183	5,66	7.583	5,25	5,58
Ministério das Relações Exteriores	671	0,53	830	0,57	23,73
Ministério da Saúde	8.241	6,49	9.418	6,52	14,29
Ministério do Trabalho e Emprego	1.699	1,34	1.856	1,28	9,29
Ministério dos Transportes	2.066	1,63	2.228	1,54	7,82
Ministério das Comunicações	861	0,68	943	0,65	9,53
Ministério da Cultura	237	0,19	281	0,19	18,52
Ministério do Meio Ambiente	813	0,64	878	0,61	8,04
Ministério do Desenvolvimento Agrário	611	0,48	708	0,49	15,94
Ministério do Esporte	14	0,01	17	0,01	19,61
Ministério da Defesa	30.775	24,26	35.437	24,53	15,15
Ministério da Integração Nacional	541	0,43	618	0,43	14,15
Ministério do Turismo	36	0,03	41	0,03	12,14
Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	22	0,02	29	0,02	32,16
Ministério das Cidades	270	0,21	304	0,21	12,66
Subtotal Poder Executivo	**100.372**	**79,11**	**113.860**	**78,80**	**13,44**
Ministério Publico da União	1.961	1,55	2.509	1,74	27,92
Total	**126.878**	**100,00**	**144.484**	**100,00**	**13,88**

Fonte: Siafi

O Poder Executivo, que é o principal executor dos serviços públicos, concentra 78,8% dos gastos com pessoal em 2008. O Ministério da Defesa, que concentra todos os militares da União, responde por 24,5% das despesas com pessoal da União. Outras parcelas expressivas, os Ministérios da Fazenda e da Educação representaram, respectivamente, 13,8% e 11,8% do total do ano.

Comparando com os valores de 2007, os Órgãos que apresentaram maior aumento foram Presidência da República (41,8% – com variações mais expressivas na Controladoria-Geral da União e no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (32,2%) e Advocacia-Geral da União (30,8%).

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, transferências a estados e municípios e custeio.

A discriminação dos dispêndios por elemento de despesa nos exercícios de 2007 e 2008 encontra-se consolidada no quadro a seguir:

Outras Despesas Correntes por Elemento de Despesa – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Cód	Elemento de Despesa	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
01	Aposentadorias e reformas	115.278	27,45	129.374	27,08	12,23
03	Pensões	43.171	10,28	48.353	10,12	12,00
04	Contratação por tempo determinado	518	0,12	266	0,06	-48,69
05	Outros benefícios previdenciários	19.264	4,59	17.736	3,71	-7,93
06	Beneficio mensal ao deficiente e ao idoso	13.468	3,21	15.640	3,27	16,13
08	Outros benefícios assistenciais	191	0,05	226	0,05	18,13
10	Outros benefícios de natureza social	17.925	4,27	20.694	4,33	15,45
14	Diárias - pessoal civil	537	0,13	560	0,12	4,40
15	Diárias - pessoal militar	84	0,02	100	0,02	19,26
18	Auxilio financeiro a estudantes	1.418	0,34	1.645	0,34	15,99
19	Auxílio-fardamento	21	0,01	28	0,01	29,81
20	Auxilio financeiro a pesquisadores	348	0,08	510	0,11	46,40
27	Enc.p/ honra de avais, garant.,seg. e sim.	110	0,03	10	0,00	-90,89
28	Remun. de Cotas de Fundos Autárquicos	343	0,08	0	0,00	-
30	Material de consumo	6.868	1,64	7.289	1,53	6,12
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outr.	14	0,00	36	0,01	153,25
32	Material de distribuição gratuita	1.094	0,26	1.207	0,25	10,36
33	Passagens e despesas com locomoção	637	0,15	855	0,18	34,30
35	Serviços de consultoria	100	0,02	193	0,04	92,62
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	949	0,23	1.197	0,25	26,20
37	Locação de mão-de-obra	2.488	0,59	2.833	0,59	13,89
38	Arrendamento mercantil	0	0,00	0	0,00	12,71
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	18.814	4,48	19.857	4,16	5,54
41	Contribuições	38.210	9,10	44.975	9,41	17,70
43	Subvenções sociais	156	0,04	172	0,04	10,41
45	Equalização de preços	5.942	1,42	3.065	0,64	-48,43
46	Auxílio-alimentação	1.726	0,41	1.812	0,38	4,98
47	Obrigações tributárias e contributivas	299	0,07	333	0,07	11,38
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	9.103	2,17	11.207	2,35	23,11
49	Auxílio-transporte	512	0,12	640	0,13	25,04
67	Depósitos compulsórios	5	0,00	4	0,00	-13,31

Cód	Elemento de Despesa	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
81	Distribuição de receitas	106.402	25,34	133.645	27,97	25,60
91	Sentenças judiciais	6.565	1,56	6.718	1,41	2,32
92	Despesas de exercícios anteriores	3.523	0,84	1.551	0,32	-55,98
93	Indenizações e restituições	3.654	0,87	5.012	1,05	37,14
95	Indenização p/execução trab. de campo	180	0,04	72	0,01	-60,17
Total		**419.918**	**100,00**	**477.814**	**100,00**	**13,79**

Fonte: Siafi

De mencionar que os elementos de despesa "01" (aposentadorias e reformas) e "03" (pensões), constantes da tabela anterior, referem-se a benefícios previdenciários pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o que explica constarem do grupo "Outras Despesas Correntes". Esses mesmos elementos, quando se trata de gastos de pessoal da Administração, referem-se a benefícios previdenciários pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e ficam inseridos no grupo "Pessoal e Encargos Sociais", já analisado.

Os dispêndios a título de "Outras Despesas Correntes" aumentaram 13,8% no período. A participação dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, no exercício de 2008, foi de 38%, quase quatro pontos percentuais superior à registrada em 2007. Destacam-se os gastos com benefícios previdenciários (elementos de despesa 01, 03 e 05), assistenciais (elementos de despesa 06 e 08) e outros benefícios de natureza social (elemento de despesa 10), que respondem por 48,6% da despesa. É também significativa a distribuição de receitas a outras esferas de governo (28%), além das despesas com contribuições (9,4%). Necessário esclarecer que despesas com contribuições referem-se basicamente a transferências voluntárias a estados, municípios e instituições privadas, e não a pagamentos de contribuições sociais, como poderia parecer à primeira vista.

Os gastos realizados a título de "Despesas com Serviços de Terceiros" abrangem, em conjunto, cerca de 5% dos gastos, ou R$ 24,1 bilhões, daquele grupo de despesa. Esses gastos cresceram 7,7% em relação a 2007, e compreendem os seguintes elementos:

- serviços de consultorias;
- outros serviços de terceiros – pessoa física;
- locação de mão-de-obra;
- outros serviços de terceiros – pessoa jurídica.

Terceirização na Administração Pública

As despesas com serviços de terceiros compreendem as despesas com terceirização, que consistem em contratações de terceiros para a realização de atividades fora da área fim do órgão/empresa.

Cumpre ressaltar que, para fins de limite de despesa com pessoal, devem ser computadas, na forma do § 1º do art. 18 da LRF, as despesas com contratos de terceirização para substituição de mão-de-obra, nos termos definidos pelo art. 94 da Lei nº 11.514/2007 (LDO 2008).

A tabela seguinte demonstra a despesa realizada com o pagamento de serviços terceirizados, por órgão superior, conforme adaptação da metodologia que vem sendo utilizada no Relatório das Contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União.

Despesa com Terceirização por Órgão Superior – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Órgão	Terceirização 2007 (A)	Terceirização 2008 (B)	% A/B	Despesa de Pessoal 2008 (C)	% B/C
Câmara dos Deputados	102	113	10,53	2.664	4,23
Senado Federal	143	163	13,70	2.322	7,00
Tribunal de Contas da União	26	34	30,76	990	3,46
Subtotal Poder Legislativo	**271**	**309**	**14,15**	**5.975**	**5,18**
Supremo Tribunal Federal	79	79	0,99	263	30,12
Superior Tribunal de Justiça	34	45	31,87	647	6,97
Justiça Federal	294	304	3,69	7.661	3,97
Justiça Militar	7	10	39,92	248	4,00
Justiça Eleitoral	158	263	66,67	2.891	9,08
Justiça do Trabalho	184	211	14,41	9.382	2,25
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	44	52	18,59	1.049	4,94
Subtotal Poder Judiciário	**799**	**964**	**20,66**	**22.141**	**4,35**
Presidência da Republica	134	119	-11,33	1.151	10,33
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	0	0	18,49	3	4,86
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	185	191	2,97	2.376	8,02
Advocacia-Geral da União	54	73	33,96	1.685	4,32
Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	196	238	21,20	3.052	7,80
Ministério da Ciência e Tecnologia	283	301	6,11	1.161	25,91
Ministério da Fazenda	1.589	1.688	6,20	19.995	8,44
Ministério da Educação	2.091	2.284	9,22	17.075	13,38
Minist. do Desenv., Ind.e Comercio	202	216	7,04	354	61,23
Ministério da Justiça	289	352	21,93	5.348	6,59
Ministério de Minas e Energia	251	242	-3,74	488	49,61
Ministério da Previdência Social	742	746	0,51	7.583	9,83
Ministério das Relações Exteriores	234	331	41,57	830	39,85
Ministério da Saúde	1.031	1.046	1,42	9.418	11,10
Ministério do Trabalho e Emprego	229	251	9,59	1.856	13,54
Ministério dos Transportes	297	565	89,97	2.228	25,34
Ministério das Comunicações	127	93	-26,48	943	9,90
Ministério da Cultura	110	131	18,81	281	46,62
Ministério do Meio Ambiente	172	194	12,54	878	22,07
Ministério do Desenvolvimento Agrário	96	179	86,39	708	25,31
Ministério do Esporte	171	51	-70,42	17	300,19
Ministério da Defesa	1.038	1.236	19,06	35.437	3,49
Ministério da Integração Nacional	99	115	16,69	618	18,62
Ministério do Turismo	35	47	33,09	41	114,73
Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	39	50	27,73	29	170,90
Ministério das Cidades	149	161	8,01	304	53,11
Subtotal Poder Executivo	**9.846**	**10.899**	**10,69**	**113.860**	**9,57**
Ministério Publico da União	124	147	18,06	2.509	5,84
Total	**11.041**	**12.319**	**11,58**	**144.484**	**8,53**

Fonte: Siafi

Da análise da relação entre a execução de despesas com terceirização e com pessoal verifica-se que no Poder Executivo há a maior proporção de gastos com terceirização, representando 9,6% dos gastos com pessoal.

Considerando os gastos com terceirização nos órgãos superiores em comparação com as despesas de pessoal destacam-se o Ministério do Esporte e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cuja despesa com terceirização foi mais de duas vezes e meia superior à despesa com pessoal.

Na tabela a seguir estão discriminadas as despesas realizadas com terceirização por natureza de despesa:

Despesa com Terceirização por Natureza de Despesa Detalhada – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Código	Título	2007	2008	% Total 2008	% 2008/2007
33903500	**Serviços de Consultoria**	**85**	**175**	**1,42**	**106,65**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	85	175	1,42	106,72
33903596	Serviços de Consultoria - Pagto Antecipado	0	0	0,00	-59,99
33903599	Outros Serviços de Consultoria	0	0	0,00	263,00
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**545**	**731**	**5,93**	**34,19**
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	157	168	1,37	7,44
33903607	Estagiários	93	198	1,61	112,09
33903610	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	41	44	0,36	6,91
33903618	Manutenção e Conserv. de Equipamentos	2	2	0,01	11,33
33903619	Vigilância Ostensiva	0	0	0,00	-27,93
33903620	Manutenção e Conserv. de Veículos	1	1	0,00	-15,64
33903621	Manut. e Cons .de B. Móveis de Outras Naturezas	1	1	0,01	15,01
33903622	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	6	6	0,05	-1,03
33903624	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	3	3	0,03	11,46
33903625	Serviços de Limpeza e Conservação	2	2	0,01	-8,87
33903626	Serviços Domésticos	0	0	0,00	13,39
33903627	Serviços de Comunicação em Geral	0	0	0,00	-6,38
33903634	Serviços de Perícias Medicas por Benefícios	0	0	0,00	9,21
33903635	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	237	304	2,47	28,27
33903689	Manutenção de Repartições - Serviço Exterior	1	0	0,00	-79,76
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**2.486**	**2.830**	**22,97**	**13,84**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	938	1.118	9,07	19,21
33903702	Limpeza e Conservação	614	663	5,38	7,91
33903703	Vigilância Ostensiva	703	785	6,38	11,75
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	138	151	1,22	9,13
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	68	82	0,66	19,29
33903706	Manutenção e Conservação de Bens Móveis	17	19	0,15	13,66
33903707	Serviços de Brigada de Incêncio	8	13	0,10	57,12
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**7.925**	**8.583**	**69,68**	**8,30**
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.439	1.519	12,33	5,57
33903908	Manutenção de Software	119	129	1,04	8,03
33903913	Perícias Técnicas - Justiça Gratuita	1	1	0,01	-29,90
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	861	1.015	8,24	17,85
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	372	345	2,80	-7,32
33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	109	125	1,01	14,32
33903920	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	60	61	0,49	1,00
33903942	Serviços de Caráter Secreto ou Reservado	21	18	0,15	-13,00
33903946	Serviços Domésticos	23	29	0,23	26,74
33903954	Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar	2	2	0,02	16,72
33903956	Serv. de Perícia Médica/Odontolog P/Benefícios	1	1	0,01	56,77
33903957	Serviços de Proc. de Dados	2.475	2.512	20,39	1,48
33903961	Serviços de Socorro e Salvamento	15	16	0,13	7,21
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	737	701	5,69	-4,88
33903973	Transporte de Servidores	104	110	0,90	5,72
33903977	Vigilância Ostensiva	214	245	1,99	14,15
33903978	Limpeza e Conservação	260	307	2,49	17,93
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	1.010	1.265	10,27	25,18
33903989	Manutenção de Repartições - Serviço Exterior	37	54	0,44	44,94
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	64	130	1,06	102,07
Total		**11.041**	**12.319**	**100,00**	**11,58**

Fonte: Siafi

Em relação a 2007 as despesas com terceirização tiveram crescimento de 11,7%, percentual compatível com o crescimento do total das despesas do grupo "outras despesas correntes", que foi de 13,8%. No entanto, considerando as despesas com terceirização por natureza da despesa detalhada, verifica-se um incremento de mais de 107% nas despesas com serviços de consultoria, destacando-se os contratos celebrados pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (R$ 41,3 milhões) e pelo Ministério do Esporte (R$ 27,2 milhões). Ocorreram, também, elevações substanciais nas despesas com contratação de "Estagiários" (112%) e com "Manutenção e Conservação de Equipamentos de Processamento de Dados" (102%).

Ressalta-se que cerca de 60% da despesa com terceirização concentra-se nos itens "Serviços de Proc. de Dados" (20%), "Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional" (19% – 33903701 e 33903979), "Serviços Técnicos Profissionais" (12%) e Manutenção e Conservação de Bens imóveis (8%).

O Tribunal de Contas da União vem, reiteradamente, abordando o tema terceirização, como demonstram diversas decisões recentes, a exemplo dos Acórdãos n^{os} 864/2005, 2.147/2005, 1.823/2006, 2.624/2007, 2.105/2008 e 2.720/2008, todos do Plenário. Convém registrar que, em resposta às deliberações do TCU, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão editou a Instrução Normativa nº 2/2008 que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

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, equipamentos e material permanente. A partir de 2007, devido sobretudo à implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, foi consideravelmente ampliado o valor de investimentos do orçamento fiscal e da seguridade social.

Historicamente, as despesas com investimentos têm sido contingenciadas. Isso decorre da necessidade de gerar superávit primário e da impossibilidade de a limitação de empenho e movimentação financeira alcançar despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida. Não obstante o acréscimo nas despesas com investimentos, o valor gasto representou aproximadamente 76% da dotação prevista para o grupo de despesa, conforme a tabela a seguir:

Despesas com Investimentos (Previsão e Realização) – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Exercício	Dotação Autorizada (A)	Despesa Realizada (B)	B/A	Valores Pagos (C)	C/B
2007	42.068	34.027	80,9%	8.621	25,3%
2008	47.864	36.211	75,7%	8.941	24,7%
2008/2007	13,8%	6,4%		3,7%	

Fonte: Siafi

A dotação autorizada em 2008 foi 13,8% superior ao montante de 2007, sendo que a despesa realizada sofreu acréscimo de 6,4%. Da despesa realizada de R$ 36,2 bilhões em 2008, foram pagos somente R$ 8,9 bilhões, ou 24,7%, sendo que R$ 26,4 bilhões, ou 73%, referem-se à inscrição de

restos a pagar não-processados, despesas que deverão ser liquidadas no transcorrer de 2009. Caso contrário, serão canceladas, ou terão sua vigência prorrogada.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por órgão em 2007 e 2008:

Despesas com Investimentos por Poder e Órgão Superior – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Órgão Superior	2007	% Total	2008	% Total	% 2008/2007
Câmara dos Deputados	43	0,14	53	0,15	24,28
Senado Federal	46	0,21	19	0,05	-57,87
Tribunal de Contas da União	29	0,04	52	0,14	75,44
Subtotal Poder Legislativo	**119**	**0,39**	**125**	**0,34**	**5,07**
Supremo Tribunal Federal	79	0,13	65	0,18	-17,39
Superior Tribunal de Justiça	18	0,02	11	0,03	-38,44
Justiça Federal	223	0,89	172	0,47	-22,94
Justiça Militar	4	0,02	5	0,01	10,51
Justiça Eleitoral	172	0,64	317	0,88	84,40
Justiça do Trabalho	190	0,93	178	0,49	-6,42
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	52	0,21	27	0,08	-48,14
Subtotal Poder Judiciário	**738**	**2,86**	**774**	**2,14**	**4,94**
Presidência da Republica	457	0,43	701	1,93	53,19
Gabinete da Vice-Presidência da República	0	0	0	0,00	-88,23
Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	42	0,8	34	0,09	-18,46
Advocacia-Geral da União	18	0,05	61	0,17	234,36
Min. da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	493	1,67	606	1,67	23,02
Ministério da Ciência e Tecnologia	844	4,18	1.004	2,77	18,94
Ministério da Fazenda	192	1,56	107	0,30	-44,17
Ministério da Educação	2.851	5,82	3.097	8,55	8,62
Minist. do Desenvolvimento, Ind. e Comercio	187	0,31	61	0,17	-67,43
Ministério da Justiça	872	3,67	1.152	3,18	32,00
Ministério de Minas e Energia	33	0,18	28	0,08	-15,32
Ministério da Previdência Social	70	0,58	134	0,37	91,96
Ministério das Relações Exteriores	23	0,14	42	0,12	82,93
Ministério da Saúde	2.801	10,6	2.554	7,05	-8,82
Ministério do Trabalho E Emprego	45	0,14	37	0,10	-17,65
Ministério dos Transportes	9.044	23,94	8.320	22,98	-8,01
Ministério das Comunicações	163	0,2	17	0,05	-89,30
Ministério da Cultura	141	0,58	103	0,28	-26,96
Ministério do Meio Ambiente	46	0,46	51	0,14	11,36
Ministério do Desenvolvimento Agrário	719	2,55	627	1,73	-12,86
Ministério do Esporte	578	2,2	646	1,78	11,77
Ministério da Defesa	3.212	11,14	4.102	11,33	27,68
Ministério da Integração Nacional	3.303	5,43	3.910	10,80	18,40
Ministério do Turismo	1.274	5,65	1.717	4,74	34,77
Ministério da Assistência Social	182	0,86	179	0,49	-1,99
Ministério das Cidades	5.395	13,04	5.890	16,27	9,18
Subtotal Poder Executivo	**32.986**	**96,21**	**35.179**	**97,15**	**6,65**
Ministério Publico da União	184	0,55	133	0,37	-27,97
Total	**34.027**	**100,00**	**36.211**	**100,00**	**6,42**

Fonte: Siafi

Cerca de 82% dos investimentos, no exercício de 2008, concentraram-se no Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades, Ministério da Defesa, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, e Ministério do Turismo. Destacam-se os investimentos nas subfunções "Transporte Rodoviário" e "Transporte Ferroviário" no Ministério

dos Transportes, nas subfunções "Infraestrutura Urbana" e "Saneamento Básico Urbano", no Ministério das Cidades, na subfunção "Defesa Aérea" no Ministério da Defesa, na subfunção "Recursos Hídricos" no Ministério da Integração Nacional, nas subfunções "Saneamento Básico Urbano" e "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" no Ministério da Saúde, na subfunção "Ensino Superior" no Ministério da Educação, e na subfunção "Turismo" no Ministério do Turismo.

Os maiores incrementos nos investimentos em termos relativos foram verificados na Advocacia-Geral da União (234%, com destaque para implantação da "Advocacia Pública Eletrônica"), no Ministério da Previdência Social (92%), na Justiça Eleitoral (84%), no Ministério das Relações Exteriores (83%) e no Tribunal de Contas da União (75%). Em números absolutos, destaca-se a elevação nos gastos do Ministério da Defesa, Ministério da Integração Nacional, Ministério das Cidades, e Ministério do Turismo, que juntos investiram R$ 2,4 bilhões a mais do que no ano anterior.

As maiores reduções de investimentos em 2008 ocorreram no Ministério dos Transportes (R$ 724 milhões), no Ministério da Saúde (R$ 247 milhões), no Ministério das Comunicações (R$ 145 milhões), e no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (R$ 126 milhões).

Projeto Piloto de Investimentos – PPI

O "Projeto Piloto de Investimentos" é um conjunto de projetos de infraestrutura com vistas a assegurar o desenvolvimento do País (rodovias, metrôs, ferrovias, portos, perímetros de irrigação, prospecção de petróleo, etc.). Os recursos destinados a esses projetos podem ser abatidos do cálculo do resultado primário, conforme autorização legal.

Cabe registrar que todos os projetos do PPI estão inseridos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. O demonstrativo a seguir apresenta a realização das despesas orçamentárias em 2008 do Projeto Piloto comparada à sua dotação autorizada:

Despesas Realizadas do Projeto Piloto de Investimentos – Exercício de 2008

(em R$ milhões)

Órgão Superior da UO	Programa	Dotação Autorizada (A)	Despesa Realizada (B)	% da Despesa Realizada	% Executado (B/A)
Presidência da República (Secretaria Especial de Portos)		**468**	**452**	**3,4**	**96,6**
	Operações Especiais: outros encargos especiais	79	79	0,6	100,0
	Vetor Logístico Centro-Norte	46	46	0,3	100,0
	Vetor Logístico Sul	326	326	2,5	100,0
	Gestão da Política Portuária	18	2	0,0	11,6
Ministério dos Transportes		**8.316**	**7.883**	**59,3**	**94,8**
	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	67	62	0,5	91,9
	Gestão da Política dos Transportes	375	335	2,5	89,3
	Corredor Transmetropolitano	0	0	0,0	100,0
	Corredor Mercosul	1	1	0,0	100,0
	Corredor Araguaia-Tocantins	89	89	0,7	100,0
	Segurança Publica nas Rodovias Federais	113	103	0,8	91,5
	Vetor Logístico Amazônico	1.172	1.156	8,7	98,6
	Vetor Logístico Centro-Norte	1.407	1.379	10,4	98,0
	Vetor Logístico Leste	1.389	1.299	9,8	93,5
	Vetor Logístico Nordeste Setentrional	998	837	6,3	83,9
	Vetor Logístico Nordeste Meridional	441	393	3,0	89,2
	Vetor Logístico Centro-Sudeste	993	978	7,4	98,5
	Vetor Logístico Sul	1.270	1.250	9,4	98,4

Órgão Superior da UO	Programa	Dotação Autorizada (A)	Despesa Realizada (B)	% da Despesa Realizada	% Executado (B/A)
Min. da Defesa	Operações Especiais: outros encargos especiais	**57**	**57**	**0,4**	**100,0**
Ministério da Integração Nacional		**2.705**	**2.620**	**19,7**	**96,9**
	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	358	356	2,7	99,4
	Proágua Infra-Estrutura	903	903	6,8	100,0
	Integração de Bacias Hidrográficas	1.089	1.080	8,1	99,1
	Revitaliz. de Bacias Hidrogr. em Situação de Vulnerabilidade	341	269	2,0	78,8
	Vetor Logístico Nordeste Meridional	13	12	0,1	98,1
Ministério das Cidades		**2.276**	**2.275**	**17,1**	**99,9**
	Saneamento Ambiental Urbano	914	913	6,9	99,9
	Integração de Bacias Hidrográficas	9	9	0,1	100,0
	Urbanização, Regulariz. e Integração de Assent. Precários	610	610	4,6	100,0
	Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana	10	10	0,1	99,7
	Descentralização dos Sist. de Transporte Ferroviário Urbano	340	339	2,6	99,9
	Habitação de Interesse Social	393	393	3,0	100,0
Total		**13.821**	**13.287**	**100,0**	**96,1**
Outras Despesas Correntes		479	425	3,2	88,7
Investimentos		13.207	12.727	95,8	96,4
Inversões Financeiras		136	136	1,0	100,0
Valores Pagos			2.968	22,3	
Inscrição de Restos a Pagar Processados			88	0,7	
Inscrição de Restos a Pagar Não-Processados			10.231	77,0	
Total da despesa realizada			**13.287**	**100,0**	

Fonte: Siafi

Como pode ser observado, a realização das despesas do PPI compreende ações voltadas para investimentos (96%), outras despesas correntes (3%) e inversões financeiras (1%). Em sua maioria, os gastos relacionam-se com contratações de obras.

O Ministério dos Transportes responde por 59% das despesas previstas. Destaque para as despesas do Ministério das Cidades, que, em 2007, foram de R$ 622 milhões, aproximadamente 6% do montante total e em 2008 alcançaram R$ 2,27 bilhões, ou 17,1% das despesas realizadas.

Apesar de o percentual geral de realização da despesa encontrar-se próximo a 96%, há significativo volume de restos a pagar não-processados inscritos ao final do exercício de 2008, da mesma forma como ocorreu no ano anterior. Em 2008, essa cifra alcançou R$ 10,23 bilhões, ou 77% da dotação autorizada, ao passo que, em 2007, foram inscritos R$ 6,95 bilhões, ou 65%.

Parcerias Público-Privadas – PPP

As Parcerias Público-Privadas foram instituídas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Conforme disposto no art. 2º do citado diploma legal:

> "Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.
>
> § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
>
> § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens."

De mencionar que em 8/12/2008, conforme Acórdão nº 2.886/2008 – Plenário, esta Corte de Contas aprovou, com ressalvas, o 1º estágio da Parceria Público-Privada do Projeto de Irrigação Pontal, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 52/2007, emitindo determinações cujo atendimento condiciona o lançamento do edital de licitação da PPP. O processo encontra-se em fase de recurso aguardando o pronunciamento do Plenário do Tribunal.

O Projeto Pontal, que poderá ser o primeiro projeto de parceria público-privada firmado em âmbito federal, está localizado na região do semi-árido do Estado de Pernambuco, envolvendo um perímetro de cerca de 33.526 hectares, dos quais 7.717 serão destinados à irrigação (3.588 etapa sul e 4.129 etapa norte), com captação de cerca de 7,8 m^3/s de água no rio São Francisco, com investimentos previstos dos parceiros privados da ordem de R$ 94 milhões.

O projeto de parceria público-privada do Consórcio Datacenter, formado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, para construção e manutenção de complexo de processamento de dados destinado aos dois bancos federais, encontra-se em fase de consulta pública em função da licitação realizada em 2007 ter sido cancelada.

Despesas por Modalidade de Aplicação

A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos são aplicados diretamente ou mediante transferência para outras esferas de governo, para entidades privadas ou outras instituições. As despesas realizadas, por modalidade de aplicação, nos exercícios 2007 e 2008, estão apresentadas na tabela a seguir:

Despesas Realizadas por Modalidade de Aplicação – Exercícios de 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Modalidade de Aplicação		2007	2008	2008/2007 %
30	Transf. a Estados e ao Distrito Federal	76.419	92.838	21%
40	Transferências a Municípios	84.130	102.499	22%
50	Transf. a Inst. Privadas sem fins lucrativos	3.370	3.247	-4%
60	Transf. a Inst. Privadas com fins lucrativos	345	315	-9%
70	Transf. a Instituições Multigovernamentais	9	36	299%
80	Transferências ao exterior	1.479	1.176	-20%
90	Aplicações diretas	1.047.535	1.046.781	0%
91	Aplicações diretas - operações internas	10.510	11.950	14%
Total		**1.223.798**	**1.258.841**	**3%**

Fonte: Siafi

Destacam-se as transferências a Instituições Multigovernamentais, que tiveram crescimento de 299%, além das transferências aos Estados e Distrito Federal, e aos Municípios, com elevação de 21 e 22%, respectivamente. As transferências a Instituições Multigovernementais referem-se principalmente a recursos repassados pelo Ministério da Saúde a consórcios intermunicipais. As transferências aos Estados e Distrito Federal, e aos Municípios, incluem as transferências constitucionais, legais e voluntárias. A seguir, serão abordadas as transferências voluntárias e as transferências para Instituições Privadas sem fins lucrativos.

Transferências Voluntárias e para o Setor Privado

As transferências voluntárias são definidas como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de

determinação constitucional, legal ou seja destinada ao Sistema Único de Saúde. A operacionalização das transferências voluntárias ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

As transferências de recursos para as entidades privadas sem fins lucrativos, as denominadas Organizações não Governamentais – ONGs, embora não contidas no conceito legal acima mencionado, também são realizadas por meio de convênios e contratos de repasse e, ainda, mediante termos de parceria, a depender da qualificação da ONG.

Na tabela a seguir estão anualmente discriminadas, no período de 2006 a 2008, as transferências por modalidade de aplicação, aos estados e ao Distrito Federal, a municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos.

Transferências Voluntárias e para o Setor Privado * – Exercícios de 2006 a 2008

(em R$ milhões)

	Estados e DF	Municípios	Inst. Privadas	Total	Var. %
2006	4.503	7.752	3.082	15.337	-
% no exercício	29%	51%	20%	100%	
2007	9.770	11.041	3.154	23.966	56%
% no exercício	41%	46%	13%	100%	
2008	10.993	11.728	2.986	25.707	7%
% no exercício	43%	46%	12%	100%	
Total	**25.267**	**30.522**	**9.223**	**65.012**	

Fonte: Siafi

* despesas em que o indicador orçamentário estivesse classificado como despesas "discricionárias" e "primárias sem impacto fiscal" na célula orçamentária, e excluídas as transferências legais e constitucionais

Em 2008 houve aumento de 7% em relação ao ano anterior. Destaque para o crescimento das transferências para os Estados e o Distrito Federal, que passaram de 29% em 2006 para 43% em 2008.

No Relatório das Contas de Governo, relativo ao exercício de 2006, o Tribunal de Contas da União apontou como ressalva a existência de volume expressivo de prestações de contas dos recursos repassados ainda não analisadas pelos órgãos repassadores.

Nesse sentido foi publicado o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. O referido Decreto, em seu art. 17, prevê a possibilidade de arquivamento de prestações de contas de convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos e que tenham valor registrado de até R$ 100.000,00 (cem mil reais). Nesse sentido, verificou-se que, até dezembro de 2008, foram arquivados 7.044 (sete mil e quarenta a quatro) convênios.

No entanto, como se pode verificar na tabela a seguir, o arquivamento desses convênios não alterou o estoque de processos a analisar:

Prestações de Contas – Exercícios de 2006 a 2008

(em R$ milhões)

Posição	Prestações de contas não apresentadas			Prestações de contas não analisadas		
	Qtde.	Valor (R$) [1]	Atraso médio (anos) [2]	Qtde.	Valor (R$)	Atraso médio (anos) [3]
2006 – vigência até 31/12/2005	2.719	1.820	3,9	36.078	10.683	5,4
2007 – vigência até 31/12/2006	2.549	1.795	4,2	37.949	8.410	4,9
2008 – vigência até 31/12/2007	3.250	2.435	3,7	38.008	13.342	4,3
Variação 2008/2007	**27,5%**	**35,7%**	**-11,9%**	**0,2%**	**58,6%**	**-12,2%**

Fonte: Siafi

1 - Excluídos dados dos convênios nº. 478500, 498455, 521614 e 559088, celebrados entre o Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Instituto Nacional do Seguro Social para pagamento dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) no valor total de R$ 33,5 bilhões.

2 - Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, para apresentação da prestação de contas.

3 - Descontado o prazo de 60 dias, após o fim da vigência, para apresentação da prestação de contas mais 60 dias para análise.

Em 2008 houve aumento substancial tanto no valor das prestações não apresentadas como naquelas que não foram analisadas pelos órgãos concedentes. Com relação às prestações de contas não analisadas, apesar do elevado arquivamento de processos de pequeno valor, houve acréscimo no saldo a analisar, tendo em vista que "ingressaram" no estoque 10.348 (dez mil, trezentos e quarenta e oito) prestações de contas cuja vigência expirou em 2007, fato este que explica a redução do tempo médio, em anos, em que os processos estão sem análise.

Em face do exposto, constata-se o agravamento da situação verificada pelo TCU no Relatório das Contas de Governo, exercício 2006, no tocante à incapacidade do Poder Executivo em acompanhar e avaliar os resultados e as prestações de contas relativas às transferências voluntárias realizadas.

Cabe esclarecer que conforme o Decreto nº 6.170/2007, o cadastro prévio, a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria deveriam ser registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, a partir de 1º de setembro de 2008 (§ 4º, do art. 3º c/c art. 13 e art. 19), Sistema esse que poderá possibilitar sensível melhoria no processo de prestação de contas das transferências voluntárias.

Em Relatório de Monitoramento de 15/12/2008, para verificação do cumprimento das deliberações referentes aos Acórdãos nºs 788/2006 – Plenário e 2.066/2006 – Plenário, TC-013.032/2008-7, ainda não apreciado por esta Corte de Contas, constatou-se que o Siconv ainda não estava operando com funcionalidades suficientes para atender, de modo confiável, a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, a partir de 1º de setembro de 2008.

Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos

O Governo Federal empenhou em 2008 o montante de R$ 3,2 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos (considerando as despesas classificadas como discricionárias e

obrigatórias). Assim como ocorreu em 2007, o órgão que mais realizou esse tipo de transferência em 2008 foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, responsável por 20% dessas operações (R$ 664 milhões), grande parte (R$ 213 milhões) destinada ao financiamento de projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa.

O Ministério da Saúde e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa transferiram juntos o montante de R$ 544 milhões (16,7%), dos quais R$ 209 milhões destinados à estruturação de unidades de atenção especializada em saúde e pelo menos R$ 136 milhões destinados à saúde indígena.

A tabela a seguir demonstra as 15 entidades que mais receberam recursos na modalidade de transferência da União em 2008. Apesar de o total ter apresentado decréscimo em relação a 2006, algumas entidades apresentaram significativos aumentos no valor transferido.

Transferências da União às Entidades sem Fins Lucrativos – 2008

(em R$ milhões)

Entidade	Valor Empenhado			%
	2006	2007	2008	2008 / 2006
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	44	42	93	114
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP	40	65	92	129
GEAP Fundação de Seguridade Social	47	57	88	89
Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido	61	38	63	4
Associacao Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron	31	35	53	73
Comitê Olímpico Brasileiro	5	11	46	897
Fundação CPQD – Centro de Pesquisa e Desenv. em Telecomunicações	26	67	45	76
Fundação de Ciência Aplicações e Tecnologia Espaciais	14	48	45	234
Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto	46	70	45	-3
Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores da Funasa	73	81	43	-41
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	42	43	43	1
Instituto Superior de Administração e Economia -–ISAE	-	-	41	-
Fundação Getúlio Vargas	25	32	33	31
Fundação de Estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais	10	14	31	201
Fundação de Apoio da Universidade Federal do RS	27	29	28	3
Demais	2.616	2.581	2.217	-15
Total	**3.106**	**3.212**	**3.007**	**-3**

Fonte: Siafi

Cabe ressaltar que estas entidades podem também ser remuneradas em contrapartida pela prestação de serviços ou fornecimento de produtos à Administração Pública. Tais valores não foram computados na presente análise.

Restos a Pagar – Execução em 2008

O acompanhamento e o controle dos restos a pagar merecem destaque em virtude do expressivo volume de recursos inscritos nessa rubrica nos últimos exercícios. 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 realizadas. Assim, as despesas legalmente realizadas, 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.

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.

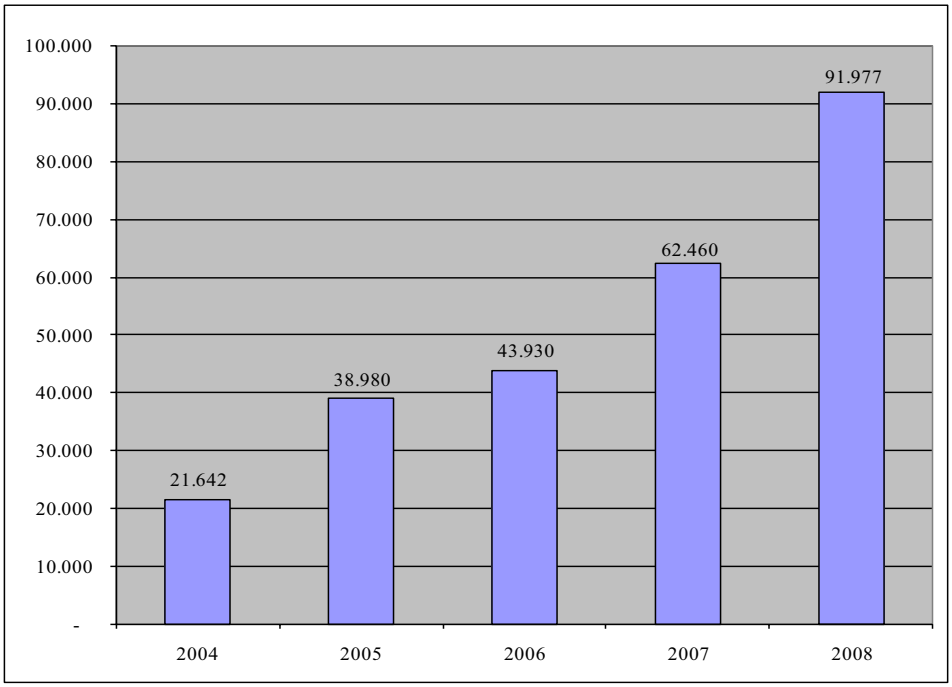
O não-implemento dos três estágios da despesa no decorrer do ano para o qual foi consignado o orçamento conduz necessariamente a um acompanhamento que transcende o próprio exercício, já que o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo do exercício seguinte e sofrer mudanças caso tais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

Ademais, é importante registrar que o pagamento dessas despesas impacta o cálculo do resultado primário. Assim, a execução orçamentária de determinado exercício acaba por concorrer com a execução orçamentária de despesas de exercícios anteriores, já que o cálculo do resultado primário é feito pelo critério de caixa (despesas pagas no exercício *versus* receitas arrecadadas no exercício). De igual forma, a ausência de pagamento de despesas primárias no exercício de competência impacta positivamente o resultado primário.

O gráfico a seguir demonstra os valores inscritos em restos a pagar nos últimos cinco exercícios financeiros. No valor referente a cada exercício, estão incluídos os restos a pagar processados, não- processados, e os valores referentes a exercícios anteriores que foram prorrogados ao final de cada exercício:

Restos a Pagar Inscritos – 2004 a 2008 *

(em R$ milhões)



Fonte: Siafi

* As diferenças nos valores de Restos a Pagar dos exercícios anteriores a 2008 são explicadas pela variação cambial, tendo em vista a existência de valores inscritos em moeda estrangeira.

Em 2008 não estão incluídos R$ 2,1 bilhões referentes a despesas de pessoal já pagas em 2008, mas consideradas na Inscrição de Restos a Pagar. Valores cancelados em 2009.

O volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios, sobretudo em 2007 e 2008. O crescimento nesses anos, em relação aos anos imediatamente anteriores, foi respectivamente da ordem de 42% e 47%. Entre 2004 e 2008, houve o expressivo incremento de 325%.

O quadro a seguir registra a execução em 2008 dos restos a pagar inscritos ao final de 2007 ou de exercícios anteriores por Poder e Órgão. As informações relativas à inscrição do ano de 2008, cuja execução ocorrerá em 2009, são tratadas no subitem "Gestão Fiscal" (3.3.5).

Restos a Pagar por Poder e Órgão inscritos até o exercício anterior – Execução no Exercício de 2008

(em R$ milhões)

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados [1]			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	50	42	8	0	365	93	162	110
Senado Federal	11	0	6	5	71	8	45	18
Tribunal de Contas da União	10	10	0	-	49	2	39	8
Legislativo	**72**	**52**	**14**	**5**	**485**	**103**	**246**	**136**
Supremo Tribunal Federal	5	0	5	-	107	15	79	12
Superior Tribunal de Justiça	3	0	3	-	142	5	27	110
Justiça Federal	7	0	5	1	830	28	709	93
Justiça Militar	0	-	0	0	8	1	6	1
Justiça Eleitoral	18	4	10	5	208	18	167	23
Justiça do Trabalho	14	0	12	2	397	42	296	59
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	22	0	9	13	79	0	76	3
Judiciário	**69**	**5**	**43**	**21**	**1.769**	**108**	**1.359**	**302**
Presidência da República	220	0	90	132	446	35	295	116
Gabinete da Vice-Presidência da República	-	-	-	-	0	0	0	-
Ministério do Planej., Orçamento e Gestão	10	0	4	6	841	124	630	86
Advocacia-Geral da União	18	0	1	17	32	1	24	7
Ministério da Agric., Pecuária e Abast.	79	3	66	10	546	60	411	75
Ministério da Ciência e Tecnologia	298	22	193	82	905	106	600	199
Ministério da Fazenda	129	0	71	58	8.508	2.757	5.240	511
Ministério da Educação	2.488	484	1.492	514	4.107	476	2.376	1.255
Ministério do Desenv, Indústria e Comércio	286	1	281	4	68	5	50	13
Ministério da Justiça	57	1	50	5	654	107	404	143
Ministério de Minas e Energia	8	0	6	2	3.774	1.243	128	2.403
Ministério Previdência Social	49	1	41	6	326	39	265	22
Ministério das Relações Exteriores	3	-	0	3	19	5	13	1
Ministério da Saúde	2.040	262	416	1.362	5.450	262	2.658	2.529
Ministério do Trabalho e Emprego	3	0	3	0	1.128	131	978	19
Ministério dos Transportes	216	3	143	69	7.018	63	4.154	2.801
Ministério das Comunicações	10	9	0	0	421	17	396	8
Ministério da Cultura	22	1	9	11	328	36	227	66
Ministério do Meio Ambiente	1	0	0	1	111	22	61	28
Ministério do Desenvolvimento Agrário	18	0	8	9	1.537	105	887	545
Ministério do Esporte	1	0	1	0	735	44	359	332
Ministério da Defesa	154	20	117	16	2.899	49	2.382	468
Ministério da Integração Nacional	303	15	146	142	4.667	194	2.102	2.370
Ministério do Turismo	5	1	3	1	1.332	83	852	397
Ministério do Desen.. Soc. e Comb. à Fome	285	11	82	192	80	3	61	16
Ministério das Cidades	183	1	165	17	6.961	287	3.942	2.733
Executivo	**6.885**	**837**	**3.389**	**2.660**	**52.894**	**6.255**	**29.496**	**17.143**
Ministério Público da União	4	0	3	1	281	18	211	53
Total Geral	**7.030**	**895**	**3.450**	**2.687**	**55.430**	**6.483**	**31.312**	**17.634**
%	**100**	**13**	**49**	**38**	**100**	**12**	**56**	**32**

	Total Geral			
	Inscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
RP exerc. anteriores – Execução 2008	62.460	7.378	34.762	20.321
% 2008	**100**	**12**	**56**	**32**

RP exerc. anteriores – Execução 2007	43.930	8.697	25.386	9.847
% 2008/2007	**42**	**-15**	**37**	**106**

Fonte: Siafi

(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores.

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2007, para pagamento em 2008, atingiu R$ 62,5 bilhões, o que representa aumento de 42% em relação ao exercício de 2006. Do montante inscrito, R$ 48,5 bilhões, ou 78%, referem-se a restos a pagar não-processados.

Do total inscrito até 2007, 56% foram pagos em 2008 e 12% foram cancelados. O saldo a pagar foi de aproximadamente 33% do total.

No que se refere aos restos a pagar processados inscritos ou prorrogados em 2007, destacam-se as participações dos Ministérios da Saúde e da Educação, que, juntos, representam 66% do montante total. No Ministério da Saúde, o saldo a pagar em 31/12/2008 representava 67% do total inscrito. Já em relação aos restos a pagar não-processados, os Ministérios da Fazenda, dos Transportes, das Cidades e da Saúde, somados, concentram 58% do total.

A tabela a seguir demonstra as inscrições efetivadas por grupo de despesa:

Restos a Pagar por Grupo de Despesa – Inscrição até 2007

(em R$ milhões)

Grupo de despesa	Processados		Não Processados		Total	
	Inscritos	%	Inscritos	%	Inscritos	%
Pessoal e Encargos Sociais	523	7%	1.427	3%	1.951	3%
Juros e Encargos da Dívida	26	0%	233	0%	259	0%
Outras Despesas Correntes	2.448	35%	21.992	40%	24.440	39%
Investimentos	3.671	52%	27.352	49%	31.023	50%
Inversões Financeiras	328	5%	4.190	8%	4.518	7%
Amortização/Refin.da Dív.	34	0%	236	0%	270	0%
Total Geral	**7.030**	**100%**	**55.430**	**100%**	**62.460**	**100%**

Fonte: Siafi

(1) Inclusive valores dos exercícios anteriores.

Da despesa total inscrita em restos a pagar até o final de 2007, 89% referem-se a despesas dos grupos "Outras Despesas Correntes" (39%) e "Investimentos" (50%). A expressiva participação é de certa forma previsível, pois tais grupos são aqueles que comportam a maior parte das despesas discricionárias da União.

A tabela a seguir demonstra as inscrições e a execução dos restos a pagar segundo o ano no qual a despesa foi empenhada:

Restos a Pagar por Ano do Empenho

Execução no Exercício de 2008

(em R$ milhões)

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
2002	11	4	-	7	-	-	-	-
2003	71	8	6	57	-	-	-	-
2004	317	60	33	224	9	2	0	7
2005	954	85	254	616	994	184	63	747
2006	1.689	171	481	1.037	5.819	2.294	1.754	1.771

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**	**Inscritos**	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**
2007	3.987	566	2.675	747	48.608	4.004	29.495	15.109
Total	**7.030**	**895**	**3.450**	**2.687**	**55.430**	**6.483**	**31.312**	**17.634**

Fonte: Siafi

Em 2008, havia saldos em restos a pagar inscritos desde 2000. No entanto, os saldos remanescentes dos anos de 2000 e 2001 são pouco relevantes, razão pela qual não foram incluídos na tabela. Os valores inscritos a partir de 2002 são superiores a R$ 11 milhões, dos quais foram cancelados R$ 3,8 milhões, ainda restando saldo a pagar de R$ 7,5 milhões.

É de se consignar a manutenção de saldos de restos a pagar processados reinscritos. O que se observa, em relação aos restos a pagar antigos, é que o montante pago tende a ser muito inferior ao volume ainda inscrito. Em 2008, não houve pagamento do saldo de 2002, pouco mais de 8% foi pago do saldo de 2003 e aproximadamente 10% do saldo de 2004.

No que concerne aos restos a pagar não-processados, a manutenção de saldos nas respectivas contas contraria o disposto no parágrafo único do artigo 68 do Decreto nº 93.872/1986, com redação dada pelo Decreto nº 6.708/2008:

> "Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar será automática, no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho, desde que satisfaça às condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.
>
> Parágrafo único. A inscrição de restos a pagar relativa às despesas não processadas terá validade até 31 de dezembro do ano subseqüente."

A validade a que se refere o Decreto nº 93.872/1986, contudo, pode ser prorrogada por meio de edição de novo decreto do Poder Executivo, o que se coaduna com a orientação contida nas "Normas de Encerramento do Exercício" expedidas nos últimos anos pela Coordenação-Geral de Contabilidade – CCONT, da Secretaria do Tesouro Nacional, nos seguinte termos:

> "2.1.2 - SALDOS DE RESTOS A PAGAR
>
> Os saldos de restos a pagar não processados serão cancelados no encerramento do exercício, conforme art. 68 do Decreto nº 93.872/86, salvo se prorrogado por instrumento legal que o ampare.
>
> A prorrogação de restos a pagar não processados sem instrumento legal que o ampare constitui infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira e orçamentária de que trata o art. 16, Inciso III, alínea "b" da Lei nº 8.443/92, sujeitando os infratores à sanção prevista no inciso II do art.58 da mesma Lei."

Neste intento a regra do art. 1º do Decreto nº 6.331/2007, com redação dada pelo Decreto nº 6.625/2008, que prorrogou até 31 de março de 2009 o prazo de validade dos restos a pagar não processados inscritos em 2005 e 2006 dos órgãos do Poder Executivo, bem como do art. 1º do Decreto nº 6.708/2008, que estendeu a validade dos restos a pagar não processados inscritos no exercício financeiro de 2007 para 30 de dezembro de 2009.

Não obstante, causa espécie que o art. 1º, § 2º, do Decreto nº 6.331/2007, com redação dada pelo Decreto nº 6.492/2008, disponha que os restos a pagar não-processados das ações correspondentes ao PAC permanecem válidos após 31 de outubro de 2008, sem que se estabeleça data final para a prorrogação.

Faz-se a ressalva, no entanto, que a existência de saldos de restos a pagar não-processados inscritos em 2004 resta injustificada, uma vez que não há instrumento legal que tenha estendido sua validade até 2008. Tais saldos estão vinculados ao Ministério dos Transportes e, principalmente, ao Ministério da Integração Nacional, sendo que neste último, ainda que não mais vigentes seus débitos, houve pagamento de parcela das despesas, o que contraria as normas vigentes.

A respeito desse tema, destaca-se que o TCU, em março de 2009, por meio do Acórdão nº 449/2009, recomendou à Secretaria do Tesouro Nacional que realizasse apuração especial no Siafi para o cancelamento dos restos a pagar não-processados com vigência expirada e incluísse, nas rotinas de encerramento de exercício, o cancelamento dos referidos restos a pagar.

Importa observar, ainda, que, em relação aos débitos mais antigos relativos a restos a pagar, exige-se o cumprimento do prazo prescricional do artigo 70 do Decreto nº 93.872/1986, abaixo transcrito:

"Art . 70. Prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos Restos a Pagar (CCB art. 178, § 10, VI). "

Acresce-se, por oportuno, que, uma vez ocorrido o cancelamento da inscrição da despesa como restos a pagar, o pagamento de obrigações que vier a ser reclamado pelo credor dentro do prazo prescricional requer dotação específica no orçamento anual, a título de despesas de exercícios anteriores, com base no art. 37 da Lei nº 4.320/1964 ou no art. 69 do Decreto nº 93.872/1986.

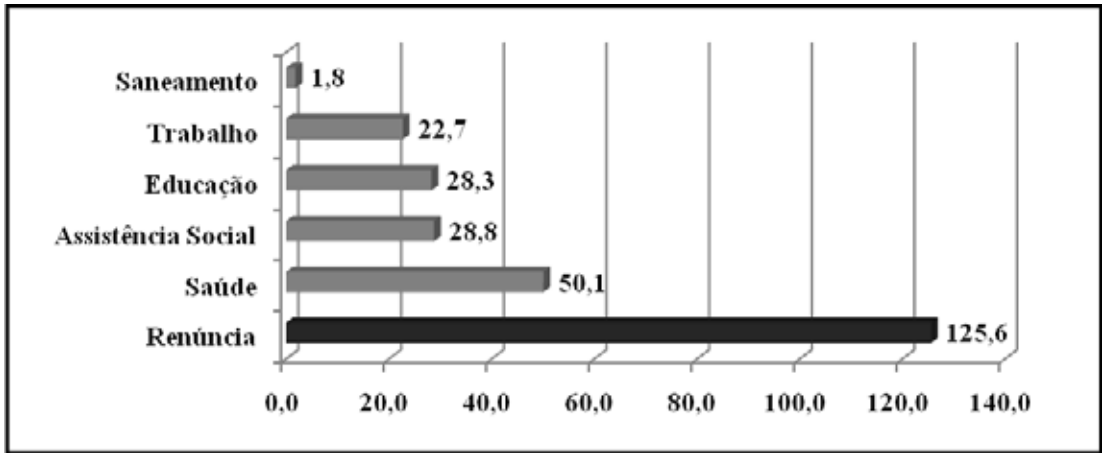
3.3.4. Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

As renúncias de receitas federais alcançaram, em 2008, o montante estimado de R$ 125,6 bilhões, assim classificados: R$ 87 bilhões de benefícios tributários, R$ 15,8 bilhões de benefícios tributário-previdenciários e R$ 22,8 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O gráfico seguinte demonstra como esse montante supera as despesas realizadas em diversas funções do Orçamento da União. Para este cálculo, a área técnica do Tribunal de Contas da União classificou como renúncia de receita os benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Comparativo da Renúncia de Receita x Despesa por Funções – 2008

(em R$ bilhões)



Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB/MF, Secretaria de Políticas Econômicas – SPE/MF e Siafi

Observe-se que a relevância da renúncia de receitas é definida tanto pela grandeza dos valores envolvidos quanto pelo tratamento recebido na Constituição Federal, no § 6º do seu art. 165, que preceitua: "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".

Quanto à regionalização da renúncia de receitas federais, os dados a seguir demonstram a maior participação da região Sudeste, com 39,72% do total das renúncias em 2008, enquanto a região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, com 12,93% do total.

Renúncia de Receitas Federais – Regionalização – 2008

(em R$ milhões)

Benefícios	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Tributários	11.446,45	12.889,84	16.631,53	35.463,11	10.583,99	87.014,92
Tributário-Previdenciários	1.244,88	1.472,10	389,33	8.934,45	3.779,57	15.820,34
Financeiros e Creditícios (1)	3.544,46	6.162,60	1.691,35	5.492,11	3.096,03	22.773,88
Total	**16.235,80**	**20.524,55**	**18.712,21**	**49.889,67**	**17.459,59**	**125.609,14**
Participação	**12,93%**	**16,34%**	**14,90%**	**39,72%**	**14,15%**	**100,00%**

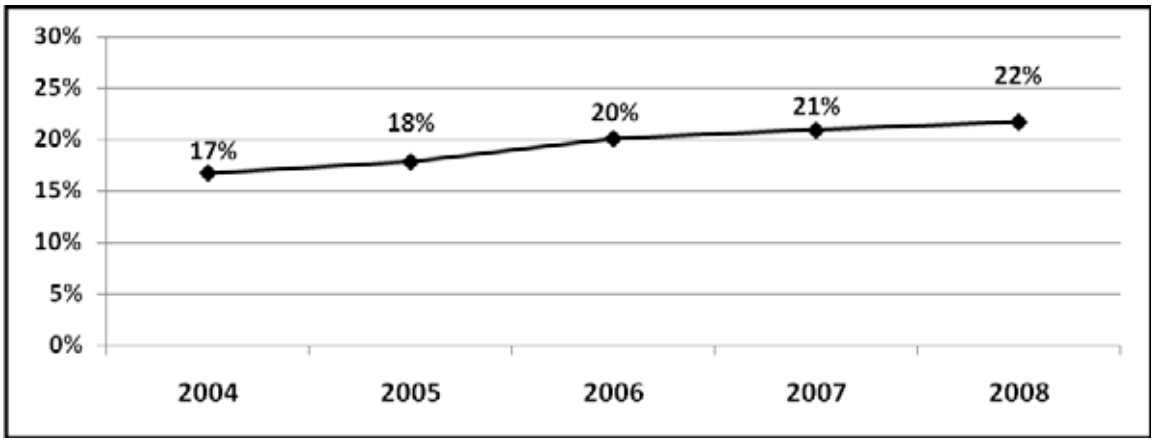
Fontes: RFB/MF e SPE/MF

(1) O total inclui R$ 2,79 bilhões não classificados por região

Quanto ao impacto da renúncia nas contas dos estados e municípios, é preciso considerar o incremento da relação entre a renúncia e a arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja variação reflete-se sobre o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e sobre o Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

O gráfico a seguir demonstra o crescimento gradual e constante dessa relação: em 2004, a renúncia correspondia a 17% da arrecadação de IR e IPI; em 2008, essa proporção subiu para 22%. Caso houvesse sido mantida no mesmo patamar de 2004, as renúncias de IR e IPI representariam R$ 10,88 bilhões a menos, em comparação com a estimada para 2008.

Relação Percentual entre a Renúncia e a Arrecadação de IR e IPI – 2004 a 2008



Fonte: RFB/MF

A Constituição, em seu art. 159, estipula que a União entregará, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 21,5% ao FPE e 22,5% ao FPM. Assim, caso o percentual da renúncia de IR e IPI sobre a arrecadação de tais tributos em 2008 fosse o mesmo que em 2004, obter-se-ia uma elevação de cerca de R$ 2,6 bilhões no FPM e de R$ 2,5 bilhões no FPE, sobre o valor estimado para 2008.

Benefícios Tributários

Os benefícios tributários estimados para 2008 apresentaram crescimento de 153,53% em relação a 2004, primeiro ano da série histórica analisada, e de 24,71% em comparação com 2007.

Para quantificação dos valores envolvidos, consideram-se institutos constitutivos da renúncia de receita aqueles elencados pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), art.14, § 1º: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A tabela a seguir apresenta os valores da renúncia por tributo, nos últimos cinco anos. Os valores de 2008 ainda são estimados, porque há defasagem de um ano entre o fim do exercício e a obtenção da integralidade dos dados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, em razão do processamento integral das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas.

Renúncia Tributária – 2008 – Valores Efetivos e Estimados

(em R$ milhões)

Tributo	2004[1]	2005[1]	2006[1]	2007[1]	2008[2]	Var. 2004-2008 (%)	Var. 2007-2008 (%)
Imposto sobre Importação	1.900,55	1.818,24	1.754,87	1.787,89	3.046,94	**60,32%**	**70,42%**
Imp. s/a Renda e Proventos de qualquer natureza	15.945,87	18.824,47	22.079,09	26.799,20	35.782,83	**124,40%**	**33,52%**
Pessoa Física	7.589,42	6.274,60	7.083,60	7.975,14	12.590,19	65,89%	57,87%
Pessoa Jurídica	8.271,79	12.470,33	14.906,84	18.714,22	23.089,22	179,13%	23,38%
Retido na Fonte	84,67	79,54	88,64	109,84	103,41	22,14%	-5,85%
Imposto sobre Produtos Industrializados	5.004,33	8.021,47	11.149,38	13.715,47	14.407,11	**187,89%**	**5,04%**
Operações Internas	3.861,68	6.647,66	9.723,03	12.365,69	11.769,62	204,78%	-4,82%
Vinculado à Importação	1.142,65	1.373,82	1.426,34	1.349,78	2.637,49	130,82%	95,40%
Imposto sobre Operações Financeiras	190,40	282,44	484,17	391,04	1.451,27	**662,20%**	**271,13%**
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	ni	21,39	23,10	23,10	31,05	-	**34,43%**
Contribuição Social para o PIS-Pasep	1.112,35	1.235,04	3.090,88	3.656,34	4.177,23	**275,53%**	**14,25%**
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	4.507,56	2.243,74	2.898,86	4.135,99	5.429,26	**20,45%**	**31,27%**
Contrib. Financiamento da Seguridade Social	5.660,58	8.007,05	16.105,88	19.264,91	22.689,22	**300,83%**	**17,77%**
Contr. de Interv. no Domínio Econômico – Cide	ni	ni	ni	0,02	ni	-	-
Adic. Frete p/Renovação da Marinha Mercante	ni	556,85	ni	ni	ni	-	-
Total	**34.321,65**	**41.010,69**	**57.586,21**	**69.773,96**	**87.014,92**	**153,53%**	**24,71%**

Fonte: RFB/MF

(1) Valores efetivos

(2) Valores estimados do DGT-2008

Anualmente, a RFB elabora o Demonstrativo de Gastos Tributários – DGT, onde são apresentadas as previsões das renúncias tributárias a serem anexadas ao projeto de lei orçamentária. A tabela seguinte compara os valores previstos com os valores efetivos e revela que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado de 2004 a 2007:

Renúncia Tributária Efetiva e Estimada

(em R$ milhões)

Ano	Valor Estimado	Valor Efetivo	Variação (%)
2004	24.211,16	34.321,65	**- 29,46%**
2005	31.288,20	41.010,69	**- 23,71%**
2006	42.499,55	57.586,21	**- 26,20%**
2007	52.739,77	69.773,96	**- 24,41%**

Fonte: RFB-DGT – valores efetivos e estimados

A renúncia tributária constitui instrumento de política fiscal indutor do desenvolvimento, adotado pelo Estado e direcionado a diversos agentes sociais e econômicos do País. Os incentivos fiscais têm adquirido maior relevância em razão de diversos fatores: a possibilidade de redução das desigualdades regionais; os objetivos de crescimento setorial, sobretudo com a edição do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC; a necessidade de combater os efeitos da crise econômico-financeira mundial, cujos reflexos fizeram-se sentir no Brasil a partir de 2008.

Apesar do crescimento dos valores renunciados das receitas federais ao longo dos anos e do estímulo a determinados setores ou regiões, não tem sido avaliado o impacto social e econômico das políticas públicas que utilizam tal mecanismo, sobretudo quanto aos reais benefícios alcançados frente aos aspectos de progressividade do sistema de tributação.

Torna-se necessário que os governos realizem tal avaliação, para justificar, perante a sociedade, os resultados reais alcançados frente à concessão de benefícios a determinados grupos de contribuintes.

O aumento da carga tributária, que atingiu 36,56% do PIB em 2008, pode indicar que os contribuintes em geral estão arcando com as perdas decorrentes da renúncia tributária, que tem crescido continuamente ao longo dos últimos anos. Conforme se pode observar na tabela abaixo, que totaliza as despesas executadas e a renúncia tributária por função orçamentária, em 2008, o valor total da renúncia tributária representou 8,15% dos gastos totais.

Em algumas funções, a participação da renúncia tributária é bastante elevada, como é o caso de Agricultura (43,98%), Habitação (70,44%), Cultura (58,90%), Comércio e Serviços (87,93%) e Indústria (88,05%).

Despesa Executada e Renúncia Tributária por Função Orçamentária – 2008

(em R$ milhões)

Função	Despesa Executada	Renúncia Tributária[1]	Total	Percentual Renúncia/Total
Indústria	2.279,00	16.786,33	19.065,33	**88,05%**
Comércio e Serviço	3.375,00	24.588,00	27.963,00	**87,93%**
Habitação	1.045,00	2.490,74	3.535,74	**70,44%**
Cultura	898,00	1.286,66	2.184,66	**58,90%**
Agricultura	9.773,00	7.671,09	17.444,09	**43,98%**
Trabalho	22.695,00	10.465,64	33.160,64	**31,56%**
Desporto e Lazer	964,00	422,25	1.386,25	**30,46%**
Ciência e Tecnologia	5.225,00	2.194,01	7.419,01	**29,57%**
Direitos da Cidadania	1.510,00	513,74	2.023,74	**25,39%**
Energia	534,00	139,99	673,99	**20,77%**
Saúde	50.138,00	10.168,94	60.306,94	**16,86%**
Assistência Social	28.845,00	4.732,54	33.577,54	**14,09%**
Educação	28.251,00	4.061,96	32.312,96	**12,57%**
Saneamento	1.782,00	215,90	1.997,90	**10,81%**
Transporte	13.114,00	1.246,08	14.360,08	**8,68%**
Organização Agrária	4.522,00	31,05	4.553,05	**0,68%**
Total	**981.077,00**[2]	**87.014,92**	**1.068.091,92**[2]	**8,15%**

Fonte: Siafi e RFB/MF

(1) Valores estimados

(2) Inclui funções não presentes no quadro, para as quais não houve renúncia tributária

Benefícios Tributário-Previdenciários

Os valores dos benefícios previdenciários de 2006 a 2008, cuja estimativa é atualmente realizada pela Receita Federal, demonstram que no último exercício houve um crescimento de 12,97% no valor total. Houve uma destacada elevação da renúncia previdenciária no âmbito do Simples, com um crescimento de 14,22% em relação ao ano anterior, o que corresponde a um aumento superior a um bilhão de reais.

Renúncias Previdenciárias – Valores Estimados

(em R$ milhões)

Receitas	2006	2007	2008	Var. 2008-2007 (%)
Simples –- Contr. Patronal Diferenciada	5.886,62	7.137,23	8.152,01	**14,22%**
Entidades Filantrópicas – Isenção Contr. Patronal	4.140,57	4.298,48	4.797,20	**11,60%**
Exp. Prod. Rural – Isenção Contr. Sobre receitas de exportações do Setor Rural	2.292,51	2.049,92	2.293,15	**11,87%**
Empregados – Redução de Alíquotas em razão da CPMF	308,04	517,89	577,98	**11,60%**
Total	**12.627,74**	**14.003,52**	**15.820,34**	**12,97%**

Fonte: RFB/MF – valores estimados

Deve-se ressaltar que essa renúncia de receita pode afetar, além do orçamento da seguridade social, o orçamento fiscal, caso a arrecadação de contribuições sociais seja insuficiente para custear as despesas da seguridade social, que incluem a despesa de previdência social.

Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios creditícios e financeiros são considerados renúncia de receita em razão da redução potencial de receitas que poderiam ser obtidas pelo Estado, considerando as taxas usualmente praticadas pelo mercado.

Em geral, 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. Há casos onde o Estado concede crédito ao setor privado por taxas inferiores ao custo de captação, situação na qual os subsídios concedidos acarretam despesas no orçamento anual, por meio dos programas oficiais de crédito.

Segundo a Portaria GM nº 379/2006, do Ministério da Fazenda, benefícios financeiros são desembolsos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do Orçamento da União. Já os benefícios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação ou oportunidade do Governo Federal.

Os valores dos benefícios financeiros e creditícios, explícitos ou diretos e implícitos ou indiretos, são conhecidos apenas após fechamento dos balancetes das instituições financeiras federais, os quais são recebidos e consolidados pela Secretaria de Política Econômica – SPE do Ministério da Fazenda.

Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios – 2008

(em R$ milhões)

Discriminação	Ano 2006	Ano 2007	Ano 2008	Var. 2008/2007 (%)
Agropecuários	**4.154,32**	**6.550,92**	**3.374,80**	**-48,48%**
AGF e Estoques Estratégicos	249,97	ni	64,27	-

Discriminação	Ano 2006	Ano 2007	Ano 2008	Var. 2008/2007 (%)
Garantia e Sustentação de Preços	906,11	1.181,12	935,92	-20,76%
Custeio Agropecuário	341,56	956,68	446,15	-53,36%
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	484,92	27,49	28,37	3,19%
Empréstimos do Governo Federal – EGF	3,29	30,91	7,77	-74,86%
PRONAF/PGPAF	1.233,27	900,49	1.067,18	18,51%
Equalização	1.088,67	566,32	797,51	140,82%
Financiamento	144,59	334,18	269,67	80,70%
Securitização Agrícola	486,92	1.497,51	0,00	-
Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA	197,20	216,36	237,66	9,84%
Prog. de Revitaliz. de Cooperat. de Prod. Agropec. – RECOOP	19,41	20,76	ni	-
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei n° 10.823/2003	31,12	60,96	157,54	158,43%
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafe	189,40	175,91	399,74	127,24%
Equalização	ni	2,61	23,68	908,67%
Financiamento	ni	173,30	376,06	217,00%
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	11,15	1,59	30,20	1805,54%
Equalização	1,11	0,29	ni	0,00%
Financiamento	10,05	1,29	30,20	2335,87%
Créditos para Famílias Assentadas (Incra)	ni	1.105,59	ni	-
Proagro	ni	50,00	ni	-
Inscrição em Dívida Ativa da União – Securitização e PESA	ni	325,56	ni	-
Setor Produtivo	**6.902,57**	**4.966,24**	**8.935,95**	**79,93%**
Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND	123,87	98,15	1.441,88	1369,03%
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	4.254,79	4.117,31	5.552,05	34,85%
Investimentos na Região Centro-Oeste (equalização FAT)	8,45	6,83	3,09	-54,78%
Fundo da Marinha Mercante – FMM	553,96	471,61	1.314,57	178,74%
Progr. de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Fin. Nacional – Proer	1.393,94	ni	ni	-
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC	15,30	28,34	6,89	-75,70%
Programa de Financiamento às Exportações – PROEX	552,27	234,14	0,12	-99,95%
Equalização	448,81	382,92	0,31	0,08%
Financiamento	103,46	-148,78	-0,19	0,13%
Fundos de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE	ni	ni	74,44	-
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA	ni	9,86	228,12	2213,80%
Fundo Nac. de Desenv. Científico e Tecnológico – FNDCT	ni	ni	314,79	-
Programas Sociais	**12.381,43**	**10.293,57**	**10.463,11**	**1,65%**
Fundo para o Desenv. Regional com Recursos da Desestatização – FRD	29,41	24,22	38,93	60,72%
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	9.305,17	5.195,31	3.813,96	-26,59%
Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS	1.028,76	3.514,01	2.934,91	-16,48%
Subsídio Habitacional – PSH	284,85	126,77	332,23	162,08%
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	156,93	156,18	242,20	55,07%
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES	156,77	304,74	1.740,43	471,12%
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei nº 10.604, de 17.12.2002	1.400,12	946,83	1.339,97	41,52%
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras – Lei nº 9.445, de 14.3.1997	19,44	25,50	20,48	-19,69%
Total	**23.438,31**	**21.810,73**	**22.773,87**	**4,42%**

Fonte: SPE/MF

(1) Valores negativos não entram na totalização anual

O total de benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2008 cresceu 4,42% em relação a 2007. Verifica-se que os valores subsidiados de natureza agropecuária, analisados em conjunto, sofreram forte redução (-48,48%), enquanto, em contrapartida, os subsídios aplicados no setor produtivo cresceram de forma expressiva (79,93%).

Da mesma forma, as variações em cada programa são diversas. Houve fortes reduções em alguns itens, como Custeio Agropecuário (-53,36%) e FAT (-26,59%), superadas, no entanto, pelo crescimento vigoroso dos subsídios relativos ao FND (1369,03%), aos Fundos Constitucionais – FNE, FNO e FCO (34,85%) e ao FIES (471,12%), dentre outros.

É importante salientar que os dados apresentados acima seguem uma metodologia diferente da utilizada no Relatório das Contas de Governo dos anos anteriores. Atualmente, cada fundo ou programa só participa da totalização da renúncia anual caso seus valores sejam positivos. Quando os valores são negativos, não há renúncia de receita, e, portanto, os valores não são considerados nessa análise.

Ações de Controle

As políticas de desenvolvimento econômico e social do governo devem observar, dentre uma série de princípios, o do equilíbrio das contas públicas e o da transparência da gestão fiscal, ambos especificados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo a compreensão mais atual deste princípio, o Estado deve demonstrar as fontes e origens dos recursos governamentais arrecadados e renunciados, e também avaliar o resultado da aplicação desses recursos.

No âmbito da renúncia de receita (incentivos tributários, creditícios e financeiros), o zelo pela transparência da gestão fiscal tem levado o Tribunal de Contas da União a atuar em diversas frentes, das quais são destacadas as seguintes ações de controle realizadas em 2008:

Valores Repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais

Foi realizada auditoria para examinar o encontro de contas entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais (Finam, Finor e Funres), bem como para verificar o montante de recursos pendentes de análise pela Secretaria da Receita Federal, culminando em determinações e recomendações exaradas no Acórdão nº 846/2008 – Plenário.

O cumprimento das deliberações por parte da Receita Federal do Brasil, do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Ministério da Integração Nacional foi objeto de monitoramento, onde se verificou que a atuação do TCU tem se mostrado efetiva para o aperfeiçoamento da sistemática de concessão e controle de incentivos fiscais relativos aos Fundos de Investimento Regionais, bem como para possibilitar a identificação e recuperação de valores destinados indevidamente aos bancos operadores ou contabilizados incorretamente no Siafi.

Dentre os resultados efetivos dessa ação, destacam-se: a redução do saldo de Pedidos de Revisão de Ordens de Emissão de Incentivos Fiscais – PERC anteriores ao exercício de 2005, pendentes de análise na RFB, de 878 para 83 processos; a adoção de nova sistemática de contabilização dos recursos destinados aos Fundos de Investimento Regionais informados por meio das Declarações de Informações Econômico-Fiscais dos Contribuintes; a edição da Portaria Interministerial nº 158, pelos Ministérios da Integração e da Fazenda, regulamentando a taxa de administração que cabe aos bancos operadores pela administração dos Fundos; a intensificação, pela PGFN, das cobranças administrativas e judiciais em curso.

Avaliação dos Resultados dos Fundos Constitucionais de Financiamento

O Tribunal de Contas da União determinou ao Poder Executivo, por meio do Acórdão nº 1.718/2005 – Plenário, que adotasse medidas para avaliar periodicamente os programas que envolvem renúncia de receita, o que é especialmente relevante face à grandeza dos valores envolvidos. Posteriormente, o Tribunal, por meio do Acórdão nº 1.665/2007 – Plenário, estipulou o

cronograma de trabalho a ser seguido pela Secretaria de Política Econômica – SPE do Ministério da Fazenda, para aferição do impacto dos programas.

Em atendimento à determinação do TCU, a SPE realizou avaliação dos Fundos Constitucionais (FNE, FCO e FNO), pelo método conhecido como *Propensity Score*, comparando a eficiência e eficácia destes fundos, cuja gestão cabe ao Banco da Amazônia, ao Banco do Nordeste e ao Banco do Brasil, sob a supervisão do Ministério da Integração Nacional. Essa avaliação atualmente é objeto de estudo do Projeto Pitágoras, criado no âmbito da Corte de Contas com o objetivo de qualificar a instituição para a realização de avaliações de impacto, por meio do uso de técnicas avançadas de econometria. O trabalho, que se encontra em andamento e deverá ser concluído durante o ano de 2009, aponta para a ratificação dos dados apurados pela SPE, que, por seu turno, indicam a baixa eficácia dos fundos em aumentar a produtividade e a geração de empregos.

Em relação aos demais programas, a SPE firmou acordo de cooperação técnica com o IPEA, com vistas a desenvolver metodologias para avaliação de impacto, e está elaborando novo cronograma para investigar a efetividade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e do Programa de Financiamento às Exportações – Proex, dentre outros, estando programada a avaliação do Programa de Financiamento Estudantil – FIES ainda para 2009.

Além disso, atendendo à deliberação do Tribunal, a SPE realizou a revisão da Portaria nº 379/2006, acerca das definições conceituais para as políticas de subsídios. Com isso, foi editada a Portaria nº 130/2009, que atualiza a especificação da metodologia de cálculo para os valores de subsídio presentes nos diversos programas governamentais.

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, destacam-se 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 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, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, mesmo por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Com esse referencial normativo, procedeu-se à análise da gestão fiscal no âmbito da União, tendo como base as informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2008 e os 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 em um 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 um dos principais parâmetros que norteia a gestão fiscal responsável. 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. A RCL apurada para os exercícios de 2007 e 2008 está demonstrada na tabela a seguir:

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida Realizada

Exercícios de 2007 e 2008 (LC nº 101/2000 – art. 53, I)

(em R$ milhões)

Especificação	Exercício de 2007		Exercício de 2008		2008/2007
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	
Receita Corrente (I)	**658.884**	**100,00%**	**754.736**	**100,00%**	**14,55%**
Receita Tributária	199.601	30,29%	253.623	33,60%	**27,06%**
Receita de Contribuições	364.728	55,36%	381.892	50,60%	**4,71%**
Receita Patrimonial	34.851	5,29%	53.579	7,10%	**53,74%**
Receita Agropecuária	20	0,00%	21	0,00%	**6,92%**
Receita Industrial	380	0,06%	503	0,07%	**32,47%**
Receita de Serviços	27.252	4,14%	30.345	4,02%	**11,35%**
Transferências Correntes	206	0,03%	202	0,03%	**-1,76%**
Outras Receitas Correntes	31.846	4,83%	34.570	4,58%	**8,55%**
Deduções (II)	**272.203**	**100,00%**	**326.172**	**100,00%**	**19,83%**
Transf. Constitucionais e Legais	108.425	39,83%	136.820	41,95%	**26,19%**
Contribuição Emp. Trab. para a Seguridade Social	130.709	48,02%	150.381	46,10%	**15,05%**
Contr. do Servidor p/o Plano S. Soc. do Servidor Civil	5.648	2,07%	6.628	2,03%	**17,35%**
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.305	0,48%	1.513	0,46%	**15,93%**
Contrinbuição para o PIS/Pasep	26.116	9,59%	30.830	9,45%	**18,05%**
PIS	22.097	8,12%	25.958	7,96%	**17,47%**
Pasep	4.018	1,48%	4.872	1,49%	**21,25%**
Receita Corrente Líquida – RCL (I-II)	**386.681**	**-**	**428.563**	**-**	**10,83%**

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – Dez/2007 e Dez/2008

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2007, a receita corrente apresentou crescimento da ordem de R$ 95,8 bilhões e que as deduções aumentaram em cerca de R$ 54,0 bilhões. Esta diferença representou aumento da RCL de R$ 41,9 bilhões em 2008, ou 10,8%.

As duas categorias de receitas que mais cresceram nominalmente foram a receita tributária e a receita de contribuições, com incremento de cerca de R$ 54,0 bilhões e R$ 17,2 bilhões, ou 27,06% e 4,71%, respectivamente. As variações nos itens de receitas são analisadas de forma detalhada no subitem específico que trata das receitas.

No tocante às deduções das receitas, necessárias à apuração da RCL, 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$ 28,4 bilhões e R$ 19,7 bilhões, representando incremento percentual de 26,19% e 15,05%, respectivamente.

Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2007 e 2008, 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 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Discriminação		Despesa Liquidada 2007	Despesa Liquidada 2008	2008/ 2007
Despesa Bruta com Pessoal (I)		**126.878**	**144.484**	**14%**
Pessoal Ativo		73.260	84.639	16%
Pessoal Inativo e Pensionistas		53.615	59.844	12%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)		1	1	-
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)		**(23.448)**	**(23.409)**	**0%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		(110)	(110)	0%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		(4.170)	(4.897)	17%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		(2.537)	(2.754)	9%
(-) Inativos com Recursos Vinculados		(16.631)	(15.648)	-6%
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)[1]		(0)	(0)	-
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)[2]		**103.429**	**121.075**	**17%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)		**386.681**	**428.563**	11%
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%		**26,75**	**28,25**	5,6%
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**193.340**	**214.281**	**10,8%**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	**47,50%**	**183.673**	**203.567**	**10,8%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal Consolidado - Exercícios 2007 e 2008

(1) Em razão do § 7º do art. 57 da CF, incluído pela Emenda Constitucional nº 50/ 2006, está vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação extraordinária.

(2) A despesa líquida de pessoal divulgada no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado possui divergências não significativas em relação a despesa líquida de pessoal apurada com a consolidação dos Relatórios de Gestão Fiscal publicados por cada Poder e Órgão, sendo que estes últimos são objeto de verificação ao longo do exercício.

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, quais sejam: limites máximo e prudencial, respectivamente.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta - despesas não computadas) apresentou elevação de R$ 17,6 bilhões em relação aos gastos em 2007, ou 17%. Grande parte dessa elevação refere-se ao aumento da despesa de pessoal do Poder Executivo como reflexo da implementação da 1ª parcela da reestruturação salarial dos servidores de diversas carreiras daquele Poder ocorrida em 2008.

Como se observa, o valor das deduções da despesa de pessoal manteve-se estável em 2008, quando comparadas com o exercício de 2007.

A relação "total da despesa líquida com pessoal/RCL" para a União, segundo os valores constantes nos Relatórios de Gestão Fiscal, vem se mantendo praticamente estável nos últimos 04 anos, conforme explicitado no quadro seguinte:

Despesa Total com Pessoal x Receita Corrente Líquida

(em R$ milhões)

Discriminação	2005	2006	2007	2008
Total da Despesa com Pessoal (A)	82.977	96.163	103.429	121.075
Receita Corrente Líquida (B)	303.016	344.731	386.681	428.563
A/B (%)	**27,37%**	**27,90%**	**26,75%**	**28,25%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

No entanto, no período de 2005 a 2007, constata-se que a receita corrente líquida cresceu 41,4%, enquanto a despesa com pessoal cresceu 46%.

A tabela seguinte apresenta 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 2008 (*)

Receita Corrente Líquida (RCL) = R$ 428.563.288 mil

(em R$ milhares)

Poder / Órgão	Despesa Líquida c/ Pessoal[1] (DLP)	DLP/RCL (A)	Limite Máximo (B)	Limite Prudencial[2] (95% x B)	Limite Alerta TCU3 (90% x B)	Realizado/ Limite Máximo (A/B)	Realizado/ Limite Prudencial (A/C)	Realizado/ Limite Alerta TCU (A/D)
1. Total do Poder Executivo	**101.111.554**	**23,593144%**	**40,900000%**	**38,855000%**	**36,810000%**	**57,684949%**	**60,720999%**	**64,094388%**
1.1 Poder Executivo Federal	93.730.272	21,870812%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	57,706629%	60,743820%	64,118476%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes[4]	7.381.282	1,722332%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	57,411063%	60,432698%	63,790070%
1.2.1 Amapá	476.095	0,111091%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	40,692658%	42,834377%	45,214065%
1.2.2 Roraima	312.007	0,072803%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	45,501885%	47,896721%	50,557650%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	5.631.667	1,314081%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	59,730937%	62,874670%	66,367708%
1.2.4 MPDFT5	235.870	0,055037%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	59,823238%	62,971829%	66,470264%
1.2.5 TJDFT6	725.643	0,169320%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	61,570879%	64,811451%	68,412087%
2. Total do Poder Legislativo	**4.661.042**	**1,087597%**	**2,500000%**	**2,375000%**	**2,250000%**	**43,503889%**	**45,793567%**	**48,337655%**
2.1 Câmara dos Deputados	2.115.028	0,493516%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	40,786447%	42,933102%	45,318275%
2.2 Senado Federal	1.754.005	0,409276%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	47,590187%	50,094934%	52,877985%
2.3 Tribunal de Contas da União	792.009	0,184806%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	42,978049%	45,240051%	47,753388%
3. Total do Poder Judiciário	**13.641.682**	**3,183120%**	**6,000000%**	**5,700000%**	**5,400000%**	**53,051994%**	**55,844204%**	**58,946660%**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	8.533	0,001991%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	33,184519%	34,931073%	36,871688%
3.2 Supremo Tribunal Federal	186.911	0,043613%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	59,156058%	62,269534%	65,728953%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	469.959	0,109659%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	48,905650%	51,479632%	54,339611%
3.4 Conselho da Justiça Federal	4.010.833	0,935879%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	57,346636%	60,364880%	63,718484%
3.5 Justiça Militar	199.302	0,046505%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	57,608061%	60,640064%	64,008957%
3.6 Justiça Eleitoral	2.184.968	0,509836%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	55,154621%	58,057495%	61,282912%
3.7. Justiça do Trabalho	6.581.177	1,535637%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	50,200967%	52,843123%	55,778852%
4. Total do Ministério Público	**1.667.856**	**0,389174%**	**0,600000%**	**0,570000%**	**0,540000%**	**64,862299%**	**68,276104%**	**72,069221%**
Total da União	**121.082.135**	**28,253035%**	**50,000000%**	**47,500000%**	**45,000000%**	**56,506070%**	**59,480073%**	**62,784522%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos Federais no 3º quadrimestre de 2008, fls.06/98 do volume anexo.

Notas:

[1] Artigo 20 da LC 101/2000;

[2] Parágrafo único, artigo 22 da LC 101/2000;

[3] Inciso II, § 1º, artigo 59 da LC 101/2000;

[4] Amapá, Roraima e Distrito Federal;

[5] Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, limite definido pelo Decreto nº 6.334/2007;

[6] Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Dos números apresentados no quadro anterior, depreende-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos três Poderes, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2008.

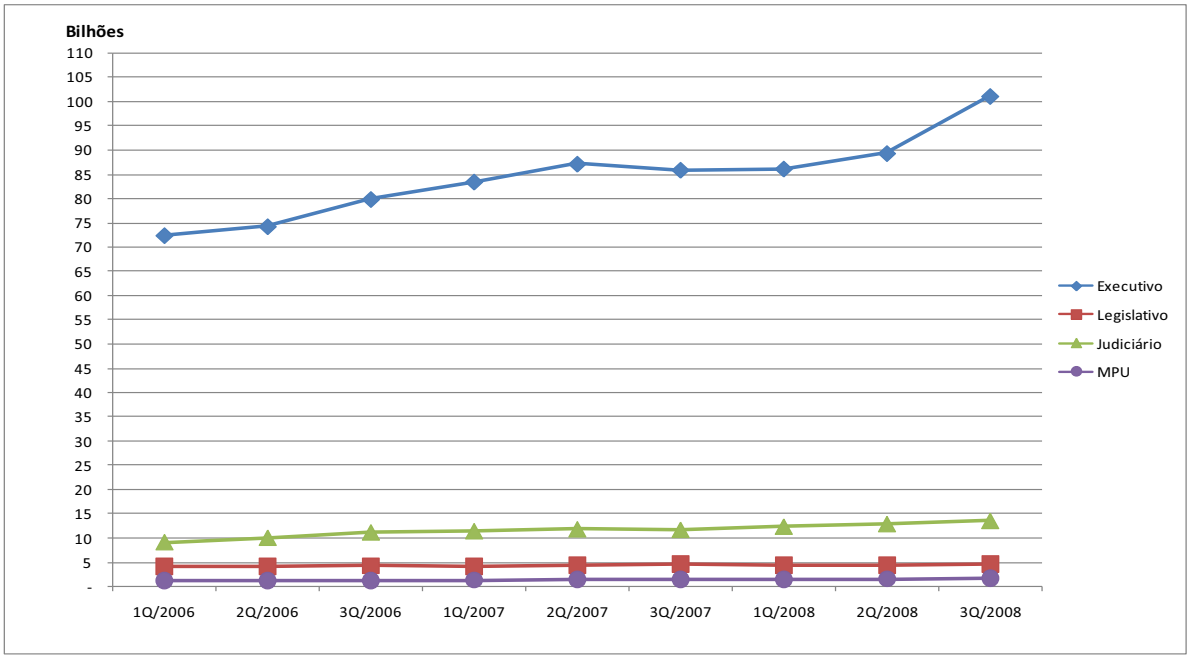
Vale lembrar a existência do TC-001.404/2008-1, que discute a alteração de limites promovida pelo Decreto nº 6.334, de 28 de dezembro de 2007. A citada norma reduziu 0,014 ponto percentual (p.p.) dos limites relativos às despesas com pessoal dos servidores que desempenham suas funções nos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, enquanto esse decréscimo total (0,028 p.p.) somou-se ao limite do MPDFT, o qual passou de 0,064% (sessenta e quatro milésimos por cento) da RCL federal para 0,092% (noventa e dois milésimos por cento).

A par dos questionamentos feitos acerca do Decreto nº 6.334/2007, deve-se destacar que, para fins da análise do RGF do 3º quadrimestre de 2008, o MPDFT, órgão beneficiado com a alteração promovida, cumpriu seu limite para despesas com pessoal, seja este o do Decreto nº 3.917/2001 ou o do Decreto nº 6.334/2007.

Quando analisada de forma agregada, a despesa de pessoal dos Poderes e Órgãos da União em 2008 alcançou R$ 121,0 bilhões, com uma variação de 17,0% em relação ao mesmo período de 2007.

Individualmente, as despesas com pessoal dos Poderes e MPU podem ser mais bem visualizadas pelo Gráfico abaixo:

Despesa Líquida de Pessoal dos Poderes e do MPU



Fonte: Siafi/Elaboração dos Autores

Pelo gráfico, percebe-se que a partir do segundo semestre de 2008 a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo sofreu um aumento mais significativo, fechando o ano de 2008 com um incremento de 18% em relação a 2007. Esse aumento da despesa de pessoal do Poder Executivo é reflexo da implementação da 1ª parcela da reestruturação salarial dos servidores de diversas carreiras daquele Poder.

Inscrição em Restos a Pagar

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2008, os saldos do exercício anterior e as disponibilidades financeiras para cobertura desses passivos dos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF:

Restos a Pagar Inscritos por Poder e Órgão – Exercício de 2008

(em R$ milhares)

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício (5) = 2+4	Suficiência antes da Inscrição Rp Ñ-Proc. (6)
	Processados		Não Processados			
	Exercícios Anteriores (1)	Do Exercício (2)	Exercícios Anteriores (3)	Do Exercício (4)		
1. Poder Executivo	**4.063.327**	**19.922.170**	**15.302.664**	**50.162.621**	**70.084.791**	**255.197.740**
2. Poder Legislativo	**71**	**4.523**	**135.954**	**599.949**	**604.473**	**1.101.037**
2.1. Câmara dos Deputados	71	96	109.867	351.680	351.777	668.716
2.2. Senado Federal	0	2	18.264	62.209	62.211	224.991
2.3. Tribunal de Contas da União	0	4.425	7.823	186.060	190.485	207.329
3. Poder Judiciário	**15.269**	**32.283**	**288.713**	**1.182.217**	**1.214.501**	**2.400.419**
3.1 Conselho Nacional de Justiça	0	7	4.200	42.038	42.045	56.072
3.2. Supremo Tribunal Federal	23	264	8.143	61.011	61.275	115.167
3.3. Superior Tribunal de Justiça	156	111	110.329	36.081	36.193	41.857
3.4. Justiça Federal	949	3.044	92.228	436.336	439.380	1.282.130
3.5. Superior Tribunal Militar	85	113	823	10.117	10.230	17.373
3.6. Justiça Eleitoral	1.603	21.036	21.754	287.145	308.180	410.116
3.7. Justiça Trabalhista	12.031	4.234	48.781	285.517	289.751	451.020
3.8. Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios	422	3.475	2.455	23.972	27.447	26.683
4. Ministério Público da União	**910**	**1.163**	**52.815**	**212.292**	**213.455**	**349.195**
Total Geral	**4.079.578**	**19.960.140**	**15.780.146**	**52.157.080**	**72.117.220**	**259.048.391**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais e Secretaria do Tesouro Nacional

Da análise conjunta das disponibilidades de caixa e de restos a pagar, conclui-se que em 2008 todos os Poderes e órgãos federais observaram os limites da LRF quando da inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não-processados.

A tabela seguinte demonstra os montantes inscritos em restos a pagar no exercício de 2008, frente ao exercício de 2007:

Variação dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2008

(em R$ milhões)

Exercício	Total das Despesas Empenhadas (exceto refinanciamento da dívida)	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não-Processados	Total dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício
2007	849.016	4.156	48.317	52.474
2008	969.142	19.960	52.157	72.117
Variação	**14,15%**	**380,24%**	**7,95%**	**37,44%**

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2007 e 2008 e Secretaria do Tesouro Nacional.

Observa-se um aumento de 380,24% nos valores inscritos em restos a pagar processados no exercício de 2008 e um aumento de 8,00% na inscrição em restos a pagar não-processados. No global, houve crescimento de 37,44% no ano de 2008, em comparação com o exercício de 2007.

O valor total inscrito em 2008 representa cerca de 7,44% do total da despesa empenhada no exercício, excluídas as despesas de refinanciamento da dívida pública.

3.3.6 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O orçamento de investimento – OI, aprovado pela Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008, contempla as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e cujas programações não se insiram integralmente no Orçamento Fiscal ou no da Seguridade Social, e dele devem constar todos os investimentos realizados, inclusive aqueles de que resultem bens incorporados ao patrimônio da União, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

No exercício de 2008, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 53,5 bilhões, correspondentes a cerca de 79% da dotação final autorizada, proporção que aumentou 6% em relação a 2007.

Despesas por Empresa

O orçamento de investimento das estatais consignou inicialmente dotações a 67 empresas federais, tendo sido inseridas, ao longo da execução orçamentária, as programações de mais 5 empresas. Com isso, o orçamento de investimento para 2008 passou a englobar as programações de 72 empresas estatais federais, sendo 63 do setor produtivo e 9 do setor financeiro.

A execução do orçamento de investimento demonstra que 34 empresas executaram menos de cinqüenta por cento da programação orçamentária estabelecida, sendo que 8 delas não executaram sequer 5%, quais sejam, Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, Braspetro Oil Services Company – Brasoil, Fafen Energia S.A., Petrobras Biocombustível S.A., SFE – Sociedade Fluminense de Energia Ltda., Termomacaé Ltda., Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa e Companhia Docas do Maranhão – Codomar. A empresa Petrobras Biocombustível S.A. não apresentou gasto no período.

O quadro a seguir mostra o perfil de financiamento do orçamento de investimento das empresas estatais:

Fontes de Financiamento do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ 1,00)

Fonte	Dotação Autorizada (a)	% do Total (b)=(a)/Total de (a)	Despesa Realizada (c)	% do Total (d)=(c)/Total de (c)	% Realizado (e)=(c)/(a)
Recursos de Geração Própria	**52.192.269.198**	**77,5**	**43.883.986.859**	**82,1**	**84,1**
Recursos para Aumento de PL	**4.549.600.667**	**6,8**	**2.163.047.719**	**4,0**	**47,5**
Direto	1.410.005.852	2,1	205.759.125	0,4	14,6
Saldos de Exercícios Anteriores	659.573.872	1,0	97.351.634	0,2	14,8
Controladora	2.480.020.943	3,7	1.859.936.960	3,5	75,0
Recursos de Operações de Crédito	**3.294.977.121**	**4,9**	**1.377.997.943**	**2,6**	**41,8**
Internas	937.977.121	1,4	66.304.856	0,1	7,1
Externas	2.357.000.000	3,5	1.311.693.087	2,5	55,7
Outros Recursos de Longo Prazo	**7.285.906.625**	**10,8**	**6.036.961.777**	**11,3**	**82,9**
Controladora	4.594.457.204	6,8	3.955.421.339	7,4	86,1
Outras Estatais	2.300.000.000	3,4	1.983.317.742	3,7	86,2
Outras Fontes	391.449.421	0,6	98.222.696	0,2	25,1
Total	**67.322.753.611**	**100,0**	**53.461.994.298**	**100,0**	**79,4**

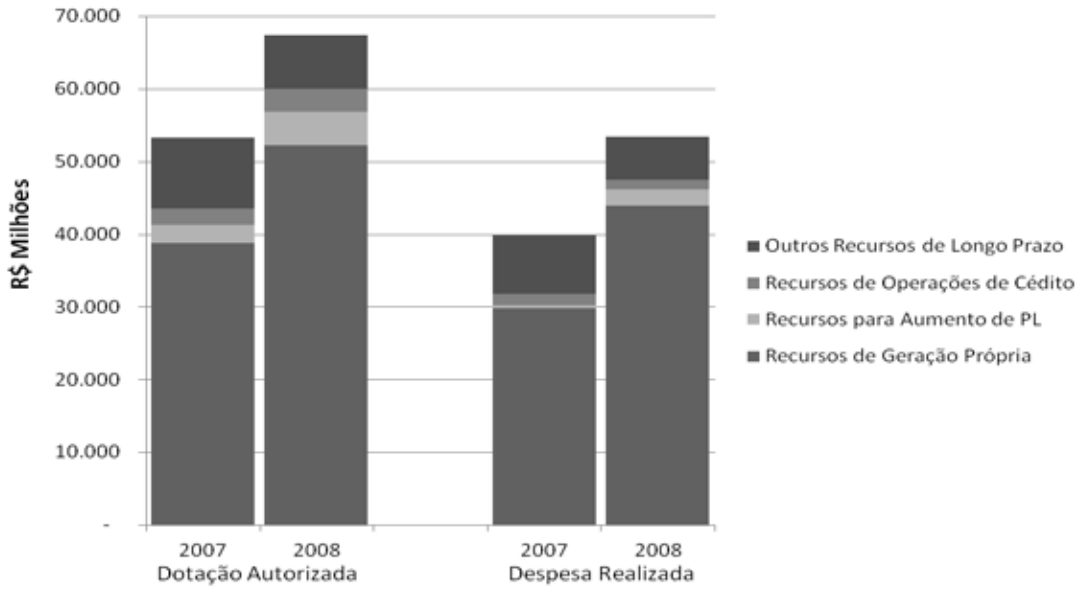
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

Como se observa, as empresas estatais financiaram a grande maioria de seu orçamento com recursos de geração própria (82,1%). Registre-se também ser justamente nessa fonte de recursos em que se deu maior execução da dotação aprovada, com 84,1% de realização.

Os recursos para aumento de patrimônio se concentraram nas Companhias Docas Codesp, Codeba, Codesa, CDRJ, CDP, CDC e Codern, assim como na Infraero e Imbel, sendo que esta última não realizou despesa nessa fonte.

O gráfico a seguir coteja a proporção de cada agrupamento de fonte de recursos nos orçamentos de investimento de 2007 e 2008:

Fontes de Recursos no Orçamento de Investimentos

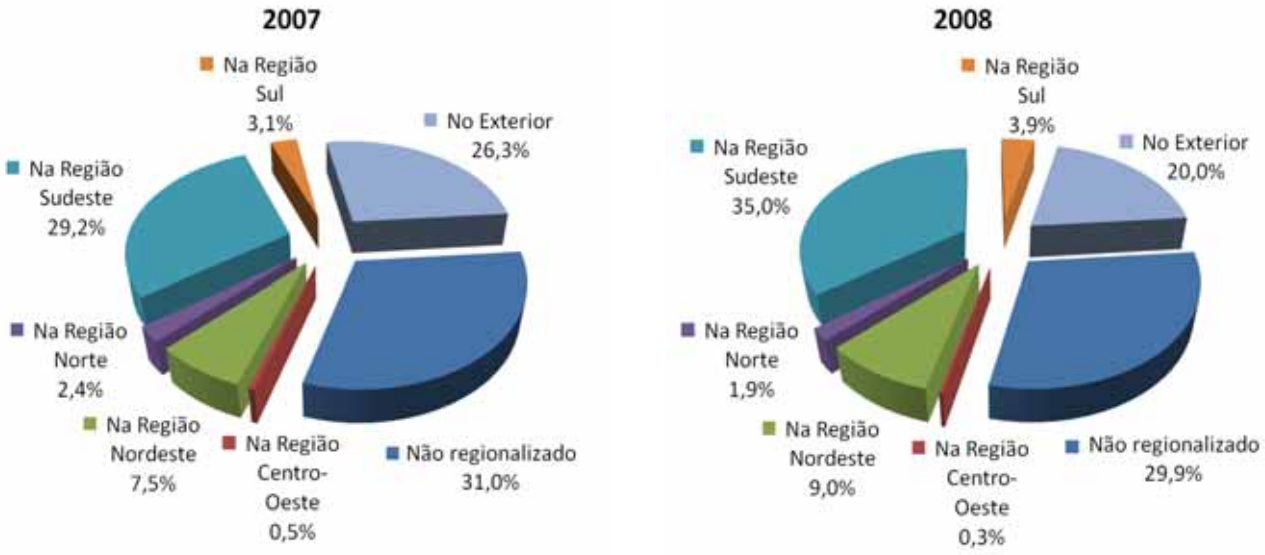


Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

Como se observa, apenas os "Outros Recursos de Longo Prazo" não tiveram crescimento, seguindo a tendência global do orçamento. Não obstante os Recursos de Operações de Crédito terem tido aumento de 2007 para 2008 quando observada a dotação autorizada, os gastos nessa fonte foram menores em 2008.

Outra análise que deve ser apresentada refere-se à regionalização do gasto no orçamento de investimento, conforme mostrado no gráfico a seguir.

Despesa Realizada no Orçamento de Investimento no Brasil, por Região, e no Exterior em 2007 e 2008



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Dest

O gráfico demonstra a maior concentração do gasto no território nacional em 2008, com 80% do total. Proporcionalmente, as Regiões Sul, Sudeste e Nordeste receberam mais investimentos em 2008, ao passo que as Regiões Centro-Oeste e Norte tiveram redução.

Destaca-se também o montante não regionalizado no orçamento de investimento, que, devido às suas características físicas e técnicas, não podem ser desmembrados, como é o caso de usinas hidrelétricas em rios limítrofes, redes de transmissão de energia elétrica, dutos para combustíveis, entre outros. Não obstante esse montante ter sido maior em 2007, ainda demonstra considerável parcela do total gasto (29,9%).

Ações sem Cobertura Orçamentária

Não obstante a vedação constitucional de não realização de despesas que excedam os créditos orçamentários, conforme o inciso II do art. 167, verifica-se que 5 empresas apresentaram ações com nível de realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Execução de Ações sem Cobertura Orçamentária – Exercício de 2008

(em R$ 1,00)

	Empresa / Ação	Dotação Final	Executado	% Executado
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas				
4102	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	100.000	204.655	204,7%
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás				
2D92	Estudos de Inventário e Projetos de Viabilidade de Implantação de Sistemas de Geração e de Transmissão na Região Amazônica	7.571.867	7.584.582	100,2%
Petrobras Netherlands B.V. – PNBV				
117Q	Construção de Unidades Estacionárias de Produção III (período: 2008-2016)	134.559.931	230.933.245	171,6%
1924	Construção de Unidades Estacionárias de Produção (Período 2002-2010)	987.943.223	1.334.052.310	135,0%
1I72	Construção de Unidades Estacionárias de Produção II (período 2007-2013)	1.744.870.507	1.824.355.034	104,6%
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras				
10WD	Implantação de Unidades de Produção de Biocombustíveis	241.880.177	256.717.457	106,1%
111K	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Usina Termelétrica Barbosa Lima Sobrinho (Eletrobolt), com 390 MW (RJ)	81.401.364	86.415.379	106,2%
1O29	Ampliação e Modernização do Centro de Pesquisas da Petrobras – Cenpes (RJ)	260.048.129	260.159.084	100,0%
2753	Manutenção e Recuperação dos Sist. de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sul	9.636.149	9.671.749	100,4%
4101	Manutenção e Adequação de Bens Imóveis	48.451.020	53.218.228	109,8%
4862	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Exploração	136.398.606	138.263.274	101,4%
4863	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Desenvolvimento Sustentável para a Área de Petróleo e Gás Natural	173.402.816	180.138.728	103,9%
6595	Manutenção da Infra-Estrutura Operacional nas Fábricas de Fertilizantes Nitrogenados	84.727.375	89.749.920	105,9%
7048	Implantação do Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste - Imobilizações Petrobras	23.852.587	29.716.303	124,6%
Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG				
1C51	Implantação do Gasoduto Cacimbas - Vitória (ES) com 128 Km	38.245.860	78.882.823	206,3%

Fonte: Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – Dest

A realização de despesa superior à dotação final é uma prática que não encontra respaldo legal. Nessa esteira registre-se que as empresas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas e Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras são reincidentes na execução incorreta de seu orçamento, visto que tal situação também ocorreu em 2007. No caso da Petrobras, o excesso também foi registrado em 2004, 2005 e 2006. Necessário, portanto, recomendar aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das Minas e Energia, supervisores das empresas apresentadas no quadro anterior, que adotem medidas no sentido de promover, por parte de suas

supervisionadas, quanto à execução do Orçamento de Investimento, a observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal. A impropriedade deverá, ainda, ser considerada quando da análise das prestações de contas das empresas infratoras referentes ao exercício de 2008.

4

Ação Setorial do Governo

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

4.1 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado pelo Poder Executivo, em 22 de janeiro de 2007, compreende conjunto de ações com vistas a promover o crescimento econômico brasileiro. Planejado para viger no período 2007/2010, os objetivos traçados para o PAC consubstanciam-se em: a) investimentos na expansão da infra-estrutura brasileira; b) estímulo ao crédito e financiamento; c) melhora do ambiente de investimento; d) desoneração e aperfeiçoamento da administração tributária; e e) adoção de medidas fiscais de longo prazo.

A seguir relatam-se os trabalhos de fiscalização realizados ao longo de 2008. Destacam-se o acompanhamento da execução orçamentária das despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, notadamente as despesas em infra-estrutura; a fiscalização do processo de alocação de recursos, no período 2007-2010, nas ações de saneamento básico; as auditorias de obras públicas, com especial atenção à classificação '*verde'*, '*amarelo'* e '*vermelho'* empregada pelo Comitê Gestor do PAC; a desoneração tributária e os benefícios financeiros e creditícios do PAC.

4.1.1 Investimento em Infra-estrutura

Em 2008, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a previsão total de despesas com o PAC montou a cerca de R$ 31 bilhões, dos quais R$ 18,9 bilhões foram oriundos do OFSS/2008 e R$ 12,1 bilhões de restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Do total, quase R$ 29 bilhões, ou 93,6%, foram representados por investimentos, sendo cerca de R$ 17,6 bilhões provenientes do OFSS e R$ 11,4 bilhões de restos a pagar não processados de exercícios anteriores. O quadro abaixo apresenta resumo da execução orçamentária do PAC:

Quadro Síntese do PAC

(em R$ milhões)

PAC - Abrangência	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago + RP Processado (c)	Execução (d=c/a)	RP não Processado (e)
Total (Custeio, Investimento e Inversão)	**30.969,1**	**16.991,1**	**11.050,9**	**35,7%**	**17.732,0**
OFSS	18.868,4	16.991,1	3.904,6	20,7%	13.086,5
RP não Processados de Exercícios Anteriores	12.100,7	Não se aplica	7.146,3	59,1%	4.645,5
Investimento	**28.972,4**	**16.084,4**	**10.319,4**	**35,6%**	**16.900,9**
OFSS	17.561,9	16.084,4	3.658,9	20,8%	12.425,5
RP não Processados de Exercícios Anteriores	11.410,5	Não se aplica	6.660,5	58,4%	4.475,4

Fonte: Siafi Gerencial

As informações referentes à execução da despesa do OFSS e dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores são apresentadas separadamente. Inicia-se com os dados do OFSS.

Tomando a despesa pelo conceito da Lei nº 4.320/1964, isto é, a despesa empenhada e não cancelada ao término do exercício, a execução em 2008 das ações do PAC atingiu o montante de cerca de R$ 17 bilhões, ou 90,1% do total previsto.

Dos valores empenhados, R$ 3,9 bilhões foram pagos ou inscritos em restos a pagar processados. Esse valor nos fornece a execução pela ótica da liquidação, que representou 20,7% da

dotação autorizada. Foram inscritos em restos a pagar não processados outros R$ 13,1 bilhões, ou 69,4% do previsto.

O quadro seguinte compara os dados da execução dos investimentos previstos para as ações do programa e os demais investimentos públicos, sem considerar os valores de execução de restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Investimentos do OFSS – PAC x Demais

(em R$ milhões)

	Dotação (a)	Empenhado (b)	Liquidado (c)	% (d=c/a)
PAC	17.561,9	16.084,4	3.658,9	20,8%
Demais Investimentos	30.302,3	20.126,1	6.130,2	20,2%
Total	**47.864,2**	**36.210,6**	**9.789,1**	**20,5%**

Fonte: Siafi Gerencial

Dos R$ 47,9 bilhões alocados em investimentos no OFSS/2008, R$ 17,6 bilhões, ou 36,7%, estavam relacionados ao PAC. O percentual confirma a importância do programa, em termos orçamentários, no conjunto de investimentos do OFSS.

O percentual de empenho das ações do PAC foi superior a 90% do total previsto, enquanto que, para os demais investimentos do OFSS, este percentual cai para aproximadamente 66%. Tal diferença poderia sugerir quadro mais favorável para a execução das ações do PAC. Quando tomados, no entanto, os percentuais de liquidação dos dois grupos, o que se verifica é comportamento bem mais próximo: 20,8% para os investimentos do PAC e 20,2% para os demais investimentos.

Investimentos do PAC no OFSS

(em R$ milhões)

Órgao Superior	Dotação (a)	Participação no Total (b)	Empenhado (c)	Pago + RP Processados (d)	Participação da Despesa (e)	% Execução (f=d/a)	RP não Processados (g)
Presidência da República	440,9	2,5%	391,0	154,0	4,2%	34,9%	236,9
Ministério de Minas e Energia	0,4	-	-	-	-	-	-
Ministério da Saúde	1.035,5	5,9%	979,8	6,3	0,2%	0,6%	973,5
Ministério dos Transportes	9.138,7	52,0%	7.960,0	2.042,1	55,8%	22,3%	5.917,9
Ministério da Integração Nacional	2.928,8	16,7%	2.796,0	414,0	11,3%	14,1%	2.382,1
Ministério das Cidades	4.017,5	22,9%	3.957,7	1.042,6	28,5%	26,0%	2.915,1
Total	**17.561,9**	**100,0%**	**16.084,4**	**3.658,9**	**100,0%**	**20,8%**	**12.425,5**

Fonte: Siafi Gerencial

O quadro anterior traz as informações sobre a execução orçamentária dos investimentos incluídos no PAC, detalhando-os por órgão superior.

A coluna *b* mostra a participação percentual de cada órgão na dotação total. Coube ao Ministério dos Transportes 52% da dotação dos investimentos do PAC, ou R$ 9,1 bilhões. As ações que compõem tais investimentos podem ser segregadas em três grandes eixos, quais sejam: o de manutenção de trechos rodoviários; o de adequação de trechos rodoviários; e o de construção de trechos rodoviários, ferrovias e terminais fluviais. Os dois primeiros, que aproveitam a malha rodoviária já existente, responderam por quase 55% do total previsto para o Ministério, enquanto

que o terceiro eixo, que representa uma ampliação da infra-estrutura de transportes, foi responsável por outros 40% da previsão orçamentária.

O Ministério das Cidades teve a segunda maior participação no total de investimentos previstos para o PAC no OFSS/2008, 22,9%. A terceira maior dotação coube ao Ministério da Integração Nacional, 16,7%. Assim, os três ministérios, considerados em conjunto, foram responsáveis por aproximadamente 91,6% da despesa prevista com investimentos do PAC no OFSS/2008. Com relação à execução orçamentária, a participação desses ministérios é ainda maior, pois, dos R$ 3,7 bilhões que foram liquidados, R$ 3,5 bilhões, ou 95,6%, lhes são atribuídos.

Em menor monta, Presidência da República, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Saúde, juntos, tiveram dotação de R$ 1,5 bilhão, ou 8,4% do total. Neste ponto, cumpre observar o baixo percentual de liquidação dos investimentos do Ministério da Saúde. Embora pouco expressiva a participação desse ministério, se considerado o total de investimentos do PAC, sua execução ficou abaixo de 1% da previsão orçamentária, bem inferior, portanto, à média de execução do programa, que foi de 20,8%.

Muitas ações orçamentárias do PAC possuíam valores inscritos em restos a pagar, de exercícios anteriores a 2008. O total de restos a pagar não processados vigentes em 2008 é dado pela soma dos restos a pagar não processados inscritos ao final de 2007 com aqueles inscritos em exercícios anteriores a 2007 mas ainda não processados.

Em 2008, este total, no que tange aos investimentos do PAC, foi de R$ 11,4 bilhões. Desse montante, R$ 6,7 bilhões foram pagos no exercício, R$ 275 milhões foram cancelados, e R$ 4,5 bilhões foram prorrogados para o exercício de 2009. O quadro a seguir apresenta os dados referentes à execução dos restos a pagar não processados.

Investimentos – Restos a Pagar não Processados de Exercícios Anteriores

(em R$ milhões)

Órgão	Inscrição (a)	Cancelamento (b)	Pagamento (c)	% (c/a)	Prorrogado (d)
Presidência da República	39,3	-	29,3	74,6%	10,0
Ministério da Ciência e Tecnologia	5,8	-	5,8	99,5%	-
Ministério de Minas e Energia	2,9	-	2,7	91,0%	259,0
Ministério da Saúde	945,8	1,9	77,2	8,2%	866,7
Ministério dos Transportes	5.329,3	18,8	3.567,5	66,9%	1.743,0
Ministério da Integração Nacional	2.054,2	119,3	864,5	42,1%	1.070,4
Ministério das Cidades	3.033,0	134,6	2.113,5	69,7%	785,0
Total	**11.410,5**	**274,6**	**6.660,5**	**58,4%**	**4.475,4**

Fonte: Siafi Gerencial

Desta forma, somando-se os valores dos investimentos previstos no OFSS/2008 e nos restos a pagar não processados de exercícios anteriores, obtém-se que a previsão total de investimentos foi de R$ 29 bilhões. A porção representada por restos a pagar não processados, R$ 11,4 bilhões, equivale a 39% deste total. O percentual é superior ao verificado em 2007, quando, do total da previsão de investimentos do PAC, apenas 19% advinham de restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Tendo em vista que o objetivo primordial do PAC é o crescimento econômico, é mais acurado considerar os investimentos pela ótica econômica de formação bruta de capital fixo. O intuito nessa

abordagem é avaliar, com base na informação financeira, o quanto de fato foi investido. Visa medir a contribuição do Estado no incremento da infra-estrutura existente.

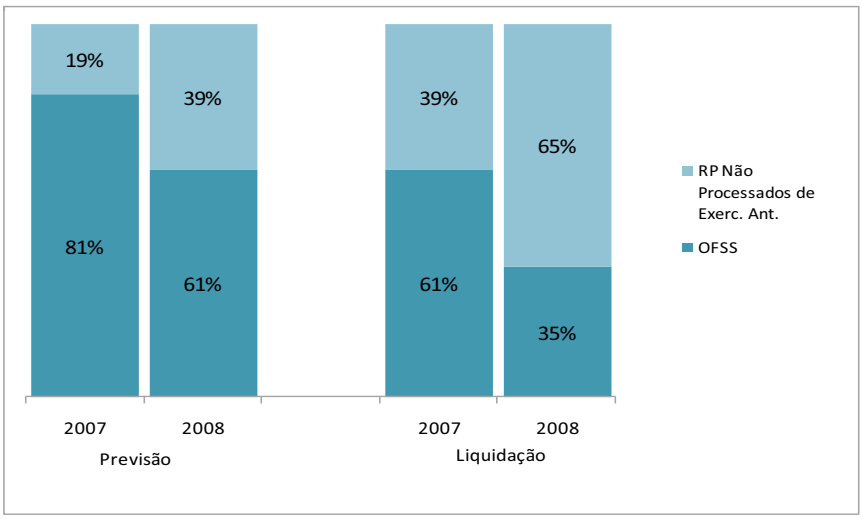
O conceito de formação bruta de capital fixo pode ser aproximado pelas seguintes parcelas do investimento público: a) as despesas efetivamente pagas, oriundas do OFSS/2008; b) as inscrições em restos a pagar processados no exercício de 2008 e c) a liquidação em 2008 de restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

A formação bruta de capital fixo, em 2008, atingiu a cifra de R$ 10,3 bilhões, ou 35,6% do total de recursos previstos para o PAC. Esse valor foi o que de fato o Governo Federal agregou em 2008 na infra-estrutura nacional, decorrente dos projetos do PAC, sendo que 35,6% foram oriundos do OFSS e 64,4% advieram da execução dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Em 2007, a proporção da formação bruta de capital fixo oriunda do OFSS/2007, 61%, ainda era bem superior àquela proveniente da execução de restos a pagar não processados de exercícios anteriores, 39%.

Dito de outra forma, o que se revela é que, em 2008, a execução extra-orçamentária dos investimentos do PAC, proveniente da execução dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores, superou significativamente a execução orçamentária, representada pela parcela oriunda do OFSS/2008. Se comparados esses dados com os do exercício anterior, é nítida a inversão do perfil da execução desses investimentos.

Para melhor efeito comparativo, o gráfico seguinte resume as informações relativas à evolução, de 2007 para 2008, da proporção dos restos a pagar não processados, tanto com relação à previsão total de investimentos do PAC, quanto à formação bruta de capital fixo, que no gráfico é chamada apenas de liquidação.

Previsão de Despesas e FBCF –- OFSS x RP Não Processados



Fonte: Siafi Gerencial

A atual composição dos investimentos do PAC é, de certa forma, previsível. Em razão da baixa taxa de liquidação das despesas oriundas do OFSS, o volume total inscrito em restos a pagar não processados tende a aumentar a cada exercício, incrementando sua participação percentual na previsão inicial das despesas. Ademais, como os valores inscritos em restos a pagar representam compromissos que já percorreram determinados estágios da despesa pública, seu percentual de execução, em tese, tende a ser maior que o observado para as demais despesas do OFSS. Ao longo

do tempo, portanto, seria natural imaginar que sua execução, em termos de formação bruta de capital fixo, ultrapassasse a proveniente do OFSS.

Para 2009, foram transferidos e inscritos em restos a pagar não processados cerca de R$ 16,9 bilhões. O valor resulta da soma dos restos a pagar não processados inscritos ao final de 2008, R$ 12,4 bilhões, ou 73% do total, com aqueles inscritos em outros exercícios, mas ainda não liquidados, R$ 4,5 bilhões, ou 27% do volume transferido. Em 2007, a proporção de restos a pagar provenientes de outros exercícios era de apenas 9%. Equivale dizer que, do total vigente em determinado exercício, a proporção de restos a pagar cuja validade se estendeu por mais de um exercício sofreu significativo acréscimo.

Em seguida, são analisadas com maior detalhe as despesas com investimentos dos três principais ministérios que executam ações do PAC, quais sejam os Ministérios dos Transportes, das Cidades e da Integração Nacional. O quadro abaixo apresenta a dotação por subfunção de governo, nos dois primeiros ministérios, e função de governo, no último.

Investimentos do PAC – Ministérios Selecionados

(em R$ milhões)

Ministério / Subfunção ou Função de Governo	Dotação (a)	Empenhado (b)	Pago + RP Processados (c)	RP não processados (d)	% (e=c/a)
Ministério dos Transportes	**9.138,7**	**7.960,0**	**2.042,1**	**5.917,9**	**22,3%**
Administração Geral	17,0	12,5	0,1	12,4	0,5%
Transporte Rodoviário	7.189,6	6.642,8	1.621,7	5.021,1	22,6%
Transporte Ferroviário	1.593,1	978,3	230,1	748,3	14,4%
Transporte Hidroviário	339,1	326,4	190,2	136,2	56,1%
Min. da Integração Nacional	**2.928,8**	**2.796,0**	**414,0**	**2.382,1**	**14,1%**
Saneamento Básico Rural	24,5	15,4	3,5	11,9	14,2%
Saneamento Básico Urbano	15,8	5,6	-	5,6	-
Recuperação Áreas Degradadas	2,1	0,2	0,1	0,1	4,8%
Recursos Hídricos	2.315,4	2.254,5	273,1	1.981,4	11,8%
Irrigação	558,3	507,9	128,4	379,5	23,0%
Transporte Hidroviário	12,7	12,4	8,9	3,5	70,2%
Ministério das Cidades	**4.017,5**	**3.957,7**	**1.042,6**	**2.915,1**	**26,0%**
Urbanismo	1.603,4	1.548,5	486,0	1.062,5	30,3%
Habitação	708,5	708,5	93,3	615,3	13,2%
Saneamento	1.705,6	1.700,7	463,4	1.238,3	27,2%

Fonte: Siafi Gerencial

No âmbito do Ministério dos Transportes, a subfunção "Transporte Rodoviário" foi a que mais dotação recebeu: R$ 7,2 bilhões. Individualmente, ela representou cerca de 41% dos investimentos totais alocados para o PAC em 2008. Considerando a execução da despesa no OFSS/2008, superior a R$ 1,6 bilhão, essa subfunção representa 44% do total liquidado no PAC. Esses números expressam a importância do sistema rodoviário, ao absorver parcela significativa dos investimentos públicos federais.

No que toca ao Ministério da Integração Nacional, foram alocados R$ 2,9 bilhões em investimentos do PAC. Apesar de as despesas empenhadas e não canceladas, em 31 de dezembro, terem atingido quase R$ 2,8 bilhões (cerca de 95% da dotação autorizada), os valores efetivamente pagos ou inscritos em restos a pagar processados somaram apenas R$ 414 milhões, ou 14,1% da

previsão orçamentária do ministério. Os restantes R$ 2,4 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados e deverão ser executados a partir do exercício de 2009.

A subfunção "Recursos Hídricos" representou, sozinha, quase 80% do total alocado ao ministério, ou R$ 2,3 bilhões, sendo que apenas R$ 273 milhões foram executados. Já a subfunção "Irrigação" recebeu a segunda maior dotação orçamentária (R$ 558 milhões), respondendo também pela segunda maior liquidação da despesa, com cerca de R$ 128 milhões, ou 23% do previsto.

As funções desenvolvidas pelo Ministério das Cidades receberam dotação no valor de R$ 4 bilhões, tendo sido pagos ou inscritos em restos a pagar processados mais de R$ 1 bilhão, ou 26% do total. Neste ponto, cabe ressaltar que esse percentual foi superior ao de execução média dos investimentos do PAC, que foi de 20,8%. Dentro do grupo, a função "Saneamento" recebeu a maior dotação, R$ 1,7 bilhão, com percentual de execução de 27,2%, seguida pela função "Urbanismo", cuja dotação foi R$ 1,6 bilhão e execução 30,3%, e pela função "Habitação", com previsão orçamentária de R$ 709 milhões e execução de 13,2%.

O quadro abaixo apresenta os valores dos investimentos do PAC pela modalidade de aplicação, ou seja, tendo em consideração se a despesa foi executada diretamente pela União ou por uma das formas de descentralização, principalmente a Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios. Consoante os dados constantes da última linha do quadro abaixo, 41,8% dos investimentos, ou R$ 7,3 bilhões, foram previstos para serem realizados de forma descentralizada, sendo R$ 4,3 bilhões (24,3%) para Estados e o Distrito Federal, R$ 3 bilhões (17,2%) para os Municípios e R$ 50 milhões (0,3%) em outras modalidades de transferência, que compreendem as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos e a aplicação direta realizada mediante operação intragovernamental (órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social). À União, para execução direta, coube dotação de R$ 10,2 bilhões, equivalente a 58,2% do total.

Investimentos do PAC – Modalidade de Aplicação

(em R$ milhões)

Função	Dotação Total	Aplicação Direta		Aplicação Indireta (Descentralização)					
		União		Estados e DF		Municípios		Outras Transferências	
		Dotação	% no Total	Dotação	% no Total	Dotação	% no Total	Dotação	% no Total
Saúde	**1.035,5**	65,0	6,27%	300,8	29,05%	669,6	64,66%	0,2	0,01%
Urbanismo	**1.603,4**	387,4	24,16%	497,3	31,02%	716,9	44,71%	1,7	0,11%
Habitação	**708,5**	8,4	1,18%	103,9	14,67%	596,2	84,15%	-	-
Saneamento	**1.705,6**	18,9	1,11%	836,0	49,01%	850,7	49,88%	-	-
Gestão Ambiental	**2.370,5**	1.423,6	60,06%	913,7	38,54%	0,2	0,01%	33,0	1,39%
Agricultura	**558,3**	342,0	61,25%	214,8	38,47%	1,3	0,23%	0,3	0,05%
Energia	**0,4**	0,4	100%	-	-	-	-	-	-
Transporte	**9.579,7**	7.982.177	83,32%	1.400,1	14,62%	182,1	1,90%	15,3	0,16%
Total	**17.561,9**	**10.227.941**	**58,24%**	**4.266,7**	**24,29%**	**3.017,0**	**17,18%**	**50,4**	**0,29%**

Fonte: Siafi Gerencial

Os dados estão discriminados por função de governo. Considerando as cinco principais funções em que é executado o PAC, observa-se que a execução de duas delas, Transporte e Gestão Ambiental, possui um caráter mais centralizador, já que 78,7% do total de suas dotações correspondem a aplicação direta pela União. De outra sorte, a execução das outras três,

Saneamento, Urbanismo e Saúde, apresenta um caráter mais descentralizador, com quase 90% do total a elas alocado sendo aplicado por Estados, DF e Municípios.

Liquidação dos Investimentos do PAC – Modalidade de Aplicação

(em R$ milhões)

Ente	Dotação (a)	Liquidação (b)	Participação (c=b/a)
União	10.227,9	1.753,6	17,1%
Estados e DF	4.266,7	1.171,2	27,4%
Municípios	3.017,0	726,8	24,1%
Outras Transferências	50,4	7,3	14,5%
Total	**17.561,9**	**3.658,9**	**20,8%**

Fonte: Siafi Gerencial

Comparando o valor liquidado com a dotação prevista, a descentralização a Estados e Distrito Federal alcançou os 27,4%, representando R$ 1,2 bilhão, aos Municípios atingiu 24,1%, ou liquidação de R$ 727 milhões, e a execução das outras descentralizações foi de 14,5%, ou R$ 7 milhões. O percentual de execução atingida pelos programas conduzidos diretamente pela União foi de 17,1%, equivalente a R$ 1,7 bilhão.

Por fim, ressalta-se o consistente crescimento nas dotações dos investimentos constantes do OFSS, ao longo dos últimos exercícios. O quadro a seguir traz os valores orçados para os investimentos no período 2005/2008. Considerando que o PAC data do início de 2007, o maior incremento pode ser observado de 2006 para 2007, período no qual os investimentos totais no OFSS aumentaram 60,1%. Já em 2008, o aumento em relação ao ano anterior foi de 13,8%.

Dotação de Investimento no OFSS

(em R$ milhões)

	2005	2006	2007	2008
OFSS	23.374,5	26.156,0	42.067,8	47.864,2

Fonte: Siafi Gerencial

4.1.2 Empreendimentos excluídos do PAC em 2008

Durante o exercício de 2008, houve a exclusão de 89 subtítulos orçamentários relativos a empreendimentos do PAC no OFSS. As respectivas previsões orçamentárias somavam valor superior a R$ 1,2 bilhão, o que representa 6,5% do total alocado ao PAC no mesmo exercício. O percentual de liquidação, no entanto, foi de apenas R$ 97 milhões, equivalente a menos de 8% do total orçado. Importa registrar que, das 90 obras, quase a metade não teve valores empenhados em 2008. Dentre aquelas que possuíam valores empenhados, apenas 13 apresentaram algum valor liquidado no exercício.

4.1.3 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Segundo informações do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –MPOG, as despesas das empresas estatais podem estar relacionadas tanto ao Orçamento de Investimento – OI, quando se tratar de dispêndios relacionados com a aquisição, a manutenção ou a reforma de bens do ativo imobilizado, quanto ao Programa de Dispêndios Globais – PDG, quando se tratar de inversões financeiras.

Quando se referirem a empreendimentos realizados por consórcio entre empresa estatal e empresas do setor privado, as despesas das estatais são contabilizadas como inversões financeiras, pertencendo pois ao PDG. Nas demais ações, em que a empresa estatal é diretamente responsável pela execução do empreendimento, as despesas são constantes do Orçamento de Investimento.

Ainda de acordo com o DEST, os recursos das empresas estatais para financiamento dos investimentos constantes do PAC, no âmbito do OI, podem ser provenientes de receitas próprias, de recursos oriundos de financiamento bancário, de transferências de outras empresas estatais, bem como de recursos repassados pela União.

No âmbito dos empreendimentos do PAC, as empresas estatais não dependentes que possuem ações no OI são integrantes dos Grupos Petrobras e Eletrobrás, das Companhias Docas e da Infraero. Os investimentos das duas primeiras foram na área de Energia (petróleo e gás e energia elétrica) e das duas outras na área de Transportes (infra-estrutura portuária e aeroportuária).

A tabela seguinte demonstra a execução da despesa do Orçamento de Investimentos, no âmbito do PAC, em 2008:

Execução Orçamentária – Orçamento de Investimento – PAC

(em R$ milhões)

Empresa	Dotação Autorizada (a)	Realizado (b)	% (b/a)
Setor Petrobras	22.487,4	20.239,7	90,0%
Setor Eletrobrás	2.597,9	1.682,3	64,8%
Infraero	1.561,9	76,0	4,9%
Companhia Docas	334,7	127,1	38,0%
Total	**26.981,8**	**22.125,2**	**82,0%**

Fonte: MP/DEST

Em que pese à execução orçamentária de forma global do conjunto de empresas possa ser considerada satisfatória, superior a 80%, a avaliação por empresa/grupo de empresas revela resultados distintos. O Grupo Petrobras, que obteve 90% de execução, responde por 83% de toda a dotação autorizada, o que induz ao resultado global satisfatório. A Infraero, no entanto, realizou menos de 5% de sua previsão orçamentária, enquanto que, para o conjunto das Companhias Docas, este percentual foi de 38%.

Os dados relativos à execução física dos empreendimentos do PAC constantes do OI em 2008 foram obtidos junto à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MPOG. Inicialmente, cumpre salientar que no OI podem ocorrer duas situações distintas: ações que englobam mais de um empreendimento, e um empreendimento relacionado a mais de uma ação. Na presente análise, foram considerados os dados de execução por ação orçamentária.

No âmbito das empresas do Setor Petrobras, das 32 ações orçamentárias, 21 apresentaram percentual de execução física superior a 50%; apenas 4 não obtiveram execução física. No conjunto de empresas que compõem o Setor Eletrobrás, foram executadas 17 ações. Dessas, 10 apresentaram execução física superior a 50% do inicialmente previsto e, em apenas 1, a execução física foi nula. Tal comportamento positivo, de certa forma, guarda correlação com os percentuais de execução orçamentária e financeira dos dois setores.

Já com relação à execução física da Infraero e das Companhias Docas, o comportamento foi quase inverso. Na primeira, das 27 ações incluídas no PAC, nenhuma obteve percentual de

execução superior a 50% do previsto; 19 obtiveram percentuais inferiores a 5%; e, ainda mais grave, 11 delas não apresentaram execução física qualquer. Para as Companhias Docas, que possuíam 20 ações relacionadas ao PAC em 2008, só foram fornecidos dados de execução física para 13 delas. Dessas, apenas 2 executaram mais que 50% do previsto e em 7 não houve execução.

4.1.4 Ações de Saneamento do Programa de Aceleração do Crescimento

Foi realizada auditoria nas ações de saneamento básico incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com objetivo de aferir a efetividade na alocação das disponibilidades financeiras, na fase de planejamento, conforme consta do TC-003.932/2009-0. O trabalho pretendeu verificar se a previsão de distribuição dos recursos levou em consideração as reais necessidades de esgotamento sanitário e abastecimento de água das diversas Unidades da Federação (UF) brasileira. Observou-se a fase de planejamento dessas ações, materializada na seleção dos projetos a serem executados com apoio do Governo Federal.

Na delimitação do escopo da análise, apenas as ações de esgotamento sanitário e abastecimento de água constantes dos programas de governo "Serviços Urbanos de Água e Esgoto", "Saneamento Rural", "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários" e "Integração de Bacias Hidrográficas", de responsabilidade do Ministério das Cidades e da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, foram incluídas no trabalho. Ficaram de fora as ações sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional e as ações relativas à drenagem urbana e controle de erosão marítima e fluvial; aos resíduos sólidos urbanos; e à revitalização de bacias hidrográficas em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental.

Para responder o problema de auditoria, calculou-se a correlação entre a demanda pelo serviço e o volume de recursos alocados para as referidas ações de esgotamento sanitário e abastecimento de água. A demanda por UF foi definida como o número de domicílios não atendidos por rede geral do serviço específico, cujos dados foram obtidos a partir de duas fontes distintas: o Censo Demográfico de 2000, atualizado para 2006; e a Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar – PNAD/2007. Para a realização do cruzamento de dados, o montante de recursos financeiros alocados foi segregado em cinco segmentos: i) valores provenientes do Orçamento Geral da União – OGU mais a contrapartida do município e/ou UF; ii) apenas o valor provenientes do OGU, sem a contrapartida; iii) valores financiados pela União mais a contrapartida do município e/ou UF; iv) apenas o valor proveniente do financiamento da União, sem a contrapartida; e v) total dos itens i e iii. A segregação pela natureza de recurso é importante porque a lógica de alocação dos recursos orçamentários e não orçamentários não é a mesma, o mesmo sendo verdade para o valor exigido para a contrapartida.

Os resultados obtidos foram consistentes tanto com os critérios divulgados pelos órgãos para a seleção de projetos quanto com as reais necessidades de serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água da população. O cálculo demonstrou haver correlação positiva e estatisticamente significante entre as necessidades de serviços de abastecimento de água (déficit de água) e os valores planejados para os recursos provenientes do Orçamento Geral da União com e sem contrapartida, além do total geral; não houve correlação significativa para os recursos oriundos de financiamento. Relativamente às ações de esgotamento sanitário, as cinco classificações de fonte de recursos mostram correlações positivas e significantes quando associadas ao indicador déficit de esgoto.

Com relação à execução da despesa das ações de saneamento básico, considerando as liquidações oriundas do OFSS e dos restos a pagar não processados, no biênio 2007/2008, a execução da Funasa foi de R$ 856 milhões e a do Ministério das Cidades foi de aproximadamente R$ 1,5 bilhão. Estes valores representam, respectivamente, 26% e 20% do total previsto para os 4 anos de vigência do PAC. Relativamente aos financiamentos federais, as liberações nos 2 primeiros anos alcançaram o montante de R$ 1,1 bilhão, cerca de 11% do total previsto para o PAC, no quadriênio.

4.1.5 Fiscalização de Obras

Em 2008, foram realizadas 84 fiscalizações em obras incluídas no PAC. Em virtude de alguma irregularidade grave identificada pelas Equipes de Auditoria deste Tribunal, o Congresso Nacional incluiu 22 delas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009 (Lei nº 11.897/2008), que relaciona as obras, contratos, convênios etc., cuja execução física, financeira, orçamentária, inclusive de restos a pagar, permanece bloqueada até que o Congresso emita Decreto Legislativo liberando o empreendimento.

Com o objetivo de aferir a qualidade das informações divulgadas pelos sucessivos Balanços do PAC, notadamente da classificação de cada empreendimento em '*verde'*, '*amarelo'* e '*vermelho'*, as equipes de auditoria avaliaram o andamento do empreendimento, em termos similares à avaliação instituída pelo Comitê Gestor do PAC – CGPAC.

A despeito de ambos os processos de avaliação não serem rigorosamente idênticos, a começar pelo momento de sua realização, julgou-se ser possível comparar os resultados obtidos pelos gestores do PAC e pelas equipes de auditoria do TCU. Os critérios utilizados pelo TCU foram considerar a classificação: a) verde – quando tiver havido pequeno atraso no cronograma, passível de ser recuperado ao longo do período, ou atraso final menor que 30% do prazo inicial; b) amarelo – quando tiver havido atraso no cronograma, de tal forma a não ser possível concluir no prazo, nem com prorrogação de 30% de prazo, ou comprometimento da qualidade da obra, passível de reversão, com custo controlado e c) vermelho – quando tiver havido significativo atraso no cronograma, de tal forma a não ser possível concluir o empreendimento nem no dobro do prazo planejado ou comprometimento irreversível da qualidade da obra.

A classificação das equipes de auditoria foi, inicialmente, mais severa em 31 casos. Em 8 obras a avaliação imediatamente posterior, empreendida pelo CGPAC, classificou-as da mesma forma que as equipes do TCU e em 7, a discrepância verificada foi em virtude de alteração no prazo final do empreendimento, diminuindo as divergências a 16 obras.

4.1.6 Desoneração Tributária

As medidas do Programa de Aceleração do Crescimento, no tocante à desoneração tributária, têm como objetivo o aperfeiçoamento do sistema tributário, desoneração dos investimentos, especialmente em infra-estrutura e construção civil, incentivo ao desenvolvimento tecnológico e fortalecimento às micro e pequenas empresas.

Os dados relativos à desoneração tributária são estimados a partir dos gastos tributários do PAC nos anos de 2007 e 2008, levantados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, que não possui em seu banco de dados os valores realizados nesses dois últimos anos.

Os gastos tributários decorrem de conceituação que veio substituir o termo "benefício tributário", em que pese este ter sido disposto no art. 165, § 6º da Constituição. A revisão do referido termo, elaborado pela RFB a partir de 2004, atendeu a uma necessidade de uniformizar o entendimento com outros países. Nesse conceito, a RFB embute uma visão orçamentária por meio da qual há possibilidade de substituição de uma despesa indireta por uma despesa direta, constante do Orçamento Geral da União. Ou seja, gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por meio do Sistema Tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais.

Como demonstrado na tabela a seguir, o PAC vem proporcionando maior dispêndio com gastos tributários, uma vez que, no seu segundo ano de atuação, incrementou em quase 100% esses valores, saltando de R$ 7,58 bilhões no ano de 2007 para R$ 14,58 bilhões em 2008.

Mantendo o comportamento inicial do referido programa, no ano de 2008 não houve utilização do Fundo de Investimento em Infra-Estrutura, Programa de Incentivo aos Setores de Semicondutores e TV Digital. O Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-estrutura – Reidi, ao contrário, foi inserido no mercado como concessão de benefícios tributários em obras de infra-estrutura.

Evolução da Desoneração Tributária do PAC por Política de Atuação

(em R$ milhões)

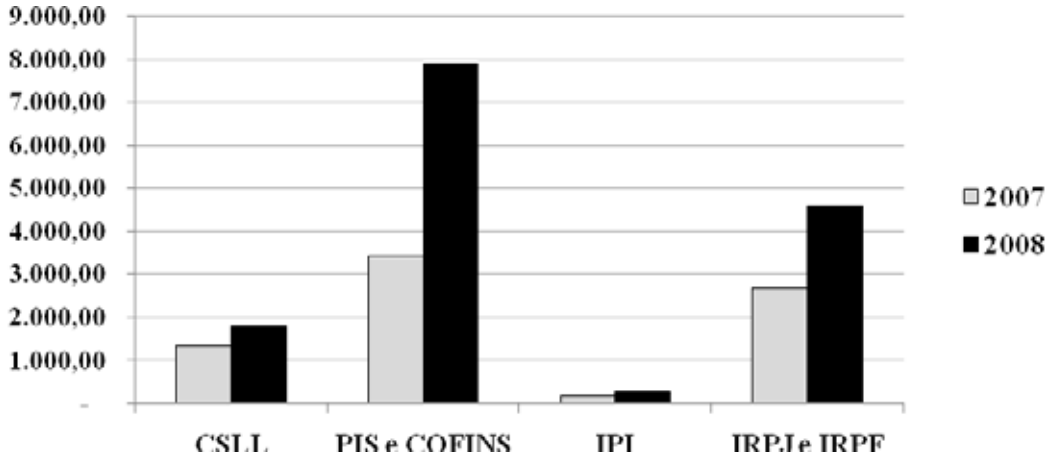
Políticas de Desoneração para Atuação do PAC	Desoneração 2007	Desoneração 2008
Fundo de investimento em infra-estrutura	-	-
Prorrogação da depreciação acelerada	900	900
Desoneração de obras de infra-estrutura (Reidi)	-	1.375
Recuperação acelerada dos créditos do PIS e Cofins	1.150	2.300
Programa de incentivo ao setor de semicondutores	-	-
Programa de incentivo ao setor de TV digital	-	-
Prorrogação da cumulatividade para construção civil	600	1.106
Ampliação do benefício tributário a microcomputadores	200	200
Desoneração na compra de perfis de aço	60	60
Lei geral de pequenas e médias empresas	2.250	4.500
Reajuste da tabela imposto de renda	2.427	4.148
Total	**7.587**	**14.589**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Como demonstrado no gráfico a seguir, a desoneração concedida por meio dos tributos PIS e Cofins alcançou um aumento de 132%, comparativamente ao ano de 2007, o que corresponde a R$ 7,9 bilhões no ano de 2008, contra R$ 3,41 bilhões em 2007. O IPI, que no ano anterior teve previsto uma desoneração de R$ 170 milhões, em 2008 teve aumentado esse valor em 65%, atingindo R$ 280 milhões. O Imposto de Renda, que em 2007 foi responsável por um valor de R$ 2,67 bilhões, em 2008 chegou a R$ 4,59 bilhões, o que representa um aumento de 71%.

Consolidação da Desoneração por Tributo

(em R$ milhões)

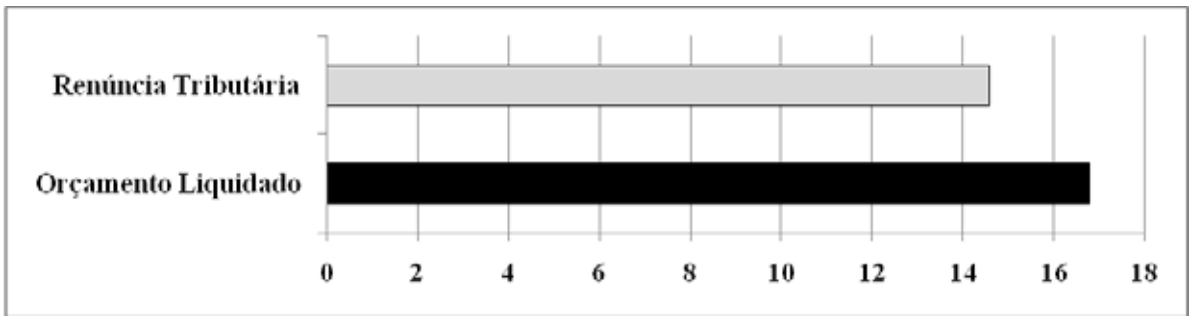


Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

O gráfico a seguir compara o valor liquidado no Orçamento Fiscal e da Seguridade de 2008 – PAC com o montante da desoneração tributária concedida aos setores abrangidos pelo PAC. Observa-se a valoração quantitativa da renúncia em relação ao total liquidado, pois os valores renunciados correspondem a 87% do valor liquidado no Orçamento da União.

Orçamento PAC– 2008

(em R$ bilhões)



Fonte: Siafi/STN e demonstrativo das desonerações do PAC

A Secretaria da Receita Federal do Brasil elabora anualmente Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária, um geral e outro especificamente para o PAC. No quadro a seguir, alocaram-se as desonerações tributárias às funções existentes no Orçamento Geral da União. Selecionou-se, com isso, apenas as funções nas quais existe atuação do programa governamental. Do total previsto de gastos tributários em 2008, o percentual de 22% encontra-se destinado ao citado programa. Verifica-se, também, que toda desoneração concedida ao setor de saneamento está alocada às obras do PAC, e que no setor de transporte, quando se considera os benefícios tributários concedidos, os projetos e programas do PAC têm grande representatividade, pois consomem 87% de toda desoneração concedida ao setor.

Consolidação dos Gastos Tributários por Função Orçamentária – 2008

(em R$ milhões)

Funções orçamentárias	Desoneração geral	Desoneração PAC	% PAC/ Geral
Ciência e Tecnologia	2.194	200	9%

Funções orçamentárias	Desoneração geral	Desoneração PAC	% PAC/ Geral
Comércio e Serviço	24.587	4.688	19%
Indústria	16.786	3.011	18%
Habitação	2.490	1.165	47%
Saneamento	215	215	100%
Energia	139	71	51%
Transporte	1.246	1.087	87%
Total	**47.661**	**10.440**	**22%**

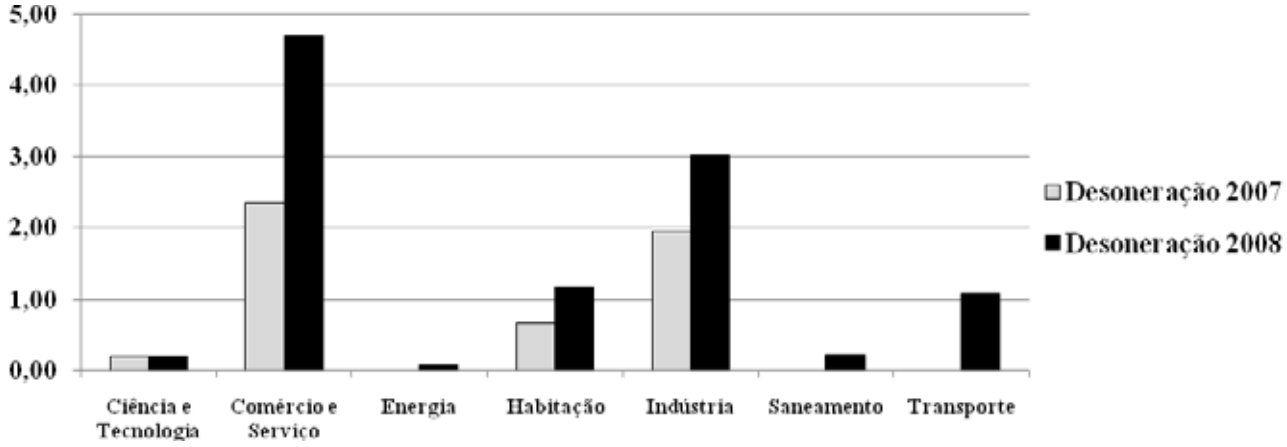
Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Entre as medidas adotadas no PAC, existe a alteração da tabela progressiva do imposto de renda, com intuito de minimizar os efeitos do referido imposto nos rendimentos auferidos pelos contribuintes. Apesar disso, a desoneração decorrente dessa medida não foi considerada na análise dos gastos tributários quando vizualizados por função orçamentária. Isso ocorreu por não ser viável sua alocação a uma função específica do Orçamento Geral da União. Com isso, os montantes visualizados nas tabelas que quantificam os gastos tributários por função orçamentária estarão subtraídos em R$ 2,4 bilhões em 2007 e R$ 4,1 bilhões no ano de 2008.

No ano inicial de execução do PAC, o valor estimado de renúncia tributária foi de R$ 5,1 bilhões. Em 2008, essa desoneração cresceu em mais de 100%, chegando a R$ 10,44 bilhões. Constata-se, como demonstrado no gráfico seguinte, que todas as funções orçamentárias, exceto o setor de Ciência e Tecnologia, obtiveram um incremento substancial da desoneração tributária. Comércio e Serviço, por exemplo, teve o valor dos gastos tributários duplicado.

Evolução da Desoneração Tributária por Função – PAC

(em R$ bilhões)

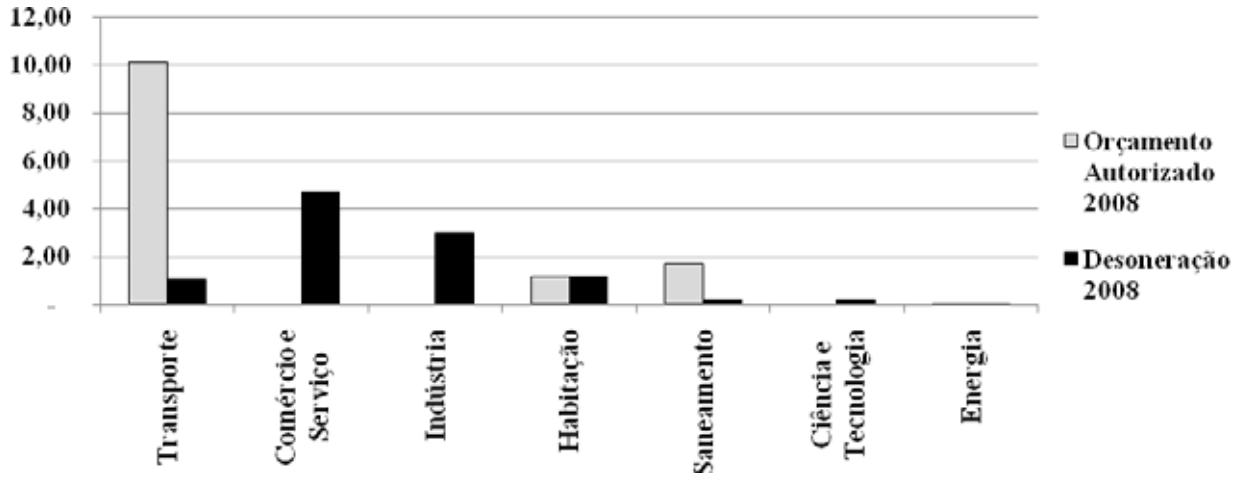


Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Como demonstrado no gráfico seguinte, o Orçamento Federal não destinou recursos para o PAC nas áreas de Comércio e Serviços, Indústria e Ciência e Tecnologia. No setor de Habitação, o valor destinado no orçamento foi praticamente o mesmo despendido com desoneração tributária, ou seja, o total investido no setor de habitação foi o valor autorizado no orçamento mais o total desonerado, que somam um valor de R$ 2,30 bilhões. A função Energia recebeu de benefícios tributários mais de R$ 71 milhões, o que corresponde a 3,2 vezes o valor autorizado no orçamento, que foi R$ 22 milhões.

Orçamento da União x Desoneração Tributária

(em R$ bilhões)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Em termos de regionalização da desoneração tributária, consoante os dados da tabela a seguir, os investimentos do PAC estão concentrados nas regiões sul e sudeste do país, que consomem 80% de toda a renúncia tributária concedida, equivalente a pouco mais de R$ 11,62 bilhões. Desse montante, 31% foram direcionados às pequenas e médias empresas. Ademais, a desoneração ocorreu, também, por meio da recuperação acelerada dos créditos do PIS e Cofins, responsável pela concessão de R$ 1,91 bilhão em gastos tributários.

Regionalização da Desoneração Tributária no PAC em 2008

(em R$ milhões)

Desoneração	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Valores PAC	405	1.243	1.319	9.293	2.326	14.588
Percentuais	3%	8%	9%	64%	16%	100%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil

Fazendo um paralelo entre a evolução da arrecadação de receita, desoneração tributária geral e desoneração tributária no âmbito do PAC, verifica-se que, enquanto a arrecadação cresceu 7% de 2007 para 2008, a renúncia cresceu 45%, e a desoneração concedida ao Programa de Aceleração do Crescimento aumentou 92%, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Renúncia Tributária x Receita Arrecadada

(em R$ milhões)

Ano	Arrecadação*	Renúncia Geral	Renúncia PAC
2007	618.175	52.739	7.587
2008	658.781	76.055	14.588
Variação 2007/2008	**7%**	**44%**	**92%**

Fonte: Relatório de Análise da Arrecadação das Receitas Federais da RFB, Demonstrativo das Desonerações Tributárias e Demonstrativo das Desonerações PAC

* Arrecadação da receita administrada pela RFB, excluindo multas e juros

No primeiro ano do PAC, esse programa absorvia 14% de toda a renúncia concedida (R$ 52,7 bilhões). No ano seguinte, esse percentual aumentou para 19%.

4.1.7 Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios ou subsídios financeiros e creditícios, conceituados pela Portaria GM/MF nº 379/2006, tiveram o cálculo estimado a partir dos valores concedidos sobre os projetos financiados por instituições financeiras oficiais. Tal quantificação levou em consideração o valor contratado de cada projeto, taxa de juros, sistema de amortização, carência, valor desembolsado e prazo de pagamento.

Essa estimativa de cálculo dos subsídios segue duas óticas: a dos valores desembolsados, baseada em recursos efetivamente disponibilizados; e a ótica dos valores contratados, que pode ser entendida como os valores dos potenciais subsídios a serem incorridos nos diversos programas, tendo em vista que esses recursos não foram, necessariamente, disponibilizados pela instituição financeira.

Na quantificação dos subsídios, tomando por base o valor contratado, buscou-se identificar o benefício concedido sobre o valor total financiado do projeto, independentemente do desembolso ocorrido. Com isso, tem-se uma visão mais ampla dos valores envolvidos nos projetos. Quando, ao contrário, se considera o valor liberado, visualiza-se o que foi efetivado no exercício, ou seja, o valor subsidiado sobre o total já disponibilizado.

Para cálculo dos subsídios, adotou-se a taxa de juros implícita nos preços de negociação das NTN-F, por este ser o título público indexado de mais longo prazo, com vencimento em janeiro de 2017, ficando a taxa média anual das emissões realizadas durante o ano de 2008 em 14,29%. No ano de 2007, essa taxa ficou em 11,6% a.a.

No ano de 2008, foram contratados junto às instituições financeiras oficiais R$ 18,43 bilhões para financiamento de projetos do PAC. Desse valor, estima-se em R$ 12,06 bilhões o valor do subsídio concedido, o que equivale a 65,5% de todo valor financiado. Quanto ao valor liberado, disponibilizou-se pouco mais de 47% de todo o valor contratado, o equivalente a R$ 8,71 bilhões, dos quais 49% correspondem a subsídio creditício tendo por base a liberação do recurso, ou seja, R$ 4,25 bilhões.

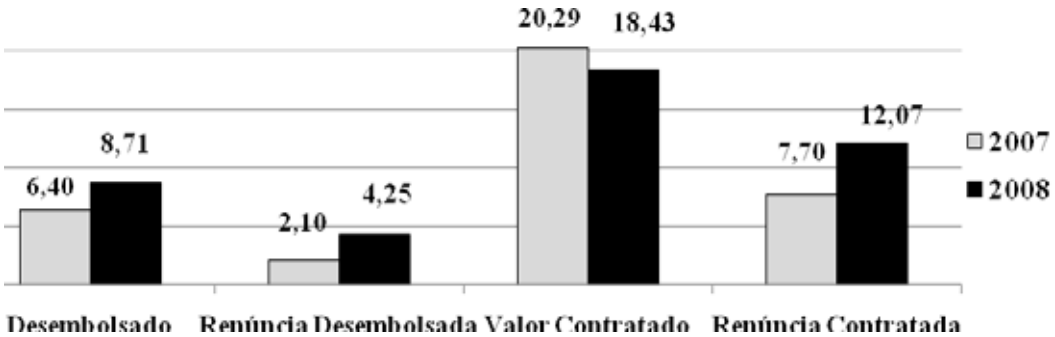
Considerando todos os contratos realizados nas instituições financeiras oficiais, o BNDES arcou com 81% dessas contratações, o correspondente a R$ 14,92 bilhões, seguido da Caixa Econômica Federal, com 10% do total, o equivalente a R$ 1,92 bilhão.

Em comparação a 2007, ano inicial do PAC, houve, em 2008, um incremento de 36% no valor dos desembolsos relativos aos financiamentos. Enquanto, no ano anterior, 31,5% do valor contratado foi liberado, em 2008 esse percentual subiu para 47%.

A evolução dos valores subsidiados, constantes nos financiamentos de projetos do PAC aprovados pelas instituições financeiras federais no período de 2007 e 2008, encontra-se demonstrada na tabela a seguir.

Evolução dos Financiamentos PAC

(em R$ bilhões)



Fonte: SPE

Diversas fontes de recursos foram disponibilizadas para financiar os projetos do PAC, entre as quais se destacou o Fundo de Amparo ao Trabalhador, que tem grande representatividade, por arcar com 63% dos desembolsos concedidos e assumir 82% de todo subsídio calculado sobre o valor já liberado, o equivalente a R$ 3,47 bilhões.

Quanto às operações concedidas com recursos próprios das instituições financeiras (CEF, BNDES e BNDES-PAR), estas foram consideradas no cálculo dos subsídios, na medida em que os encargos financeiros cobrados são menores que o custo de financiamento do acionista controlador, o Tesouro Nacional.

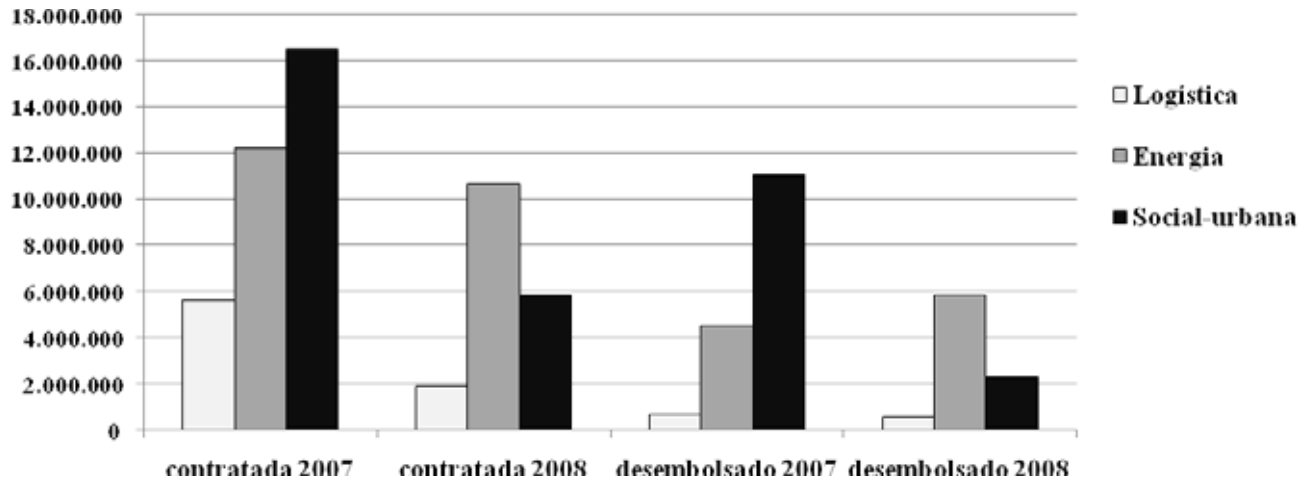
Cabe destacar que, na apuração do valor subsidiado, não foram inseridas as operações cujas fontes de recurso são o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança, pois a Secretaria de Política Econômica não as considera geradoras de subsídios, por se tratar de recursos privados, pertencentes, respectivamente, aos cotistas do FGTS e aos titulares de depósitos de poupança.

O conjunto de investimentos do PAC está organizado em três eixos decisivos: Infra-estrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infra-estrutura Energética, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infra-estrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrôs, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

Entre os eixos sócio-econômicos de atuação do PAC, no ano de 2008, o setor de Energia contratou R$ 10,64 bilhões em projetos, contra R$ 1,88 bilhão e R$ 5,83 bilhões, nos setores de Logística e Social-Urbana, respectivamente, o que demonstra a predominância de investimentos do PAC no setor de energia no ano de 2008, que representou 58% do total contratado e 67% do valor liberado. Esse setor também obteve prioridade no ano de 2007, no qual representou 35% de todos os contratos. Os subsídios concedidos aos setores Social-Urbana, Energia e Logística foram de R$ 2,92 bilhões, R$ 7,26 bilhões e R$ 1,84 bilhão, respectivamente, ou seja, o setor energético foi beneficiado com 60% dos subsídios concedidos aos financiamentos contratados. No ano de 2008, comparativamente ao ano anterior, houve um incremento aos desembolsos de 30% para o setor energético.

Subsídios Creditícios Concedidos por Eixo de Atuação

(em R$ milhares)

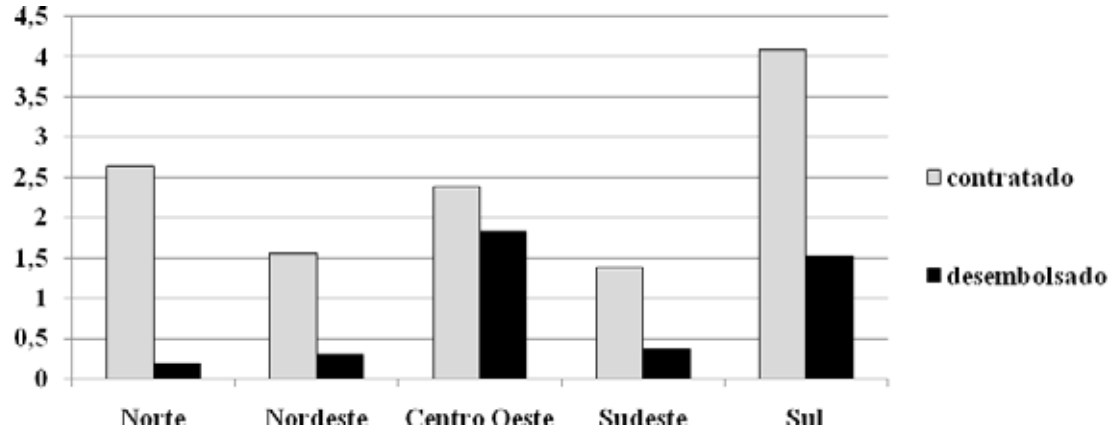


Fonte: SPE

Para se ter uma noção quantitativa dos projetos contratados em 2008, verificou-se que foram financiados 59 projetos no setor energético, 16 em logística, 28 na área social-urbana e cerca de 444 mil projetos em social–urbana específicos para habitação.

Subsídios Creditícios Concedidos por Região Geográfica em 2008

(em R$ bilhões)



Fonte: SPE

Analisando os subsídios concedidos sob o prisma dos projetos contratados, verifica-se que a região que mais se beneficiou com as taxas subsidiadas foi o Sul do país, uma das regiões mais ricas do Brasil, que absorveu 34% desses subsídios.

Sob a ótica dos valores desembolsados nos financiamentos em 2008, constata-se que o Centro-Oeste, seguido do Sul do país, foi a região que mais recebeu projetos a taxas reduzidas. Esse panorama diverge do ocorrido no ano de 2007, no qual a região Norte abarcara a maior parte dos benefícios creditícios implícitos, com cerca de R$ 674 milhões, o equivalente a 31% do total subsidiado naquele ano.

De acordo com as informações prestadas pelo BNDES, os projetos financiados pela instituição impactarão o setor energético com acréscimo de 2.956 megawatts de geração de energia

elétrica e 1.019 quilômetros de transmissão dessa energia. Esse aumento de oferta de 2.956 MW de potência de energia corresponde a cerca de 3% de toda energia produzida no país.

No PAC, a função Energia recebeu do Orçamento Geral da União do ano de 2008 autorizações de gasto de R$ 22,8 milhões, e R$ 10,64 bilhões de financiamento dos bancos oficiais de crédito. Por meio desses financiamentos, o setor público ainda arcou com subsídio creditício implícito de R$ 7,26 bilhões. Ou seja, o valor subsidiado, o qual não consta da Lei Orçamentária da União, representou cerca de 320 vezes o valor destinado à função Energia no Orçamento da União carimbado com a marca PAC.

4.2 Análise dos Programas do PPA 2008/2011

Dentre as atribuições cometidas ao Tribunal de Contas da União, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), 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, §1º do art. 59. Também no Regimento Interno do TCU é disposto, no art. 228, § 2º, inciso I, que o relatório que acompanhar os pareceres prévios sobre as Contas de Governo, conterá informações sobre o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Para fins de elaboração da análise setorial das Contas de Governo, o Tribunal fundamentou-se em dados do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, posição de 15/2/2008, uma vez que o § 1º do art. 18 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (Lei do PPA 2008/2011), estatui que "*para efeito de subsídio aos processos de tomada e prestação de contas, os registros no sistema de informações gerenciais e de planejamento serão encerrados até 15 de fevereiro do exercício subseqüente ao da execução*".

De qualquer sorte, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2008/2011, que contém, entre outros aspectos, as informações relativas à execução física e orçamentária e os indicadores dos programas para o exercício de 2008, somente será enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo até o dia 15 de setembro de 2009, conforme previsto no art. 19 da sobredita Lei. Convém lembrar, ainda, que a LDO 2008, no seu art. 18, § 1º, inciso I, alínea "f", estabelece para o Poder Executivo a obrigatoriedade de divulgar na Internet os dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual.

4.2.1 Análise Geral dos Programas e Funções do PPA 2008/2011

Execução Física e Financeira

A execução financeira das ações no SIGPlan é alimentada periodicamente com dados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – Sidor, que por sua vez recebe essas informações do Siafi, ou seja, toda a informação orçamentária e financeira é feita por meio de sistemas. A execução física, entretanto, depende de preenchimento manual. A obrigatoriedade em relação à consignação de tais registros no sistema (execução física e financeira) se aplica aos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme mandamento prescrito no § 2º do art. 18 da Lei do PPA 2008/2011.

Em 2008, o SIGPlan atingiu um percentual de 81% de preenchimento de dados físicos por programa, 11% inferior ao percentual alcançado em 2007. A distribuição do percentual de preenchimento da execução física e financeira no âmbito da administração pública federal está consolidada abaixo:

Comparação de Preenchimento da Execução Física e Financeira por Órgão (1) em 2007 e 2008

Órgão	% de Preenchimento		Variação % (b/a-1)
	2007 (a)	2008 (b)	
Câmara dos Deputados	92	100	8
Controladoria-Geral da União	100	100	0
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	89	100	12
Justiça Federal	100	100	0
Ministério Público da União	100	100	0
Superior Tribunal de Justiça	90	100	11
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	100	99	-1
Ministério da Previdência Social	63	98	55
Ministério das Relações Exteriores	98	98	0
Justiça do Trabalho	94	98	3
Ministério do Turismo	98	97	-1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	98	96	-2
Ministério da Defesa	99	96	-4
Ministério das Comunicações	100	94	-6
Ministério do Esporte	93	93	0
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	99	92	-7
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	77	91	18
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	88	91	3
Ministério da Fazenda	93	90	-3
Ministério do Meio Ambiente	96	90	-7
Tribunal de Contas da União	90	88	-3
Ministério da Educação	94	86	-8
Presidência da República	78	86	10
Ministério dos Transportes	67	86	29
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	67	86	28
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	91	85	-6
Ministério do Desenvolvimento Agrário	92	84	-9
Ministério de Minas e Energia	88	82	-6
Ministério da Justiça	96	82	-15
Ministério da Ciência e Tecnologia	79	81	3
Ministério da Saúde	92	81	-13
Justiça Eleitoral	80	80	0
Ministério do Trabalho e Emprego	97	77	-21
Senado Federal	82	77	-7
Secretaria Especial de Portos	0	75	-
Supremo Tribunal Federal	50	68	37
Ministério da Integração Nacional	71	62	-12
Advocacia-Geral da União	100	57	-43
Ministério da Cultura	96	55	-43
Justiça Militar da União	38	43	14
Ministério das Cidades	99	41	-58
Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca	72	32	-55
Total	**90**	**81**	**-11**

Fonte: MPOG, posição de 18/4/2008.

Nota: (1) Visão Órgão do Programa – Este relatório apresenta estatísticas de preenchimento dos localizadores de gasto das ações orçamentárias, com produto e unidade de medida, agrupados por órgão responsável pelo programa. São considerados o total de localizadores de ações que tiveram execução financeira e que tiveram também preenchimento físico.

Como pode ser verificado, em 2008 não foi constatado nenhum órgão sem preenchimento algum no SIGPlan, não obstante mais da metade dos órgãos terem apresentado variação negativa em relação ao nível de preenchimento observado em 2007. O menor índice de informação foi registrado na Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca, com 32% de preenchimento. Destaca-se o Ministério da Previdência Social, que incrementou seu preenchimento em 55% em relação ao ano anterior. Vale observar, ainda, que a Secretaria Especial de Portos não teve qualquer preenchimento em 2007 por ter sido criada justamente no decorrer do ano.

Não obstante poder ser considerado positivo o fato de 81% dos subtítulos possuírem informações de metas físicas, deve-se destacar que a necessidade de dar transparência à execução das ações públicas para a população e para o próprio governo e de viabilizar avaliação dessas ações impõe o alcance de 100% das informações.

A seguir, buscou-se fazer análise comparativa entre a execução financeira e a execução física nos subtítulos das ações realizadas em 2008. Foram examinados todos os 323 programas orçamentários constantes do SIGPlan, desdobrados em 15.498 subtítulos ou localizadores de gasto, sendo que para cada um destes subtítulos foram calculados os percentuais de execução orçamentária e física. A fim de se poder calcular os percentuais de execução orçamentária e física de modo coerente, com o objetivo de traçar um panorama geral de distribuição desses percentuais, promoveu-se a exclusão, na base de dados, daqueles subtítulos sem produto definido, ou cuja definição seja dispensável, bem como daqueles que não possuem valor de dotação orçamentária autorizada, chegando-se a 12.593 subtítulos. A tabela a seguir mostra a distribuição dos percentuais de execução orçamentária e física em faixas:

Execuções Orçamentária e Física dos Programas Governamentais por Subtítulo em 2008

Faixa de Execução	Execução Orçamentária		Execução Física	
	Nº de subtítulos	%	Nº de subtítulos	%
0-25%	2.534	20,1	6.284	49,9
26-50%	562	4,5	651	5,2
51-75%	927	7,4	661	5,2
76-100%	8.478	67,3	3.042	24,2
Acima de 100%	92	0,7	1.955	15,5
Total	**12.593**	**100,0**	**12.593**	**100,0**

Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2008

Dos percentuais apresentados na tabela, percebe-se certo descasamento entre as execuções orçamentária e física. Enquanto 20% dos subtítulos analisados têm execução orçamentária entre 0 e 25%, 50% têm execução física na mesma faixa. Quando analisada a execução entre 76 e 100%, o oposto ocorre, evidenciando o descasamento. Chama atenção, ainda, o percentual de subtítulos com execução física superior a 100%, correspondente a 15%.

Em relação a este último aspecto, é importante aprofundar a análise. Em 2008, observou-se pelo menos uma ação com execução física superior a 100% em 225 programas (70%), sendo que, em 175 programas (54%), foi identificada pelo menos uma ação com execução física superior a 150%. A superação da meta física prevista pode representar, em alguns casos, maior eficiência e efetividade na condução da ação. Não obstante, não raras vezes, verificam-se falhas na definição das metas.

A fim de se representar graficamente e em números a situação encontrada, buscou-se auxílio no uso de parâmetro estatístico para associar os efeitos da execução orçamentária à execução física. Com isso, pretendeu-se demonstrar o "*afastamento*" incorrido na execução física em comparação ao valor esperado, entendido este como o percentual de execução orçamentária. Para tanto, foram utilizados os parâmetros conhecidos por erro percentual – E% e erro médio absoluto percentual – EMA%.

O erro percentual é definido como o valor da diferença entre o percentual de execução física registrado e o percentual de execução física previsto, dividido por este mesmo percentual previsto. No erro médio absoluto, usa-se a média dos erros absolutos verificados em cada observação, de modo que, ao se calcular o módulo de cada erro, não tenha importância se a medição foi maior ou menor que a previsão, mas apenas o erro em si. Para tanto, deve-se primeiramente estabelecer o que é o percentual de execução física previsto e qual sua relação com o percentual de execução orçamentária. Faz-se necessário, portanto, fazer breve exposição sobre como se correspondem esses dois percentuais, quais sejam, o de execução física previsto e o de execução orçamentária realizado.

No decorrer do exercício, a execução física pode não ser diretamente proporcional à execução financeira. Uma ação voltada para construção de escolas, por exemplo, cuja unidade de medida da meta física seja "n" escolas construídas, pode apresentar uma significativa execução financeira, até que tais dispêndios sejam materializados em unidades construídas. Ademais, deve ser considerada a possibilidade de existência de custos fixos numa ação orçamentária, os quais podem determinar a realização de dispêndios sem o correspondente impacto na meta física. Quando se analisa, entretanto, o universo das ações constantes da Lei Orçamentária, em um prazo relativamente longo, como um exercício financeiro, é natural supor que haja uma certa proporcionalidade entre as execuções física e financeira.

Assim, supondo que determinado subtítulo tenha execução de 100% de seu orçamento previsto, é de se esperar que sua meta física também seja 100% executada, considerando um planejamento adequado das metas estimadas. No entanto, se, por alguma razão, a execução orçamentária no referido subtítulo for de 80%, não é razoável esperar que toda a meta física tenha sido alcançada. Assim, caso a execução orçamentária no subtítulo seja de 80%, espera-se que o mesmo percentual de execução física seja alcançado.

Esse raciocínio é necessário, uma vez que, para calcular o "erro percentual", é imprescindível a existência do percentual de execução física esperado – obtido por meio do percentual de execução orçamentária – e do alcançado. Como se percebe a partir do exposto, não se trata exatamente da identificação de erros em si, mas usa-se o indicador estatístico de erro para mensurar o quão distantes estão as execuções físicas efetivamente observadas daquelas esperadas.

Feitas essas exposições, há ainda que se destacar o grande volume de inconsistências existentes na base de dados do SIGPlan. Com o propósito de utilizar dados minimamente consistentes, além dos subtítulos sem definição de produto e unidade ou sem dotação autorizada, outros foram excluídos da base de dados para fins da análise empreendida com auxílio dos erros médios percentuais, quais sejam, os subtítulos sem preechimento de meta física, os com percentual de meta física executada maior que 200%, os que registraram alguma execução física sem qualquer execução orçamentária e também aqueles com percentual de execução orçamentária menor que 5%,

cujo percentual de execução física é maior que 50%. Feitas essas considerações, foram usados para os cálculos 11.892 subtítulos, ou 77% dos 15.498 presentes na base completa de dados.

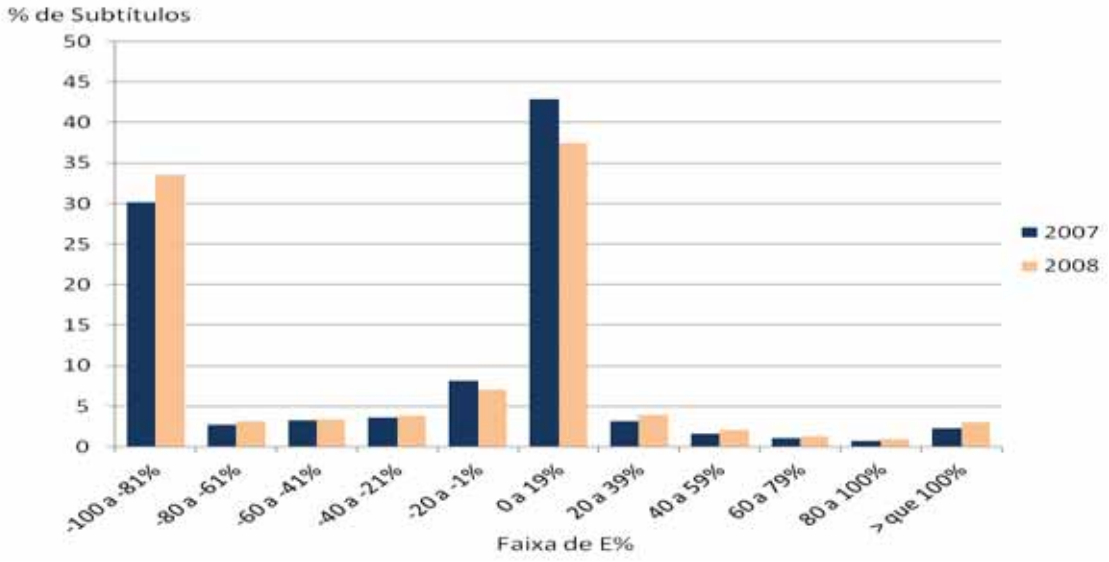
Antes de apresentar a análise propriamente, é importante destacar alguns casos excluídos da base:

- 2.073 subtítulos sem produto ou unidade de medida, sendo 1.051 deles operações especiais, que de fato não precisam ter meta física;
- 832 subtítulos com dotação autorizada igual a zero;
- 24 subtítulos com produto e unidade de medida definidos, mas sem registro de meta física realizada;
- 124 subtítulos sem execução orçamentária, mas com execução física;
- 542 subtítulos com percentual de execução física superior a 200%, sendo os percentuais mais elevados de 772.806.654%, 10.000.000%, 7.200.000% e 4.500.000%; e
- 11 subtítulos com percentual de execução orçamentária menor que 5% e percentual de execução física maior que 50%.

Das exclusões, destaquem-se dois casos que provocariam grande distorção na base, quando analisada sob a ótica das funções de governo. Em Transportes, 3 ações apresentaram desvios acima de 1000%, sendo que ação "Revitalização e Modernização dos Terminais de Passageiros e demais Instalações de Apoio do Aeroporto do Galeão-RJ" teve erro de 140.143%, com execução orçamentária de 0,07% e física de 100%. Na função Legislativa, outra considerável distorção foi provocada pela ação "Modernização da Capacidade Institucional do Tribunal de Contas da União", com afastamento de 8.393% do esperado, execução orçamentária de 1,2% e física de 100%, o que decorreu do uso de unidade de medida inadequada para medição do alcance da meta física.

O histograma a seguir mostra a distribuição de freqüencia do "erro percentual" de todos os subtítulos da administração pública, separados em faixas de erro, em 2007 e 2008:

Distribuição de Freqüência do Erro Percentual (E%) em Faixas em 2007 e 2008



Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2008 para os dados de 2008, e posição de 31/3/2007 para os dados de 2007.

Nota: $E\% = \frac{Fr - Fp}{Fp}$, onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado.

Mais uma vez chama-se atenção para o fato de que o erro percentual aponta para os erros registrados em cada subtítulo, comparando-se as execuções percentuais física e orçamentária verificadas, sendo que esta, de acordo com o já exposto anteriormente, revela o percentual de execução física previsto. Desconsiderando a existência de distorções, como os casos ilustrados anteriormente, os dados negativos representariam, em suma, que o desempenho do subtítulo ficou abaixo do esperado, tendo-se gasto mais do que o efetivamente alcançado, enquanto os positivos, ao contrário, que os resultados físicos superaram os inicialmente previstos com o uso dos recursos financeiros.

Percebe-se que cerca de 44% dos subtítulos analisados apresentaram erro entre –20 e 20% em 2008, dentro de uma margem assumida como aceitável, sem ruídos consideráveis, enquanto em 2007 aproximadamente 51% dos subtítulos se concentraram na mesma faixa. Não obstante esse destacado percentual relativo ao exercício em análise, o fato de 56% dos subtítulos mostrarem erros fora dessa faixa revela a necessidade de ser dada mais importância ao planejamento das ações de governo no que tange à estimação dos custos dos produtos utilizados para mensurar essas ações, bem como ao preenchimento do sistema, tendo em vista ser o SIGPlan a maior fonte de dados orçamentários e físicos agregados.

Adentrando na análise setorial, o Erro Médio Absoluto Percentual melhor traduz a diferença entre o percentual de execução física esperado e o efetivamente realizado exatamente por não diferenciar se o realizado foi além ou aquém do esperado. Esta igualdade dada a ambos os erros é interessante para a análise da variação por cada função de governo, já que se pode chegar a um número representativo do desvio (erro), sem que os valores positivos se anulem com os negativos, o que ocorreria se fosse usado o erro médio percentual, definido como a média dos erros percentuais comentados anteriormente. O quadro a seguir apresenta o cenário do erro médio absoluto percentual, feitas as restrições comentadas anteriormente, para cada função de governo:

Erro Médio Absoluto Percentual (EMA%) por Função de Governo em 2007 e 2008

Função	EMA%	
	2007[1]	2008
Habitação	63	91
Urbanismo	68	88
Encargos Especiais	69	86
Indústria	60	77
Energia	347	69
Administração	84	65
Gestão Ambiental	73	64
Agricultura	50	64
Assistência Social	46	60
Comunicações	81	59
Essencial à Justiça	41	55
Direitos da Cidadania	69	53
Saúde	58	52
Transporte	59	52
Relações Exteriores	136	49
Ciência e Tecnologia	54	49
Previdência Social	50	47
Organização Agrária	39	47
Segurança Pública	30	46

Função	EMA%	
	2007[1]	2008
Judiciária	40	43
Educação	39	43
Cultura	31	43
Trabalho	44	42
Comércio e Serviços	48	38
Defesa Nacional	70	34
Legislativa	99	33
Desporto e Lazer	18	28
Saneamento	48	26
Total Geral	**57**	**52**

Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2008 para os dados de 2008, e posição de 31/3/2007 para os dados de 2007.

$EMA\% = \frac{\sum_{S=1}^{n} \frac{|Fr_S - Fp_S|}{Fp_S}}{n}$, onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado e n é o número de subtítulos integrantes de cada função de governo.

Nota: 1) Na base utilizada nas contas de governo de 2007, alguns critérios de exclusão de inconsistências haviam sido diversos dos utilizados em 2008. Com a aplicação dos novos critérios à base de dados relativa ao exercício de 2007, os valores sofreram pequena alteração.

Considerando ter sido realizada limpeza na base de dados a fim de excluir as grandes impropriedades encontradas, um percentual de descasamento razoável deve estar em torno de 20%, de forma que ainda seja mantida aceitável eficiência do gasto público. Isso seria válido, claro, numa situação ideal, com bom planejamento das metas e preenchimento acurado no sistema.

Do quadro retira-se que, em 2008, nenhuma das funções se enquandrou na margem mencionada, sendo que apenas a função Desporto e Lazer esteve dentro da margem mencionada no ano anterior. Além disso, metade dos setores incorreu em erros maiores que 50% em 2008, sendo que, em 2007, 16 funções (57%) se enquadraram nessa faixa.

Deve-se destacar também a melhora identificada no desvio geral ocorrida de 2007 para 2008, com redução de 57 para 52%, não obstante ambos percentuais serem consideravelmente altos. No mais, o cenário que o quadro anterior apresenta é de certa preocupação. Apesar de ser necessário considerar que parte dos erros se deve a alterações de metas durante o exercício sem correspondente mudança no sistema, não podem ser esquecidos o descaso e as incorreções no lançamento das metas físicas, não captadas pela limpeza efetuada na base de dados, bem como a falta de planejamento cuidadoso na definição das metas a serem alcançadas no exercício e o mau desempenho.

Sobre a questão do descasamento entre execução física e financeira exposta anteriormente, é importante observar que, em que pese a existência de orientação do MPOG no sentido de o preenchimento das metas físicas refletirem os valores efetivamente liquidados no exercício, os montantes registrados no SIGPlan refletem os valores empenhados, mesmo aqueles constantes do campo de valores liquidados. Até 2007, o Siafi registrava como valores liquidados todos os valores efetivamente liquidados mais aqueles inscritos em restos a pagar não processados, procedimento esse que ficou conhecido como liquidação forçada, uma vez que o montante de restos a pagar não processados não foi, de fato, liquidado. Tal procedimento era feito de modo a produzir os demonstrativos contábeis da União ao final de cada exercício.

A partir de então, a STN passou a registrar como valores liquidados apenas os que efetivamente passaram pelo estágio da liquidação da despesa. Paralelamente, de modo a atender a necessidade de produção dos demonstrativos contábeis, foi criado o registro da despesa realizada, que representa a soma dos valores liquidados e daqueles inscritos em restos a pagar não processados. O SIGPlan, no entanto, continuou a refletir como despesa liquidada a despesa empenhada, deduzidos os cancelamentos.

Tal fato pode por si só provocar distorções na alimentação da informação concernente à execução das metas físicas. Diante do valor efetivamente liquidado constante do Siafi, os Órgãos podem informar a meta física realmente executada no ano, o que pode demonstrar uma baixa execução física em relação à execução orçamentária registrada no SIGPlan, já que este sistema contempla o valor empenhado; ou, por outro lado, podem registrar um valor de execução física fictício, a fim de manter a coerência com o valor constante do SIGPlan, o que deixaria a execução física compatível, mas desvirtuaria a lógica do sistema, que é manter a execução física registrada no ano, não contabilizando a execução associada aos restos a pagar não processados inscritos no exercício, os quais podem ser passíveis de acompanhamento no ano seguinte, quando serão de fato executados.

Diante do comentado, faz-se necessário recomendar a adaptação do sistema de modo a espelhar os valores efetivamente liquidados.

Indicadores dos Programas

A Semag realizou, por meio do TC-029.094/2008-0, que deu origem ao Acórdão nº 102/2009 – Plenário, Acompanhamento de Conformidade no PPA 2008/2011 com o objetivo de analisar os atributos dos programas, por meio da comparação de seu processo de elaboração com os critérios estabelecidos no Manual de Elaboração do PPA 2008/2011, com ênfase nos indicadores de desempenho.

A partir dos resultados desse trabalho, concluiu-se que existe dificuldade na coordenação e disseminação das informações relativas ao processo de gestão do PPA 2008/2011. Verificou-se ainda que o SIGPlan não atende a todas as necessidades de informações dos órgãos setoriais, visto ele ter sido criado com o objetivo de fornecer informações ao Órgão Central de planejamento e orçamento, não sendo possível adaptá-lo às peculiaridades de cada órgão setorial.

Os órgãos, com apoio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, têm criado Sistemas de Informações Gerenciais dos Órgãos Setoriais – InfraSIGs com a finalidade de atender as suas peculiaridades. Merece destaque o InfraSIG, criado pelo Ministério da Educação, o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças – Simec, que já está sendo utilizado por doze órgãos da administração pública, além do MEC.

No que se refere ao registro de informações no SIGPlan e à qualidade desse preenchimento, quanto aos 214 programas finalísticos do PPA 2008/2011 constantes da base de dados analisada, verificou-se que apenas três programas não possuíam indicadores e que em 38 programas havia não preenchimento de algum atributo. Observou-se melhora do preenchimento em relação ao PPA 2004/2007. Houve também evolução qualitativa dos dados, não significando que os órgãos setoriais não tem problemas na elaboração dos programas, mas apenas que houve melhora na forma como esses dados estão sendo inseridos no sistema.

Verificou-se que a maior dificuldade dos órgãos setoriais está na elaboração e utilização dos indicadores de desempenho como ferramenta gerencial. Dos 724 indicadores analisados, relativos aos 214 programas finalísticos, 24% não apresentavam metas definidas. Em entrevistas realizadas com seis órgãos setoriais ficou evidente a dificuldade desses órgãos em elaborar indicadores e, principalmente, em utilizá-los como fonte de dados para tomada de decisões.

Observou-se, durante o trabalho, iniciativa da SPI no sentido de padronizar a metodologia de elaboração de programas por meio da utilização do Modelo Lógico, desenvolvido por pesquisadores do Ipea em conjunto com os analistas da SPI. Essa metodologia está sendo difundida por meio da realização de oficinas pela Enap, das quais os órgãos setoriais participam utilizando como objeto de análise seus próprios programas.

Quanto aos dados consolidados ao final de 2008, verificou-se a existência de indicadores em 237 programas, o que representa 73% do universo de 323 programas, um percentual 12% inferior ao ano de 2007. Há que se ressalvar que nem todos os programas, por natureza, apresentam necessariamente indicadores, quais sejam, os programas de Gestão de Políticas Públicas e de Apoio Administrativo. Se considerarmos apenas os programas finalísticos e de serviços ao Estado, os quais, por definição, devem apresentar indicadores, tem-se 211 programas com indicadores definidos, num universo de 222, ou 95%, restando 11 programas finalísticos que não apresentam indicadores ou estão incompletos. Não foram contabilizados 3 programas em razão de seus indicadores sequer conterem informações consistentes a respeito do nome do indicador. No entanto, esses mesmos 3 programas foram utilizados na análise do processo TC-029.094/2008-0, uma vez que o objeto do acompanhamento foi justamente fazer crítica a toda a base de dados de indicadores.

Para indicar o desempenho dos 237 programas mencionados anteriormente, encontram-se definidos 777 indicadores. Desse total, 541 indicadores, ou 70%, não apresentaram qualquer registro em 2008, número mais expressivo se considerado que 524 (97%) dos não informados têm apuração anual, razão pela qual deveriam possuir informação relativa a 2008. O quadro a seguir mostra o cenário resumido sobre o alcance dos indicadores, por função:

Alcance dos Indicadores de Programas por Função em 2008

Função	Atingiram ou superaram o objetivo (%)	Não atingiram o objetivo (%)	Sem possibilidade de verificação[1] (%)	Total de Indicadores analisados[2]
Relações Exteriores	50	40	10	10
Desporto e Lazer	43	14	43	7
Previdência Social	40	40	20	10
Agricultura	27	27	46	63
Assistência Social	26	42	32	19
Essencial à Justiça	25	25	50	4
Trabalho	24	56	21	34
Administração	20	15	65	46
Segurança Pública	19	0	81	16
Ciência e Tecnologia	17	22	61	41
Urbanismo	13	23	64	39
Saúde	13	20	68	56
Indústria	10	19	71	21
Direitos da Cidadania	9	26	65	77
Comunicações	7	43	50	14
Energia	6	2	92	95

Função	Atingiram ou superaram o objetivo (%)	Não atingiram o objetivo (%)	Sem possibilidade de verificação[1] (%)	Total de Indicadores analisados[2]
Gestão Ambiental	2	0	98	42
Legislativa	0	0	100	1
Defesa Nacional	0	14	86	7
Educação	0	0	100	40
Saneamento	0	0	100	9
Organização Agrária	0	0	100	20
Comércio e Serviços	0	0	100	13
Judiciária	0	0	100	12
Cultura	0	0	100	14
Transporte	0	0	100	65
Habitação	0	0	100	2
Total	**12**	**16**	**72**	**777**

Fonte: SIGPlan, posição 15/2/2008

Notas:

1) Os indicadores sem possibilidade de aferição de desempenho são aqueles que não tiveram preenchimento de apuração em 2008, definição do valor a ser alcançado em 2008 ou que registraram valor 0 (zero) nas previsões de todos os anos do PPA 2008/2011;

2) O número total de indicadores inclui também os 17 indicadores que não possuem apuração anual.

Da tabela, destaca-se o grande percentual de indicadores sem possibilidade de verificação, quase três quartos do total. Nas funções Comércio e Serviços, Cultura, Educação, Habitação, Judiciária, Legislativa, Organização Agrária, Saneamento e Transporte, por exemplo, não foi possível apurar nenhum indicador. Não se pode deixar de observar também que a menor parte dos indicadores (12%) atingiu seus objetivos, número consideravelmente reduzido.

É importante ainda observar que o quadro anterior não considera possíveis inconsistências que porventura sejam identificadas numa análise mais acurada dos indicadores, restringindo-se apenas ao tratamento estatístico dos dados informados provenientes do SIGPlan.

4.3 Ações Setoriais

Cuida este tópico da análise da execução governamental nos diversos setores de atuação do Estado, os quais são apresentados por função. Conforme dispõe a Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999, entende-se por função "*o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público*".

Em cada setor, ou função, são observadas as suas desagregações, sendo utilizado o segundo nível de detalhamento da classificação funcional, caracterizado por subfunções. De acordo com o § 9º do art. 6º da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007 (LDO 2008), a "*subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, ainda que esta seja viabilizada com a transferência de recursos a entidades públicas e privadas*". Além disso, o Manual Técnico de Orçamento de 2008 destaca que "*as ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica*", ou seja, "*a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação*".

Na análise dos gastos por subfunções, é demonstrada a execução orçamentária por cada subfunção típica da função correspondente, entendida como típica aquela que compõe o desmembramento direto de cada função, bem como por subfunção atípica, que se associou à função em análise em razão da matricialidade existente na utilização da classificação funcional.

Os gastos são analisados também segundo a esfera orçamentária em que ocorrem – Fiscal e Seguridade Social ou Investimento das Empresas Estatais –, de modo a traçar um perfil de como se distribuem os gastos em cada setor, segundo uma perspectiva histórica, nos últimos 5 anos.

Por fim, são examinadas as execuções orçamentárias nos programas associados a cada função, uma vez que estes constituem a unidade de avaliação do PPA. Nesse sentido, cumpre destacar que os programas podem ser executados em mais de uma função, uma vez que muitos deles são multisetoriais, mas nenhum apresenta indicadores para cada setor, mas para o programa como um todo. Para fins de realização da análise setorial, a exceção da concernente às funções Legislativa e Judiciária, considera-se a função associada a cada programa como aquela executada no orçamento do órgão responsável pelo programa. Caso o órgão responsável tenha atribuído no orçamento mais de uma função ao mesmo programa, considera-se a de maior peso orçamentário.

Outro ponto que cumpre ser destacado na análise setorial diz respeito à desconsideração dos efeitos da inflação. Os valores monetários apresentados são nominais, ou seja, são os mesmos apurados em seus respetivos anos, não tendo sido feito nenhum tipo de correção. Vale ressaltar que, no período de 2004 a 2008, a inflação, segundo o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA, foi de 22,3%.

Cabe registrar, por fim, que, na análise realizada, foram identificadas diversas incongruências na classificação de subfunções no âmbito do orçamento de 2008, como as que se seguem:

Exemplos de Ações com Subfunções classificadas em desacordo com a LDO 2008

(em R$ 1,00)

Subfunção / Ação / Tipo de Ação			Dotação Autorizada	Despesa Empenhada
845	**Outras Transferências**			
8420	*Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária [1]*	*Atividade*	*600.000*	*208.107*
8442	*Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) [1]*	*Atividade*	*10.548.462.345*	*10.522.086.125*
8929	*Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares [1]*	*Atividade*	*34.905.000*	*32.165.207*
8930	*Apoio à Implantação de Bancos de Alimentos e Mercados Públicos [1]*	*Atividade*	*6.411.790*	*5.389.000*
8972	*Apoio a Albergues para Refugiados [1]*	*Atividade*	*628.000*	*628.000*
846	**Outros Encargos Especiais**			
10U2	*Cooperação Técnica em Propriedade Intelectual [1]*	*Projeto*	*1.686.300*	*1.433.355*
10W0	*Particip. da União na Elaboração, Execução e Acompanhamento do Prodetur JK [2]*	*Projeto*	*-*	*-*
10W8	*Particip. da União na Elaboração, Execução e Acompanhamento do Prodetur NE II [1]*	*Projeto*	*38.554.034*	*38.528.981*
10WU	*Particip. da União na Elaboração, Execução e Acompanhamento do Prodetur Sul [2]*	*Projeto*	*11.200.001*	*11.200.000*
10X0	*Participação da União na Implantação do Prodetur Nacional [1]*	*Projeto*	*135.352.371*	*135.333.889*
11Y3	*Part. da União na Elaboração, Execução e Acompanhamento do Proecotur - Fase II [2]*	*Projeto*	*2.700.000*	*2.700.000*
20AP	*Serviços de Auditoria e Controle [1]*	*Atividade*	*86.997*	*70.000*
7I09	*Construção de Muro de Arrimo - Trecho Macapá-Santana - No Estado do Amapá [2]*	*Projeto*	*10.924.173*	*-*
8931	*Apoio à Implantação de Telecentros de Informação e Negócios [1]*	*Atividade*	*1.550.000*	*959.050*
Total			**10.793.061.011**	**10.750.701.714**

Fonte: SIGPlan

Notas:

1) Ação com classificação de subfunção alterada para 2009, passando a especificar sua área de atuação;

2) Ação não constante do orçamento de 2009.

Da tabela, pode-se observar que boa parte das ações seriam mais precisamente associadas a outras subfunções, de acordo com o critério da LDO 2008, de modo a evidenciar, de fato, a área da

atuação governamental em que a despesa ocorreu, e não a forma de viabilização dessa despesa, qual seja, a transferência de recursos. Ressalte-se, entretanto que, na LOA 2009, as referidas ações tiveram a classificação por subfunção alterada de modo a refletir o comando dado pela LDO 2009 (comando idêntico ao da LDO de 2008) ou não foram previstas.

O fato de terem sido destacados apenas projetos e atividades na tabela anterior se deve ao fato de que esses dois tipos de ação, por sua própria natureza, demonstram um ramo de atividade do Governo. No entanto, deve-se destacar que, embora algumas operações especiais possam estar adequadamente classificadas em subfunções típicas da função Encargos Especiais, isso não é uma relação de obrigatoriedade. Conforme já consignado, a LDO dispõe que a subfunção deve espelhar a área de atuação do governo, independentemente da forma como é aplicado o recurso.

4.3.1 Financiamento da Seguridade Social

Nos termos da Constituição Federal de 1988, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. 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.

Conforme o art. 195 da Constituição Federal, a seguridade social 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, faturamento, lucro e receita de concursos de prognósticos.

O quadro a seguir compara os valores arrecadados por meio das receitas diretamente vinculadas à seguridade social com as despesas empenhadas nessa esfera orçamentária no ano de 2008:

Receitas e Despesas da Seguridade Social (1)

(em R$ milhares)

Itens	Exercício de 2008
1. Receitas Correntes (2)	**339.293.585,43**
1.1. Receita Tributária	308.033,84
1.2. Receita de Contribuições	320.231.631,10
1.3. Receita Patrimonial	5.357.963,17
1.4. Receita Agropecuária	59,83
1.5. Receita Industrial	1.937,40
1.6. Receita de Serviços	4.930.533,46
1.7. Transferências Correntes	959,32
1.8. Outras Receitas Correntes	8.462.467,31
2. Receitas de Capital	**30.651,70**
2.2. Alinenação de Bens	30.651,70
3. Receita Total da Seguridade Social (1+2)	**339.324.237,13**
4. Despesas da Seguridade Social (3)	**372.102.542,88**
5. Ajuste da Despesa (4)	**-1.066.928,78**
6. Despesa Total da Seguridade Social Ajustada (4+5)	**371.035.614,10**
7. Resultado da Seguridade Social (3-4)	**-32.778.305,75**
8. Resultado da Seguridade Ajustado (3-6)	**-31.711.376,97**
9. Desvinculação de Receitas da União – DRU (5)	**39.580.914,00**

Itens	Exercício de 2008
9.1. Receita de Contribuições	38.985.784,00
9.2. Outras Receitas Correntes	595.130,00
10. Resultado da Seguridade Social Ajustado +DRU (8+9)	**7.869.537,03**

Fonte: Siafi e BGU.

(1) Excluídas as receitas e despesas intra-orçamentárias, exceto a receita com a Contribuição Patronal do Servidor Ativo, no valor de R$ 9,3 bilhões.

(2) Receitas vinculadas à seguridade social, excluídos os valores deduzidos a título de DRU.

(3) Foi considerada a despesa empenhada até 31 de dezembro de 2008.

(4) As 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", com os respectivos valores de 1,06 bilhão e 4,9 milhões, não deveriam constituir despesas da seguridade social por não obedecerem ao princípio da universalidade, insculpido no inciso I do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal,Decisão nº 1.511/2002 – TCU-Plenário. Contudo, a metodologia adotada pelo TCU nos cálculos em análise permite que se compute esse tipo de despesa quando realizada por órgãos/entidades vinculados à seguridade, por se tratar, nesse caso, de manutenção do próprio sistema de seguridade.

(5) Os recursos da Desvinculação das Receitas da União – DRU foram calculados sobre contribuições sociais, exceto contribuições previdenciárias, contribuição do salário educação e parcela da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FCEP.

Como pode ser verificado da tabela acima, a arrecadação das receitas correntes e de capital vinculadas a essa esfera orçamentária atingiu, em 2008, o montante de R$ 339,3 bilhões. Já as despesas da Seguridade Social totalizaram, após ajustes, o valor de R$ 371 bilhões.

Merece destaque o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União – DRU, criado pelo governo federal por meio da Emenda Constitucional nº 27/2000, alterada pela Emenda Constitucional nº 56/2007, para vigorar até 2011, em que governo está autorizado a utilizar 20% dos recursos de impostos e contribuições em programas e despesas que entender prioritários, o que se aplica, inclusive, aos recursos da seguridade social.

O confronto entre receitas e despesas apontou resultado negativo da Seguridade Social no exercício de 2008, no valor de R$ 31,7 bilhões.

(em R$ bilhões)

Fonte: Siafi e BGU

(*) Não considera nenhuma exclusão no âmbito da despesa.

O gráfico acima demonstra a ocorrência de pequena variação entre as receitas e as despesas da seguridade social nos anos de 2007 e 2008. Verifica-se que, quando adicionados os valores correspondentes à DRU, o resultado da seguridade social passa a ser positivo, nos dois exercícios, nos valores de R$ 16,2 bilhões e R$ 7,9 bilhões, respectivamente.

4.3.2 Função Saúde

A saúde, juntamente com a previdência e a assistência social, compõe a seguridade social. A Constituição Federal estabelece que as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, que forma o Sistema Único de Saúde – SUS o qual tem por diretrizes a descentralização em cada esfera de governo; o atendimento integral; e a participação da comunidade. O financiamento do SUS é realizado por meio dos recursos do orçamento da seguridade social e de recursos de todos os entes políticos.

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, conhecida por Lei Orgânica da Saúde – LOS, regula as ações e serviços de saúde e a estrutura do SUS. Já a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros.

Execução Orçamentária e Financeira

O Ministério da Saúde responde por 97,2% dos valores empenhados na função Saúde. O Ministério da Educação empenha outros 2,6%, principalmente em universidades públicas e hospitais universitários. Os 0,2% restantes são distribuídos em vários ministérios que realizam atividades relacionadas à função Saúde.

No exercício de 2008, a função Saúde apresentou dotação autorizada de R$ 52,7 bilhões. Desse valor, R$ 73,0 milhões referem-se ao orçamento de investimentos e o restante ao orçamento da seguridade social.

A execução orçamentária da função Saúde é realizada principalmente por meio de transferências a outros entes federativos. Essa modalidade corresponde a 71% das despesas empenhadas do orçamento fiscal e da seguridade social. O gráfico a seguir evidencia esse comportamento.

Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A União, nos termos do art. 198, § 2º da Constituição Federal, deve aplicar percentual mínimo em ações e serviços públicos de saúde a ser definido em lei complementar. Enquanto essa lei não for publicada, a União deve aplicar a regra de transição estabelecida no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/1988. Segundo esse dispositivo, o valor mínimo do ano corrente é apurado aplicando-se sobre o montante empenhado do exercício anterior a variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB.

O artigo 56 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 2007, estabelecia que o orçamento de 2008 deveria incluir recursos para atender a aplicação mínima em ações e serviços de saúde, atendendo à Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Estabelecia, ainda, que seria considerado exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida, a transferência de renda a famílias e as despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ressalvando, contudo, disposição em contrário estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição Federal.

A tabela a seguir apresenta o cálculo do valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde para o exercício de 2008, bem como o valor efetivamente aplicado.

Apuração do Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde

(em R$ milhões)

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2008	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2008	54.120
(-) Encargos Previdenciários	3.779
(-) Juros e Encargos da Dívida	27
(-) Amortização da Dívida	35
(-) Despesas custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	1.600
Total	**48.679**
1. Despesas Empenhadas com Saúde em 2007	44.303
2. Variação Nominal do PIB em 2008 (%)	9,61%
3. Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2008	48.561
4. Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Público de Saúde em 2008	48.679
5. Variação % da aplicação	9,88%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2008 e dezembro de 2007

O valor aplicado em 2008 em ações e serviços de saúde foi de R$ 48.678.717.367, atendendo, portanto, ao mínimo constitucional previsto para o exercício. Enquanto a variação nominal do PIB nesse período foi de 9,61%, a variação entre o valor empenhado em ações e serviços de saúde em 2008 e o valor empenhado em 2007 foi de 9,88%.

A tabela a seguir apresenta os valores inscritos em Restos a Pagar em 2007 referentes às despesas em ações e serviços públicos de saúde, bem como a utilização desses valores em 2008. Em seguida são apresentados o valor mínimo para os gastos em saúde e o excesso de despesas empenhadas no exercício de 2007.

Valores inscritos em Restos a Pagar no Exercício de 2007 e Aplicação do Mínimo em Saúde

(em R$ milhões)

Inscrição em Restos a Pagar referente às Ações e Serviços Públicos de Saúde	
1. Valores Inscritos em Restos a Pagar em 31.12.2007	5.610
2. (-) Restos a Pagar Cancelados	220
3. (=) Diferença	5.390
4. (-) Valores Pagos em 2008	2.840
5. (=) Valores Ainda Não Pagos	2.550
Despesas Empenhadas e Valor Mínimo de Gastos em Saúde	
6. Despesas Empenhadas em Ações e Serv. Públicos de Saúde em 2007	44.303
7. (-) Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2007	44.275
8. (=) Excesso sobre o Valor Mínimo em 2007	28
9. (-) Restos a Pagar Cancelados	220
10. (=) Déficit de Gastos em Saúde em 2007	**-192**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de Dezembro de 2008

O excesso de gastos sobre o valor mínimo em saúde em 2007 foi de R$ 28,4 milhões. Como houve a inscrição em Restos a Pagar referentes às despesas em ações e serviços públicos de saúde no montante de R$ 5,6 bilhões, somente poder-se-ia afirmar que esse excesso de gastos foi efetivamente aplicado quando esses Restos a Pagar fossem inteiramente pagos. Não foi o que ocorreu durante o exercício de 2008. Se for considerado os valores de restos a pagar cancelados, percebe-se que, na prática, **houve um déficit de gastos em saúde em 2007 de R$ 191,6 milhões**.

Observa-se que para o exercício de 2008 é possível que ocorra o mesmo fenômeno, uma vez que foi inscrito em restos a pagar cerca de R$ 5,6 bilhões, com uma margem de cumprimento de R$ 117,6 milhões.

A seguir demonstra-se a série histórica de valores empenhados nos últimos cinco anos na função Saúde no orçamento fiscal e da seguridade social e no orçamento de investimento.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Saúde	Empenhado					
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**Total**
OFSS	32.973	36.483	40.577	45.723	50.139	205.895
OI	-	-	-	0	7	7
Total	**32.973**	**36.483**	**40.577**	**45.723**	**50.145**	**205.902**

Fonte: Siafi e Dest

A média de crescimento do valor empenhado é de R$ 4,3 bilhões por ano, o que corresponde a um crescimento médio de 11% ao ano.

Ao longo do período de 2004 a 2008, o valor empenhado na função Saúde apresentou incremento médio de 52,1%. Ressalta-se que, no mesmo período, o montante empenhado nas vinte e oito funções do orçamento cresceu 40,7%. Vê-se, assim, que a função Saúde teve crescimento significativamente superior ao aumento médio das demais funções de governo.

Na tabela a seguir, demonstra-se a relação das subfunções típicas e atípicas discriminadas por valor empenhado.

Execução Orçamentária das Subfunções Típicas em 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Saúde por Subfunções		Execução das Subfunções de Saúde em Outras Funções		Total das Subfunções de Saúde	
	Empenhado	%[1]	Empenhado	%[1]	Empenhado	%[1]
Subfunções de Saúde	41.546	95,1%	6.522	95,9%	48.068	95,2%
301 Atenção Básica	*8.603*	*97,8%*	*1.227*	*93,4%*	*9.830*	*97,3%*
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	*25.495*	*94,9%*	*1.517*	*95,9%*	*27.011*	*94,9%*
303 Suporte Profilático e Terapêutico	*4.757*	*93,7%*	*3*	*98,1%*	*4.761*	*93,7%*
304 Vigilância Sanitária	*273*	*98,9%*	*-*	*0,0%*	*273*	*98,9%*
305 Vigilância Epidemiológica	*2.218*	*90,0%*	*2*	*6,7%*	*2.220*	*88,9%*
306 Alimentação e Nutrição	*200*	*95,9%*	*3.773*	*97,4%*	*3.972*	*97,3%*
Outras Subfunções	8.599	94,3%	-	-	-	-
Total	**50.145**	**95,0%**	**-**	**-**	**-**	**-**

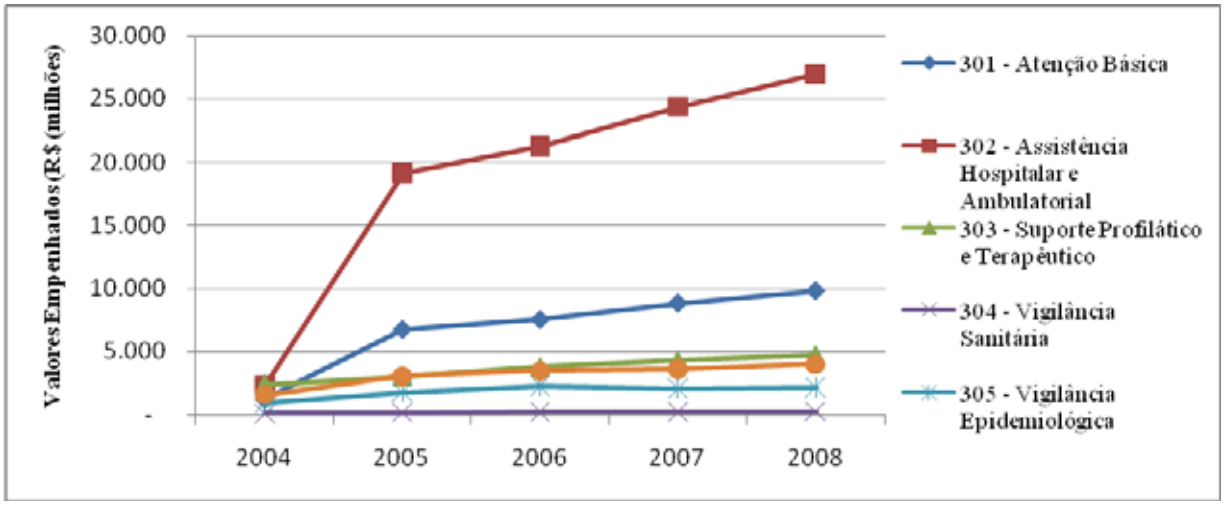
Fonte: Siafi e Dest

[1] Percentual empenhado em relação a dotação autorizada

As subfunções típicas da saúde representam 82,9% dos valores empenhados nessa função. A subfunção "Assistência Hospitalar" e a subfunção "Atenção Básica" respondem, respectivamente, por 50,8% e 17,2% dos valores empenhados. Das outras subfunções, a mais relevante é a subfunção "Administração Geral" com o empenho de R$ 5,89 bilhões, correspondendo a 11,8% da função Saúde.

A série histórica da evolução das seis subfunções típicas da função Saúde, incluindo as executadas por todas as unidades federais, está evidenciada no gráfico a seguir.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Evidencia-se que a subfunção "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" é responsável pelo aumento significativo dos empenhos relativos à função Saúde, além de ser a maior subfunção, foi a que teve a maior taxa de crescimento no período. À exceção daquela subfunção, observa-se certa estabilidade de crescimento nos empenhos de 2005 a 2008, que apresentaram taxa média de incremento R$ 1,96 bilhões ao ano.

No tocante aos programas da função Saúde, apresenta-se a tabela a seguir contendo o empenho realizado no respectivo programa e o quanto da dotação orçamentária autorizada foi empenhada no exercício de 2008.

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Saúde		Demais		Total	
		Empenhado	%[1]	Empenhado	%[1]	Empenhado	%[1]
1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	25.318,7	95,0%	-	-	25.318,7	95,0%
1214	Atenção Básica em Saúde	8.409,8	97,9%	-	-	8.409,8	97,9%
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	4.415,8	94,9%	3,3	98,5%	4.419,1	94,9%
1444	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	2.421,8	90,1%	-	-	2.421,8	90,1%
0016	Gestão da Política de Saúde	398,9	77,5%	-	-	398,9	77,5%
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde	387,8	96,7%	0,3	100,0%	388,1	96,7%
1436	Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde	325,6	90,4%	-	-	325,6	90,4%
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados	277,7	78,4%	-	-	277,7	78,4%
1287	Saneamento Rural	302,8	90,2%	-	-	302,8	90,2%
1289	Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços	266,0	98,9%	-	-	266,0	98,9%
1185	Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar	163,4	95,7%	-	-	163,4	95,7%
1312	Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde	48,0	83,6%	-	-	48,0	83,6%
1446	Implementação da Política de Promoção da Saúde	28,6	90,6%	-	-	28,6	90,6%
Total		**42.764,9**	**94,8%**	**3,6**	**98,6%**	**42.768,3**	**94,8%**

Fonte: SIGPlan

[1] Percentual empenhado em relação a dotação autorizada

Análise de Indicadores

Em relação aos programas da função Saúde apresentados na tabela acima, os três maiores programas são: "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada", "Atenção Básica em Saúde" e "Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos" (confirme, por favor essa informação). Tais programas representam 88,5% da dotação autorizada e 89,2% do total empenhado.

A tabela a seguir apresenta as cinco maiores ações para o programa Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada segundo o critério de dotação autorizada.

Principais Ações do Programa 1220 – Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada

(em R$ milhões)

	Ação	Dotação Autorizada	% do Programa	Despesas Empenhadas	% Empenhado
8585	Atenção à Saúde da População p/ Procedimentos em Média e Alta Complexidade	22.410	84,1%	22.261	99,3%
8535	Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	1.520	5,7%	661	43,5%
6217	Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Minist. da Saúde	930	3,5%	860	92,4%
6148	Assistência Médica Qualificada e Gratuita a Todos os Níveis da População e Desenvolvimento de Atividades Educacionais e de Pesquisa no Campo da Saúde - Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais	577	2,2%	541	93,7%
8761	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - Samu 192	375	1,4%	299	79,8%

Fonte: Siafi Gerencial

Observa-se que a atividade "Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade" representou 84,1% da dotação autorizada em 2008 para o programa "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada".

A atividade "Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde" representou 5,7% da dotação autorizada. A meta física prevista foi de 2.964.309 unidades estruturadas, tendo

sido realizada a estruturação de apenas 1.647 unidades, o que corresponde à 0,06% da meta prevista.

Por outro lado, a atividade "Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatorias e Hospitalares do Ministério da Saúde" tinha como meta física a realização de 1.301.185 atendimentos, tendo-se efetuados 2.575.080, o que corresponde à superação da meta em 97,9%.

A tabela a seguir apresenta as três maiores ações para o programa "Atenção Básica em Saúde" segundo o critério de dotação autorizada.

Principais Ações do Programa 1214 – Atenção Básica em Saúde

(em R$ milhões)

Ação		Dotação Autorizada	% do Programa	Despesas Empenhadas	% Empenhado
20AD	Piso de atenção básica variável – saúde da família	4.741	55,2%	4.741	100,0%
8577	Piso de atenção básica fixo	3.254	37,9%	3.254	100,0%
8581	Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde	375	4,4%	256	68,3%

Fonte: Siafi Gerencial

A ação "Piso de atenção básica variável – saúde da família" em Saúde representou 55,2% da dotação autorizada do programa "Atenção Básica em Saúde". A meta física prevista para essa ação era de 29.501 unidades de equipes mantidas, tendo sido atingidas 29.301 unidades.

A ação "Piso de atenção básica fixo" representava 37,9% da dotação autorizada do programa "Atenção Básica em Saúde". A meta física prevista de 5.563 municípios beneficiados foi cumprida.

A tabela a seguir apresenta as quatro maiores ações para o programa "Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos" segundo o critério de dotação autorizada.

Principais Ações do Programa 1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

(em R$ milhões)

Ação		Dotação Autorizada	% do Programa	Despesas Empenhadas	% Empenhado
4705	Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais	2.308	49,6%	2.299	99,6%
20AE	Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde	935	20,1%	894	95,6%
4370	Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	782	16,8%	605	77,3%
8415	Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares	471	10,1%	471	100,0%

Fonte: Siafi Gerencial

4.3.3 Função Previdência Social

A função Previdência Social abrange o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o Regime de Próprio de Previdência Social – RPPS e o Regime de Previdência Complementar – RPC.

O RPPS abrange o regime próprio de servidores e o regime próprio dos militares. O regime próprio dos servidores está previsto no art. 40 da Constituição Federal e é regulado pela Lei nº 9.717, de 27/11/1998, e pela Lei nº 10.887, de 18/6/2004. O fundamento constitucional do regime próprio dos militares está no art. 142, inciso X, da Constituição Federal e é regulamentado pela Lei nº 6.880, de 9/12/1980.

O RPC é composto pelo regime complementar ao RGPS e pelo regime complementar ao RPPS. Aquele é previsto no art. 202 da Constituição Federal e possui natureza privada, cabendo à União somente a fiscalização e a regulamentação, razão pela qual não há recursos alocados para

esse regime. O regime complementar ao RPPS, de natureza pública, está previsto nos parágrafos 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal e ainda não foi instituído na União.

Nos termos do art. 201 da Constituição Federal, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS tem por base o caráter contributivo, a filiação obrigatória e o equilíbrio financeiro e atuarial. São características da previdência social: a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade e à gestante; a proteção do trabalhador em face de desemprego involuntário; a garantia de salário-família e auxílio-reclusão para dependentes de baixa renda; e a pensão por morte do segurado.

O financiamento da previdência social compete a toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos dos orçamentos de todos os entes, das contribuições sociais dos empregadores, dos trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognósticos, conforme disposto no art. 195 da Constituição Federal.

Execução Orçamentária e Financeira

Apresentam-se a seguir os demonstrativos de receitas e despesas do RGPS e do RPPS.

Receitas e Despesas Previdenciárias por Fonte de Recursos do Regime Geral de Previdência Social – RGPS[1]

(em R$ milhares)

	2007	2008	%
1. Receitas Previdenciárias	**139.706.069**	**161.511.380**	**15,6%**
1.1 Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Previdência Social	139.706.069	161.025.464	15,3%
1.2 Outras Receitas Previdenciárias	-	485.916	-
2. Despesas Previdenciárias (Benefícios Previdenciários)	**177.696.340**	**195.439.947**	**10,0%**
2.1 Recursos Ordinários	319.314	1.219.404	281,9%
2.2 Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados	17.276	49.115	184,3%
2.3 Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	1.962.542	9.278.099	372,8%
2.4 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	31.719.249	23.197.244	-26,9%
2.5 Contribuição dos Empregadores e dos Trabalhadores para Seguridade Social	135.475.194	161.443.085	19,2%
2.6 Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	7.572.117	-	-100,0%
2.7 Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	630.648	253.000	-59,9%
3. Resultado Previdenciário	**(37.990.271)**	**(33.928.567)**	**-10,7%**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 e 2008

[1]Dados não Auditados

Enquanto as receitas previdenciárias do RGPS cresceram 15,6% em 2008, as despesas previdenciárias cresceram 10,0%. Como as receitas cresceram em ritmo superior às despesas, o déficit em 2007, no valor de R$ 38,0 bilhões, foi reduzido em 2008, para R$ 33,9 bilhões em 2008, correspondendo a uma queda de 10,7%. O desdobramento das despesas previdenciárias apresentada na tabela acima corresponde à fonte de recurso utilizada para o pagamento desses benefícios.

Conforme mencionado no capítulo 5 deste relatório, o INSS realizou no exercício de 2008 uma baixa na conta do ativo Outros Depósitos do INSS, no valor de R$ 17 bilhões, com vistas a regularizar lançamentos realizados em exercícios anteriores. O TCU está avaliando a correção dos procedimentos adotados.

Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos – RPPS [1]

(em R$ milhares)

	2007	2008	%
1. Receitas Previdenciárias – RPPS	**15.216.378**	**16.445.494**	**8,1%**
1.1 Receitas Previdenciárias – RPPS – Exceto Intra-orçamentárias	*7.137.464*	*8.239.113*	*15,4%*
1.1.1 Receitas Correntes – Receitas de Contribuições	7.137.464	8.239.113	15,4%
1.1.1.1 Pessoal Civil	5.833.181	6.726.256	15,3%
Contribuição Patronal Ativo Civil	184.723	99.133	-46,3%
Contribuição de Servidor Ativo Civil	4.224.553	4.999.732	18,3%
Contribuição de Servidor Inativo Civil	1.059.888	1.211.200	14,3%
Contribuição de Pensionista Civil	364.017	416.191	14,3%
1.1.1.2 Pessoal Militar	1.304.283	1.512.857	16,0%
Contribuição para Custeio das Pensões Militares	1.304.283	1.512.857	16,0%
1.2 Receitas Previdenciárias – RPPS – Intra-orçamentárias	*8.078.914*	*8.206.381*	*1,6%*
2. Despesas Previdenciárias	**52.591.877**	**58.651.412**	**11,5%**
2.1 Despesas Previdenciárias – RPPS – Exceto Intra-orçamentárias	*52.591.877*	*58.651.167*	*11,5%*
2.1.1 Previdência Social – Pessoal e Encargos Sociais	52.591.877	58.651.167	11,5%
2.1.1.1 Pessoal Civil	34.933.706	38.647.955	10,6%
Aposentadorias	21.778.320	25.598.917	17,5%
Pensões	10.581.343	12.653.836	19,6%
Outros Benefícios Previdenciários	2.574.043	395.202	-84,6%
2.1.1.2 Pessoal Militar	17.658.171	20.003.212	13,3%
Reformas	10.116.666	11.337.591	12,1%
Pensões	7.426.765	8.562.678	15,3%
Outros Benefícios Previdenciários	114.740	102.943	-10,3%
2.1.1.3 A detalhar	0	0	-
2.2 Despesas Previdenciárias – RPPS – Intra-orçamentárias	*0*	*245*	-
3. Resultado Previdenciário	**(37.375.499)**	**(42.205.918)**	**12,9%**

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 e 2008

[1]Dados não Auditados

Observa-se que, quando comparados 2008 e 2007, as receitas previdenciárias do RPPS aumentaram 8,1%. Outrossim, enquanto as receitas previdenciárias, excluídas as transferências intra-orçamentárias, cresceram 15,4%, as receitas intra-orçamentárias, compostas, em ambos os anos, exclusivamente de contribuição patronal do servidor ativo civil, cresceram apenas 1,6%, resultando em redução do crescimento das receitas previdenciárias totais do RPPS. Por outro lado, as despesas previdenciárias cresceram 11,5%, com destaque para as despesas com pensões do pessoal civil, que cresceram 19,6%, e para as despesas de aposentadorias, que cresceram 17,5%. Dessa forma, o resultado previdenciário passou de um déficit de R$ 37,4 bilhões, em 2007, para um déficit de R$ 42,2 bilhões, em 2008, correspondendo a um aumento de 12,9%.

A função Previdência Social apresentou dotação autorizada no montante de R$ 255,5 bilhões. Desse montante, 99,6% foram empenhados. A tabela abaixo evidencia a evolução dos valores empenhados na função quanto ao Orçamento Fiscal e Seguridade Social – OFSS e ao Orçamento de Investimentos – OI.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Previdência Social	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	165.509	188.506	212.965	234.375	258.586	1.059.941
OI	8	6	11	8	25	60
Total	**165.517**	**188.512**	**212.976**	**234.383**	**258.611**	**1.060.001**

Fonte: Siafi e Dest

Ao longo do período de 2004 a 2008, o valor empenhado na função Previdência Social cresceu, em média, R$ 23,3 bilhões ao ano, correspondendo a um crescimento médio de 11,8% ao ano. Entre aqueles exercícios, o total empenhado aumentou 56,2%. Ressalta-se que, no mesmo período, o montante empenhado nas vinte e oito funções cresceu 40,7%. Vê-se que a função Previdência Social teve um crescimento significativamente superior ao aumento médio das demais funções de governo.

A seguir é apresentado o valor empenhado da relação de subfunções típicas e atípicas da função Previdência Social.

Execução Orçamentária das Subfunções – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Previdência Social por Subfunções		Execução das Subfunções de Previdência Social em Outras Funções		Total das Subfunções de Saúde	
	Empenhado	%[1]	Empenhado	%[1]	Empenhado	%[1]
Subfunções de Previdência Social	254.931	99,7%	132	81,4%	255.063	99,6%
271 Previdência Básica	*196.798*	*99,7%*	*-*	*0,0%*	*196.798*	*99,7%*
272 Previdência do Regime Estatutário	*55.997*	*99,7%*	*-*	*0,0%*	*55.997*	*99,7%*
273 Previdência Complementar	*-*	*0,0%*	*132*	*81,4%*	*132*	*81,4%*
274 Previdência Especial	*2.136*	*96,0%*	*-*	*0,0%*	*2.136*	*96,0%*
Outras Subfunções	3.681	94,7%	-	-	-	-
Total	**258.612**	**99,6%**	-	-	-	-

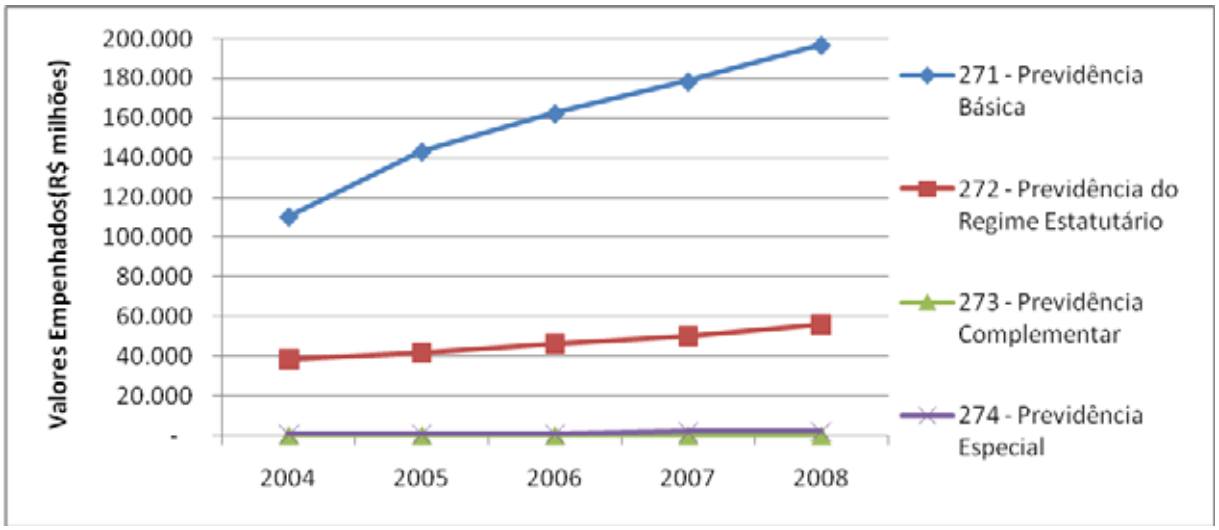
Fonte: Siafi e Dest

[1] Percentual empenhado em relação à dotação autorizada

As subfunções típicas da função Previdência Social representam 98,6% dos valores empenhados nessa função. A subfunção "Previdência Básica*"* e a subfunção "Previdência do Regime Estatutário*"* responderam por 76,1% e 21,7% do montante empenhado, respectivamente. Dentre as demais subfunções que executaram despesas na função Previdência Social, a mais relevante foi a subfunção "Administração Geral*",* responsável pelo empenho de R$ 2,9 bilhões.

No gráfico a seguir, demonstra-se a evolução dos valores empenhados nas quatro subfunções típicas da função Previdência Social.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Verifica-se que, no período de 2004 a 2008, a subfunção "Previdência Básica" cresceu 78,6%, correspondendo a um aumento médio de 15,6% ao ano. Por outro lado, nesse mesmo período, a subfunção "Previdência do Regime Estatutário" cresceu 44,8%, correspondendo a um aumento médio de 9,7% ao ano. Já a subfunção "Previdência Especial", que representa menos de um por cento do montante empenhado na função Previdência Social, apresentou crescimento de 140,6% naquele período, correspondendo a um aumento médio de 24,6% ao ano.

A tabela a seguir evidencia o montante empenhado em cada programa da função Previdência Social, discriminando os valores empenhados diretamente nessa e nas demais. Apresenta, ainda, o percentual empenhado em relação à dotação autorizada.

Execução Orçamentária nos Programas[1]

(em R$ milhares)

Cod	Programa	Previdência Social		Demais Funções		Total	
		Empenhado	%[2]	Empenhado	%[2]	Empenhado	%[2]
0083	Previdência Social Básica	197.120.958	99,7%	29.024	91,4%	197.149.979	99,7%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	56.079.488	99,7%	-	-	56.079.488	99,7%
0088	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	936.974	92,3%	29	5,4%	937.003	92,2%
0085	Qualidade dos Serviços Previdenciários	245.437	76,2%	-	-	245.437	76,2%
0087	Gestão da Política de Previdência Social	78.140	61,2%	-	-	78.140	61,2%
1009	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	7.776	49,4%	-	-	7.776	49,4%
0086	Previdência Complementar	1.648	21,3%	-	-	1.648	21,3%
1079	Educação Previdenciária	1.693	51,0%	-	-	1.693	51,0%
Total		**254.472.114**	**99,6%**	**29.053**	**90,0%**	**254.501.164**	**99,6%**

Fonte: SIGPlan

[1] Dados não auditados.

[2] Percentual empenhado em relação à dotação autorizada

Observa-se que o programa "Previdência Social Básica" foi responsável por 77,5% do total empenhado nos programas da função Previdência Social, enquanto o programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União" foi responsável por 22,0% desse valor. Juntos, esses dois programas representaram 99,5% do montante empenado.

Análise de Indicadores

Sob o aspecto de montante orçamentário envolvido, o programa "Previdência Social Básica" foi o mais relevante da função Previdência Social.

Segundo informações disponibilizadas no Balanço Geral da União – BGU, a Previdência Social pagou 22,8 milhões de benefícios do RGPS no exercício de 2008 em face de 22,1 milhões em 2007, correspondendo a um aumento de 3,7%. Em termos financeiros, o pagamento desses benefícios totalizou, em 2008, o montante de R$ 175,01 bilhões , frente a R$ 159,22 bilhões em 2007, correspondendo a um aumento de 10,0%. O benefício médio anual desembolsado em 2008 foi de R$ 7,69 mil, enquanto que em 2007 foi de R$ 7,21 mil, equivalendo a um aumento de 6,5%. Dos benefícios pagos pela Previdência Social no RGPS em 2008, 63,8% corresponderam a um valor de até um salário mínimo.

As ações desse programa estão discriminadas na tabela a seguir, que evidencia a dotação autorizada, a participação dessa dotação na dotação total do programa, o montante empenhado e o percentual empenhado em relação à dotação autorizada.

Principais Ações do Programa 0083 – Previdência Social Básica

(em R$ milhões)

	Ação	Dotação Autorizada	% do Programa	Despesas Empenhadas[1]	% Empenhado
0132	Pagamento de Aposentadorias – Área Urbana	93.402	47,2%	93.245	99,8%
0134	Pagamento de Pensões – Área Urbana	37.650	19,0%	37.649	100,0%
001O	Pagamento de Aposentadorias – Área Rural	29.799	15,1%	29.744	99,8%
0136	Pagamento de AuxílioDoença Previdenciário, Auxílio-Doença Acidentário e Auxílio-Reclusão – Área Urbana	16.249	8,2%	15.991	98,4%
001Q	Pagamento de Pensões – Área Rural	10.709	5,4%	10.684	99,8%
0133	Pagamento de Aposentadorias Especiais	6.410	3,2%	6.388	99,6%
001P	Pagamento de Auxílio-Doença Previdenciário, Auxílio-Doença Acidentário e Auxílio-Reclusão – Área Rural	857	0,4%	841	98,2%
	Demais Ações	2.717	1,4%	2.579	94,9%
Total		**197.793**	**100,0%**	**197.121**	**99,7%**

Fonte: Siafi Gerencial

[1] Não inclui as demais despesas empenhadas

Em relação ao programa "Previdência de Inativos e Pensionistas da União", não há indicadores registrados no SIGPlan. Para fins de análise, são apresentadas a seguir as principais ações desse programa.

Principais Ações do Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União

(em R$ milhões)

	Ação	Dotação Autorizada	% do Programa	Despesas Empenhadas[1]	% Empenhado
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis	28.394	50,5%	28.265	99,5%
0179	Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas	20.054	35,7%	20.054	100,0%
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	6.121	10,9%	6.118	99,9%
0053	Pgto. de Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios	1.520	2,7%	1.513	99,5%
	Demais Ações	137	0,2%	131	95,5%
Total		**56.226**	**100,0%**	**56.079**	**99,7%**

Fonte: Siafi Gerencial

[1] Não inclui as demais despesas empenhadas

Na tabela abaixo são evidenciadas as metas físicas previstas e realizadas para as quatro principais ações desse programa, que representam 99,8% da dotação autorizada.

Metas Físicas das Ações do Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União²

Ação		Meta Física Prevista 2008¹	Meta Física Realizada 2008¹	Percentual de Realização
0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis	671.730	473.608	70,5%
0179	Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Militares das Forças Armadas	324.973	329.546	101,4%
0396	Pagamento de Aposentadorias e Pensões	34.516	9.732	28,2%
0053	Pgto. de Pessoal Inativo e Pensionistas dos Extintos Estados e Territórios	37.755	38.303	101,5%

Fonte: SIGPlan

¹ Pessoa Beneficiada

² Dados não auditados

O programa "Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União", para o qual não constam no SIGPlan indicadores de desempenho, representou em 2008 apenas 0,4% do montante empenhado. Na tabela a seguir, destacam-se as ações desse programa, bem como a dotação autorizada e as despesas empenhadas.

Principais Ações do Programa 0088 – Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União

(em R$ milhões)

Ação		Dotação Autorizada	% do Programa	Despesas Empenhadas¹	% Empenhado
009K	Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	660	65,0%	592	89,8%
0536	Pagamento de Benefícios de Legislação Especial	347	34,2%	336	96,9%
009X	Pagamento de Pensão às Pessoas Atingidas pela Hanseníase	8	0,7%	8	100,0%
2582	Serviço de Processamento de Dados de Benefícios de Legislação Especial	1	0,1%	1	96,3%
Total do Programa		**1.016**	100,0%	**937**	92,3%

Fonte: Siafi Gerencial

¹ Não inclui as demais despesas empenhadas

A principal ação desse programa correspondeu ao pagamento de aposentadorias e pensões da extinta Rede Ferrovia Federal, com o montante empenhado de R$ 592 milhões. Na tabela a seguir, são apresentadas as metas físicas previstas e realizadas das ações desse programa.

Metas Físicas das Ações do Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União²

Ação		Meta Física Prevista 2008¹	Meta Física Realizada 2008¹
009K	Complementação de Aposentadorias e Pensões da RFFSA	-	-
0536	Pagamento de Benefícios de Legislação Especial	10.502	9.831
009X	Pagamento de Pensão às Pessoas Atingidas pela Hanseníase	2.500	621
2582	Serviço de Processamento de Dados de Benefícios de Legislação Especial	973.140	900.190

Fonte: SIGPlan

¹ Pessoa Beneficiada

² Dados não auditados

4.3.4 Função Educação

As informações referentes a esta função são apresentadas no item 6.1 deste relatório.

4.3.5 Função Assistência Social

As informações referentes a esta função são apresentadas no item 6.2 deste relatório.

4.3.6 Função Cultura

A atuação governamental na área de cultura está prevista em seção própria no Capítulo III do Título VIII da Constituição Federal.

Execução orçamentária

O orçamento total aprovado para a função Cultura em 2008 foi de R$ 1,2 bilhão. Desse montante foram realizados 72%, no total de R$ 898 milhões, principalmente pelo Ministério da Cultura e pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Vinculados ao Ministério da Cultura – MinC, participam também do orçamento a Agência Nacional de Cinema e as fundações: Funarte; Biblioteca Nacional; Casa de Rui Barbosa e Cultural Palmares.

O quadro a seguir apresenta o volume de recursos empenhados na função Cultura nos últimos cinco anos. Note-se que o montante aplicado quase triplicou, em termos nominais, no período 2004/2008. As maiores altas percentuais ocorreram em 2005 e 2007, com acréscimos de 53% e 30%, respectivamente.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Cultura	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	324	494	581	758	898	3.055
OI	-	-	-	-	-	-
Total	**324**	**494**	**581**	**758**	**898**	**3.055**

Fonte: Siafi e Dest

Cabe ressaltar, entretanto, que além dos recursos orçamentários, o setor cultural recebe recursos também por meio da renúncia fiscal, sendo que o volume de recursos referente a essa rubrica tem sido, nos últimos anos, superior ao montante de recursos aplicados por meio do orçamento.

Verifica-se, nesse contexto, que boa parte dos recursos orçamentários está relacionada à manutenção da estrutura administrativa necessária para a operacionalização da renúncia fiscal, seja na aprovação dos projetos ou na fiscalização dos mesmos. Tópico específico a respeito da renúncia fiscal será desenvolvido adiante.

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária por subfunções. Verifica-se que a execução nas duas subfunções típicas foi de 53% da função Cultura, com destaque para a "Difusão Cultural", que teve também execução em outras funções (Educação e Relações Exteriores). Em outras subfunções, destacou-se a "Administração Geral" com R$ 300 milhões, correspondente a 33% da função.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

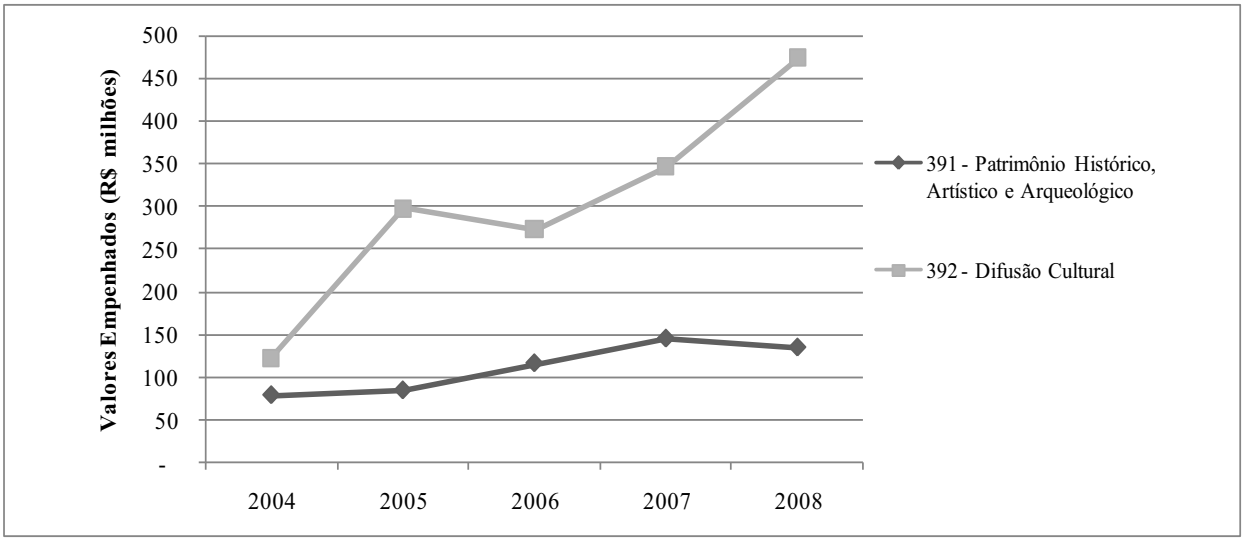
Subfunção	Execução da Função Cultura por Subfunções		Execução das Subfunções de Cultura em Outras Funções		Total das Subfunções de Cultura	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Cultura	480	59,9	129	99,3	609	65,4
391 Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	*126*	*78,6*	*9*	*82,9*	*135*	*78,9*
392 Difusão Cultural	*354*	*55,2*	*120*	*100,8*	*474*	*62,3*
Outras Subfunções	418	95,4	-	-	-	-
Total	**898**	**72,4**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = Realizado / Dotação Autorizada

O gráfico a seguir apresenta a evolução da execução orçamentária nas duas subfunções de Cultura nos últimos cinco anos. Ressaltam-se do gráfico os significativos aumentos ocorridos na subfunção "Difusão Cultural". O crescimento nominal acumulado no período de 2004 a 2008 foi de 282%, com destaque para o ano de 2005 cujo aumento foi de 141%. Na subfunção "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico", apesar do decréscimo de 7% em 2008, o ganho acumulado em cinco anos foi de 71%, bastante superior à inflação do período.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

A tabela seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Cultura, conforme metodologia apresentada no item 4.3. Pelo volume de recursos empenhados, o maior programa associado à função Cultura foi o "Brasil, Som e Imagem", que diz respeito à quase totalidade da execução orçamentária da Agência Nacional de Cinema e ao fomento a projetos audiovisuais, por meio de recursos do Fundo Nacional da Cultura.

Execução Orçamentária dos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Cultura		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0169	Brasil, Som e Imagem	143,1	76,5	-	-	143,1	76,5
1141	Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania	119,7	84,3	-	-	119,7	84,3
0168	Livro Aberto	91,9	85,1	0,5	42,6	92,4	84,7
1142	Engenho das Artes	89,3	32,8	0,8	81,2	90,1	33,0
0167	Brasil Patrimônio Cultural	57,6	68,2	4,4	61,2	62,0	67,6
0173	Gestão da Política de Cultura	43,8	90,8	-	-	43,8	90,8
0813	Monumenta	43,0	87,9	-	-	43,0	87,9
0171	Museu Memória e Cidadania	42,8	93,5	-	-	42,8	93,5
0172	Cultura Afro-Brasileira	10,0	29,5	-	-	10,0	29,5
1391	Desenvolvimento da Economia da Cultura – Prodec	7,8	62,3	-	-	7,8	62,3
1355	Identidade e Diversidade Cultural- Brasil Plural	7,2	78,4	-	-	7,2	78,4
Total		**656,2**	**66,2**	**5,7**	**61,2**	**661,9**	**66,1**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = Realizado / Dotação Autorizada

O programa “Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania”, executado integralmente com recursos do Fundo Nacional de Cultura, foi responsável pela implantação e manutenção de 2.466 Pontos de Cultura. Os Pontos de Cultura são projetos culturais já existentes desenvolvidos em comunidades que se encontram em situação de precariedade ou de vulnerabilidade social, criados pelo esforço de lideranças ou de grupos organizados que se dedicam voluntariamente a trabalhos culturais relevantes, e que passam a ser incentivados com o repasse regular de recursos. Este programa, segundo o MinC, foi o maior em recursos finalísticos aplicados, e, graças ao apoio dos entes federativos (estados e municípios), possibilitou a instalação do dobro de pontos de cultura previstos.

Os programas “Livro Aberto” e “Engenho das Artes” estiveram sob a responsabilidade, respectivamente, da Fundação Biblioteca Nacional e da Fundação Nacional de Artes – Funarte. O primeiro utilizou R$ 51 milhões na modernização de bibliotecas públicas, bem como na instalação de 376 novas unidades. Já o segundo foi responsável principalmente pelo apoio a 169 projetos artísticos e culturais que totalizaram R$ 47,6 milhões. Dos programas vinculados à função Cultura, apenas os indicadores desses dois programas foram apurados em 2008.

Benefícios Tributários na Área Cultural

Além do orçamento anual, o Governo Federal também atua na promoção da cultura por meio de renúncias de receitas. No âmbito da renúncia, há basicamente três normas legais que são utilizadas: a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), a Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993) e a Medida Provisória nº 2.228-1/2001.

A análise das ações de financiamento da cultura com receitas renunciadas no âmbito do Relatório das Contas de Governo decorre do disposto do § 3º do art. 20 da Lei Rouanet.

O Ministério da Cultura, por intermédio da Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura – Sefic e da Secretaria do Audiovisual – SAV, gerencia os projetos culturais aprovados com base nos incentivos previstos na Lei Rouanet, enquanto a Agência Nacional de Cinema – Ancine gerencia os projetos que se baseiam na Lei do Audiovisual e na MP nº 2.228-1/2001, assim como os projetos que utilizam incentivos da Lei Rouanet em conjunto com incentivos da Lei do Audiovisual e da MP nº 2.228-1/2001.

A Lei Rouanet instituiu o mecanismo de incentivo fiscal a projetos culturais, conhecido como mecenato, como um dos meios de implementação do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac. O art. 18 da referida norma possibilita ao contribuinte, pessoa física ou pessoa jurídica, o abatimento integral, no Imposto de Renda, do incentivo realizado em segmentos culturais determinados.

Para outros segmentos, o art. 26 dessa lei possibilita apenas o abatimento parcial. No caso das pessoas jurídicas (IRPJ), o percentual de abatimento é de 30% do patrocínio ou 40% da doação. Para pessoas físicas esses percentuais são dobrados. Além disso, a pessoa jurídica ainda pode deduzir o valor do incentivo como despesa operacional. Cabe destacar que, para a renúncia baseada no art. 26 da Lei Rouanet, não há limitação com relação aos segmentos culturais beneficiados.

A Lei nº 8.685/1993 criou o mecanismo de incentivo fiscal específico para a área do audiovisual. Entretanto, conforme previsto no § 5º do art. 4º, não há óbice à utilização dos

incentivos da referida lei conjuntamente com recursos previstos na Lei Rouanet, desde que o total dos incentivos para o projeto não ultrapasse 95% do total do orçamento aprovado pela Ancine.

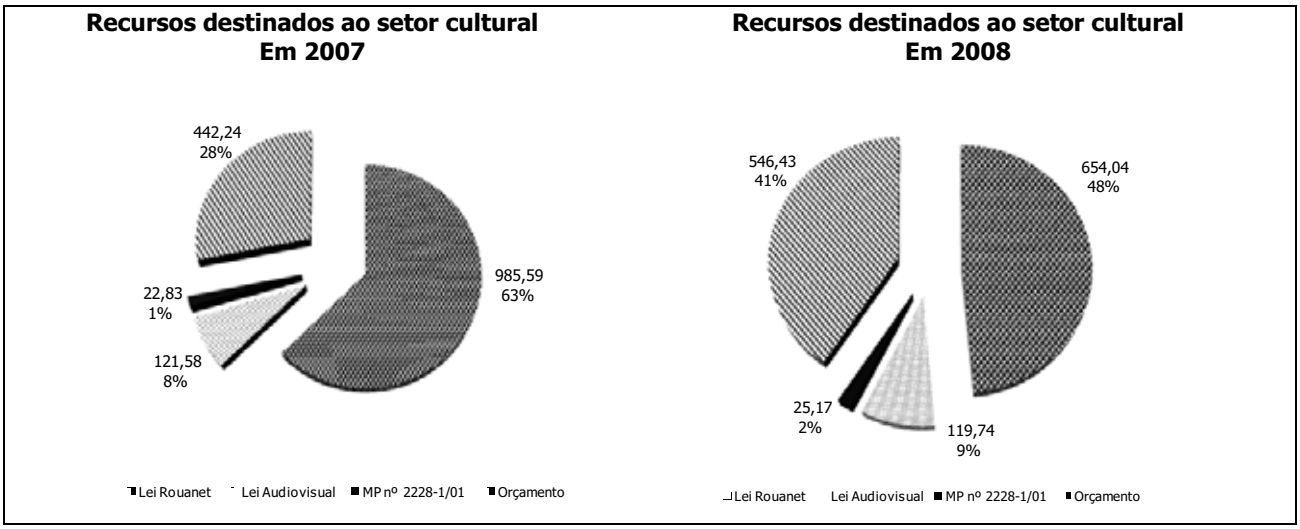
A Medida Provisória nº 2.228-1/2001 instituiu a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine, que tem por fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e vídeofonográficas com fins comerciais. O produto da arrecadação dessa contribuição é destinado ao Fundo Setorial do Audiovisual, que integra o Fundo Nacional da Cultura – FNC.

Essa MP, além de estabelecer alguns casos de isenção da Condecine, possibilita também a dedução, no imposto de renda da pessoa física e jurídica, das quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – Funcines.

Alocação dos recursos renunciados

A relevância da renúncia fiscal para o setor cultural está evidenciada nos gráficos a seguir, que apresentam os valores da renúncia da Lei nº 8.313/1991, da Lei nº 8.685/1993, da MP nº 2.228-1/2001 e as despesas orçamentárias executadas na função Cultura do Orçamento Geral da União. Verifica-se, com relação às leis de incentivo à cultura, que grande parte dos recursos refere-se à captação com base na Lei Rouanet. Apesar disso, observa-se uma diminuição do peso dessa fonte de recursos com relação às demais entre 2007 e 2008. Por outro lado, as despesas orçamentárias ganharam importância nesse mesmo período, passando de 28% para 41% do total dos recursos destinados ao setor cultural. Ainda assim a renúncia de receita total continua sendo responsável pela maior parte dos recursos do setor (59% em 2008).

(em R$ milhões)



Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009, e Siafi Gerencial

Com relação à Lei do Audiovisual e à MP nº 2228-1/2001, não ocorreram mudanças significativas, de modo que a renúncia de receita baseada em ambas as legislações continua tendo uma participação bastante discreta no total.

A alocação dos recursos captados com base na Lei nº 8.313/1991, por segmento cultural, pode ser visualizada nas tabelas a seguir. Foram evidenciados os segmentos que, individualmente, receberam 2% ou mais do total dos recursos captados. Na categoria "outros" foram alocados os segmentos cuja participação no total era inferior a 2%.

Captação por segmento cultural (art. 18)

(em R$ milhares)

Principais categorias Segmento Cultural (art. 18)	2007		2008	
	Captação	%	Captação	%
Arquitetônico	66.246,57	8,04%	34.962,31	6,38%
Artes Integradas	86.504,43	10,49%	64.665,70	11,80%
Dança	32.051,01	3,89%	24.312,59	4,44%
Edição de Livros	88.902,67	10,78%	51.013,10	9,31%
Exposição Itinerante	42.705,43	5,18%	16.802,19	3,07%
História	23.474,97	2,85%	17.470,94	3,19%
Música Erudita	91.787,63	11,13%	57.049,07	10,41%
Música Instrumental	51.191,04	6,21%	41.107,56	7,50%
Música Popular	17.417,50	2,11%	10.443,62	1,91%
Plásticas	51.804,95	6,28%	32.979,73	6,02%
Produção de obras cinematográficas e preservação e difusão do acervo audiovisual	97.412,17	11,82%	82.209,97	15,00%
Teatro	111.771,75	13,56%	71.881,06	13,11%
Outras (25 categorias)	63.164,21	7,66%	43.283,24	7,90%
Total	**824.434,32**	**100,00%**	**548.181,08**	**100,00%**

Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009

Obs.: Em "outras" estão incluídas 25 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 2% do total da captação nos dois exercícios (2007 e 2008).

O artigo 18 da Lei nº 8.313/1991 estabelece oito segmentos culturais que devem ser contemplados pelos projetos culturais que visem obter o benefício fiscal, ou seja, o abatimento integral do incentivo no IR, quais sejam: artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos para bibliotecas, museus, arquivos públicos e cinematecas; produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; preservação do patrimônio cultural material e imaterial; e, por fim, construção e manutenção de salas de cinema e teatro. Entretanto, o Ministério da Cultura, a partir de interpretação própria, utiliza um rol muito mais amplo de categorias de segmentos culturais, conforme demonstra a tabela acima.

Essa questão foi objeto da seguinte recomendação do Tribunal nas Contas de Governo de 2006: "*ao Ministério da Cultura que: verifique a adequação dos projetos culturais incentivados com renúncia integral de Imposto de Renda aos segmentos específicos arrolados no artigo 18 da Lei nº 8.313/1991*".

O Ministério afirma (Ofício nº 25/SE/MinC, de 26/2/2009) que são utilizados critérios objetivos para fins de enquadramento dos projetos nos segmentos listados no artigo 18 da Lei nº 8.313/1991. Entretanto, apontam como dificuldade nesse processo a deficiência da legislação, por possuir definições muito abrangentes e outras muito restritivas. Assim, o Ministério afirma a necessidade de atualização dessa Lei, o que está sendo realizado por meio de proposta de projeto de lei que visa substituir a Lei nº 8.313/1991.

Não obstante, tendo em vista a Lei Rouanet estabelecer os segmentos culturais exclusivos a serem contemplados pelo benefício do art. 18, é necessário disciplinar em ato normativo essa questão, de forma que haja um detalhamento formal dos segmentos elencados na Lei, a fim de que a

classificação dos projetos e o enquadramento nas categorias do art. 18 sejam mais transparentes, em atendimento ao princípio contido no art. 37 da Constituição Federal.

Os principais segmentos culturais beneficiados pela renúncia fiscal estabelecida no art. 26 da Lei nº 8.313/1991 podem ser visualizados na tabela a seguir. Verifica-se que a distribuição dos recursos é bastante concentrada em alguns segmentos, como "artes integradas" e "música popular", que, em 2008, obtiveram juntos uma captação de 62% dos recursos totais.

Captação por segmento cultural (art. 26)

(em R$ milhares)

Principais categorias Segmento Cultural (art. 26)	2007		2008	
	Captação	%	Captação	%
Acervos Museológicos	5.093,01	3,16%	182,17	0,17%
Arquitetônico	11.279,46	7,00%	5.871,88	5,55%
Artes Integradas	50.238,46	31,17%	40.910,92	38,65%
Carnaval	6.196,58	3,84%	1.830,21	1,73%
Difusão	3.377,97	2,10%	667,83	0,63%
Edição de Livros	5.108,10	3,17%	2.056,28	1,94%
Evento Literário	1.035,23	0,64%	3.192,53	3,02%
Museu	3.162,88	1,96%	2.427,82	2,29%
Música Instrumental	4.489,90	2,79%	6.301,47	5,95%
Música Popular	45.927,54	28,50%	24.815,38	23,44%
Produção de obras cinematográficas e videofonográficas	6.485,63	4,02%	2.695,75	2,55%
Produção Televisiva	5.473,48	3,40%	5.438,66	5,14%
Outras (23 categorias)	13.291,25	8,25%	9.465,78	8,94%
Total	**161.159,49**	**100,00%**	**105.856,68**	**100,00%**

Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009

Obs.: Em "outras" estão incluídas 23 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 2% do total da captação nos dois exercícios (2007 e 2008).

O Decreto nº 5.761/2006 limitou o valor total da dedução prevista nos artigos 18 e 26 da Lei Rouanet a 4% do IRPJ devido e a 6% do IRPF. Dessa forma, nem todo o valor captado pelos projetos culturais constitui renúncia fiscal, pois a mesma pode não se concretizar no momento da declaração de IR, caso o patrocinador ultrapasse o seu limite. Assim, a captação equivale a uma renúncia potencial. A renúncia efetiva é informada com uma defasagem temporal devido à forma de apuração do IR (por exemplo, os dados sobre a renúncia efetiva de 2008 estarão disponíveis somente em 2010).

A tabela a seguir apresenta a proporção entre o financiamento estatal (renúncia efetiva) e o financiamento privado (diferença entre o valor captado e o renunciado pela União). Esses dados são dinâmicos, por isso foram obtidos com um corte em 9/4/2009. Verifica-se um aumento contínuo do financiamento público aos projetos culturais, por meio de renúncia de receitas, e, consequentemente, uma diminuição em termos percentuais do financiamento privado durante toda a série histórica.

Captação de recursos, renúncia efetiva e apoio privado

(em R$ milhares)

Ano	Captação (A)	Renúncia (B)	% (B/A)	Privado (C)	% (C/A)
1993	21,21	6,36	30,00	14,85	70,00
1994	533,75	166,53	31,20	367,22	68,79

Ano	Captação (A)	Renúncia (B)	% (B/A)	Privado (C)	% (C/A)
1995	12.913,76	4.344,26	33,64	8.569,51	66,35
1996	111.703,24	36.825,53	32,96	74.877,71	67,03
1997	207.956,81	68.358,19	32,87	139.598,62	67,12
1998	232.573,37	95.405,04	41,02	137.168,33	58,97
1999	211.245,51	111.207,19	52,64	100.038,32	47,35
2000	289.770,97	186.513,27	64,36	103.257,71	35,63
2001	367.922,45	236.018,06	64,14	131.904,38	35,85
2002	344.631,13	263.326,33	76,40	81.304,80	23,59
2003	430.656,22	358.992,20	83,35	71.664,02	16,64
2004	510.101,28	441.287,31	86,50	68.813,97	13,49
2005	724.731,14	633.984,35	87,47	90.746,79	12,52
2006	844.621,13	752.965,30	89,14	91.655,83	10,85
2007	980.864,76	876.580,66	89,36	104.284,10	10,63
2008	923.480,09	839.793,41	90,93	83.686,69	9,06
Total	**6.193.726,83**	**4.905.774,00**		**1.287.952,83**	

Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009

Os dados informados pelo Ministério da Cultura, por meio do Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/09, demonstram uma predominância da captação baseada no art. 18 da Lei nº 8.313/1991, ou seja, na renúncia integral, em detrimento da renúncia parcial do art. 26. Em 2008, a captação do art. 18 foi de R$ 548.181.079,39, o que representou 83,81% dos recursos totais provenientes da renúncia da Lei Rouanet (R$ 654.037.758,60). Esse dado explica a tendência, observada na tabela acima, de aumento do financiamento público dos projetos culturais.

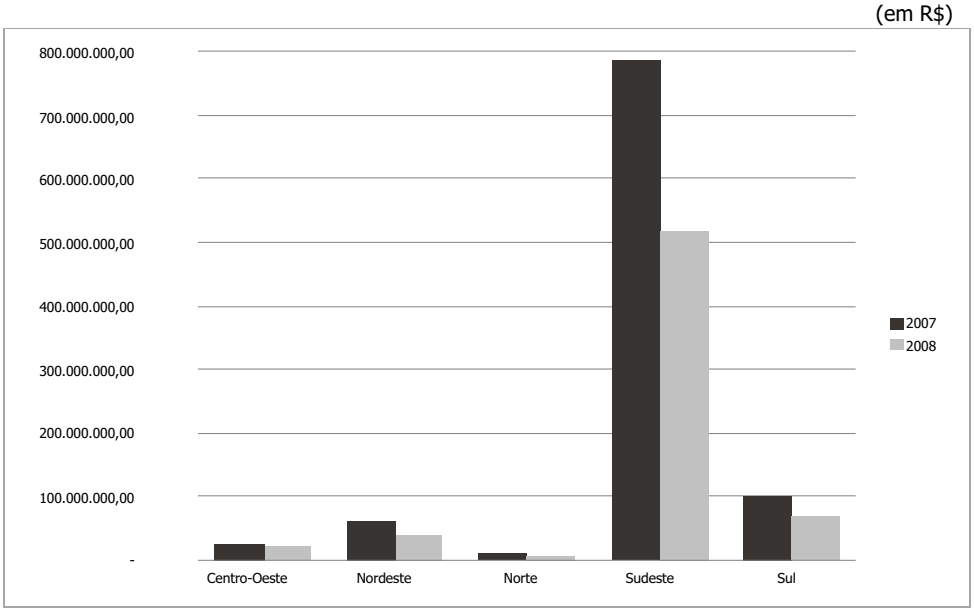
Regionalização

O inciso II do art. 1º da Lei nº 8.313/1991 estabelece que o Pronac tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural, de modo a "*promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais*". Dessa forma, cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância inclusive com um dos objetivos fundamentais da República, que é reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme o inciso III do art. 3º da CF.

O gráfico apresentado a seguir demonstra a distribuição dos recursos captados no âmbito da Lei nº 8.313/1991, por região do proponente ou produtor cultural para os exercícios de 2007 e 2008. Verifica-se uma grande concentração de recursos na região Sudeste, que é responsável por cerca de 80% da captação total. Os 20% restantes estão diluídos entre as demais regiões, sendo que a região Sul se apropria de 10%, o Nordeste de 6%, o Centro-Oeste, em média, de 3% e o Norte de menos de 1% da captação total.

Captação por Região – Proponente
Lei Rouanet

(em R$)



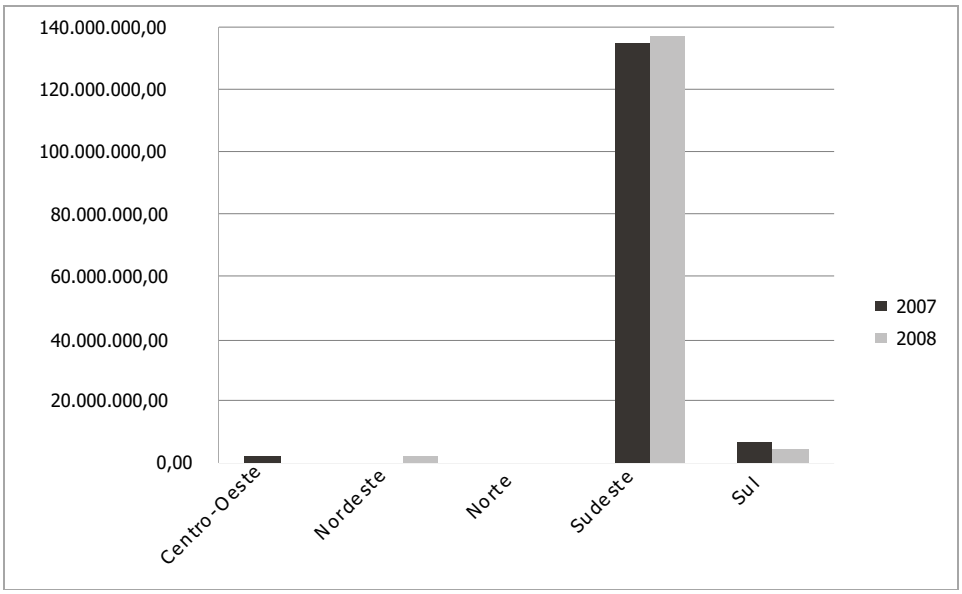
Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009

O Estado de São Paulo é o que mais capta recursos por meio de incentivos fiscais. Em 2008, sua participação foi de 40% do total da captação. Por outro lado, no Estado de Roraima não houve captação. Além disso, em 17 estados a captação foi menor do que 1% do total. Dessa forma, fica evidente não apenas a alta concentração de recursos na região Sudeste, como também a desigualdade na distribuição de recursos entre os estados da federação.

Com relação aos incentivos fiscais da Lei nº 8.685/1993 e da MP nº 2.228-1/2001, ocorre concentração ainda maior de recursos na região Sudeste, conforme apresentado no gráfico a seguir. Os proponentes dessa região captaram em média 94% dos recursos totais. Não houve captação por parte de produtores culturais residentes na região Norte. Entre as demais, a que teve a maior captação foi a região Sul.

Captação por Região – Proponente
Lei nº 8.685/1993 e MP nº 2.228-1/2001

(em R$)

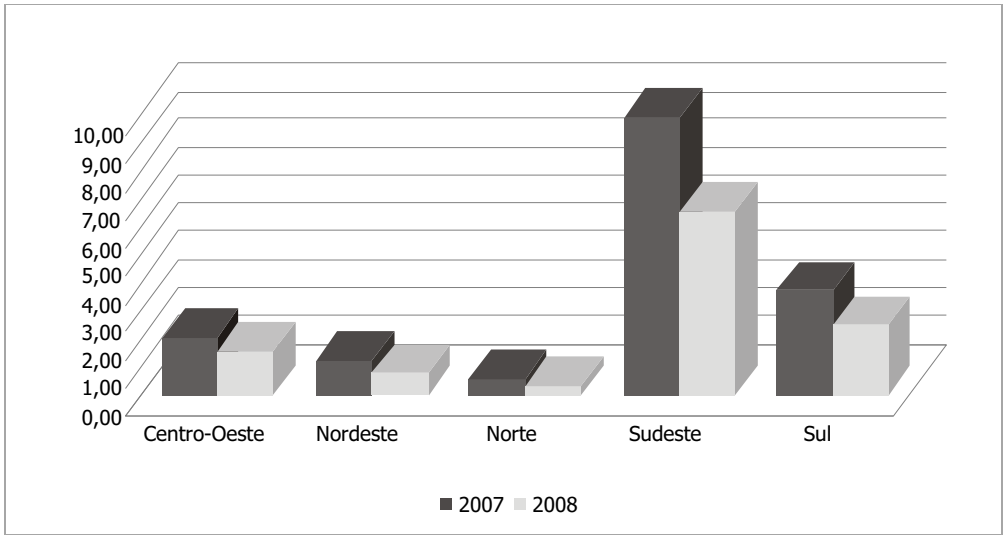


Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009

O gráfico a seguir ressalta novamente a desigualdade na distribuição dos recursos de incentivos fiscais no setor cultural, considerando a captação per capita. Verifica-se alta concentração de recursos no Sudeste, mesmo quando se considera a população de cada região.

Captação de recursos per capita, por região

(em R$)



Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009, e site do IBGE

Para efetuar análise mais apurada acerca da distribuição dos recursos provenientes das leis de incentivo fiscal, é necessário obter dados referentes à localização dos projetos culturais, ou seja, deve-se atentar para a região em que o recurso vai ser efetivamente aplicado. Entretanto, o Ministério da Cultura não possui essa informação para os anos de referência.

Conforme foi demonstrado, observa-se que o mecanismo de renúncia de receitas no setor cultural não tem contribuído para reduzir as desigualdades regionais, inclusive quando se considera a população.

Esse ponto foi objeto de recomendação nas Contas de Governo do exercício de 2006, ao MinC: "*Adote providências no sentido de reduzir as desigualdades regionais mediante a aplicação do montante de recursos captados por meio da renúncia fiscal (Mecenato) de forma desconcentrada e proporcional à população, em atendimento aos artigos 3º, inciso III, e 165, §§ 6º e 7º, da Constituição Federal e artigo 1º, inciso II, da Lei nº 8.313/1991*."

O MinC argumenta (Ofício nº 25/SE/MinC) que esse problema decorre do modelo instituído pela Lei nº 8.313/1991, que privilegia a utilização da renúncia fiscal como mecanismo de financiamento dos projetos culturais, acarretando concentração de recursos em projetos de maior visibilidade, em regiões de maior concentração de população e renda. Assim, o MinC declara ter contemplado essa questão no Projeto de Lei que visa substituir a Lei nº 8.313/1991. Além disso, o Ministério realizou palestras e oficinas de capacitação em todas as unidades da federação, buscou fortalecer as redes de produtores culturais com o programa "Pontos de Cultura" e implantou o sistema SalicWeb, que tornou mais fácil a apresentação de projetos culturais, beneficiando as regiões mais distantes.

Da totalidade de recursos captados no âmbito da renúncia fiscal do setor cultural em 2008, as empresas estatais federais e estaduais contribuíram com cerca de 31% do valor total, enquanto em

2007 essa participação estatal foi em torno de 26%, conforme dados enviados por meio do Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009.

Prestação de Contas e Tomadas de Contas Especiais

A tabela seguinte apresenta informações sobre a quantidade e o montante de projetos culturais concluídos e a situação das prestações de contas.

Prestação de contas dos recursos renunciados no setor cultural

(em R$ milhares)

Situação	Acumulado até 31/12/2007		Acumulado até 31/12/2008		Variação %	
	Quant.	Montante Captado	Quant.	Montante Captado	Quant.	Montante Captado
PC não apresentadas	328	102.518	500	105.025	52,44%	2,45%
PC aguardando análise	4.227	1.748.640	5.890	2.541.777	39,34%	45,36%
PC em análise	420	530.199	1.362	1.024.969	224,29%	93,32%
PC não aprovadas	13	14.135	13	14.135	0,00%	0,00%
PC aprovadas	2.502	920.609	2.671	1.019.273	6,75%	10,72%
Total Geral	**7.490**	**3.316.100,46**	**10.436**	**4.705.179,13**	**39,33%**	**41,89%**

Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009

Verifica-se aumento substancial na quantidade de processos de prestação de contas não apresentadas, porém a representatividade do aumento em termos de montante captado não é muito significativa (2,45%). Ainda assim, devem-se aprimorar os mecanismos de controle e cobrança a fim de diminuir a quantidade de prestações de contas não apresentadas.

Observa-se, também, uma elevação de 224,29% na quantidade de prestações de contas em análise, enquanto a quantidade de processos aguardando análise aumentou em 39,34%, o que indica um esforço maior do MinC para analisar esses processos. Entretanto, faz-se necessária uma atuação mais incisiva do órgão para reduzir esses estoques, dada a expressividade dos valores envolvidos.

Esse assunto foi objeto de recomendação das Contas de Governo do exercício de 2006, conforme segue: "*ao Ministério da Cultura que: analise tempestivamente as prestações de contas dos projetos culturais incentivados, em atendimento ao prazo de avaliação previsto no artigo 20, §1º da Lei nº 8.313/1991, buscando reduzir o estoque de prestações de contas sem análise conclusiva (aprovação/rejeição) e inabilite os responsáveis por até três anos no caso de rejeição, conforme dispõe o mesmo dispositivo legal*".

O Secretário-Executivo do Ministério da Cultura informou, por meio do Ofício nº 25/SE/MinC, de 26/2/2009, que foram implementadas medidas para padronização de procedimentos no exame das prestações de contas, o que trouxe maior celeridade às análises. Entretanto, a quantidade de projetos crescente e a carência de recursos humanos impediram a redução do estoque de processos.

Com a publicação da Lei nº 11.906, de 20/1/2009, que criou o Instituto Brasileiro de Museus – Ibram e cargos efetivos no âmbito do Ministério, a sua estrutura administrativa foi ampliada, o que, segundo o MinC, irá propiciar mais agilidade nas análises dos processos de prestação de contas e, consequentemente, uma redução do número de processos aguardando análise.

Além disso, o Ministério afirma que a implantação do SalicWeb tornou mais célere o exame, o acompanhamento e a prestação de contas dos projetos com recursos de incentivo fiscal.

Tomadas de Contas Especiais – renúncia de receitas no setor cultural

(em R$ milhares)

Situação	2007		Em 2008		Variação %	
	Quant.	Valor do Débito	Quant.	Valor do Débito	Quant.	Valor do Débito
Em fase de instauração	4	240	0	0	-100,00%	-100,00%
Instauradas	9	9.213	12	12.563	33,33%	36,35%
Concluídas	19	26.949	20	47.420	5,26%	75,96%
Total Geral	**32**	**36.402**	**32**	**59.982**	**0,00%**	**64,78%**

Fonte: Ofício nº 69/SE/MinC, de 14/4/2009

Com relação às Tomadas de Contas Especiais – TCEs, observa-se, na tabela acima, acréscimo significativo, entre 2007 e 2008, do valor do débito das TCEs instauradas (36,35%) e das concluídas (75,96%), apesar de não ter ocorrido alteração na quantidade total de processos.

Considerações Finais

Segundo informações do MinC (Ofício nº 69/SE/MinC), nos exercícios de 2004 a 2008 retornou aos cofres públicos a quantia de R$ 10.375.021,05, decorrente de devoluções do abatimento do IR devido sem a aplicação no desenvolvimento de projetos culturais no prazo legal, no âmbito da área Audiovisual.

O MinC informou ainda (Ofício nº 69/SE/MinC) que, no período de 2007 a 2008, não ocorreram inabilitações de proponentes com base no § 1º do art. 20 da Lei nº 8.313/1991.

Tendo em vista a importância da renúncia de receitas para o setor cultural e a necessidade de fornecer a devida transparência aos gastos tributários, faz-se necessário contabilizar adequadamente os montantes respectivos no Siafi, o que ainda não tem sido realizado. Entretanto, questionado acerca desse problema, o MinC explica que o órgão responsável pela gestão do Siafi, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ainda não tornou possível essa contabilização.

Um dos instrumentos previstos na Lei Rouanet para a promoção da cultura é o Fundo Nacional da Cultura – FNC, que é composto por diversas fontes de recursos. Entre elas, inclui-se a devolução de recursos de incentivos fiscais provenientes tanto da Lei Rouanet quanto da Lei Audiovisual que não foram utilizados em projetos culturais. Em 2008, as despesas liquidadas do FNC com recursos decorrentes dessas devoluções totalizaram R$ 4.538.767,00, o que representa 3,8% do total das despesas liquidadas do Fundo. Em 2007, não foram executadas despesas com base nessas fontes de recursos.

Com relação às recomendações das Contas de Governo de 2006, realizou-se diligência solicitando informações acerca do seu cumprimento. Em resposta, o Ministério da Cultura encaminhou por meio do Ofício nº 25/SE/MinC, de 26/2/2009, os devidos esclarecimentos. Em suma, evidenciou-se que o atendimento às recomendações do Tribunal por parte do Ministério da Cultura está atrelado à aprovação, no Congresso Nacional, do projeto de lei que visa substituir a Lei nº 8.313/1991.

4.3.7 Função Desporto e Lazer

Segundo o art. 217 da Constituição Federal é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, bem assim incentivar o lazer como forma de promoção social,

estabelecendo, ainda, por seu art. 24, IX, que cumpre à União legislar concorrentemente sobre Desporto.

Assim, por meio da Lei n° 9.615, de 1998, a União estabeleceu as normas gerais sobre desporto, e definiu no art. 4º que o Sistema Brasileiro do Desporto compreende: o Ministério do Esporte; o Conselho Nacional do Esporte – CNE; e o sistema nacional do desporto e sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração.

Execução orçamentária das ações relativas à função Desporto e Lazer

Nesta função foi autorizado em 2008, exclusivamente aos OFSS, a dotação de R$ 1,39 bilhão, cujo órgão executor foi o Ministério do Esporte. Desse total, foram empenhados R$ 964 milhões, o que representa 69,2%. A tabela seguinte apresenta os valores empenhados nos últimos 5 exercícios financeiros. Verifica-se que, desde 2004, as despesas aumentaram a taxas crescentes até 2007, quando, em 2008, registra queda. Na verdade, conforme explicado com base nos quadros seguintes, os anos de 2006 e 2007 comportaram despesas excepcionais em vista do programa "Rumo ao Pan 2007".

Valores empenhados nas funções – 2004/2008

(em R$ milhões)

Desporto e Lazer	Empenhado					
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**Total**
OFSS	271	423	738	1.415	964	3.811
Total	**271**	**423**	**738**	**1.415**	**964**	**3.811**

Fonte: SIGPlan

A seguir, apresenta-se um quadro com as despesas empenhadas referentes às subfunções típicas da função Desporto, bem como as despesas empenhadas nessas subfunções combinadas a outras funções.

Execução orçamentária nas subfunções – 2008(1)

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Desporto e Lazer por Subfunções		Execução das Subfunções de Desporto e Lazer em Outras Funções		Total das Subfunções de Desporto e Lazer	
	Empenhado	**%**	**Empenhado**	**%**	**Empenhado**	**%**
Subfunções Típicas	889	67,9	4	1,7	893	56,6
811 Desporto de Rendimento	*102*	*74,6*	*-*	*-*	*102*	*25,6*
812 Desporto Comunitário	*784*	*67,0*	*1*	*100,0*	*785*	*67,1*
813 Lazer	*3*	*85,8*	*3*	*81,4*	*6*	*83,3*
Outras Subfunções	75	89,8	-	-	-	-
Total	**964**	**69,2**	**-**	**-**	**-**	**-**

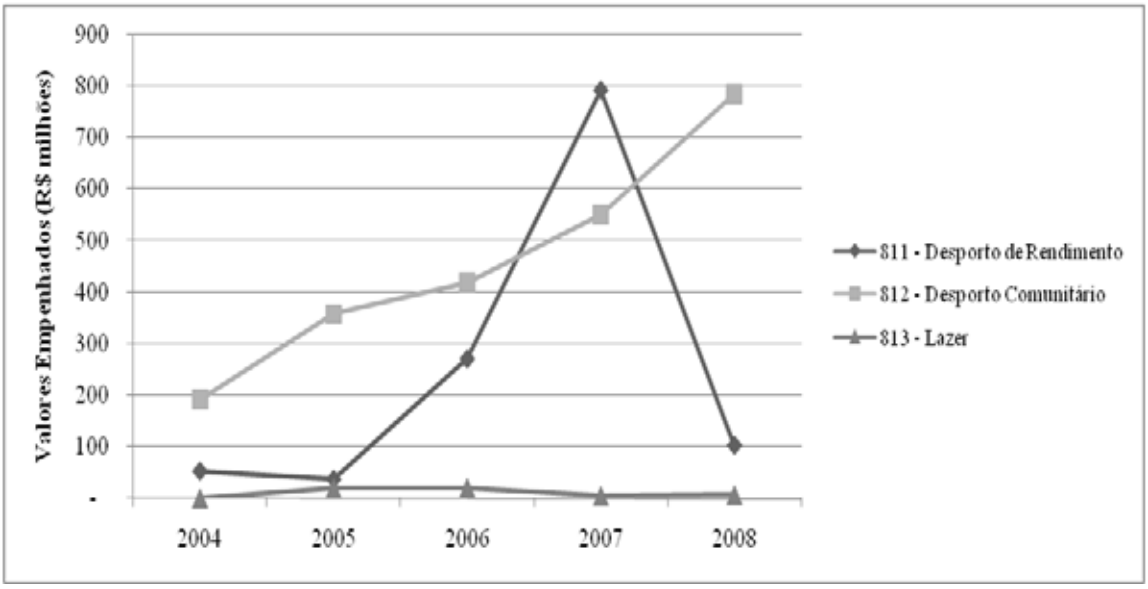
Fonte: SIGPlan.

(1) As funções em análise integram apenas dos OFSS.

O quadro seguinte apresenta os gráficos da evolução, nos últimos 5 anos, dos valores empenhados nas subfunções típicas. O destaque cabe às subfunções “Desporto Comunitário” e “Desporto de Rendimento”. O crescimento dos gastos na subfunção “Desporto Comunitário” decorre das ações vinculadas ao programa “Esporte e Lazer da Cidade”, cujo valor empenhado aumentou, de 2006 a 2007, 51%, e de 2007 a 2008, 44%. Os gastos com “Desporto de

Rendimento", após aumento nos anos de 2006 e 2007, devido aos gastos com o programa "Rumo ao Pan 2007" – tratado no tópico adiante que cuida das *Ações de Controle Externo* – sofreu abrupta queda em 2008.

Valores empenhados nas subfunções típicas – 2004/2008



Apresenta-se no próximo quadro a execução orçamentária dos programas associados à função Desporto e Lazer, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3. Realizou-se uma análise sucinta sobre os indicadores dos maiores programas, bem assim sobre a execução físico-financeira das respectivas ações de maior materialidade em que houve execução financeira.

Execução orçamentária dos Programas selecionados – 2008

Cod	Programa	Desporto e Lazer		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1250	Esporte e Lazer da Cidade	585,4	69,1	-	-	585,4	69,1
0181	Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão	124,9	77,1	-	-	124,9	28,6
8028	Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo	190,8	64,4	1,0	100,0	191,8	64,5
0413	Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	8,4	32,6	-	-	8,4	32,6
1245	Inclusão Social pelo Esporte	11,7	64,2	-	-	11,7	64,2
Total		**921,2**	**68,3**	**1,0**	**0,4**	**922,2**	**56,7**

Fonte: SIGPlan

O programa "Esporte e Lazer da Cidade", implementado no intuito de garantir o esporte e lazer como direitos sociais, por meio do acesso a práticas e vivências esportivas, lúdicas, artísticas e culturais, e desenvolvimento de pesquisas, em cooperação com os demais entes federativos, entidades estatais e não governamentais, possui um único indicador, a "Taxa de Atendimento da Demanda por Esporte Recreativo e de Lazer às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social", obtida por meio de dados da PNAD/IBGE pela aplicação da fórmula: (nº de pessoas atendidas-beneficiadas no programa) / (n° de pessoas das famílias com renda de até 1/2 salário mínimo per capta e sem renda). O resultado de 1,75% ficou aquém do esperado (5%), e menor mesmo que o índice de referência (2%). A ação de maior materialidade associada ao programa, "Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer", teve, segundo dados do SIGPlan, execução financeira e física, respectivamente, de 84% e 47%.

Em função da ausência de registro do resultado apurado, ficou inviabilizada a análise do programa "Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão" por meio dos seus indicadores. Destacou-se, em função de sua materialidade, a ação "Captação de Eventos Esportivos Internacionais de Alto Rendimento", cuja execução financeira e física apresentou valores, respectivamente, de 98% e 0%.

Ações do controle externo

Programa "Rumo ao Pan 2007"

Com os Acórdãos nºs 704/2004 (TC-015.422/2003-0), 2.101/2008 e 2.867/2008 (TC-014.800/2007-3), todos do Plenário, este Tribunal apreciou, no âmbito de um processo de Acompanhamento, em atuação prévia e concomitante que permeou os exercícios de 2004 a 2008, a execução do programa "Rumo ao Pan 2007" quanto à legalidade, efetividade e economicidade das ações adotadas pelo Governo Federal relativas à implantação da infra-estrutura necessária à realização dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro/RJ nos meses de julho e agosto de 2007.

Constataram-se ao longo do período indícios de irregularidade em vultosos convênios celebrados, diante do que foi determinado ao Ministério do Esporte, à Caixa Econômica Federal – Caixa, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT e à Petrobras que prestassem informações que demonstrassem a legitimidade das atuações na área de patrocínio e custeio, bem assim quanto às prestações de contas, assunto este em grande parte ainda pendente de apreciação.

Programa "Segundo Tempo"

Monitoramento (TC-013.016/2007-5) do cumprimento das deliberações do Acórdão nº 214/2006 – Plenário (TC-002.623/2005-8), com respeito à execução do programa "Segundo Tempo", sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte, detectou irregularidades em convênios, tais como: falta de comprovação pela convenente, no prazo de vigência, do cumprimento das metas físicas; execução de despesas vedadas pela Instrução Normativa STN nº 01/1997 – IN-STN 01/1997; recursos sacados sem finalidade definida; e despesas não previstas no Plano de Trabalho.

Ante às constatações, o Tribunal, por intermédio do Acórdão nº 1.036/2008 – Plenário, exarou um conjunto de determinações ao Ministério dos Esportes, entre as quais destacam-se: glosar despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos dos convênios, bem como apurar responsabilidades (art. 38 da IN-STN 01/1997); exigir dos responsáveis maior cautela na aprovação das metas sugeridas pelos proponentes, tendo em vista os prazos para estruturação das ações; dividir, sempre que possível, por questão de prudência, a liberação dos recursos do programa em mais de duas parcelas, de modo a intercalar as liberações com a apresentação de prestação de contas parciais (caput do art. 21 c/c o § 2º do mesmo artigo da IN-STN 01/1997).

4.3.8 Função Segurança Pública

A segurança pública, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal, é exercida pela União para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos órgãos policiais por ela organizados e mantidos: polícia federal; rodoviária federal e ferroviária

federal. Cabe-lhe, ainda, de acordo com o art. 34, inciso III, do Texto Maior, intervir nos Estados e no Distrito Federal para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

Execução orçamentária das ações relativas à função Segurança Pública

A função Segurança Pública respondeu por R$ 7,73 bilhões da dotação orçamentária autorizada nos OFSS. Teve como órgãos executores dos programas a ela vinculados o Ministério da Justiça, a Presidência da República e o Ministério da Integração Nacional. A tabela seguinte apresenta os valores empenhados nos 5 exercícios financeiros, os quais apontam para um crescimento praticamente linear nos últimos 3 anos, e uma variação de aproximadamente 138% entre 2004 e 2008.

Valores empenhados nas funções 2004/2008

(em R$ milhões)

Segurança Pública	Empenhado					
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**Total**
OFSS	2.768	3.018	3.912	5.293	6.581	21.572
Total	**2.768**	**3.018**	**3.912**	**5.293**	**6.581**	**21.572**

Fonte: SIGPlan.

A seguir, apresenta-se quadro com as despesas empenhadas referentes às subfunções típicas da função Segurança Pública, bem como as despesas empenhadas nessas subfunções combinadas a outras funções. Destaca-se o elevado valor executado em subfunções que não são típicas da função Segurança Pública, fato que se deve em razão dos empenhos na subfunção "Administração Geral" (R$ 3,8 bilhões), notadamente no programa "Apoio Administrativo" (R$ 3,6 bilhões).

Execução orçamentária nas subfunções (1)

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Segurança Pública por Subfunções		Execução das Subfunções de Segurança Pública em Outras Funções		Total das Subfunções de Segurança Pública	
	Empenhado	**%**	**Empenhado**	**%**	**Empenhado**	**%**
Subfunções Típicas	2.019	67,8	183	81,5	2.202	68,8
181 Policiamento	*1.025*	*83,6*	*-*	*-*	*1.025*	*83,6*
182 Defesa Civil	*903*	*55,3*	*142*	*93,3*	*1.045*	*58,6*
183 Informação e Inteligência	*91*	*76,1*	*41*	*56,5*	*132*	*68,8*
Outras Subfunções	4.563	96,0	-	-	-	-
Total	**6.582**	**85,1**	**-**	**-**	**-**	**-**

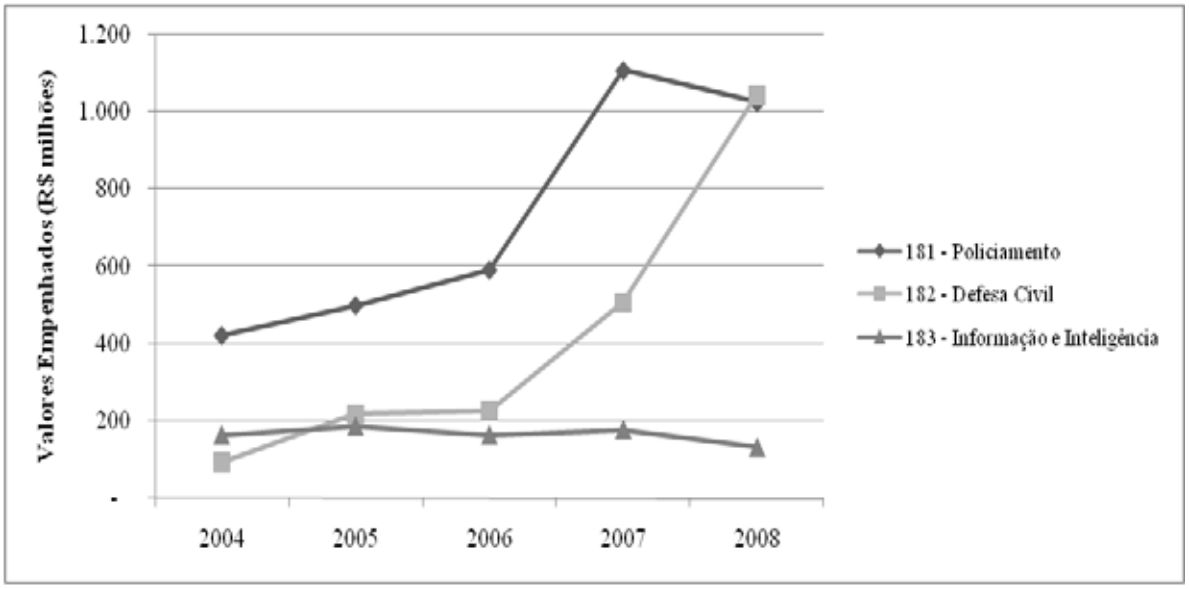
Fonte: SIGPlan.

(1) As funções em análise integram apenas dos OFSS.

O quadro seguinte apresenta os gráficos da evolução, nos últimos 5 anos, dos valores empenhados nas subfunções típicas. Destacam-se as subfunções "Policiamento" e "Defesa Civil". Na primeira, foi relevante o aumento ocorrido em 2007, da ordem de R$ 500 milhões, resultante da elevação das despesas com o programa "Sistema Único de Segurança Pública – SUSP" em cerca de R$ 410 milhões. Em 2008, embora os gastos neste programa tenham voltado ao patamar anterior, os gastos totais na subfunção foram compensados com a execução de despesas (R$ 366 milhões) no programa "Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci", criado pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007.

No que concerne à subfunção "Defesa Civil", a elevação se deve ao aumento dos dois programas de maior relevância, o programa "Resposta aos Desastres e Reconstrução", que aumentou cerca de 100% a.a desde 2006, e o programa "Prevenção e Preparação para Desastres", que aumentou nos anos de 2007 e 2008, respectivamente, 216% e 133% em relação aos anos anteriores.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2004/2008



Fonte:SIGPlan.

Apresenta-se no próximo quadro a execução orçamentária dos programas associados à função Segurança Pública, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3. Realizou-se análise sucinta sobre os indicadores dos maiores programas, bem assim sobre a execução físico-financeira das respectivas ações de maior materialidade em que houve execução financeira.

Execução orçamentária dos programas selecionados

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Segurança Pública		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1029	Resposta aos Desastres e Reconstrução	586,1	57,5	141,4	94,3	727,5	62,2
1453	Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci	892,9	89,6	133,2	98,0	1.026,10	90,6
663	Segurança Pública nas Rodovias Federais	88,9	95,8	404,3	73,7	493,2	76,9
1027	Prevenção e Preparação para Desastres	318,8	51,7	-	-	318,8	51,7
1127	Sistema Único de Segurança Pública - SUSP	383,1	68,2	-	-	383,1	68,2
662	Prevenção e Repressão à Criminalidade	211	90,7	-	-	211	90,7
1353	Modernização da Polícia Federal	139,8	91,0	-	-	139,8	91,0
1386	Desenvolvimento Institucional da Polícia Rodoviária Federal	47,2	64,5	-	-	47,2	64,5
1164	Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro	0,8	82,3	0,7	37,5	1,5	51,7
Total		**2.668,60**	**71,2**	**679,6**	**81,3**	**3.348,20**	**73,1**

Fonte: Siafi e Dest

Vericou-se ausência de registro do resultado apurado no único indicador do programa "Resposta aos Desastres e Reconstrução", bem como dos três indicadores do programa "Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci".

Em relação à execução física das ações, verificou-se, no primeiro programa, que no "Gerenciamento de Riscos e Desastres na Amazônia Legal", com execução financeira de 21,92%,

foi registrado valor nulo. Quanto à ação "Restabelecimento da normalidade no cenário de desastres", embora haja 4 localizadores, apenas a um – o de menor materialidade – está associado um produto, cuja execução é de apenas 7%, embora com execução financeira de 99,95%. Na ação de "Socorro e Assistência às Pessoas Atingidas por Desastres", apenas no Localizador "Nacional – 53101" consta meta física executada, não obstante tenham ocorrido despesas relacionadas às fortes chuvas ocorridas em novembro de 2008, que causaram riscos à saúde e à vida da população atingida, e que motivaram, para atender aos gastos emergenciais, a edição da MP n.º 448, de 26/11/2008. Esse normativo abriu crédito extraordinário em favor, entre outros, do Ministério da Integração Nacional, no valor de R$ 150 milhões, dos quais foram empenhados cerca de R$ 141 milhões.

No âmbito do Pronasci, do total de onze ações orçamentárias, em quatro a execução física foi nula, quais sejam, "Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública", "Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã", "Modernização de Estabelecimentos Penais" e "Valorização de Profissionais e Operadores de Segurança Pública", não obstante suas execuções financeiras tenham sido, respectivamente, de 97,06%, 77,03%, 75,46% e 95,11%.

No programa "Segurança Pública nas Rodovias Federais", o indicador "Sensação de Segurança" indica que houve aumento da sensação de segurança das pessoas nas rodovias federais; o indicador "Taxa de Mortalidade nas Rodovias Federais", que houve diminuição no número relativo de mortes; e o indicador "Taxa de Variação de Acidentes nas Rodovias Federais", correlacionado ao anterior, diminuição no número relativo de acidentes, menor cerca de 5,6% em relação ao previsto para 2008.

Cumpre destacar o programa "Sistema Único de Segurança Pública – SUSP", vez que, pela relevância do tema, foi realizada por este Tribunal Auditoria de Natureza Operacional, conforme consta do tópico seguinte que cuida das *Ações do Controle Externo*.

Ações do controle externo

Gestão de informações criminais

Ante a preocupação social com a segurança pública, em vista dos constantes casos de violência expostos na mídia, realizou este Tribunal Auditoria de Natureza Operacional (TC-022.180/2007-0) no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – Senasp/MJ, a qual teve por objetivo verificar em que medida os mecanismos de gestão das informações criminais adotados pelas organizações de segurança pública estaduais estão contribuindo para o planejamento e a atuação integrada das polícias, conforme diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

Segundo consta do Acórdão n.º 2.718/2008 – Plenário, o foco principal do trabalho, a gestão das informações criminais, deve-se ao fato de que a informação é a matéria-prima da atividade policial e que há inúmeras críticas e vários questionamentos relacionados à qualidade e à fidedignidade dos dados criminais divulgados pelos Estados (estatísticas e índices de criminalidade).

Dentre os problemas levantados pela auditoria, destacam-se os seguintes, para os quais foram exaradas recomendações e determinações específicas: ausência de sistemática de preenchimento do

boletim eletrônico de ocorrência pelas polícias civis e militares; formulários de registro de ocorrências contemplam classificações não padronizadas e imprecisas de delitos; ausência de um sistema nacional de informações criminais *on line*, em tempo real, padronizado e de uso comum para todos os órgãos de segurança pública dos entes federativos; e existência de organizações de segurança pública dos Estados não estruturadas com unidade específica para análise estatística e criminal, composta de pessoas qualificadas e equipamentos adequados.

Enfim, em vista de que a Tecnologia da Informação – TI garante maior fidedignidade às informações obtidas, otimiza o trâmite dos processos policiais, organiza bases de dados para auxiliar as investigações criminais, dá suporte às ações de inteligência, minimiza riscos de equívocos nas ações policiais, e propicia ao cidadão o acesso aos serviços policiais, é inquestionável a importância do compartilhamento de informações via sistemas informatizados e da implementação de centros integrados de atendimento e despacho por meio de plataforma computacional para o atendimento conjunto das ligações de emergência dirigidas às polícias militar e civil e ao corpo de bombeiros, por meio de um número telefônico de três dígitos (190), o que importou em recomendação para adoção de medidas visando implementação de mecanismos de tecnologia da informação.

4.3.9 Função Defesa Nacional

A Constituição Federal estabelece, no art. 21, III, que compete à União assegurar a Defesa Nacional. Ainda segundo o art. 142, as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Execução orçamentária das ações relativas à função Defesa Nacional

Foi autorizado nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS para esta função a dotação de R$ 24,02 bilhões, cuja execução coube ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Integração Nacional, por meio, principalmente, das unidades orçamentárias dos Comandos do Exército, Aeronáutica e Marinha, que empenharam R$ 18,74 bilhões, 78% da dotação autorizada.

A tabela seguinte apresenta os valores empenhados nos últimos cinco exercícios financeiros. Verifica-se um crescimento mais acentuado nos últimos dois exercícios, devido principalmente aos gastos com a Defesa Aérea, fato abordado no tópico apresentado adiante que trata dos empenhos nas subfunções.

Valores empenhados nas funções 2004/2008

(em R$ milhões)

Defesa Nacional	Empenhado					
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**Total**
OFSS	13.573	15.422	16.848	19.568	22.471	87.882
OI	-	-	6	-	-	6
Total	**13.573**	**15.422**	**16.854**	**19.568**	**22.471**	**87.888**

Fonte: SIGPlan.

A seguir, apresenta-se um quadro com as despesas empenhadas referentes às subfunções típicas da função Defesa Nacional, bem como as despesas empenhadas nessas subfunções combinadas a outras funções. Ressalta o montante significativo de despesas na função Defesa Nacional em subfunções atípicas, quais sejam, a subfunção "Administração Geral", por meio do programa "Apoio Administrativo", e a subfunção "Assistência Hospitalar e Ambulatorial", por meio do programa "Serviço de Saúde das Forças Armadas", responsáveis, respectivamente, por 65% e 5%, dos valores empenhados na função, o que equivale a R$ 15,61 bilhões.

Execução orçamentária nas subfunções (1)

(em R$milhões)

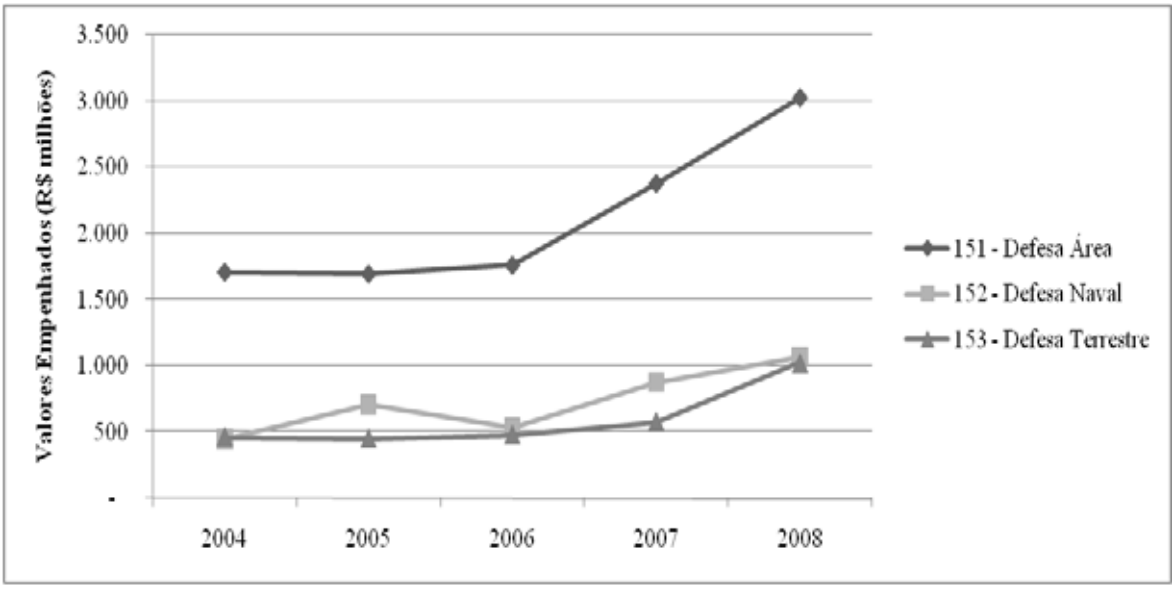
Subfunção	Execução da Função Defesa Nacional por Subfunções		Execução das Subfunções de Defesa Nacional em Outras Funções		Total das Subfunções de Defesa Nacional	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções Típicas	5.114	90,6	-	-	5.114	90,6
151 Defesa Área	*3.022*	*97,2*	*-*	*-*	*3.022*	*97,2*
152 Defesa Naval	*1.070*	*86,2*	*-*	*-*	*1.070*	*86,2*
153 Defesa Terrestre	*1.022*	*78,8*	*-*	*-*	*1.022*	*78,8*
Outras Subfunções	17.357	94,5	-	-	-	-
Total	**22.471**	**93,6**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: SIGPlan.

(1) As funções em análise integram apenas dos OFSS.

O gráfico seguinte apresenta a evolução, nos últimos 5 anos, dos valores empenhados nas subfunções típicas. Observa-se que as despesas correspondentes à subfunção "Defesa Aérea", em vista das ações de aquisição e modernização de aeronaves do país, é invariavelmente superior às demais, com crescimento também superior nos últimos 2 anos, de forma que, em 2008, foi de cerca de 3 vezes maior do que qualquer das outras, estas com valores próximos.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2004/2008



Fonte: SIGPlan.

Apresenta-se no próximo quadro a execução orçamentária dos programas associados à função Defesa Nacional, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3. Realizou-se uma

análise sucinta sobre os maiores programas, bem assim sobre a execução físico-financeira das respectivas ações de maior materialidade em que houve execução financeira.

Execução orçamentária dos programas selecionados

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Defesa Nacional		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0632	Reaparelh. e Adequação da Força Aérea Brasileira	1.218,1	107,4	-	-	1.218,1	107,4
0637	Serviço de Saúde das Forças Armadas	1.077,9	99,6	-	-	1.077,9	99,6
0621	Preparo e Emprego da Força Aérea	921,4	93,7	-	-	921,4	93,7
0622	Preparo e Emprego do Poder Naval	793,5	88,8	-	-	793,5	88,8
0623	Segurança de Vôo e Contr. do Esp. Aéreo Brasileiro	745,7	95,6	7,8	31,4	753,5	93,6
0620	Preparo e Emprego da Força Terrestre	663,1	89,2	-	-	663,1	89,2
0626	Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	381,2	84,2	-	-	381,2	84,2
0628	Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	301,5	67,0	-	-	301,5	67,0
0630	Desenvolvimento da Aviação Civil	201,0	59,3	-	-	201,0	59,3
0643	Calha Norte	222,5	73,2	-	-	222,5	73,2
0647	Produção de Material Bélico	94,5	60,7	34,4	90,4	128,9	66,6
0474	Recursos do Mar	44,0	25,7	0,3	21,1	44,2	25,6
8032	Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas	159,5	96,5	-	-	159,5	96,5
0629	Tecnologia de Uso Naval	113,7	85,6	-	-	113,7	85,6
0639	Segurança da Navegação Aquaviária	113,2	94,2	-	-	113,2	94,2
1383	Assist.e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade	45,5	42,0	-	-	45,5	42,0
0642	Tecnologia de Uso Terrestre	54,5	91,8	-	-	54,5	91,8
0627	Tecnologia de Uso Aeroespacial	44,1	82,1	-	-	44,1	82,1
1057	Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas	25,3	84,2	-	-	25,3	84,2
0625	Gestão da Política de Defesa Nacional	12,3	49,2	-	-	12,3	49,2
0638	Ensino Profissional do Exército	22,6	98,2	-	-	22,6	98,2
0472	Proantar	18,7	110,1	1,8	100,0	20,5	109,2
0633	Ensino Profissional da Marinha	18,2	104,3	-	-	18,2	104,3
0640	Ensino Profissional da Aeronáutica	16,2	95,3	-	-	16,2	95,3
8026	Mobilização para Defesa Nacional	5,2	88,8	-	-	5,2	88,8
Total		**7.313,4**	**88,5**	**44,3**	**67,1**	**7.357,6**	**88,3**

Fonte: SIGPlan

Verificou-se que: os três programas de maior materialidade, responsáveis por 90% da dotação inicial, não possuem indicadores; dos 25 programas associados à função, apenas quatro os possuem, representando apenas 2,4% da dotação inicial; e exceto quanto ao programa "Segurança da Navegação Aquaviária", a maior parte dos registros relacionados aos indicadores apresenta algum tipo de impropriedade.

O programa "Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira", visando atender necessidades operacionais e de logística, é composto de ações relativas à construção de instalações e de próprios nacionais, desenvolvimento e implantação de sistemas corporativos, bélicos e de comunicação, e aquisição de equipamentos e materiais. Contando com recursos tanto do Tesouro como de financiamentos externos teve como principal ação a "Aquisição de Aeronaves", à qual se atribuiu 57% da dotação autorizada. A execução física foi de 100%, enquanto a financeira de 111%. O valor impróprio acima de 100%, que se constata em algumas despesas, deve-se à existência de despesas realizadas em outras moedas, à semelhança do que foi abordado quando da análise empreendida no âmbito da função Relações Exteriores.

Com o fim de prestar assistência médico-hospitalar e odontológica ao pessoal militar, ativo e inativo, incluídos os dependentes, o programa "Serviço de Saúde das Forças Armadas" se compôs da ação "Manutenção dos Serviços Médico-Hospitalares e Odontológicos", a qual teve execução física-financeira de aproximadamente 100%.

4.3.10 Função Trabalho

A Constituição Federal estabelece, nos termos do art. 1º, IV, c/c o art. 21, XXIV, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, cabendo à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Execução orçamentária das ações relativas à funçãoTrabalho

Com respeito a esta função, autorizou-se, exclusivamente ao Orçamento Fiscal da Seguridade Social – OFSS, a dotação de R$ 23,8 bilhões que teve como executores dos programas a ela vinculados o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Integração Nacional.

Destaca-se como unidade orçamentária o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, com atuação sobre R$ 20,3 bilhões, cerca de 85% da dotação autorizada. A tabela seguinte apresenta os valores empenhados nos últimos 5 exercícios financeiros, indicando um crescimento linear.

Valores empenhados nas funções 2004/2008

(em R$ milhões)

Trabalho	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	10.707	12.717	16.554	19.752	22.695	82.425
Total	**10.707**	**12.717**	**16.554**	**19.752**	**22.695**	**82.425**

Fonte: SIGPlan.

A seguir apresenta-se um quadro com as despesas empenhadas referentes às subfunções típicas da função Trabalho, bem como as despesas empenhadas nessas subfunções combinadas a outras funções.

Execução orçamentária nas subfunções (1)

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Trabalho por Subfunções		Execução das Subfunções de Trabalho em Outras Funções		Total das Subfunções de Trabalho	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções Típicas	21.034	96,1	672	91,8	21.706	96,0
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	*20.730*	*97,7*	*635*	*91,9*	*21.366*	*97,5*
332 Relações de Trabalho	*17*	*87,9*	*-*	*-*	*17*	*87,9*
333 Empregabilidade	*242*	*42,3*	*37*	*90,8*	*278*	*45,5*
334 Fomento ao Trabalho	*45*	*59,1*	*-*	*-*	*45*	*59,1*
Outras Subfunções	1.661	86,4	-	-	-	-
Total	**22.695**	**95,4**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: SIGPlan.

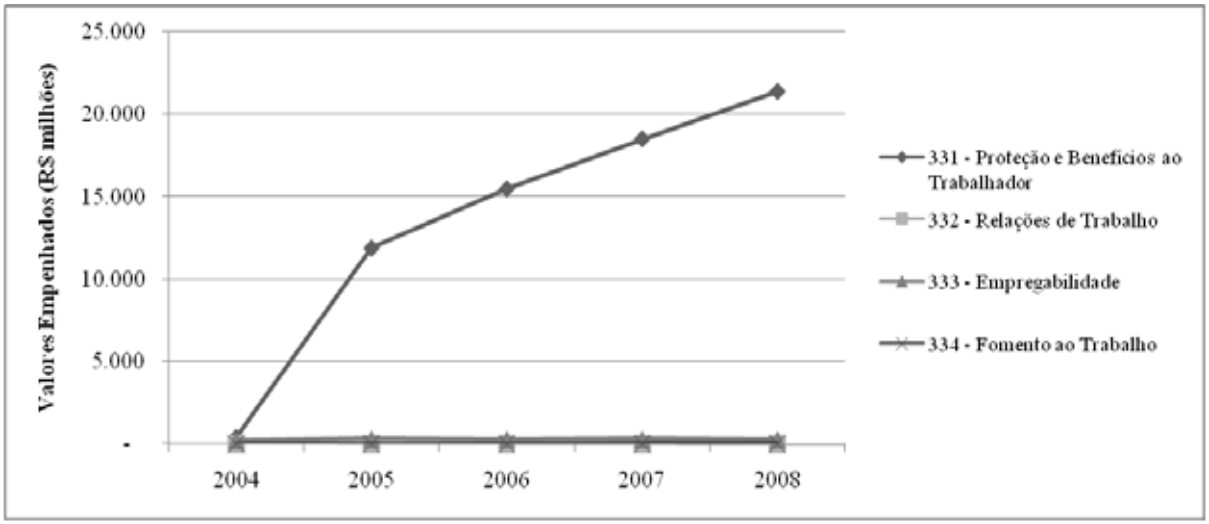
(1) As funções em análise integram apenas dos OFSS.

O quadro seguinte apresenta os gráficos da evolução, nos últimos 5 anos, dos valores empenhados nas subfunções típicas. Destaca-se a subfunção "Proteção e Benefícios ao Trabalhador", que, além de representar o maior valor, responsável por 91,3% do total empenhado,

esteve em contínuo crescimento, linear a partir de 2005, diferentemente das demais, que se mantiveram praticamente constantes.

Haja vista que esta subfunção compreende as ações para pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial do PIS-Pasep, custeadas com recursos que constituem receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, sugere-se a leitura do tópico das *Ações do Controle Externo,* onde discute-se a existência de contínuos déficits primários nas contas do Fundo.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2004/2008



Fonte:SIGPlan.

Apresenta-se no próximo quadro a execução orçamentária dos programas associados à função Trabalho, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3. Realizou-se uma análise sucinta sobre os maiores programas, bem assim sobre a execução físico-financeira das respectivas ações de maior materialidade em que houve execução financeira.

Execução orçamentária dos programas selecionados

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Trabalho		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	20.532,2	97,9	-	-	20.532,2	97,9
0101	Qualificação Social e Profissional	141,3	31,7	-	-	141,3	31,7
0106	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	189,2	87,0	-	-	189,2	87,0
1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	21,4	51,6	36,0	87,6	57,4	69,5
1184	Segurança e Saúde no Trabalho	52,8	95,2	0,1	100,0	52,9	95,2
0102	Rede de Proteção ao Trabalho	20,3	71,6	-	-	20,3	71,6
0107	Erradicação do Trabalho Escravo	10,9	78,8	0,5	100,0	11,4	79,5
1047	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – Conviver	7,9	78,2	2,5	72,1	10,4	76,7
0103	Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda	0,8	16,2	-	-	0,8	16,2
1387	Microcrédito Produtivo Orientado	3,4	99,5	-	-	3,4	99,5
1132	Democratização das Relações de Trabalho	1,8	53,8	-	-	1,8	53,8
Total		**20.982,0**	**96,3**	**39,1**	**86,6**	**21.021,1**	**96,3**

Fonte: Siafi e Dest

O programa "Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda" envolve o Sistema Nacional de Emprego – Sine, rede que comporta as relevantes ações do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, bem assim as relativas à intermediação de mão-de-obra, qualificação

profissional, geração de informações sobre o mercado de trabalho e apoio operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda.

Na atividade de intermediação de mão-de-obra destaca-se o indicador "Taxa de Aproveitamento de Vagas", que cuida da relação entre os trabalhadores que obtiveram colocação, via SINE, no mercado de trabalho e as vagas oferecidas por intermédio daquele sistema. Verificou-se que o índice alcançado (42%), que se procura aumentar, além de ficar aquém do previsto (50,50%) foi menor que o valor de referência (50%). Observa-se, entretanto, que, por meio da ação "Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra", foram alocados 987.153 trabalhadores (produto), isto é, 95,84% do previsto, valor muito próximo da execução financeira de 94,34%.

No que concerne ao **pagamento de benefícios**, destacam-se dois indicadores: a "Taxa de Cobertura do Abono Salarial" e a "Taxa de Cobertura do Seguro Desemprego". O primeiro, que expressa a relação entre os trabalhadores beneficiados e aqueles identificados na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS com direito ao benefício, evidencia, em função do atingimento (96,33%) bastante próximo da meta (94,09%), contínua evolução de sua operacionalização e, portanto, redução da diferença entre os valores, fundamentalmente em vista do reconhecido avanço no uso da automação em seus processos. Tal desempenho também pode ser verificado por meio da execução físico-financeira da ação "Pagamento do Benefício Abono Salarial", que beneficiou 14.851.969 trabalhadores (107,93% da meta física) executando cerca de 96,52% da dotação autorizada.

A "Taxa de Cobertura do Seguro Desemprego", que expressa a relação entre os trabalhadores segurados e os demitidos sem justa causa, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged/MTE, ou seja, uma medida tanto do grau de formalidade da relação trabalhista como de informação do trabalhador sobre seu direito, indica que, com o atingimento de 74,25%, foi suplantada a previsão para 2008, de 62,77%. Observa-se, contudo, do SIGPlan, que praticamente não houve variação em relação ao resultado apurado em 2007 (74,99%). Com a ação "Pagamento do Seguro-Desemprego", foram beneficiados 6.068.552 de trabalhadores (107,71% da meta física) por meio da execução de 98,61% da dotação autorizada.

Busca-se atender ao problema de **qualificação profissional** por meio do programa "Qualificação Social e Profissional", executado por intermédio de um conjunto de planos que constituem o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, o qual contempla ações realizadas de forma descentralizada por meio dos Planos Territoriais de Qualificação – Planteq, com participação dos demais entes federados; Projetos Especiais de Qualificação – Proesq, para desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional; e Planos Setoriais de Qualificação – Planseq, para o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação.

Com efeito, entre as ações de maior materialidade estão a "Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial – Planseqs" e a "Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e Economia Solidária em base territorial – Planteqs", responsáveis, respectivamente, por cerca de 71% e 28% do valor empenhado.

Há, contudo, quanto às execuções físicas, que previam como produto, respectivamente, 630.175 e 98.485 trabalhadores qualificados, registro de valor nulo em ambas as ações, não obstante haja registro, no indicador "Carga Horária Média por Pessoa Qualificada", de 195,53 h, ou seja, há uma nítida inconsistência.

Ações do controle externo

Dependência exclusiva de empresa

Realizou-se Monitoramento (TC-011.278/2007-0) em cumprimento às determinações, ao Ministério do Trabalho e Emprego, constantes do Acórdão nº 2.418/2006 – Plenário, relacionadas ao aperfeiçoamento na contratação de serviços de informática e à orientação quanto à necessidade de internalização dos conhecimentos fundamentais dos sistemas utilizados, das regras do negócio e da tecnologia adotada, de forma a adquirir o domínio e, assim, evitar ou reduzir a dependência exclusiva de qualquer empresa para operá-los, situação que atualmente ocorre em relação a serviços prestados pela empresa privatizada Datamec, adquirida pela Unisys Brasil.

FAT – Déficits primário e operacional

O Acórdão nº 1.817/2008 – Plenário reconheceu a existência de contínuos déficits primários nas contas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (TC-010.722/2008-5) ao observar que, no período 2003/2007, a média anual de crescimento da receita e da despesa foi, respectivamente, de 13,6% e 16,7%. Em função dessa trajetória, no exercício de 2007 apurou-se um déficit primário de R$ 6,77 bilhões e, somente quando incluídas as receitas financeiras, um superávit operacional de R$ 2,96 bilhões, resultado este 47% menor do que o apurado em 2006, indicando ocorrência de déficit operacional a partir de 2009. Assim, dada a importância sócio-econômica que representa o equilíbrio das contas do Fundo, o TCU expediu recomendação ao seu Conselho Deliberativo (Codefat) para que elaborasse e implementasse estudos e ações efetivas e imediatas no intuito de evitar que este resultado se mantenha deficitário.

4.3.11 Função Direitos da Cidadania

Tratados no Título II da Constituição Federal – Dos Direitos e Garantias Fundamentais –, são tais direitos relacionados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; no plano social, são relacionados à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados.

Execução orçamentária das ações relativas à função Direitos da Cidadania

Foi atribuída a essa função dotação de R$ 2,08 bilhões, cabendo a maior parte ao Ministério da Justiça, R$ 1,23 bilhão (59,3%), e à Presidência da República, R$ 0,80 bilhão (38,5%), os quais executaram R$ 0,85 bilhão e R$ 0,62 bilhão, respectivamente.

A tabela seguinte apresenta os valores empenhados nos últimos cinco exercícios financeiros, possibilitando verificar-se um crescimento acentuado no último exercício.

Valores empenhados nas funções 2004/2008

(em R$ milhões)

Direitos da Cidadania	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	550	829	983	947	1.510	4.819
Total	**550**	**829**	**983**	**947**	**1.510**	**4.819**

Fonte: SIGPlan.

A seguir, apresenta-se um quadro com as despesas empenhadas referentes às subfunções típicas da função Direitos da Cidadania, bem como as despesas empenhadas nessas subfunções combinadas com outras funções. Verifica-se que é relevante o montante das despesas na função Direitos da Cidadania em subfunções atípicas, as quais, são também as mais variadas relacionadas a uma função, em número de 24. Destaca-se, em razão do valor, a subfunção "Administração Geral", responsável por cerca de 47% dos gastos nas subfunções atípicas.

Execução orçamentária nas subfunções (1)

(em R$ milhões)

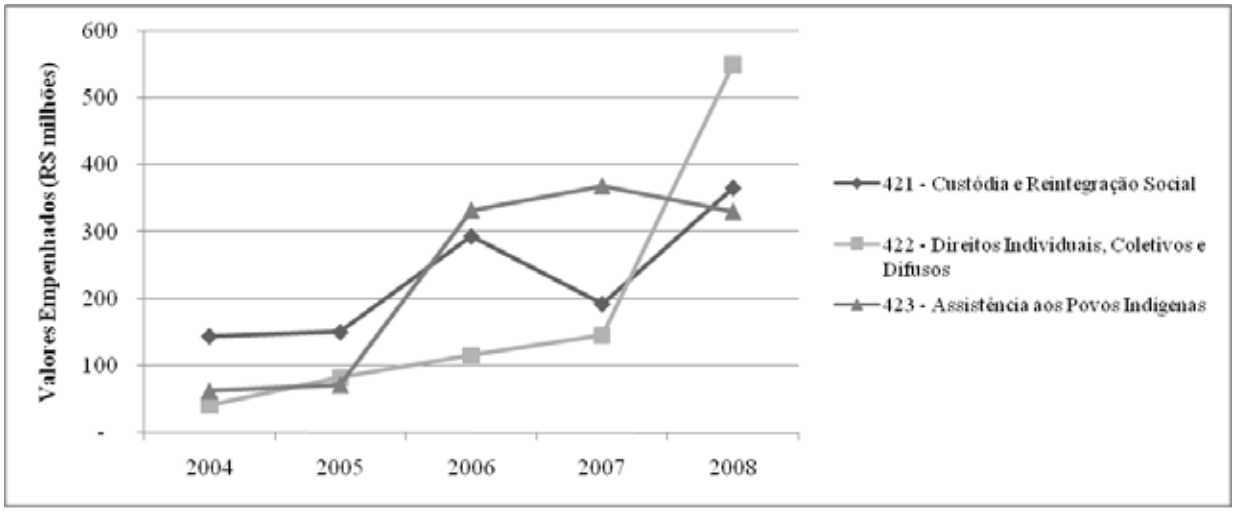
Subfunção	Execução da Função Direitos da Cidadania por Subfunções		Execução das Subfunções de Direitos da Cidadania em Outras Funções		Total das Subfunções de Direitos da Cidadania	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções Típicas	499	58,1	747	88,0	1.245	72,9
421 Custódia e Reintegração Social	*350*	*53,9*	*15*	*75,5*	*365*	*54,5*
422 Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	*102*	*76,5*	*448*	*82,8*	*549*	*81,5*
423 Assistência aos Povos Indígenas	*47*	*61,7*	*284*	*98,7*	*331*	*90,9*
Outras Subfunções	1.011	82,7	-	-	-	-
Total	**1.510**	**72,5**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: SIGPlan.

(1) As funções em análise integram apenas dos OFSS.

O gráfico seguinte apresenta a evolução, nos últimos 5 exercícios, dos valores empenhados nas subfunções típicas. Observa-se que as despesas correspondentes à subfunção "Direitos Individuais, Coletivos e Difusos" tiveram crescimento significativamente superior às demais, fato que se deve às despesas relacionadas ao "Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci", cujas ações não foram contempladas nos exercícios anteriores, mas que em 2008 passaram a ser responsáveis por cerca de 61% da execução nessa subfunção.

Valores empenhados nas subfunções típicas 2004/2008



Apresenta-se no próximo quadro a execução orçamentária dos programas associados à função Direitos da Cidadania, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3. Realizou-se uma análise sucinta sobre os maiores programas, bem assim sobre a execução físico-financeira das respectivas ações de maior materialidade em que houve execução financeira.

Execução orçamentária dos programas selecionados

Cod	Programa	Direitos da Cidadania		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1401	Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos	1,9	38,1	1.112,10	99	1.113,90	98,8
8034	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	383,2	77,5	387,5	61,3	770,7	68,4
150	Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	268,1	84,9	335,7	94,3	603,8	89,9
661	Aprimoramento da Execução Penal	224,8	41,2	1,8	29,5	226,7	41,1
73	Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	9,4	66,6	64,3	86,5	73,7	83,4
152	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE	47,8	71,5	9,2	70	57	71,3
1336	Brasil Quilombola	5,2	70,6	7,1	15,5	12,4	23,2
1433	Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	18,4	91	14	68,1	32,3	79,4
1078	Nacional de Acessibilidade	2,2	100,7	6,5	21,5	8,7	26,7
670	Proteção a Pessoas Ameaçadas	25,4	85,3	-	-	25,4	85,3
156	Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres	25,4	88	-	-	25,4	88
154	Garantia e Acesso a Direitos	14,3	71,5	0,2	88,7	14,5	71,7
1432	Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial	11	58,5	-	-	11	58,5
1402	Educação em Direitos Humanos	15	81,5	-	-	15	81,5
153	Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	14,9	82,1	-	-	14,9	82,1
695	Defesa Econômica e da Concorrência	11,5	90,6	0,2	42,1	11,7	89,1
697	Defesa do Consumidor	8,1	73,2	-	-	8,1	73,2
1086	Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	7,5	78,9	-	-	7,5	78,9
155	Gestão da Política de Direitos Humanos	7,4	96,7	-	-	7,4	96,7
1068	Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	5,4	89,2	-	-	5,4	89,2
1083	Reforma do Judiciário	1,9	55,9	1,1	76,6	3	62
1413	Promoção da Justiça e da Cidadania	2,4	83,8	0,4	74,9	2,7	82,4
1404	Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	1,9	100	-	-	1,9	100
151	Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territ. e Etnodesenvolvimento	0,1	8,2	-	-	0,1	8,2
Total		**1.113,20**	**67**	**1.940,10**	**84,2**	**3.053,20**	**77**

Fonte: SIGPlan.

Verificou-se que, dos 24 programas, apenas 4 não apresentaram indicadores. Além de incompletos, não há registro de apuração de qualquer um dos seus 4 (quatro) indicadores referentes ao "Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem". No programa "Proteção e Promoção dos Povos Indígenas" não há registro de apuração de nenhum dos seus 6 (seis) indicadores.

O relevante programa "Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos" visa, essencialmente, assegurar o exercício dos direitos humanos, sobretudo pelo fortalecimento da cidadania. Contempla, como principais ações, todas com praticamente 100% de execução, a ação "Indenização a Anistiados Políticos (Lei nº 10.559, de 13/11/2002), para a qual foram empenhados R$ 435 milhões; a ação "Indenização a Anistiados Políticos – Militares (Lei nº 10.559, de 13/11/2002)", com R$ 321 milhões; a ação "Pagamento de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Civis nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006", com R$ 268 milhões; e a ação "Pagamento de Valores Retroativos a Anistiados Políticos Militares nos termos da Medida Provisória nº 300, de 29/6/2006", com R$ 95 milhões. O tema das indenizações, ante sua relevância, vem merecendo especial atenção deste Tribunal, conforme considerações no tópico seguinte relativo às *Ações de controle externo*.

Ações do controle externo

Indenização aos anistiados políticos – Lei nº 10.559/2002

Este Tribunal realizou auditoria nos autos do TC-011.627/2006-4 (apartados TC-026.846/2006-9, TC-026.848/2006-1, TC-026.849/2006-9 e TC-026.850/2006-0), com o objetivo de verificar a regularidade das indenizações financeiras concedidas pelo Ministério da Justiça aos anistiados políticos,em face do art. 8º do ADCT, regulamentado pela Lei nº 10.559/2002.

4.3.12 Funções Habitação, Urbanismo e Saneamento

Segundo o inciso XX do art. 21 da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O saneamento, a habitação e o urbanismo são temas bastante inter-relacionados, conforme pode ser verificado no próprio texto constitucional, sendo a execução orçamentária realizada preponderantemente pelo Ministério das Cidades.

a) Habitação

Execução orçamentária das ações relativas à função Habitação

Foi autorizada dotação de R$ 1,3 bilhão para a função Habitação, que teve como responsável por seus programas o Ministério das Cidades e as operações oficiais de crédito.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados na função nos últimos cinco anos. Pode-se observar queda do valor empenhado no ano de 2007, relativamente a 2006, com novo aumento em 2008.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(em R$ milhões)

Habitação	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	489	570	1.167	600	1.045	3.871

Fonte: Siafi e Dest

A tabela subsequente apresenta as despesas empenhadas referentes às subfunções da função Habitação, que correspondem a 35,8% da dotação da função, tendo sido a subfunção "Habitação Urbana" responsável pela totalidade desses empenhos. A tabela apresenta, ainda, as despesas empenhadas nas subfunções da habitação executadas em outras funções.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Habitação por Subfunções		Execução das Subfunções de Habitação em Outras Funções		Total das Subfunções de Habitação	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Habitação	466	95,4	41	90,8	506	95,0
481 Habitação Rural	-	-	-	-	-	-
482 Habitação Urbana	*466*	*95,4*	*41*	*90,8*	*506*	*95,0*
Outras Subfunções	579	74,1	-	-	-	-
Total	**1.045**	**82,3**	**-**	**-**	**-**	**-**

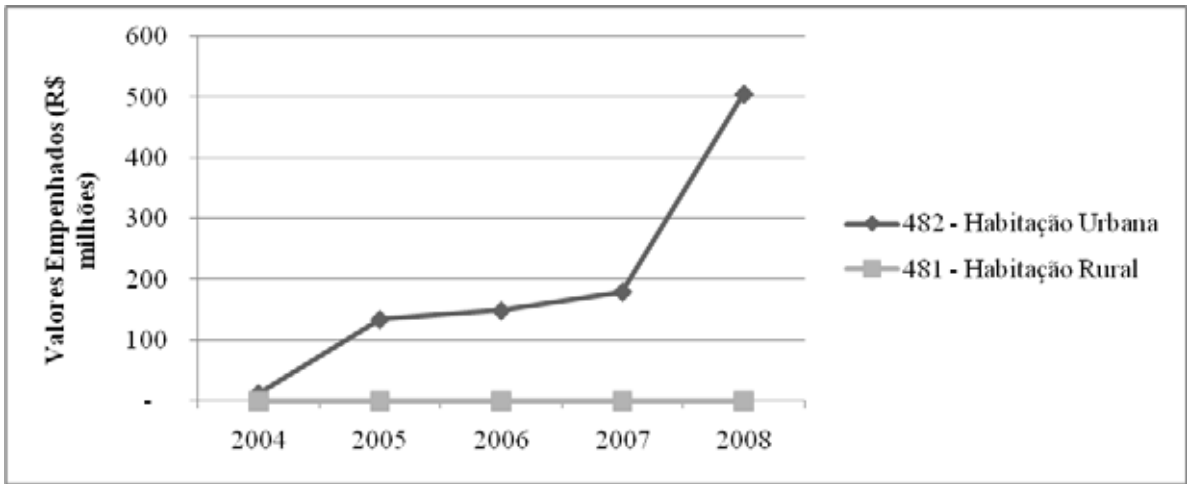
Fonte: Siafi e Dest

Notas: % = Empenhado / Dotação Autorizada

Em “Outras Subfunções”, responsável por 55,4% dos empenhos, tem-se a subfunção “Outros Encargos Especiais”, que engloba as despesas relacionadas a juros, ressarcimentos e indenizações, formada por parcela do programa “Habitação de Interesse Social” (Lei nº 10.998/2004).

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores empenhados nas subfunções da função Habitação nos últimos cinco anos. Não houve empenhos na subfunção “Habitação Rural” no período e a subfunção “Habitação Urbana” teve forte crescimento em 2008, cerca de 180%, motivado pelos programas que a compõem e que estão entre as atribuições do PAC.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi

Na próxima tabela é apresentada a execução do único programa finalístico orçamentário associado à função Habitação. Ressalta-se que o programa “Habitação de Interesse Social”, vinculado à subfunção “Habitação Urbana” e a outros encargos sociais é responsável por 68,3% dos empenhos na função. Este programa integra o PAC e teve aumento de 63% nos valores empenhados em 2008, em relação a 2007 (dado não constante da tabela).

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Habitação		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
9991	Habitação de Interesse Social	713,3	76,0	-	-	713,3	76,0
Total		**713,3**	**76,0**	**-**	**-**	**713,3**	**76,0**

Fonte: Siafi e Dest

Não foi possível analisar os indicadores dos programas da função Habitação devido à inexistência de registro de índices apurados para 2008.

Em face da impossibilidade de analisar os indicadores, verificou-se a execução física das principais ações do programa “Habitação de Interesse Social”, que tem como objetivo oferecer acesso à moradia adequada aos segmentos da população que tenham renda familiar mensal de até R$ 1.050,00, em localidades urbanas e rurais, com o intuito de diminuir as desigualdades sociais e de contribuir para a ocupação urbana planejada.

A ação “Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social” tinha previsão de beneficiar 22,6 mil famílias, mas só atingiu 12,4% dessas famílias; a ação “Apoio à Elaboração de Planos

Habitacionais de Interesse Social", que tem por objetivo apoiar o planejamento da política habitacional nos níveis subnacionais, previa a elaboração de 1,6 mil planos, mas atingiu apenas 9,7% da meta, segundo dados constantes do SIGPlan.

Cabe ressaltar que, apesar de o programa ter empenhado 76% de sua dotação, os valores efetivamente pagos correspondem a apenas 11,73% da dotação autorizada. Das ações do programa, 44,5% apresentaram execução física inferior a 50% e 22,22% não tinham dados de execução física informados no SIGPlan.

b) Urbanismo

Execução orçamentária das ações relativas à função Urbanismo

Foi autorizada dotação de R$ 6,1 bilhões para a função Urbanismo, que teve como executores de seus programas o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional. O Ministério das Cidades foi responsável por R$ 5,5 bilhões da dotação dos programas da função

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados na função nos últimos cinco anos. Houve aumento progressivo dos valores nominais empenhados no decorrer do período, sendo o valor empenhado em 2008, 2,6 vezes maior que o valor de 2004. Observa-se que o aumento dos valores empenhados foi mais acentuado nos anos de 2007 e 2008.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(em R$ milhões)

Urbanismo	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	1.193	2.111	2.151	4.430	4.341	14.226

Fonte: Siafi e Dest

A tabela a seguir apresenta as despesas empenhadas referentes às subfunções da função Urbanismo, que foram responsáveis por 88,4% dos valores empenhados na dotação. Merece destaque a subfunção "Infra-Estrutura Urbana" que foi responsável pelo empenho de 48,3% da dotação da função. A tabela apresenta, ainda, as despesas empenhadas nas subfunções de urbanismo executadas em outras funções.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

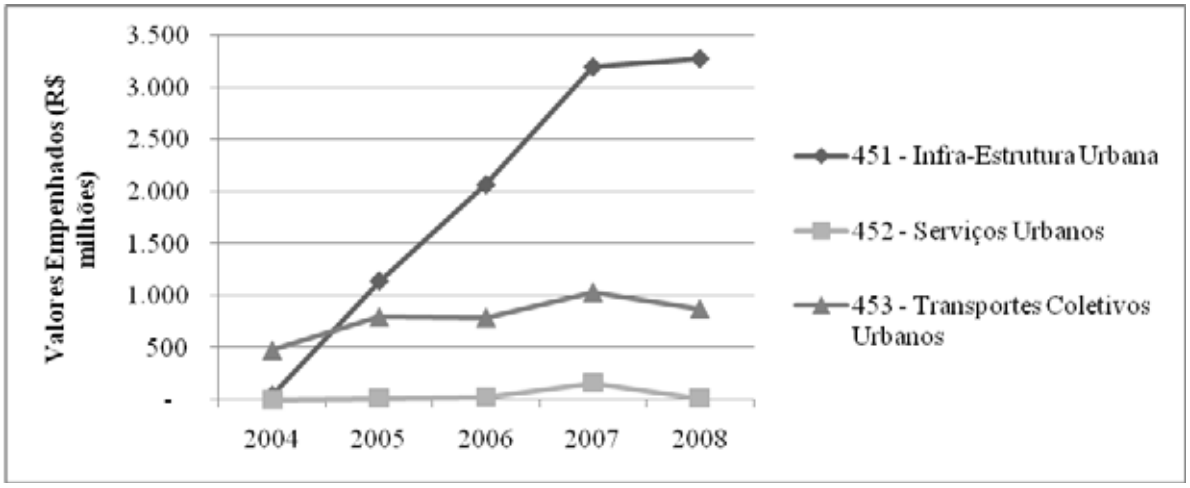
Subfunção	Execução da Função Urbanismo por Subfunções		Execução das Subfunções de Urbanismo em Outras Funções		Total das Subfunções de Urbanismo	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Urbanismo	3.837	72,5	331	100,0	4.168	74,1
451 Infra-Estrutura Urbana	*2.945*	*77,5*	*331*	*100,0*	*3.276*	*79,3*
452 Serviços Urbanos	*13*	*6,6*	-	*80,6*	*13*	*6,7*
453 Transportes Coletivos Urbanos	*879*	*67,9*	-	-	*879*	*67,9*
Outras Subfunções	505	65,9	-	-	-	-
Total	**4.342**	**71,7**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest

Notas: % = Empenhado / Dotação Autorizada

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores empenhados nas subfunções da função Urbanismo nos últimos cinco anos.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi

Por meio da análise conjunta dos dados apresentados nas duas tabelas anteriores e dos dados do gráfico supra, pode-se observar que o aumento dos valores empenhados na função deveu-se, principalmente, ao aumento dos empenhos na subfunção "Infra-Estrutura Urbana".

Na próxima tabela é apresentada a execução orçamentária dos programas associados à função Urbanismo, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3.

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Urbanismo		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0310	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	1.645,7	70,6	13,3	95,3	1.659,1	70,8
1128	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	1.258,4	94,2	984,7	99,2	2.243,2	96,3
1295	Descentr. dos Sistemas de Transp. Ferroviário Urbano de Passag.	835,5	89,4	-	-	835,5	89,4
9989	Mobilidade Urbana	116,6	25,4	-	-	116,6	25,4
0660	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsab. de Todos	123,0	39,7	-	-	123,0	39,7
1025	Promoção da Sustentabilid. de Espaços Sub-Regionais – Promeso	132,2	50,8	70,9	88,0	203,1	59,6
0120	Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	90,3	56,9	4,9	75,8	95,3	57,7
1138	Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	55,3	45,1	116,4	47,9	171,6	46,9
1137	Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	13,0	38,7	0,1	47,3	13,2	38,8
6001	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios	7,2	99,8	-	-	7,2	99,8
0810	Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	0,1	3,1	-	-	0,1	3,1
Total		**4.277,3**	**71,8**	**1.190,3**	**89,0**	**5.467,9**	**75,0**

Fonte: Siafi e Dest

Cabe observar que os dois programas mais representativos da função pertencem à subfunção "Infra-Estrutura Urbana", sendo que o programa "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários", integra o PAC, e o programa "Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano" possui algumas ações que também integram o PAC, o que justifica o significativo aumento no volume de empenhos nessa subfunção nos anos de 2007 e 2008.

Não foi possível analisar os indicadores dos programas da função Urbanismo devido à deficiência na informação dos índices. Ressalte-se que 33% dos programas possuem índices

informados, o que representa apenas 17,09% da dotação da função, sendo que os três programas de maior materialidade não possuem resultado apurado para 2008.

Em face da impossibilidade de analisar os indicadores dessa função, buscou-se verificar a execução física das ações do principal programa finalístico: "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários", que tem como objetivo melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários, mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os à área urbana da cidade.

Verificou-se, segundo dados do SIGPlan, que a ação "Apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários em municípios de regiões metropolitanas", de regiões integradas de desenvolvimento econômico ou municípios com mais de 150 mil habitantes, com o objetivo de beneficiar 51,8 mil famílias, atingiu 96,83% da meta; já a ação "Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários", com meta de beneficiar 28,7 mil famílias, executou apenas 12,84%.

Apesar de o programa ter empenhado recursos correspondentes a 96,3% de sua dotação, só foi efetivamente pago o equivalente a 32,6% da dotação. Das 16 ações que o compõem, 50% não teve execução física registrada no SIGPlan, 25% teve execução física abaixo de 50%, uma ação teve execução física maior que 50% e uma ação não apresentou meta física.

c) Saneamento

Execução orçamentária das ações relativas à função Saneamento

Foi autorizada dotação de R$ 1,99 bilhão para a função Saneamento, que teve como executor de seus programas o Ministério das Cidades.

Define-se saneamento básico como o conjunto de quatro serviços distintos disponíveis num mesmo domicílio, quais sejam: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Quase vinte anos depois da promulgação da Carta Magna, essas diretrizes foram consubstanciadas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Outros entes da Federação têm responsabilidade nessa política, uma vez que é também competência comum (material) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, promover a melhoria das condições de saneamento (inciso IX do art. 23 da CF), proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI do art. 23 da CF).

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados na função nos últimos cinco anos. Verifica-se que houve aumento bastante expressivo, mais de 2000% dos valores empenhados nos anos de 2007 e 2008, em relação a 2006. Cabe ressaltar que as ações dessa função estão entre as atribuições do PAC, conforme tratado no item 4.1, e que esse aumento deve-se a importância que vem sendo dada a essa política de governo no âmbito federal.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(em R$ milhões)

Saneamento	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	77	88	56	1.555	1.782	3.558

Fonte: Siafi e Dest

A tabela seguinte apresenta as despesas empenhadas referentes às subfunções da função Saneamento, que correspondem a 89,5% da dotação da função.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Saneamento por Subfunções		Execução das Subfunções de Saneamento em Outras Funções		Total das Subfunções de Saneamento	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Saneamento	1.781	89,6	1.303	88,7	3.084	89,2
511 Saneamento Básico Rural	*-*	*-*	*398*	*91,1*	*398*	*91,1*
512 Saneamento Básico Urbano	*1.781*	*89,6*	*905*	*87,7*	*2.686*	*89,0*
Outras Subfunções	1	90,3	-	-	-	-
Total	**1.782**	**89,6**	**-**	**-**	**-**	**-**

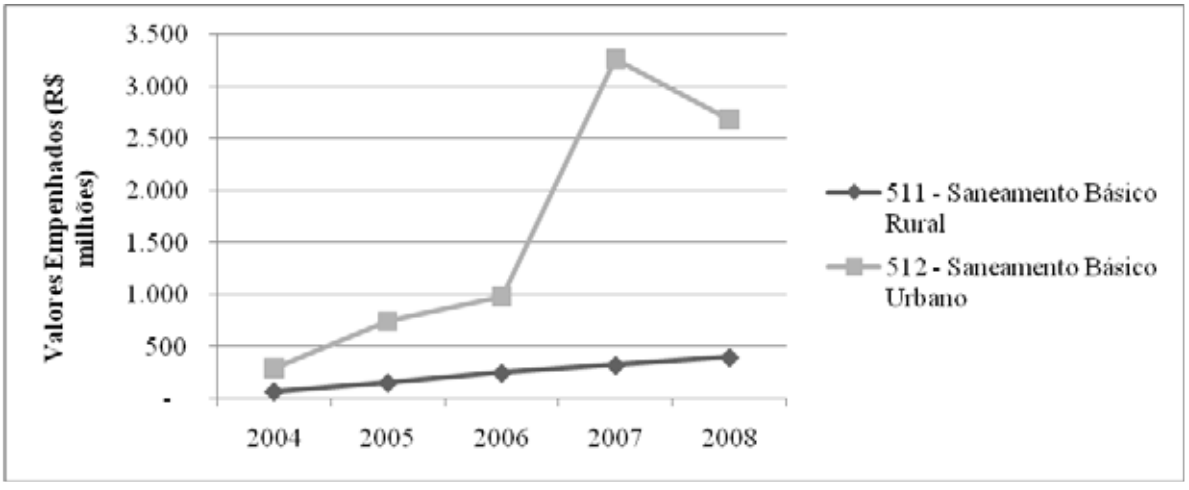
Fonte: Siafi e Dest

Notas: % = Empenhado / Dotação Autorizada

Verifica-se ainda que a execução da subfunção "Saneamento Básico Urbano", em outras funções, é significativa, R$ 905 milhões, sendo R$ 898,3 milhões executados na função Saúde e R$ 6,7 milhões executados na função Gestão Ambiental.

A seguir, o gráfico apresenta os valores empenhados nas subfunções da função Saneamento nos últimos cinco anos. Destaca-se a subfunção "Saneamento Básico Urbano", que teve aumento de cerca de 231% dos valores empenhados em 2007, em relação a 2006, o que também é devido ao aumento no volume de recursos investidos nas ações relacionadas ao PAC.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi

Na próxima tabela é apresentada a execução orçamentária dos programas associados à função Saneamento, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3. Os dois programas pertencem ao PAC.

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Saneamento		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0122	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	951,0	89,0	898,0	90,9	1.849,0	89,9
1136	Fortalecimento da Gestão Urbana	26,0	87,4	9,2	54,4	35,2	75,4
Total		**977,0**	**89,0**	**907,2**	**90,2**	**1.884,2**	**89,6**

Fonte: Siafi e Dest

Não foi possível analisar os indicadores dos programas da função Saneamento, devido à inexistência de registro de índices apurados para 2008.

Em relação ao programa de maior materialidade na função, "Serviços Urbanos de Água e Esgoto", de suas 29 ações, 55% não possuem execução física informada no SIGPlan e duas não possuem metas físicas. O programa empenhou 89,9% de sua dotação, mas só foram pagos valores correspondentes a 13,89%.

4.3.13 Função Gestão Ambiental

O art. 170 da Constituição Federal estabelece que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, observados, entre outros, o princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Especialmente sobre o Meio Ambiente, dispõe a Constituição Federal, em seu art. 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações.

Execução orçamentária das ações relativas à função Gestão Ambiental

Os programas finalísticos associados à função Gestão Ambiental foram executados pelos Ministérios do Meio Ambiente e pelo Ministério da Integração Nacional. A dotação total da função foi de R$ 4,4 bilhões, sendo o Ministério do Meio Ambiente responsável por R$ 1,6 bilhão e o Ministério da Integração Nacional, responsável por R$ 2,8 bilhões.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados na função nos últimos cinco anos. Pode-se observar que, em termos nominais, houve pequena diminuição do valor empenhado em 2006, comparativamente a 2005, com significativo aumento dos valores empenhados nos anos de 2007 e 2008.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(em R$ milhões)

Saneamento	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	1.193	1.992	1.609	3.248	3.754	11.796

Fonte: Siafi e Dest

A próxima tabela apresenta as despesas empenhadas referentes às subfunções da função Gestão Ambiental, que correspondem 60,57% da dotação da função, bem como as despesas empenhadas nessas subfunções combinadas a outras funções. Merece destaque a subfunção "Recursos Hídricos" responsável pelo empenho de 57,3% dos recursos autorizados para a função.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Gestão Ambiental por Subfunções		Execução das Subfunções de Gestão Ambiental em Outras Funções		Total das Subfunções de Gestão Ambiental	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Gestão Ambiental	2.665	83,4	134	88,8	2.799	83,6
541 Preservação e Conservação Ambiental	*91*	*29,5*	*18*	*66,0*	*109*	*32,4*
542 Controle Ambiental	*52*	*57,2*	*90*	*98,2*	*142*	*77,7*
543 Recuperação de Áreas Degradadas	*1*	*8,9*	-	-	*1*	*8,9*
544 Recursos Hídricos	*2.521*	*90,6*	*22*	*77,9*	*2.543*	*90,5*
545 Meteorologia	-	-	*4*	*97,9*	*4*	*97,9*
Outras Subfunções	1.088	87,0	-	-	-	-
Total	**3.753**	**85,3**	**-**	**-**	**-**	**-**

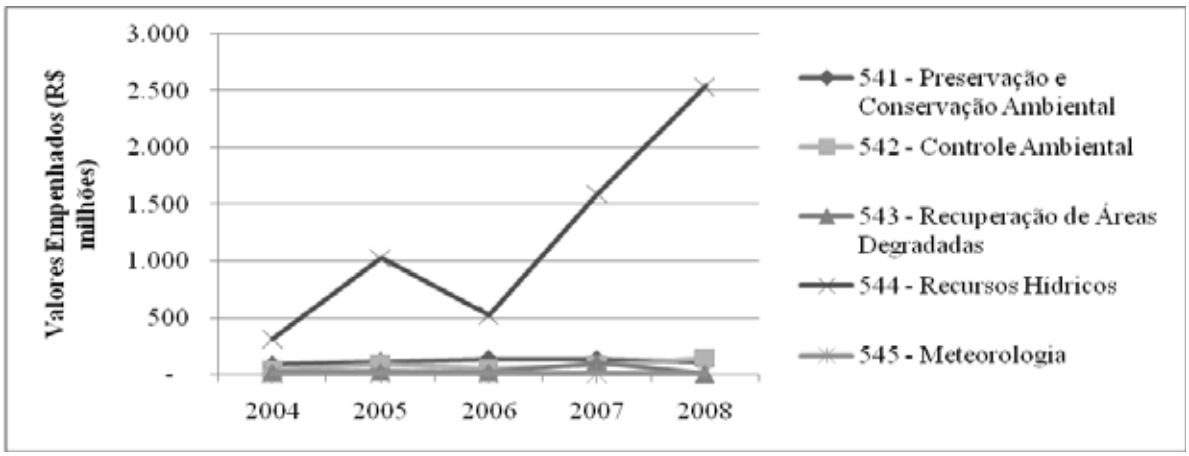
Fonte: Siafi e Dest

Notas: % = Empenhado / Dotação Autorizada

Em "Outras Subfunções", responsável por 29% dos empenhos, as subfunções que possuem maiores dotações são "Administração Geral", R$ 959 milhões, "Formação de Recursos Humanos", R$ 80 milhões, e "Normatização e Fiscalização", R$ 49,3 milhões .

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores empenhados nas subfunções da função Gestão Ambiental nos últimos cinco anos. Analisando o gráfico em conjunto com as duas tabelas anteriores, observa-se que a subfunção "Recursos Hídricos" foi a principal responsável pelo aumento dos valores empenhados na função nos últimos dois anos.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi

A seguir, apresenta-se a execução orçamentária dos programas associados à função Gestão Ambiental, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3. Os dois programas mais materiais, "Infra-Estrutura Hídrica" e "Integração de Bacias Hidrográficas", são responsáveis pelo empenho de 50% dos recursos da função e integram o PAC. Esses programas pertencem à subfunção "Recursos Hídricos" e motivaram o grande aumento dos empenhos tratados anteriormente. No programa "Integração de Bacias Hidrográficas" encontra-se o projeto de integração da bacia do Rio São Francisco.

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Gestão Ambiental		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0515	Infra-Estrutura Hídrica	1.119,3	87,0	-	-	1.119,3	87,0
1036	Integração de Bacias Hidrográficas	1.087,3	98,9	34,6	98,7	1.121,9	98,8
0104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	18,9	65,9	540,4	89,7	559,3	88,6
1305	Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	291,5	76,9	0,1	100,0	291,6	76,9
8007	Resíduos Sólidos Urbanos	6,0	30,6	67,6	58,0	73,6	54,0
1332	Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	47,1	46,6	-	-	47,1	46,6
1145	Comunidades Tradicionais	25,8	30,4	0,1	24,9	25,9	30,4
0511	Gestão da Política de Meio Ambiente	58,6	71,3	-	-	58,6	71,3
0503	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer	53,7	75,4	1,2	100,0	54,9	75,8
0506	Nacional de Florestas	23,1	36,1	-	-	23,1	36,1
1107	Probacias - Conservação de Bacias Hidrográficas	56,0	91,8	-	-	56,0	91,8
1346	Qualidade Ambiental	20,8	49,9	-	-	20,8	49,9
0508	Conservação e Uso Sustentáv. da Biodiv. e dos Recursos Genéticos	24,2	67,0	-	82,8	24,3	67,0
0512	Zoneamento Ecológico-Econômico	10,7	42,3	0,5	6,1	11,2	33,1
1426	Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade	4,9	19,0	5,2	92,3	10,1	32,0
0052	Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	7,2	48,5	-	-	7,2	48,5
1080	Combate à Desertificação	1,5	16,7	-	-	1,5	16,7
0497	Gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos	5,4	89,1	-	-	5,4	89,1
1102	Agenda 21	2,7	71,2	-	-	2,7	71,2
0499	Áreas Protegidas do Brasil	0,9	26,3	-	-	0,9	26,3
Total		**2.865,6**	**83,2**	**649,7**	**84,4**	**3.515,4**	**83,4**

Fonte: Siafi e Dest

Não foi possível analisar os indicadores dos programas da função Gestão Ambiental, de acordo com o critério estabelecido no item 4.3, devido à deficiência na informação dos índices. Apenas um programa, "Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos", dos 16 que compõem a função, apresentou resultado apurado para 2008, o que representa apenas 0,86% da dotação orçamentária da função, comprometendo qualquer tipo de análise.

Em face da impossibilidade de analisar os indicadores, verificou-se a execução física das principais ações do programa "Infra-Estrutura Hídrica", que objetiva minimizar a carência de água para consumo humano e outros usos que afetam a saúde pública e restringem as oportunidades de melhoria socioeconômica das comunidades dos espaços geográficos, onde a disponibilidade desse recurso é reduzida.

A ação "Construção e Recuperação de Obras de Infra-Estrutura Hídrica", que objetiva assegurar o aumento da oferta de água em quantidade e qualidade de forma sustentável à população

em projetos e obras de pequeno vulto, com meta de construção e/ou recuperação de 595 unidades, não apresenta execução registrada no SIGPlan. A ação "Implantação do Sistema de Abastecimento de Água Pirapama no Estado de Pernambuco", com meta de construção de 21 unidades, executou 73% do previsto.

Mesmo tendo sido empenhada 87% da dotação do programa, foi pago o equivalente a apenas 17,32% da dotação. De suas 64 ações, 81% não apresentaram dados sobre execução física no SIGPlan, quatro não possuem metas de execução física e, das oito ações que possuem registro de execução física, nenhuma possui execução acima de 50%.

Ações do controle externo

O TCU, nos anos de 2007 e 2008, realizou diversas auditorias relacionadas aos Temas de Maior significância: TMS Amazônia e ao TMS Mudanças Climáticas. Em relação ao TMS Mudanças Climáticas, as auditorias até a presente data não foram apreciadas pelo Plenário.

Quanto ao TMS Amazônia, cabe ressaltar que a auditoria tratada no TC-019.720/2007-3, que resultou no Acórdão nº 1097/2008 – Plenário, teve por objetivo avaliar a gestão institucional da Amazônia brasileira, por meio das principais ações desenvolvidas pelos órgãos federais, relacionadas à ocupação territorial, à proteção do meio ambiente e ao fomento a atividades produtivas sustentáveis dessa região, a fim de propiciar visão sistêmica das condições de atuação na Região Amazônica e de seus reflexos nos resultados alcançados.

Os principais achados foram os seguintes: o novo modelo de desenvolvimento para Amazônia estabelecido no Plano Amazônia Sustentável – PAS não tem sido transformado em ações governamentais e não existe um organismo que exerça coordenação da implementação dos vários programas federais implementados na região.

Foram realizadas recomendações no sentido de intensificar as ações do Governo Federal na região, por meio da disponibilização de recursos humanos e financeiros, e de mitigar os efeitos dos principais problemas da Amazônia, como ausência de ordenamento territorial e fundiário, deficiência na gestão de assentamentos de Reforma Agrária, de terras indígenas, de unidades de conservação e falta de credibilidade das medidas de controle do desmatamento e institutos de pesquisa desestruturados.

4.3.14 Função Ciência e Tecnologia

Por força do art. 218 da Constituição Federal, o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

Execução orçamentária das ações relativas à ciência e tecnologia

A função Ciência e Tecnologia contou, em 2008, com dotação orçamentária de R$ 5,5 bilhões, e teve como executores dos programas finalísticos a ela vinculados os Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Integração Nacional. As unidades orçamentárias que mais executaram ações foram o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que receberam 71% da dotação autorizada para a função.

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores empenhados na função nos últimos cinco anos. Pode-se observar que houve aumento nominal contínuo dos valores empenhados ao longo do período, sendo os valores empenhados em 2008, 100% maiores que os valores de 2004.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

(em R$ milhões)

Saneamento	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	2.607	3.274	3.818	4.329	5.225	19.253

Fonte: Siafi e Dest

Apresenta-se a seguir as despesas empenhadas referentes às subfunções da função Ciência e Tecnologia, que correspondem a 52% dos valores empenhados na função, merecendo destaque a subfunção "Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia" que foi responsável por 32,6% dos valores empenhados. A tabela apresenta, ainda, as despesas empenhadas nas subfunções da Ciência e Tecnologia executadas em outras funções.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Ciência e Tecnologia por Subfunções		Execução das Subfunções de Ciência e Tecnologia em Outras Funções		Total das Subfunções de Ciência e Tecnologia	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Ciência e Tecnologia	2.723	96,8	1.261	84,6	3.985	92,6
571 Desenvolvimento Científico	*876*	*99,2*	*491*	*72,7*	*1.367*	*87,7*
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	*1.707*	*97,0*	*546*	*90,1*	*2.254*	*95,2*
573 Difusão do Conh. Científico e Tecnológico	*140*	*82,7*	*224*	*106,7*	*364*	*96,0*
Outras Subfunções	2.502	92,6	-	-	-	-
Total	**5.225**	**94,8**	**-**	**-**	**-**	**-**

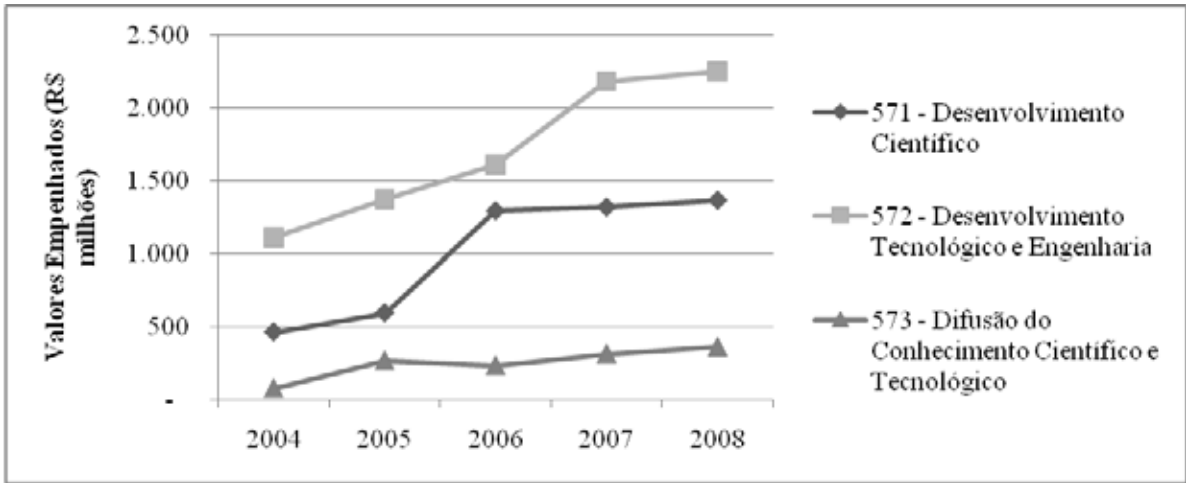
Fonte: Siafi e Dest

Notas: % = Empenhado / Dotação Autorizada

Em "Outras Subfunções", responsável por 47,9% dos empenhos, as subfunções que possuem maiores dotações são "Administração Geral", R$ 1,15 bilhão, "Outras Transferências", R$ 461,6 milhões, e "Produção Industrial", R$ 382,6 milhões.

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores empenhados nas subfunções da função Ciência e Tecnologia nos últimos cinco anos. Observa-se que as três subfunções apresentaram aumento dos valores empenhados no período.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi

A seguir, apresenta-se a execução orçamentária dos programas associados à função Ciência e Tecnologia, selecionados conforme metodologia apresentada no item 4.3.

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Ciência e Tecnologia		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1388	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	1.625,4	98,4	122,5	99,9	1.747,9	98,5
1113	Nacional de Atividades Nucleares	999,3	95,4	-	-	999,3	95,3
0461	Promoção da Pesquisa e do Desenvolv. Científico e Tecnológico	644,5	94,5	-	-	644,5	94,5
0460	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação	588,1	101,2	-	-	588,1	101,2
0464	Nacional de Atividades Espaciais - PNAE	209,4	78,9	3,7	98,7	213,1	79,2
0471	Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolv. Social	238,2	88,7	0,1	100,0	238,3	88,7
1430	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	88,7	58,1	2,9	19,9	91,7	54,8
1122	Ciência, Tecnologia e Inovação Aplicadas aos Recursos Naturais	58,8	97,1	-	-	58,8	97,1
0473	Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	21,6	78,2	-	-	21,6	78,2
1421	Meteorologia e Mudanças Climáticas	18,2	98,4	-	-	18,2	98,4
Total		**4.492,2**	**94,5**	**129,2**	**90,6**	**4.621,5**	**94,4**

Fonte: Siafi e Dest

Não há resultado apurado em 63,41% dos indicadores dessa função; entretanto, os três programas com maior materialidade orçamentária, que correspondem a mais de 50% da dotação da função, possuem pelo menos um indicador com índices apurados.

O programa "Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE" possui sete indicadores, mas apenas um apresentou índice registrado no SIGPlan, sendo que esse resultado, segundo informações do MCT, corresponde ao apurado no ano de 2007, visto que os valores de 2008 ainda não estavam disponíveis.

O "Programa Nacional de Atividades Nucleares" possui seis indicadores e todos foram apurados; entretanto apenas 2 apresentaram resultados acima da meta, sendo que em relação a um deles, "Tempo Médio para a Coleta de Rejeitos", o MCT informou ter ocorrido distorção do valor apurado, devido à alteração significativa ocorrida no processo de coleta desses rejeitos.

O programa “Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico” possui cinco indicadores,quatro com índices apurados, todos com resultados acima da meta. Segundo o MCT, os resultados dos indicadores desse programa são reflexos da qualidade da pesquisa e da produção científica no país, salientando que, à medida que os indicadores melhoram, há indicação de quanto esforço foi despendido para melhorar as condições de pesquisa no país.

A partir da análise realizada acima, observa-se a necessidade de melhorias na administração da Lei de Informática, especialmente no que diz respeito ao acompanhamento e controle, tanto da fruição da renúncia pelas empresas beneficiárias, quanto dos investimentos em P&D exigidos como contrapartida para a renúncia. Assim, o presente relatório apresenta recomendações no capítulo 8 referentes a essa questão.

Ações do controle externo

Dentre os trabalhos realizados pelo TCU na área de ciência e tecnologia no ano de 2008, um pode ser destacado pela relevância de seus achados.

O trabalho foi consubstanciado no TC-008.848/2006-3, que deu origem ao Acórdão nº 3.081/2008 – Plenário, e trata de auditoria realizada na Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, na Secretaria Técnica dos Fundos Setoriais do Ministério da Ciência e Tecnologia e na Secretaria do Tesouro Nacional com o objetivo de avaliar a gestão dos fundos setoriais de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, quanto às questões referentes à sua estruturação, desempenho, transparência, pagamento de taxas de administração e despesas operacionais e vinculação das receitas.

Verificaram-se como principais achados: a existência de contingenciamento orçamentário dos créditos consignados aos fundos setoriais, o que impede o uso de cerca de metade da arrecadação desses fundos, uma vez que menos de 40% da arrecadação anual dos fundos setoriais era efetivamente utilizada, sendo que parte dessa utilização ainda era comprometida com o pagamento de despesas operacionais e taxas de administração; dificuldade em reverter a tendência de acumulação de saldos, já que o uso de recursos de exercícios anteriores exigiria orçamento com fonte de receita apropriada, não sendo possível que tais créditos fossem consignados no orçamento, sem que as receitas do próprio exercício fossem plenamente utilizadas; baixo desempenho do fundo, o que realça a necessidade de melhor estruturação contábil do FNDCT, haja vista as deficiências detectadas quanto à segregação das receitas e as dificuldades encontradas pelos próprios órgãos gestores em demonstrar a disponibilidade total de cada fundo.

Foram proferidas as seguintes determinações: seja mantida a proporcionalidade prevista legalmente entre despesas finalísticas e não finalísticas; sejam estabelecidas normas e procedimento para a adequada programação e registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária e financeira dos fundos de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico integrantes do FNDCT; sejam estabelecidos mecanismos que permitam evidenciar as áreas de interesse de cada ação financiada e os recursos financeiros que suportam a despesa correspondente; seja suspenso o mecanismo de internalização de recursos, em quaisquer de suas modalidades, em razão de tal procedimento carecer de respaldo legal e provocar distorções nas informações contábeis relativas à execução do FNDCT, com prejuízo para a transparência de sua gestão e para o controle e regularidade da aplicação dos recursos correspondentes.

Renúncia Tributária – Lei nº 8.248/1991 (Lei de Informática)

A renúncia tributária concedida no âmbito da Lei nº 8.248, de 23/10/1991 – Lei de Informática –, atingiu o montante de R$ 2,76 bilhões em 2007, tendo sido objeto de trabalhos realizados pelo TCU no âmbito dos processos TC-015.237/2005-0, TC-012.901/2006-9 e TC-024.171/2007-0.

A renúncia incide sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e sua administração compete à Secretaria de Política de Informática do Ministério de Ciência e Tecnologia – Sepin/MCT. Para usufruir do benefício tributário, a contrapartida exigida pela lei é que as empresas de desenvolvimento e produção de bens e serviços de informática invistam, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento – P&D em tecnologia da informação – TI, 5% de seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização dos bens e serviços de informática incentivados na forma da lei. Para se chegar à base de cálculo da contrapartida, devem ser consideradas as deduções do **caput** do art. 11 da lei, bem como as reduções dos §§ 6º e 7º.

É necessário ressalvar que, embora este relatório se refira-se às contas do exercício de 2008, os dados compreendem, em sua maioria, o período entre 2002 e 2007. A limitação dá-se em virtude do disposto no art. 33 do Decreto nº 5.906, de 26/9/2006, segundo o qual as empresas beneficiárias têm até o dia 31 de julho de cada exercício para apresentar os relatórios demonstrativos do cumprimento das obrigações estabelecidas para fruição da renúncia no exercício anterior. Desse modo, os dados referentes ao exercício de 2008 somente estarão disponíveis ao MCT no segundo semestre de 2009, quando, então, poderá ser iniciada a sua análise e consolidação.

Ademais, os valores efetivos das renúncias de receitas que compõem o "Demonstrativo dos Gastos Tributários – DGT", elaborado anualmente pela RFB e utilizado como fonte de dados para este trabalho, somente são consolidados no segundo exercício após a sua fruição, de modo que os valores efetivamente renunciados em 2008 serão apresentados no início de 2010. Essa defasagem temporal dá-se em razão da grande quantidade e pulverização das fontes dos dados que integram o DGT, bem como da complexidade que envolve a sistematização desses dados.

Apesar de a RFB disponibilizar o valor estimado da renúncia para cada exercício, percebe-se que os valores estimados apresentam uma diferença considerável em relação aos efetivos, conforme quadro abaixo. Desse modo, as séries produzidas nesta seção levam em conta somente os dados efetivos que já foram levantados, o que ainda não ocorreu com os dados referentes ao exercício de 2008.

Valores da Renúncia Tributária – Lei nº 8.248/1991

(em R$ milhões)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estimado	1.450,00	1.530,00	823,02	1.369,06	1.775,73	1.886,84	1.942,60
Efetivo	732,9	961,67	934,63	1.300,84	2.038,48	2.755,40	(*)
Variação (%)	-49%	-37%	14%	-5%	15%	46%	-

(*) Valor ainda não apurado pela RFB

Fonte: RFB, "Demonstrativo de Benefícios Tributários", 2002 a 2008.

Valores efetivos da renúncia tributária e da contrapartida

Em 2007 o valor efetivamente renunciado alcançou o montante de R$ 2,76 bilhões, o que equivale a 62% da execução orçamentária na função ciência e tecnologia, como demonstra o quadro abaixo:

Valores Efetivos

(em R$ milhões)

Exercício	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Execução Orçamentária – Função Ciência e Tecnologia (A)	1.507	1.993	2.980	3.491	4.007	4.465
Renúncia Efetiva – Lei de Informática (B)	734	962	935	1.301	2.038	2.755
B/A (%)	49%	48%	31%	37%	51%	62%

Fontes: TCU, "Relatório das Contas do Governo da República", exercícios de 2002 a 2007; Siafi; e RFB, "Demonstrativo de Gastos Tributários – Valores Efetivos", 2002 a 2007.

De acordo com os dados acima, de 2002 a 2007, a renúncia efetiva somou R$ 8,72 bilhões. Esse valor corresponde a 33% do total das despesas orçamentárias da União com P&D executadas no mesmo período, que somaram R$ 26,17 bilhões, de acordo com dados disponíveis no sítio do MCT. No entanto, as despesas da União com P&D englobam diversas áreas, como saúde, agricultura, meio ambiente, defesa, entre outros. Já a Lei de Informática tem como enfoque somente o setor de tecnologia da informação.

No que concerne à contrapartida da renúncia, ou seja, aos investimentos em P&D realizados pelas empresas beneficiárias, ressalta-se que está em sintonia com o programa de governo "Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico", cuja finalidade é promover o desenvolvimento científico e tecnológico do país, mediante o fortalecimento da pesquisa e da infra-estrutura técnico-científica e incremento da produtividade dos pesquisadores. De 2005 a 2007, os valores executados no programa foram os seguintes, em comparação aos aplicados na contrapartida:

Valores Aplicados em P&D

(em R$ milhões)

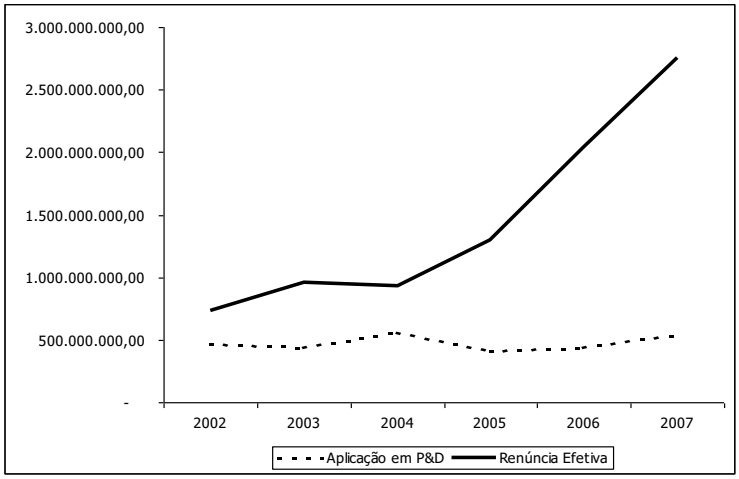
Exercício	2005	2006	2007
Despesas Orçamentárias Liquidadas – Programa 0461 (A)	1.020,18	1.501,77	1.402,15
Contrapartida da Lei de Informática (B)	406,65	428,66	536,80
Total	**813,30**	**1.930,43**	**1.938,95**

Fontes: Siafi Gerencial e Sepin/MCT

Verifica-se que os recursos oriundos da Lei de Informática aplicados em P&D, de 2005 a 2007, correspondem a 35% dos recursos orçamentários destinados a programa de governo com finalidade semelhante. No entanto, a exemplo das despesas executadas na função Ciência e Tecnologia, a execução de despesas no âmbito do programa abrange outras áreas além de tecnologia da informação.

De 2002 a 2007, os valores aplicados na contrapartida da renúncia, totalizaram R$ 2,8 bilhões. O gráfico a seguir compara a evolução do montante aplicado ao longo do período, que totalizou R$ 536,8 milhões em 2007, com o valor efetivamente renunciado:

Gráfico: Evolução das Renúncias de Receitas x Investimentos em P&D



Fontes: MCT e RFB

Como se pode observar, o crescimento da renúncia de IPI decorrente da Lei de Informática deu-se de modo mais acelerado que o dos investimentos em atividades de P&D. De 2002 a 2007, as aplicações em P&D passaram de R$ 461,3 milhões para R$ 536,8 milhões, apresentando um crescimento de 16%. Por sua vez, no mesmo período, a renúncia efetiva do IPI cresceu 276%, passando de R$ 732,9 milhões em 2002, para R$ 2,76 bilhões em 2007.

A base de cálculo para os investimentos em P&D é definida no art. 11 da Lei nº 8.248/1991, não sendo a mesma usada para estimar a renúncia, de modo que o montante renunciado não corresponde ao montante aplicado pelas empresas. Contudo, o cálculo da contrapartida dá-se com base no faturamento decorrente da comercialização dos bens e serviços sobre os quais incide a redução do IPI devido. Dessa forma, o aumento do faturamento desses bens e serviços deveria ser acompanhado do crescimento tanto da renúncia, como da contrapartida.

Deve-se levar em conta, no entanto, que, a partir de 2005, a Lei de Informática sofreu alterações, introduzidas pela Lei nº 11.077/2004, que contribuíram para o aumento da renúncia e para a diminuição da contrapartida exigida. Por um lado, aumentou-se o percentual da renúncia sobre o IPI, fixado em 95%, até 2014, para o setor de microinformática, e em 80% para os demais setores. Por outro lado, ampliaram-se as deduções incidentes sobre a base de cálculo dos investimentos em P&D (**caput** do art. 11 da Lei nº 8.248/1991), ao passo em que se reduziu o percentual a ser aplicado pelas empresas do setor de microinformática à metade do percentual exigido para as empresas dos demais setores.

Em que pese a redução do IPI pago pelas empresas beneficiárias, a arrecadação dos demais impostos federais pagos por elas aumentou. Os dados abaixo, informados pela Sepin/MCT, mostram o comportamento da renúncia em face dos demais tributos federais arrecadados, de 2002 a 2007. Ao final do período, para cada R$ 1,00 renunciado, em média R$ 1,88 foi pago em tributos e contribuições federais.

Renúncia IPI x Tributos e Contribuições Federais Pagas

(em R$ milhões)

Exercício	Renúncia IPI (A)	Tributos e Contribuições Federais Pagas (B)	Relação B/A
2002	732,90	1.080,00	1,47
2003	961,67	1.670,20	1,74

Exercício	Renúncia IPI (A)	Tributos e Contribuições Federais Pagas (B)	Relação B/A
2004	934,63	2.899,20	3,10
2005	1.300,84	2.790,50	2,15
2006	2.038,48	2.768,20	1,36
2007	2.755,40	3.966,60	1,44
Total	**8.723,92**	**15.174,70**	**1,88**[(1)]

Fonte: Sepin/MCT.

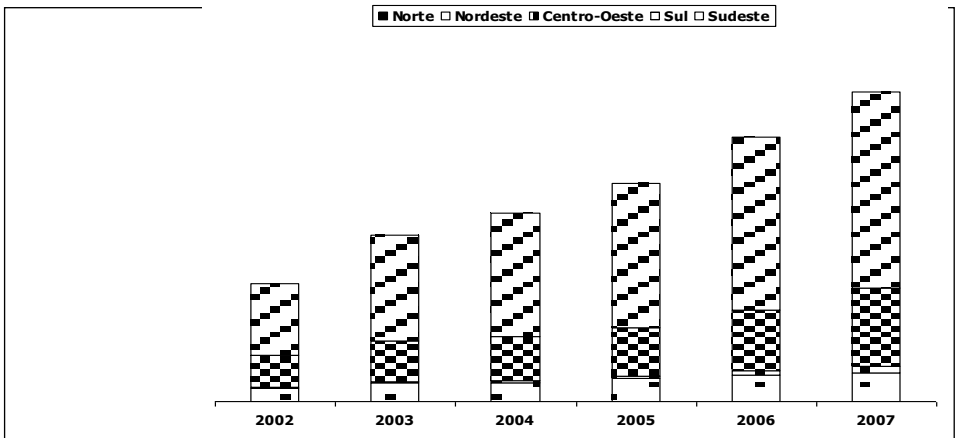
(1) Média dos anos anteriores

Efeitos regionalizados da renúncia

A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988. Nos termos dos arts. 43, § 2º, III, e 165, § 6º, da CF/1988, as renúncias de receitas tributárias devem ser utilizadas como instrumento para a consecução desse objetivo. Com relação à renúncia oriunda da Lei nº 8.248/1991, esse objetivo pode ser viabilizado por meio da distribuição equitativa entre as regiões brasileiras: i) dos produtos incentivados, produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico – PPB, nos termos do art. 4º, § 1º, C, da Lei; ii) das empresas beneficiárias da renúncia; iii) das atividades de P&D financiadas com os investimentos realizados pelas empresas beneficiárias.

Quanto à distribuição regional dos produtos incentivados, o gráfico a seguir evidencia que, de 2002 a 2007, embora o número de produtos tenha aumentado de 585 para 1.540, a proporção deles em cada região praticamente não se alterou. A maior parte dos produtos situa-se na Região Sudeste, que apresentou um aumento de 174% no número dos produtos incentivados entre 2002 e 2007. Na Região Sul, o crescimento no período foi de 153%. Na Região Nordeste, a quantidade de produtos incentivados aumentou em 116% entre 2002 e 2007; porém, a participação dessa região no total dos produtos incentivados permaneceu baixa, em 9%. No Centro-Oeste, embora o número dos produtos tenha aumentado de 7 para 28, a sua representatividade no total manteve-se baixa, em torno de 2% em 2007.

Distribuição Regional dos Produtos Incentivados pela Lei n° 8.248/1991

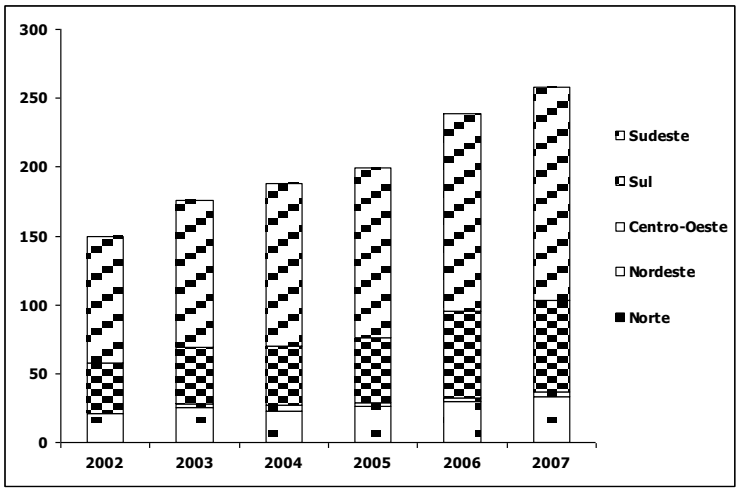


Produtos Incentivados (em unid.)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	585	**827**	**937**	**1087**	**1317**	**1540**
Sudeste	61%	64%	66%	66%	66%	63%
Sul	26%	24%	23%	22%	23%	25%
Centro-Oeste	1%	1%	1%	1%	2%	2%
Nordeste	11%	11%	10%	10%	10%	9%
Norte	0	0	0	0	0	0

Fonte: SEPIN/MCT

A falta de produtos incentivados na Região Norte é explicada, em grande parte, por haver legislação específica que trata do benefício fiscal concedido às empresas que produzem bens de informática na Zona Franca de Manaus – Decreto-Lei nº 288, de 28/2/1967; Lei nº 8.387, de 30/12/1991; Lei nº 11.077, de 30/12/1994; e Decreto nº 6.008, de 29/12/2006.

Distribuição das Empresas Beneficiárias da Lei n° 8.248/1991



Fonte: SEPIN/MCT

Nos dois gráficos apresentados acima, percebe-se a concentração dos beneficiários diretos da renúncia na Região Sudeste, seguida da Região Sul. De 2002 a 2007, o número de empresas passou de 150 para 258, sendo que em torno de 85% delas concentravam-se nas duas regiões. De acordo com dados do IBGE referentes ao PIB, nesse mesmo período a Região Sudeste e a Região Sul concentraram 73% da riqueza produzida no país. Por outro lado, as Regiões Nordeste e Centro-Oeste, cuja participação no PIB correspondeu a 22% no mesmo período, tiveram em média 14% das empresas beneficiadas pela Lei de Informática no mesmo período.

Mesmo quando os dados são substituídos por valores financeiros – dos recursos renunciados e do faturamento decorrente da comercialização dos produtos incentivados –, a sua distribuição apresenta o mesmo perfil, concentrando-se nas regiões mais desenvolvidas do país. Vislumbra-se, pois, que a participação das diversas regiões brasileiras, no que diz respeito aos beneficiários diretos da renúncia, manteve-se praticamente inalterada no período em tela, contrariando a determinação constitucional de que as renúncias de receitas contribuam para a redução das desigualdades regionais.

Quanto aos beneficiários da contrapartida exigida pela lei para fruição da renúncia, aqui designados como "beneficiários indiretos", a Lei de Informática estabelece mecanismo que concorre para o alcance da determinação constitucional. No art. 11, § 1º, II, da lei, determina-se que, do total a ser investido em atividades de P&D, no mínimo 0,8% deverá ser aplicado por meio de convênios em centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino situados nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus. Além dessa forma de investimento, o art. 11 da lei prevê que os recursos deverão ser aplicados:

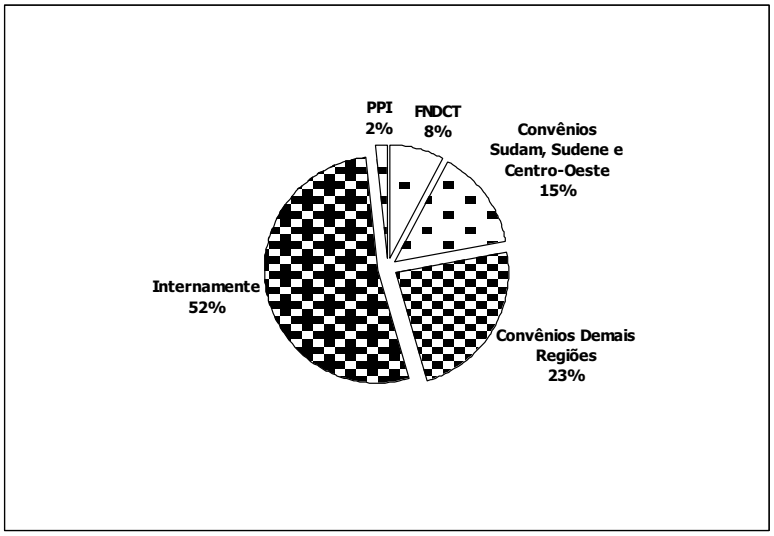
- mediante convênios com centros ou institutos de pesquisa ou ensino em localizadas nas demais regiões, no mínimo 1%;

- sob a forma de recursos financeiros aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, no mínimo 0,5%;
- internamente, em projetos desenvolvidos pela própria empresa.

O art. 25, § 3º, do Decreto nº 5.906/2006 permite, ainda, a aplicação de recursos financeiros nos programas e projetos considerados prioritários pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação – Cati. Atualmente, as empresas que optarem por essa modalidade de investimento, devem realizar depósito na conta corrente aberta para esse fim pela Fundação de Apoio à Capacitação em Tecnologia da Informação – FacTI, observando o disposto na Portaria MCT nº 178, de 23/3/2007.

De 2002 a 2007, de acordo com valores informados pela Sepin/MCT, foram investidos R$ 3,32 bilhões, distribuídos da seguintes maneira:

Investimentos em P&D (R$)



Fonte: Sepin/MCT

Apesar de os valores investidos em P&D aumentarem ao longo do tempo, a sua distribuição entre os tipos de investimento, em termos percentuais, pouco variou de 2002 a 2007. A proporção entre eles mantém-se próxima à apresentada no gráfico acima durante todo o período analisado.

Como se observa, mais da metade dos investimentos é aplicada internamente pelas empresas. Como a maior parte das empresas localiza-se nas regiões Sul e Sudeste, pode-se concluir que o mesmo ocorre com os investimentos em atividades de P&D. Há, pois, uma coincidência entre a concentração das empresas beneficiadas diretamente pela renúncia tributária e a dos beneficiários da contrapartida exigida, que, como visto, não atende satisfatoriamente ao objetivo constitucionalmente previsto de redução das desigualdades regionais.

Em relação aos recursos aplicados no FNDCT, a sua gestão é feita juntamente com recursos de outras fontes aplicados no Fundo, pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (Lei nº 11.540, de 12/11/2007, art. 7º), que administra a sua aplicação em diversos projetos por todo o país. Desse modo, não há como especificar a destinação exata dos recursos oriundos da Lei de Informática investidos no FNDCT.

Ações de controle sobre a renúncia

- Órgão gestor da renúncia – Sepin/MCT

De acordo com o art. 33 do Decreto nº 5.906/2006, as empresas beneficiadas pela renúncia decorrente da Lei de Informática deverão encaminhar, até o dia 31 de julho de cada ano, os relatórios demonstrativos (RD) do cumprimento das obrigações estabelecidas no decreto. Deverão ser incluídas nos RD informações descritivas das atividades de P&D previstas no projeto elaborado e os respectivos resultados alcançados. De 2002 a 2007, o fluxo dos RD entregues à Sepin/MCT deu-se da seguinte maneira, segundo dados fornecidos pela própria Secretaria:

Relatórios Demonstrativos

Situação	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RD não Apresentados (1) (2)	15	27	30	60	62	37
RD Apresentados (1)	172	206	226	235	273	308
RD Analisados sem restrição	60	84	147	163	274	309
RD Analisados com ressalvas	112	122	79	72	-	-
Total (3)	**187**	**233**	**256**	**295**	**335**	**343**

Fonte: Sepin/MCT

(1) Os RD não apresentados e os RD apresentados referem-se ao ano-base imediatamente anterior ao exercício indicado. Por exemplo, a quantidade de RD apresentados em 2003 diz respeito aos RD referentes ao ano-base de 2002, isto é, à renúncia fruída e aos investimentos em P&D realizados em 2002.

(2) As empresas que não apresentaram os RDs poderão estar em mais de um exercício subsequente.

(3) Total - representa a quantidade de empresas que estavam habilitadas à fruição do benefício no ano-base.

No exercício em que são entregues, os RD passam por uma análise preliminar, voltada para a coleta de dados gerenciais e verificação de conformidade ao Roteiro de Apresentação de Relatórios Demonstrativos, elaborado pela Sepin/MCT. Após essa análise, os RD são analisados no mérito, em conformidade com a legislação vigente. Caso haja contestações, passam por outra análise, o que ocorre, novamente, se for interposto recurso administrativo. No que tange aos dados acima, os RD Analisados referem-se àqueles que passaram pela análise do mérito, antes da apresentação de contestações e recursos administrativos.

De acordo com as informações prestadas pela Sepin/MCT (Nota MCT/SEPIN/CGTE/DIPD nº 02/2009, de 20/4/2009), os RD referentes aos anos-base 2004 e 2005, apresentados em 2005 e 2006, respectivamente, já foram analisados em conformidade com o Decreto nº 5.906/2006. Desses, já foram apresentadas 79 contestações para o ano-base 2004 e 67 para o ano-base 2005. Os RD relativos aos anos-base 2006 e 2007 já tiveram uma análise preliminar, mas somente serão analisados nos anos de 2009 e 2010.

Verifica-se, pois, uma defasagem de, pelo menos, três exercícios entre a fruição do benefício tributário e a análise de sua conformidade com a legislação aplicável. Essa defasagem, conforme sustentado pela Sepin/MCT, decorre da carência de pessoal especializado para realizar a tarefa, e acaba por comprometer a efetividade do acompanhamento e controle da renúncia, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das condições impostas pela lei.

Nos casos em que não houve a não realização total ou parcial dos investimentos em P&D, até 31/12/2003, o art. 37 do Decreto nº 5.906/2006 possibilita às empresas devedoras requerer o parcelamento do débito. A dívida deve ser acrescida de juros e pode ser dividida em até 48 parcelas mensais. Na hipótese de uma parcela não ser paga, o parcelamento será revogado e será cancelada a concessão de redução do IPI que originou as obrigações de investimento em P&D. Em 2007 e 2008, foi aprovado o parcelamento de débitos no valor total de R$ 21,31 milhões, por 52 empresas. Dessas, vinte solicitaram o parcelamento em 48 vezes, num total de R$ 12,41 milhões, e 27 empresas quitaram suas dívidas em apenas uma parcela, totalizando R$ 8,27 milhões pagos nos dois exercícios. Ao final de 2008, ainda restava um saldo a ser pago pelas empresas de R$ 9,23 milhões.

Secretaria da Receita Federal do Brasil

No que tange à fiscalização tributária, conforme registros na base de dados de sistemas da RFB, no período de 2002 a 2008 foram realizadas 245 fiscalizações, 68 procedimentos de revisão de declaração, além de 269 diligências, junto a 213 pessoas jurídicas beneficiárias do incentivo fiscal decorrente da Lei de Informática. Essas fiscalizações resultaram em crédito tributário lançado de ofício no montante de aproximadamente R$ 1,1 bilhão, conforme tabela abaixo. No entanto, a RFB alegou que não é possível determinar a parcela dessas autuações que decorre exclusivamente de descumprimento das condições para fruição dos benefícios.

Ações de Controle da RFB em relação às Empresas Beneficiárias

Ano	Fiscalização			Revisão de Declaração		Contribuinte Autuado
	Com Exame	Com Resultado	Crédito (R$)	Quantidade	Crédito (R$)	
2008	57	39	138.154.306	9	8.344.450	39
2007	47	35	415.364.104	6	15.164.933	35
2006	36	33	64.553.051	8	29.350.815	33
2005	35	24	52.757.976	6	3.044.825	24
2004	26	22	206.439.853	7	189.085	22
2003	24	16	163.206.321	21	18.718.606	16
2002	20	14	19.984.606	11	1.846.717	14
Total	**245**	**183**	**1.060.460.217**	**68**	**76.659.431**	**183**

Fonte: RFB - Informações prestadas por meio do Ofício RFB/Gabin nº 123/2009, de 19/2/2009, enviado como resposta ao Ofício nº 601/2008-TCU/SEMAG-2DT, de 9/12/2008.

Tribunal de Contas da União

Em 2005 foi realizado Acompanhamento na Sepin/MCT – TC-013.237/2005-0, com a finalidade de analisar a renúncia decorrente da Lei de Informática, do qual resultou o Acórdão nº 1.549/2007 – Plenário. Na decisão, várias determinações foram feitas à Sepin/MCT, tendo em vista a constatação de diversas irregularidades verificadas no processo de concessão e administração da renúncia e dos recursos oriundos de sua contrapartida.

O trabalho de Acompanhamento teve ainda outros dois desdobramentos: o TC-012.901/2006-9 e o TC-024.171/2007-0. O primeiro, ainda em análise, trata de representação, convertida em tomada de contas especial pelo Acórdão nº 2.484/2007 – Plenário, em razão de irregularidade do sistema para captação de dados das empresas incentivadas pela Lei de Informática – Captadados. O segundo, que também ainda está em fase de instrução, cuida de representação acerca de possível

ilegalidade decorrente da publicação da Portaria MCT nº 178/2007, bem como do convênio firmado entre a Sepin/MCT e a FacTI.

4.3.15 Função Agricultura

A atuação governamental na área de agricultura encontra suas diretrizes definidas no Título VII, Capítulo III, da Constituição Federal, que trata da política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

Execução orçamentária

A dotação autorizada para a função Agricultura em 2008 foi de R$ 15,4 bilhões, dos quais foram empenhados R$ 9,8 bilhões, em torno de 64%. O principal órgão executor dos programas vinculados a essa função foi o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa. Tiveram grande participação, também, as instituições federais que operacionalizam as ações do órgão orçamentário "Operações Oficiais de Crédito". O Orçamento de Investimento, executado por companhias de abastecimento de Minas Gerais e São Paulo, teve pequena participação nessa função, com dotação autorizada de apenas R$ 12 milhões.

As unidades orçamentárias que mais executaram ações de Agricultura, em volume de empenhos orçamentários, foram "Recursos sob a Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional", com R$ 2,3 bilhões, "Recursos sob Supervisão do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé/Mapa" com R$ 2,2 bilhões, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com R$ 2 bilhões, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, com R$ 1,3 bilhão, e Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, com R$ 1 bilhão. Juntas, essas unidades orçamentárias responderam por 91% da dotação total.

Na tabela a seguir, consta a execução orçamentária da função Agricultura nos últimos cinco anos. Observa-se, em 2008, uma reversão da tendência de crescimento nos valores empenhados nos anos anteriores. A redução dos valores empenhados em 2008, em relação a 2007, foi de 14%. Essa redução, na prática, é ainda maior se considerada a inflação em 2008 de 5,9% (IPCA) ou de 9,8% (IGPM).

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Agricultura	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	7.638	8.328	10.149	11.345	9.773	47.233
OI	4	4	5	5	5	23
Total	**7.642**	**8.332**	**10.154**	**11.350**	**9.778**	**47.256**

Fonte: Siafi e Dest

No quadro abaixo, são apresentados os valores empenhados por subfunções. As subfunções da função Agricultura corresponderam a 42,5% do total executado nessa função. Dessas, destacam-se a subfunção "Promoção da Produção Vegetal", com R$ 2,2 bilhões em empenhos, totalizando quase 90% da dotação autorizada, e a subfunção "Abastecimento", com R$ 1,1 bilhão empenhado e execução de apenas 35% do autorizado. Essas duas subfunções representaram 33% do total empenhado na função Agricultura.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção		Execução da Função Agricultura por Subfunções		Execução das Subfunções de Agricultura em Outras Funções		Total das Subfunções de Agricultura	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Agricultura		4.158	60,8	601	68,5	4.759	61,7
601	*Promoção da Produção Vegetal*	*2.196*	*89,6*	*17*	*72,9*	*2.213*	*89,4*
602	*Promoção da Produção Animal*	*116*	*55,5*	*-*	*-*	*116*	*55,5*
603	*Defesa Sanitária Vegetal*	*42*	*88,1*	*-*	*-*	*42*	*88,1*
604	*Defesa Sanitária Animal*	*138*	*56,0*	*-*	*-*	*138*	*56,0*
605	*Abastecimento*	*1.061*	*35,1*	*103*	*74,9*	*1.164*	*36,9*
606	*Extensão Rural*	*2*	*97,6*	*347*	*59,6*	*350*	*59,8*
607	*Irrigação*	*603*	*70,2*	*134*	*99,6*	*737*	*74,2*
Outras Subfunções		5.620	65,7	-	-	-	-
Total		**9.778**	**63,5**	**-**	**-**	**-**	**-**

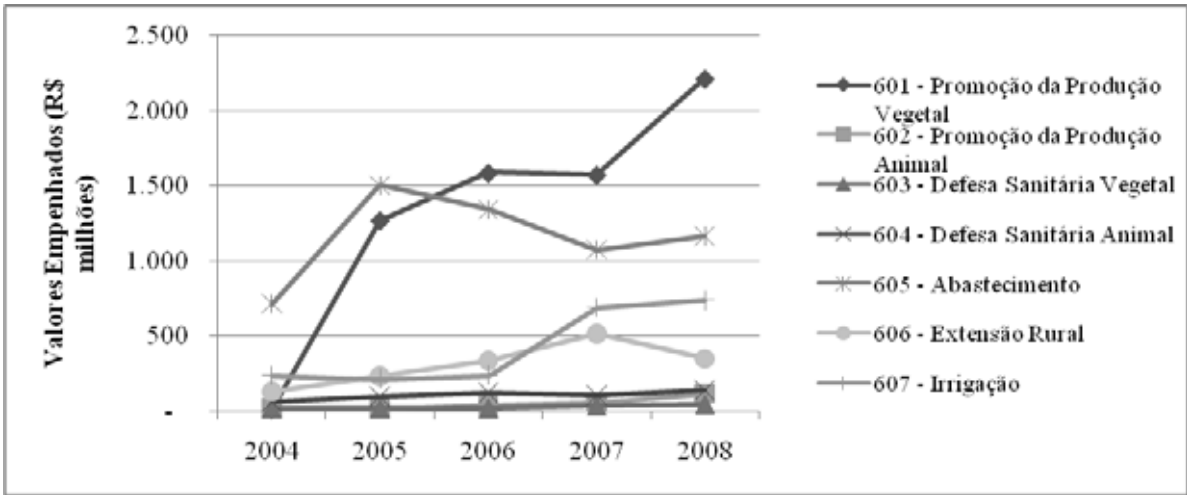
Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = Empenhado / Dotação Autorizada

Em relação às outras subfunções, destacam-se "Outros Encargos Especiais", com R$ 2,5 bilhões, relacionada majoritariamente a financiamentos e equalizações de juros dos programas "Abastecimento Agroalimentar" e "Agricultura Familiar" (analisada na função Organização Agrária), e "Administração Geral", com execução de R$ 2,4 bilhões. Juntas, essas subfunções representaram 50% dos recursos empenhados na função Agricultura.

O gráfico abaixo demonstra a evolução da execução orçamentária das subfunções típicas da agricultura nos últimos cinco anos, com destaque para o crescimento significativo (41%), em 2008, do volume de recursos aplicados na subfunção "Promoção da Produção Vegetal", identificada em quase sua totalidade com as linhas de financiamento do café (Funcafé). Concorreu para este crescimento, além do aumento da dotação orçamentária, a oferta de melhores condições nos financiamentos, tendo em vista o alongamento de prazos e a redução de taxas de juros das linhas de crédito.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária (despesa empenhada) dos programas associados à função Agricultura, conforme metodologia apresentada no item 4.3. Nota-se, como

visto na subfunção "Abastecimento", a baixa execução em relação à dotação autorizada do programa "Abastecimento Agroalimentar", em torno de 40,4%. Segundo o Mapa, em 2008, não foram necessárias grandes intervenções governamentais no mercado agropecuário, o que resultou em menor execução das ações "Formação de Estoques Públicos" e "Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários".

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Agricultura		Demais Funções		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0352	Abastecimento Agroalimentar	2.268,0	40,4	-	-	2.268,0	40,4
0350	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	2.239,3	87,7	-	-	2.239,3	87,7
0379	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	608,6	70,4	0,1	0,8	608,6	69,5
6003	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	410,0	66,0	-	-	410,0	66,0
1409	Desenvolvimento da Agroenergia	51,4	88,6	259,3	49,6	310,8	53,5
1156	Pesquisa e Desenvolvimento para a Competitividade e Sustentabilidade do Agronegócio	249,9	92,8	-	-	249,9	92,8
0357	Segurança da Sanidade na Agropecuária	134,0	52,7	-	-	134,0	52,7
0365	Minimização de Riscos no Agronegócio	190,9	91,7	1,1	9,1	192,0	87,2
1342	Desenvolvimento Sustentável da Pesca	113,1	58,0	-	-	113,1	58,0
0356	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	65,5	92,1	-	-	65,5	92,1
0360	Gestão da Política Agropecuária	42,2	84,4	-	-	42,2	84,4
1343	Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura	29,2	74,8	-	-	29,2	74,8
1344	Gestão da Política Aqüícola e Pesqueira	21,6	62,4	-	-	21,6	62,4
0362	Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	17,6	61,6	-	-	17,6	61,6
1442	Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio	18,8	76,2	-	-	18,8	76,2
0375	Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	13,1	81,7	2,1	91,1	15,2	82,9
1161	Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial para a Inserção Social	14,7	96,4	-	-	14,7	96,4
1437	Desenvolvimento do Agronegócio no Comércio Internacional	3,2	78,6	-	-	3,2	78,6
Total		**6.491,1**	**59,5**	**262,6**	**47,9**	**6.753,7**	**58,9**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = Empenhado / Dotação Autorizada

Ações do controle externo

Com o objetivo de avaliar as políticas públicas para a adaptação da agropecuária frente a um cenário de mudanças climáticas, unidades do TCU no DF, MS e RS realizaram auditoria (TC-026.133/2008-7) mediante a qual foi apurada a existência de deficiências na identificação dos riscos advindos das mudanças climáticas e, consequentemente, no mapeamento das vulnerabilidades do território brasileiro a tais mudanças, com prejuízo para o planejamento das políticas públicas necessárias ao enfrentamento da questão.

Apurou-se, também, que a ação governamental para o setor ainda é incipiente, no que tange ao enfrentamento dos problemas decorrentes das mudanças climáticas, e que há insuficiência na comunicação dos resultados dos estudos e pesquisas agropecuárias para os elaboradores de políticas públicas e para os setores produtivos. Verificou-se, ainda, falta de coordenação das ações governamentais e de integração e articulação entre os vários atores do setor. O relatório da auditoria está em fase de elaboração.

Despesas com irrigação

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

I - vinte por cento na Região Centro-Oeste;

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

No quadro a seguir são evidenciados por região, em 2008, o orçamento e a sua respectiva execução na subfunção "Irrigação":

Dotação e execução na subfunção Irrigação – Exercício de 2008

(em R$ milhares)

Região	PLOA	%	Dotação Inicial	%	Dotação Inicial + Créditos	%	Despesa Realizada*	%
Centro-Oeste	27.265	**5**	161.274	**19**	162.814	**16**	39.451	**5**
Nacional**	53.367	**9**	51.301	**6**	52.867	**5**	49.535	**7**
Nordeste***	383.989	**64**	447.919	**53**	562.700	**57**	499.198	**68**
Norte	113.500	**19**	164.634	**19**	181.719	**18**	117.508	**16**
Sudeste	19.200	**3**	17.956	**2**	31.119	**3**	31.098	**4**
Sul		**0**	1.716	**0**	1.716	**0**		**0**
Total	597.321	**100**	844.800	**100**	992.935	**100**	736.790	**100**

Fonte: Vol.1 das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual- PLOA 2008 e Balanço Geral da União – Volume II

Nota: * Corresponde às Despesas Liquidadas somadas aos Restos a Pagar Não-Processados. **Projetos não direcionados a regiões específicas na LOA. *** Inclui Orçamento de Investimentos no valor executado de R$ 134.086.017,00 e autorizado de R$ 134.605.088,00.

No que se refere ao atendimento do disposto no inciso I do art. 42 do ADCT, verifica-se que, no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA encaminhado ao Congresso Nacional foram previstos para a região Centro-Oeste apenas 5% dos recursos alocados à subfunção "Irrigação". No âmbito do Congresso Nacional, tal montante foi bastante ampliado, aproximando-se do mínimo constitucional com 19% da dotação total aprovada. Isto se deu, segundo o Ministério da Integração Nacional, graças à atuação junto ao relator do referido projeto de lei para a inclusão de emenda genérica para o Centro-Oeste. Na execução, entretanto, verifica-se que os recursos direcionados à região atingiram apenas 5% do total aplicado.

Quanto ao inciso II do mesmo artigo, ou seja, a aplicação na região Nordeste de no mínimo 50% dos recursos destinados à irrigação, verificou-se o atendimento do mínimo constitucional, em todas as fases orçamentárias. Cabe ressaltar, no entanto, que a dotação inicial aprovada na LOA não teria alcançado o limite mínimo caso fossem considerados apenas os recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, a cargo do Ministério da Integração Nacional.

Em 2008, ocorreu a primeira inclusão de despesas do Orçamento de Investimento na subfunção "Irrigação", desde a Emenda Constitucional nº 4/2004. Os recursos executados pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf, no montante de R$ 134 milhões, representaram em torno de um quinto do total aplicado em "Irrigação".

Na tabela a seguir é detalhada a execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social na subfunção "Irrigação" distinguindo-se o que foi efetivamente pago no exercício e a despesa inscrita em restos a pagar processados e não processados:

Execução* das despesas na subfunção Irrigação (OFSS) – exercício de 2008

(em R$ milhares)

Região	Valores Pagos	%	Restos a Pagar Processados	%	Restos a Pagar Não Processados	%	Despesa Realizada
Centro-Oeste		**0**	0	**0**	39.451	**100**	39.451
Nacional**	27.350	**55**	349	**1**	21.837	**44**	49.535
Nordeste	60.799	**17**	2.267	**1**	302.045	**83**	365.111
Norte	63.988	**54**	0	**0**	53.520	**46**	117.508
Sudeste	7.202	**23**	4	**0**	23.892	**77**	31.098
Sul		**0**	0	**0**		**0**	
Total	159.339	**26,5**	2.620	**0,4**	440.745	**73,1**	602.703

Fonte: Siafi e Balanço Geral da União – Volume II

*O percentual representa a relação do valor com a dotação orçamentária final

**Projetos não direcionados a regiões específicas na LOA

Verifica-se que, do total executado na subfunção em análise, 73% dos recursos não foram efetivamente liquidados, sendo inscritos em restos a pagar não processados, os quais são sujeitos a cancelamentos. No caso da região Nordeste, os recursos inscritos em restos a pagar não processados representaram 83% da despesa realizada. Já na região Centro-Oeste, ao final do exercício todos os recursos se encontravam nessa situação.

Nesse contexto, cabe ressaltar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional a PEC nº 48/2003, a qual pretende remeter ao Plano Diretor de Irrigação Regional o estabelecimento dos percentuais mínimos de aplicação a serem cumpridos.

Os fatos ensejam a consignação de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e de recomendação ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a exemplo do que foi realizado no âmbito das contas relativas ao exercício de 2007. A análise das alegações apresentadas às referidas recomendações do exercício anterior encontra-se no tópico 7 deste Relatório.

4.3.16 Função Organização Agrária

A atuação governamental, na área de organização agrária, encontra suas diretrizes definidas no Título VII, Capítulo III, da Constituição Federal, que trata da política fundiária e da reforma agrária.

Execução orçamentária

A dotação total autorizada na função Organização Agrária, em 2008, chegou a R$ 6 bilhões e sua execução alcançou 76% desse montante, ou seja, R$ 4,5 bilhões. As principais unidades orçamentárias nesta área foram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com execução de R$ 2,1 bilhões, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, com R$ 817 milhões. O Incra atuou, principalmente, na obtenção de imóveis para a reforma agrária e na implantação de infra-estrutura básica nos assentamentos; no entanto, foi responsável com mais R$

1,3 bilhão pela concessão de crédito às famílias assentadas, com recursos do orçamento das "Operações Oficiais de Crédito".

A tabela, a seguir, apresenta o empenhado na função Organização Agrária nos últimos cinco anos. Percebe-se que, apesar da redução de 7% ocorrida no último ano, no período de 2004-2008 houve um crescimento de 73% nessa função.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Organização Agrária	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	2.618	3.583	4.249	4.854	4.522	19.826
Total	**2.618**	**3.583**	**4.249**	**4.854**	**4.522**	**19.826**

Fonte: Siafi e Dest

O quadro seguinte apresenta o detalhamento da execução orçamentária por subfunções. A função Organização Agrária possui apenas duas subfunções típicas; no entanto, a subfunção "Colonização" não tem sido utilizada nos últimos anos, como será visto adiante. A subfunção "Reforma Agrária", com execução exclusiva na função Organização Agrária, respondeu por apenas 29% dos recursos desta. Dentre as outras subfunções, executadas na área, destacaram-se as seguintes: "Outros Encargos Especiais", com 38% da função; "Administração Geral", com 14%; e o conjunto "Extensão Rural", "Ordenamento Territorial", e "Abastecimento", com 16%.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

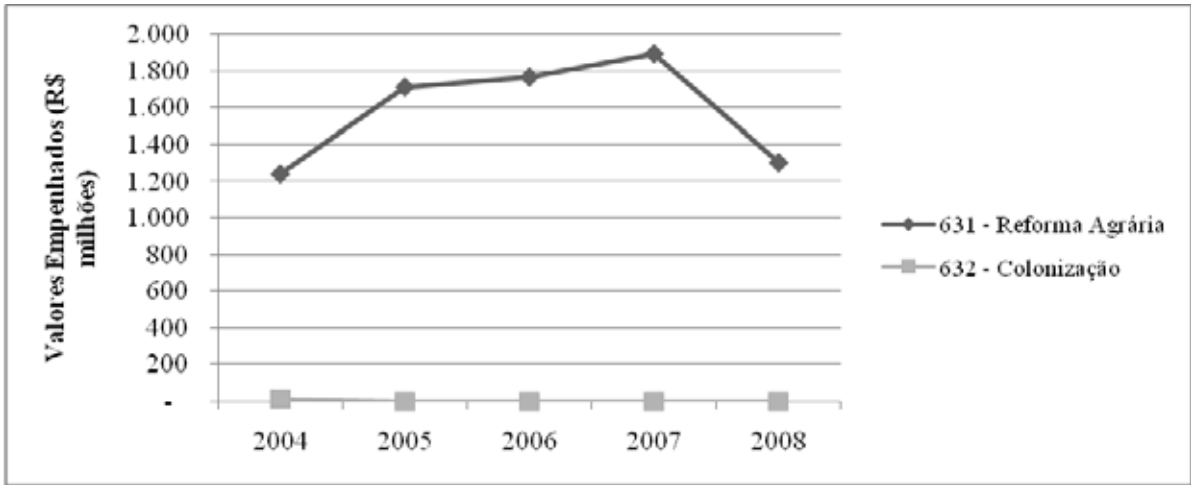
Subfunção	Execução da Função Organização Agrária por Subfunções		Execução das Subfunções de Organização Agrária em Outras Funções		Total das Subfunções de Organização Agrária	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Organização Agrária	1.306	62,2	-	-	1.306	62,2
631 Reforma Agrária	*1.306*	*62,2*	-	-	*1.306*	*62,2*
632 Colonização	-	-	-	-	-	-
Outras Subfunções	3.216	82,8	-	-	-	-
Total	**4.522**	**75,6**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % executado / dotação autorizada

No gráfico a seguir é apresentada a evolução da execução orçamentária nos últimos cinco anos nas duas subfunções típicas existentes. Note-se que a subfunção "Colonização" apenas teve execução registrada em 2004, com menos de 1% do montante total empenhado. Ressalta o gráfico também a redução, em 2008, de 31% dos recursos executados na subfunção "Reforma Agrária".

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Organização Agrária, conforme metodologia apresentada no item 4.3.

Execução Orçamentária dos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Organização Agrária		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0137	Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	1.793,5	90,6	-	-	1.793,5	90,6
0351	Agricultura Familiar – PRONAF	219,5	82,4	1.125,7	49,0	1.345,2	52,5
0135	Assentamentos para Trabalhadores Rurais	787,8	52,4	-	-	787,8	52,4
1427	Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar	331,3	59,5	-	-	331,3	59,5
1116	Crédito Fundiário	396,5	79,4	-	-	396,5	79,4
1334	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	252,8	84,7	-	-	252,8	84,7
0138	Gerenciamento da Estrut. Fundiária e Destinação de Terras Públicas	95,4	75,9	-	-	95,4	75,9
1350	Educação do Campo (PRONERA)	31,7	44,3	-	-	31,7	44,3
0139	Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	22,1	63,8	-	-	22,1	63,8
1120	Paz no Campo	10,4	70,1	-	-	10,4	70,1
Total		**3.941,0**	**73,7**	**1.125,7**	**49,0**	**5.066,7**	**66,3**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % Executado / Dotação Autorizda

O principal programa associado à função Organização Agrária foi "Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento", o qual foi responsável por 40% da função analisada. A principal ação deste programa é a concessão de crédito à famílias assentadas, com valor empenhado de R$ 1,3 bilhão. Os demais recursos, aplicados pelo Incra, foram utilizados, principalmente, em melhorias na infra-estrutura básica dos assentamentos.

O segundo maior programa – Agricultura Familiar –, também conhecido por Pronaf, está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e desta forma vinculado à função Organização Agrária. No entanto, 84% dos seus recursos foram executados na função Agricultura, e se referem a financiamentos para a agricultura familiar, bem como, à equalização de juros. Os demais recursos executados na função analisada foram aplicados em quase sua totalidade pelo MDA na aquisição de alimentos e no fundo garantia-safra (Lei nº 10.700/2003).

Em terceiro lugar, em volume de recursos, aparece o programa "Assentamentos para Trabalhadores Rurais", o qual diz respeito em quase sua totalidade à atuação do Incra na obtenção de imóveis rurais para reforma agrária.

Análise de indicadores

Tendo em vista que nenhum dos indicadores dos programas associados à função Organização Agrária foi informado no SIGPlan em 2008, analisaremos, a seguir, a meta física das principais ações dos três maiores programas dessa função.

Segundo dados do SIGPlan, no primeiro programa era prevista a concessão de crédito a 231.361 famílias, sendo informado o alcance de 179.942, equivalente a 78% do previsto inicialmente, fato esse justificado, segundo o Incra, pela homologação tardia de beneficiários e pelo aumento nos limites de concessão de crédito. No segundo programa, excetuando as operações especiais (financiamentos) as principais ações foram "Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar", com previsão de 244.431 toneladas e alcance de apenas 59.613, e "Contribuição ao Fundo Garantia-Safra", com previsão de 686.363 agricultores segurados e alcance de 558.606. Por fim, no terceiro programa, a ação de obtenção de imóveis rurais para reforma agrária previa a obtenção de 1.136.363 hectares de área, e a realização alcançada foi de 703.000.

Ações do controle externo

A reforma agrária e o ordenamento fundiário foram objeto de especial atenção do TCU ao longo de 2007 e 2008, tendo sido alçados à condição de temas de maior significância (TMS) nesse período. As fragilidades institucionais, associadas a uma série de problemas identificados pelo TCU, no âmbito dessas auditorias, serviram de exemplo para a análise da eficiência do setor público que consta do item 6 deste relatório.

4.3.17 Função Indústria

Competência constitucional

A atuação governamental na área da função Indústria deriva, direta ou indiretamente, do Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, que trata dos princípios gerais da atividade econômica.

Execução orçamentária

A dotação total autorizada para a função Indústria em 2008 foi de R$ 2,6 bilhões, constando apenas R$ 69 milhões no Orçamento de Investimentos, e sua realização foi de 89%, com R$ 2,3 bilhões empenhados. O quadro a seguir apresenta o volume de recursos empenhados nos últimos cinco anos na função. Apesar do alto percentual de realização em 2008, verifica-se que houve uma diminuição de 19% no total de recursos aplicados em relação ao ano anterior.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Indústria	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	1.549	1.495	2.067	2.821	2.279	10.211
OI	29	29	39	54	51	202
Total	**1.578**	**1.524**	**2.106**	**2.875**	**2.330**	**10.413**

Fonte: Siafi e Dest

A principal unidade orçamentária executora na função Indústria foi "Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento" – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, com 44% do total empenhado na função, totalizando R$ 1 bilhão. Essa unidade, vinculada ao órgão orçamentário "Operações Oficiais de Crédito", executou 98% da dotação autorizada.

Merecem destaque, também, pelo volume de recursos empenhados, as seguintes unidades orçamentárias: Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, com R$ 393 milhões; Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, com R$ 220 milhões; Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, com R$ 168 milhões; e Instituto Nacional da Propriedade Industrial – Inpi, com R$ 162 milhões. Em relação ao Orçamento de Investimento, destacou-se a Casa da Moeda do Brasil, com R$ 26 milhões executados.

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária, por subfunções, da função Indústria. Note-se que 84% dos recursos empenhados não foram executados em subfunções típicas, destacando-se a subfunção "Outros Encargos Especiais", relacionada aos financiamentos realizados pelo BNDES com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento, no montante de R$ 1 bilhão, e a subfunção "Administração Geral", com R$ 785 milhões, representando, respectivamente, 46% e 34% do executado na função Indústria.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Indústria por Subfunções		Execução das Subfunções de Indústria em Outras Funções		Total das Subfunções de Indústria	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Indústria	367	83,4	2.545	96,1	2.911	94,3
661 Promoção Industrial	*13*	*26,6*	*2.123*	*97,2*	*2.136*	*95,7*
662 Produção Industrial	*35*	*71,6*	*380*	*92,1*	*415*	*89,9*
663 Mineração	*68*	*90,3*	*13*	*98,8*	*80*	*91,5*
664 Propriedade Industrial	*5*	*65,0*	*-*	*-*	*5*	*65,0*
665 Normalização e Qualidade	*246*	*94,7*	*29*	*74,5*	*275*	*92,1*
Outras Subfunções	1.962	89,7	-	-	-	-
Total	**2.329**	**88,7**	**-**	**-**	**-**	**-**

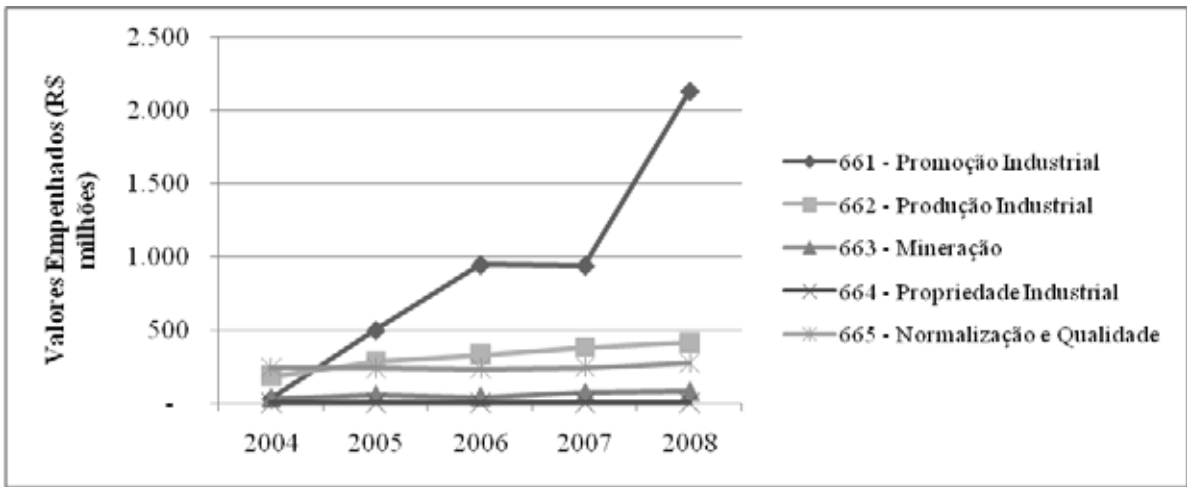
Fonte: Siafi e Dest

Nota: % Executado / Dotação Autorizada

Dentre as subfunções de Indústria, percebe-se que "Promoção Industrial" e "Produção Industrial" tiveram grande realização em outras funções. A primeira, que representou 73% do executado, no somatório das subfunções típicas, foi executada majoritariamente na função

Transporte e a segunda na função Ciência e Tecnologia. Das subfunções típicas executadas na função Indústria, destacou-se "Normalização e Qualidade", que se identifica com o programa executado pelo Inmetro. Veja-se a seguir o gráfico da evolução da execução orçamentária das subfunções típicas nos últimos cinco anos.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

A execução da subfunção "Promoção Industrial" tem-se identificado em quase sua totalidade, nos últimos anos, com a liberação de recursos para os financiamentos do programa "Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval", sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes. Em 2008, o volume de recursos empenhados nesse programa mais que dobrou, sendo 138% superior ao ano anterior.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Indústria, ordenada pelo volume de recursos empenhados, conforme metodologia apresentada no item 4.3.

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Indústria		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0390	Metrologia, Qualidade e Avaliação da Conformidade	392,4	95,1	-	-	392,4	95,1
1115	Geologia do Brasil	219,7	96,6	-	-	219,7	96,6
0393	Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual	162,1	95,3	0,9	94,8	163,0	95,3
0391	Mineração e Desenvolvimento Sustentável	111,8	93,5	-	-	111,8	93,5
0392	Pólo Industrial de Manaus	56,8	81,7	-	-	56,8	81,7
0758	Produção de Moeda e Documentos de Segurança	39,5	76,0	-	-	39,5	76,0
1020	Interiorização do Desenvolvimento da Área de Atuação da Suframa	23,8	16,0	-	-	23,8	16,0
0411	Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços	3,2	45,7	5,3	88,8	8,5	65,6
1069	Gestão da Política de Geologia, Mineração e Transformação Mineral	2,6	65,6	-	-	2,6	65,6
Total		**1.011,9**	**83,5**	**6,2**	**89,6**	**1.018,1**	**83,6**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % Executado / Dotação Autorizada

Verifica-se que os quatro primeiros programas vinculados à função Indústria possuem uma identidade institucional, respectivamente, com as seguintes unidades orçamentárias:Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro,Companhia de Pesquisa de

Recursos Minerais – CPRM, Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI e Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. Esses programas representaram, em média, mais de 90% do total de recursos empenhados por cada unidade.

Análise de indicadores

O programa "Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual", terceiro maior programa vinculado à função Indústria e executado pelo INPI, foi o único a apresentar a apuração dos indicadores em 2008. Dos índices apurados, apenas os que se referem aos prazos de "Análise de Contratos e Faturas de Tecnologia e de Concessão de Registro de Desenho Industrial" estiveram próximos ao esperado. De maneira geral, nesse programa, não houve o atingimento nos indicadores dos valores previstos para: prazos de "Concessão de Patentes e de Registro de Marcas" e crescimento do "Volume de Depósitos de Patentes de Invenção e de Modelo de Utilidade".

Tendo em vista que a análise dos indicadores dos programas restou prejudicada pela não-disponibilização dos mesmos, caberia, em substituição, a avaliação da execução física das principais ações dos programas vinculados à função Indústria. No entanto, na maioria dos programas, a ação com maior volume de recursos envolvidos foi "Gestão e Administração do Programa", à exceção do programa "Metrologia, Qualidade e Avaliação de Conformidade", cuja ação principal é "Controle Metrológico".

Essa ação, executada pelo Inmetro no valor de R$ 210 milhões, representou 54% do volume de recursos do programa, tendo como previsão a realização da verificação metrológica de 15 milhões de produtos. Segundo as informações disponibilizadas no SIGPlan, a quantidade de produtos verificados foi de 20,2 milhões.

4.3.18 Função Comércio e Serviços

Competência constitucional

A atuação governamental na área de comércio e serviços deriva, direta ou indiretamente, do Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, que cuida dos princípios gerais da atividade econômica.

Execução orçamentária

Do orçamento total aprovado para a função Comércio e Serviços, em 2008, de R$ 8,2 bilhões, sendo R$ 2,9 bilhões do Orçamento de Investimento – OI, empenharam-se 63%, no montante de R$ 5,2 bilhões. Os principais órgãos orçamentários com execução na função Comércio e Serviços pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS foram: Ministério do Turismo, com R$ 2,2 bilhões; e "Operações Oficiais de Crédito", com R$ 1 bilhão, representando a quase totalidade dos recursos empenhados no OFSS.

No Orçamento de Investimento a principal unidade foi o Banco do Brasil, com 64% dos recursos empenhados (R$ 1,1 bilhão), os quais foram aplicados majoritariamente nas ações de "Manutenção da Infra-Estrutura de Atendimento" e de "Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento". Na tabela a seguir é apresentada a evolução, nos últimos cinco anos, da execução orçamentária na função. Em 2008 houve um crescimento, em

relação ao ano anterior, de 25,4% do volume de recursos empenhados, destacando-se o aumento de 44% no executado por meio do Orçamento de Investimento, com alteração do patamar de aplicação das despesas realizadas nesta função nos últimos cinco anos.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Comércio e Serviços	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	2.084	2.844	2.792	2.877	3.375	13.972
OI	1.499	1.355	1.140	1.247	1.797	7.038
Total	**3.583**	**4.199**	**3.932**	**4.124**	**5.172**	**21.010**

Fonte: Siafi e Dest

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária por subfunções. As subfunções típicas de Comércio e Serviços corresponderam a 57% do total empenhado na função, com destaque para a subfunção "Turismo" cujo valor empenhado foi de R$ 2 bilhões. Destaque-se também a subfunção "Serviços Financeiros", que alcançou o expressivo montante de R$ 1,3 bilhão, no entanto, 31% destes recursos referem-se a outras funções (Administração e Encargos Especiais).

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

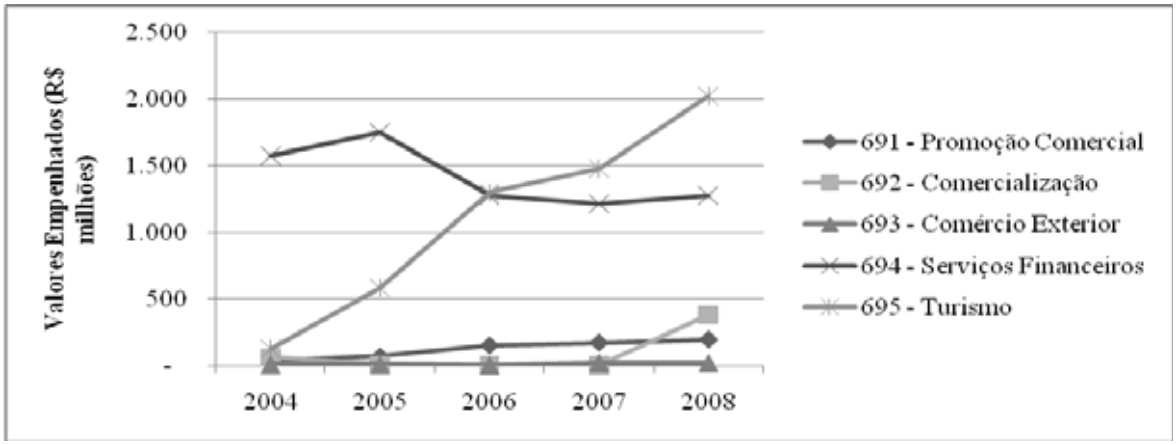
Subfunção		Execução da Função Comércio e Serviços por Subfunções		Execução das Subfunções de Comércio e Serviços em Outras Funções		Total das Subfunções de Comércio e Serviços	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Comércio e Serviços		2.931	73,2	968	86,4	3.900	76,1
691	*Promoção Comercial*	*7*	*72,6*	*188*	*70,3*	*195*	*70,4*
692	*Comercialização*	*2*	*79,7*	*379*	*89,0*	*381*	*89,0*
693	*Comércio Exterior*	*19*	*70,3*	*2*	*27,5*	*22*	*60,2*
694	*Serviços Financeiros*	*879*	*67,3*	*399*	*95,3*	*1.277*	*74,1*
695	*Turismo*	*2.025*	*76,1*	-	-	*2.025*	*76,1*
Outras Subfunções		2.241	52,8	-	-	-	-
Total		**5.172**	**62,7**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest
Nota: % = Realizado / Dotação Autorizada

Dentre outras subfunções, executadas na função Comércio e Serviços, ressalta-se a subfunção "Outros Encargos Especiais", com R$ 1,2 bilhão, a qual diz respeito principalmente a financiamentos e equalização de juros para a promoção de exportações.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da execução orçamentária nas subfunções de Comércio e Serviços nos últimos cinco anos. Nota-se a diminuição e a estabilização do montante empenhado na subfunção "Serviços Financeiros", e o crescente aumento de recursos empenhados na subfunção "Turismo", os quais, em 2008, sofreram incremento de 37% em relação ao ano anterior.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

A tabela seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Comércio e Serviços, conforme metodologia apresentada no item 4.3. O principal programa foi o "Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão", responsável por 42% do alocado na função Comércio e Serviços, e por 94% da subfunção "Turismo". Ressalte-se que a característica principal desse programa é a realização de investimentos em infra-estrutura turística.

Execução Orçamentária dos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Comércio e Serviços		Demais Funções		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1166	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	2.188,2	77,6	0,6	100,0	2.188,9	77,6
0412	Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora	980,9	42,3	14,6	53,0	995,4	42,4
0781	Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais	878,7	67,3	-	-	878,7	67,3
1163	Brasil: Destino Turístico Internacional	144,4	83,4	-	-	144,4	83,4
0419	Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte	19,7	94,8	14,4	33,8	34,1	53,9
1001	Gestão da Política de Turismo	24,2	88,1	-	-	24,2	88,1
1016	Artesanato Brasileiro	2,1	43,1	-	21,0	2,1	42,9
Total		**4.238,2**	**63,6**	**29,6**	**41,9**	**4.267,8**	**63,3**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = Realizado / Dotação Autorizada

O segundo maior programa executado, "Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora", tem como órgão responsável o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e está relacionado em quase sua totalidade aos financiamentos para a promoção das exportações operacionalizados pelo Banco do Brasil e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Esse programa foi empenhado em quase sua totalidade na subfunção "Outros Encargos Especiais", sendo responsável por 83% do empenhado nesta subfunção, na função Comércio e Serviços.

O terceiro maior programa, o qual somado aos anteriores representa quase 80% do executado na função Comércio e Serviços, foi o programa "Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais". Nessa função, o programa é responsável pelo montante executado na subfunção "Serviços Financeiros", sendo realizado pelo Banco do Brasil, conforme já mencionado, por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Análise de indicadores

A análise dos indicadores dos programas vinculados à função Comércio e Serviços foi prejudicada, tendo em vista que, em relação a 2008, nenhum dos indicadores dos programas executados nessa função foi disponibilizado. Nesse contexto, será comentada a seguir a execução física das principais ações executadas.

A primeira delas, denominada "Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística", foi responsável por 69% do empenhado no programa "Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão", no montante total de R$ 1,5 bilhão. Essa ação, subdividida em 388 subtítulos (localizadores de gasto), é mensurada em sua execução física pela quantidade de projetos realizados. A quantidade total informada foi de 3.345, ante uma previsão inicial de 4.108, atingindo uma execução física de 81% em 2008. A execução orçamentária atingiu 74% do total autorizado. Cabe ressaltar, no entanto, que a quase totalidade dos recursos foi inscrita em restos a pagar não processados.

No mesmo programa, destacou-se em segundo lugar, com R$ 257 milhões de recursos empenhados, a ação "Promoção de Eventos para a Divulgação do Turismo Interno". Nessa ação, programada em 143 diferentes subtítulos, havia a previsão inicial de realizar 2.822 eventos. A execução física informada foi de 1.565 eventos, alcançando a realização de 55% da meta física estabelecida.

No programa "Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais", realizado por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, não foi estabelecida meta física para a sua principal ação. Não há informação sobre execução física também nas principais ações do programa "Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora", tendo em vista que essas são operações especiais de transferência de recursos para a realização de financiamentos, bem como para a equalização de juros destes.

4.3.19 Função Comunicações

À União compete explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações e os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; e exercer a classificação indicativa de diversões públicas e de programas de rádio e televisão (CF, art. 21). Destaque-se que legislar sobre telecomunicações, radiodifusão e serviço postal constitui competência privativa da União (CF, art. 22, inc. IV e V).

Em 2008, a função Comunicações apresentou o montante empenhado de R$ 745,5 milhões, sendo R$ 531,3 milhões (71,3%) nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFSS e R$ 214,2 milhões (28,7%) no Orçamento de Investimento das Estatais – OI, com base nos dados do Siafi e da Dest.

Valores empenhados nas funções 2004/2008

(em R$ milhões)

Comunicações	Empenhado					
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**Total**
OFSS	496	481	479	906	531	2.893
OI	250	282	222	207	214	1.175
Total	**746**	**763**	**701**	**1.113**	**745**	**4.068**

Fonte: Siafi e Dest.

Ressalte-se que o montante empenhado na função Comunicações, em 2008, não diferiu significativamente dos valores nominais empenhados nos exercícios de 2004 e 2005; contudo, esse montante foi substancialmente inferior ao empenhado no exercício de 2007, verificando-se uma diferença de R$ 367,5 milhões.

No âmbito do Orçamento de Investimento de 2008, foi executado pelo Ministério das Comunicações o montante de R$ 214,2 milhões, correspondente a 57,9% da dotação do órgão. A despesa foi integralmente realizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Segundo divulgado pela empresa, o lucro total no exercício de 2008 foi de R$ 800 milhões, dado o faturamento de R$ 11 bilhões, o que representou aumento de 13% da receita operacional.

Esse resultado seria resultante do crescimento do tráfego postal no Brasil e do investimento em capacitação, das inovações tecnológicas, da política de equilíbrio das despesas e da manutenção da credibilidade da empresa junto à sociedade.

No quadro a seguir, é apresentada a execução orçamentária nas subfunções da função Comunicações:

Execução Orçamentária das Subfunções Típicas de Comunicações – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Comunicações por Subfunções		Execução das Subfunções de Comunicações em Outras Funções		Total das Subfunções de Comunicações	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Comunicações	167	57,2	287	89,6	454	74,1
721 Comunicações Postais	*124*	*55,8*	*-*	*-*	*124*	*55,8*
722 Telecomunicações	*43*	*61,6*	*287*	*89,6*	*330*	*84,6*
Outras Subfunções	579	78,4	-	-	-	-
Total	**746**	**72,4**	**-**	**-**	**-**	**-**

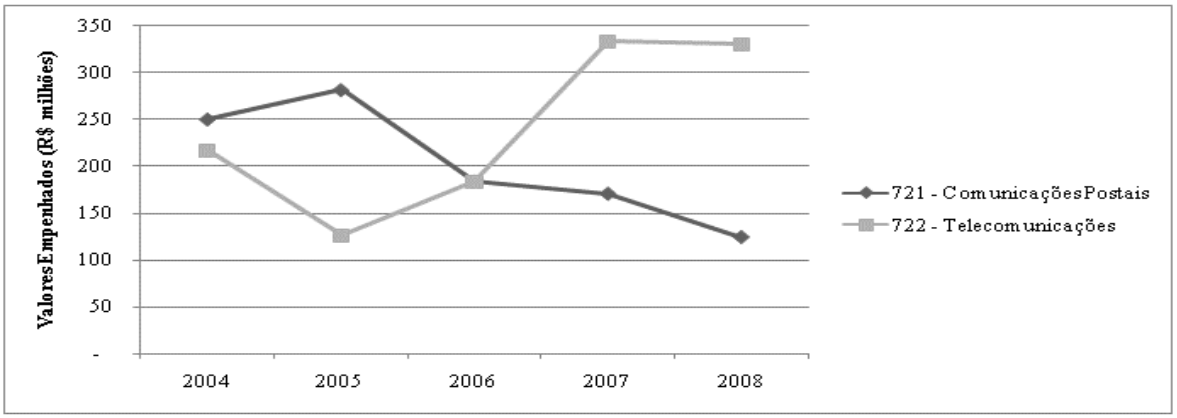
Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = (Empenhado/Autorizado).

Nas subfunções típicas "Comunicações Postais" e "Telecomunicações", houve menor percentual de empenho da despesa em relação aos recursos autorizados no âmbito da função Comunicação do que nas demais funções de governo. Essa situação deveu-se em grande parte ao baixo índice de realização das despesas referentes ao programa "Aprimoramento dos Serviços Postais", exclusivamente executado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, como será visto adiante.

A série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas demonstra que, no período de 2005 a 2008, houve uma queda acentuada das despesas em "Comunicações Postais". Inversamente, a subfunção "Telecomunicações" apresentou significativo aumento de despesas em 2007, em relação aos anos anteriores, mantendo-se estável em 2008.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas – 2008



Fonte: Siafi e Dest.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Comunicações.

Execução Orçamentária dos Programas em Comunicações – 2008

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Comunicações		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0256	Aprimoramento dos Serviços Postais	124,1	55,8	-	-	124,1	55,8
1157	Qualidade dos Serviços de Telecomunicações	62,1	58,8	-	-	62,1	58,8
8025	Inovação Tecnológica em Telecomunicações	89,1	94,7	-	-	89,1	94,7
8006	Gestão da Política de Comunicações	6,7	37,6	-	-	6,7	37,6
0257	Universalização dos Serviços de Telecomunicações	1,0	12,1	-	-	1,0	12,1
Total		**283,0**	**63,1**	**-**	**-**	**283,0**	**63,1**

Fonte: Siafi e Dest.

Considerando a materialidade, destaca-se o programa "Aprimoramento dos Serviços Postais", executado pela ECT, com despesa empenhada de R$ 124,0 milhões; contudo, o percentual empenhado, em relação à dotação autorizada, foi de apenas 55,8%. No âmbito desse programa, a ação "Adequação da Infra-Estrutura de Produção e Distribuição" apresentava dotação de R$ 73,4 milhões, sendo executado somente 36,8% do total, ou seja, R$ 27,0 milhões.

No programa "Inovação Tecnológica em Telecomunicações" foram empenhados R$ 89,1 milhões, perfazendo o maior índice de empenho em relação ao montante autorizado dos programas de Comunicações (94,7%). Esse programa é financiado com recursos do Funtte e visa: estimular o processo de inovação tecnológica voltada para as telecomunicações; incentivar a capacitação e a geração de empregos; e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações.

A ação "Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações na CPqD" apresentou o maior valor realizado no âmbito do referido programa, foram R$ 44,3 milhões, equivalente a 98,6% da despesa autorizada. Ressalte-se que, de acordo com informações do BGU, os recursos alocados a essa ação foram, na sua quase totalidade, comprometidos e inscritos em Restos a Pagar de 2008 para liquidação e pagamento em 2009. Essa situação deveu-se, principalmente, ao fato de que a transferência dos recursos inscritos em restos a pagar 2007 ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD ocorreu em novembro de 2008, após a aprovação, com ressalvas, das contas do exercício de 2006 pelo Conselho Gestor do Funttel.

Ações do controle externo

No âmbito do Acórdão nº 544/2008 –Plenário, que tratou de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional feita no Funttel, o Tribunal verificou baixo grau de consistência na elaboração de políticas públicas para o setor de telecomunicações, ausência de metas para a utilização dos recursos do fundo e carência de controles de arrecadação, assim como irregularidades na elaboração e execução de convênios, contratos de repasses e congêneres.

4.3.20 Função Energia

Competência constitucional

A atuação governamental na área de energia deriva, direta ou indiretamente, dos incisos V, VIII e IX do art. 20, incisos XII (alínea b), XIX e XXIII do art. 21, bem assim do Capítulo I do Título VII da Constituição Federal, que trata dos princípios gerais da atividade econômica.

Execução orçamentária

A dotação autorizada para a função Energia em 2008 foi, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, de R$ 798,6 milhões, e de R$ 61,0 bilhões, no do Orçamento de Investimento. O principal órgão executor dos programas vinculados a essa função é o Ministério das Minas e Energia. O volume total de empenhos na função alcançou R$ 51,3 bilhões em 2008.

No Orçamento de Investimento, as empresas que mais executaram despesas da função Energia em 2008 foram a Petrobras S.A, com R$ 33 bilhões, a Petrobras International Braspetro B.V., com R$ 5,7 bilhões, a Petrobras Netherlands B.V., com R$ 4,8 bilhões, a Transportadora Associada de Gás S.A., com R$ 1,3 bilhão e Furnas – Centrais Elétricas S.A., com R$ 1 bilhão, que em conjunto executaram 75,8% da dotação total autorizada para a função.

Em relação às ações da função Energia nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as unidades orçamentárias com maior execução, em volume de empenhos orçamentários, foram a Agência Nacional do Petróleo – ANP, com R$ 237,6 milhões, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, com R$ 143,4 milhões, o Ministério de Minas e Energia, com R$ 103 milhões, e a Empresa de Pesquisa Energética – EPE, com R$ 49,8 milhões, que executaram em conjunto R$ 534 milhões, 66,9% do total da dotação autorizada.

Na tabela a seguir, vemos a execução orçamentária da função Energia nos últimos cinco anos. Nesse período houve um crescimento expressivo de 120 % no valor empenhado. Em 2008 os valores empenhados cresceram 27% em termos reais em relação aos do ano anterior, considerando a variação de 5,9% do IPCA.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Energia	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	396	470	449	542	534	2.393
OI	22.875	26.060	30.687	37.611	50.808	168.044
Total	**23.271**	**26.531**	**31.137**	**38.154**	**51.342**	**170.437**

Fonte: Siafi e DEST

No quadro a seguir, são apresentados os valores empenhados por subfunções. As subfunções típicas da função Energia corresponderam a 89,5% do total empenhado na função em 2008. Destaca-se a subfunção "Petróleo" com R$ 41,4 bilhões, o que representa 80,7% do valor empenhado, e a subfunção "Energia Elétrica", com R$ 4,1 bilhões – 8,1% do total empenhado.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

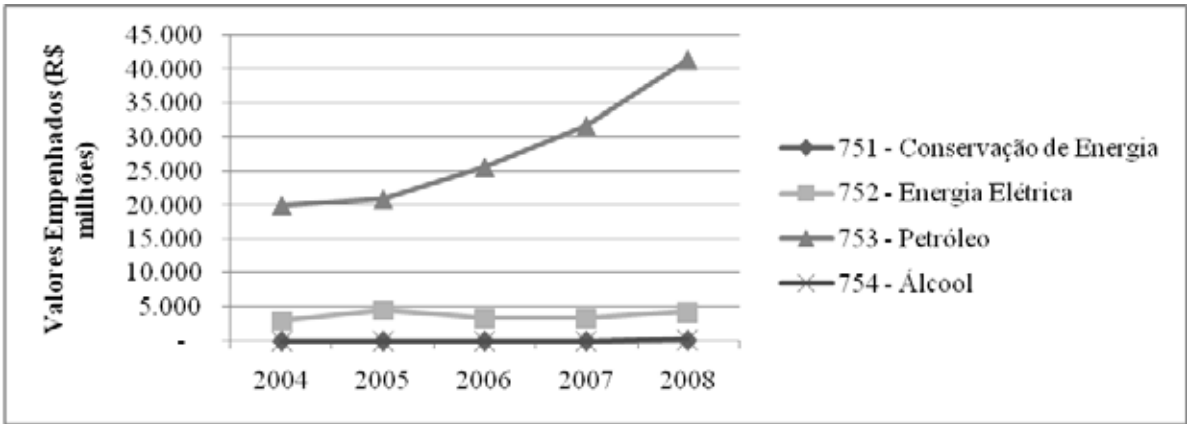
(em R$ milhões)

Subfunção	Energia	
	Empenhado	%
Subfunções Típicas	45.958	89,5%
751 Conservação de Energia	*101*	*0,2%*
752 Energia Elétrica	*4.152*	*8,1%*
753 Petróleo	*41.447*	*80,7%*
754 Álcool	*256*	*0,5%*
Outras Subfunções	5.384	10,5%
Total	**51.342**	**100,0%**

Fonte: Siafi e DEST

Demonstra-se no gráfico a seguir a evolução da execução orçamentária das subfunções típicas da energia nos últimos cinco anos. As subfunções "Petróleo" e "Energia Elétrica" aparecem em destaque, pois seus valores são mais expressivos.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária (despesa empenhada) dos programas associados à função Energia. Os percentuais correspondem às despesas empenhadas em relação às dotações de cada programa autorizadas.

Execução Orçamentária nos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Energia		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0286	Oferta de Petróleo e Gás Natural	24.290	93,1%	-	-	24.290	93,1%
0288	Refino de Petróleo	8.221	83,6%	-	-	8.221	83,6%
0282	Atuação Internacional na Área de Petróleo	5.798	94,4%	-	-	5.798	94,4%
1045	Brasil com Todo Gás	2.629	53,0%	-	-	2.629	53,0%
0296	Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	1.771	65,7%	-	-	1.771	65,7%
0290	Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	1.793	68,6%	-	-	1.793	68,6%

Cod	Programa	Energia		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0480	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	1.556	96,4%	-	-	1.556	96,4%
0295	Energia na Região Sul	849	59,9%	-	-	849	59,9%
0294	Energia na Região Nordeste	741	67,2%	-	-	741	67,2%
1042	Energia nos Sistemas Isolados	396	61,2%	-	-	396	61,2%
0283	Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Biocombustíveis	499	88,4%	-	-	499	88,4%
0273	Luz para Todos	220	45,2%	-	-	220	45,2%
0271	Qualidade dos Serviços de Abastec. de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	238	63,7%	-	-	238	63,7%
0297	Energia na Região Norte	220	71,6%	-	-	220	71,6%
0285	Indústria Petroquímica	152	88,1%	7	62,2%	159	86,6%
0276	Gestão da Política de Energia	57	33,3%	-	-	57	33,3%
0272	Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	143	89,4%	-	-	143	89,4%
1046	Eficiência Energética	101	64,0%	-	-	101	64,0%
0476	Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	40	93,1%	-	-	40	93,1%
1044	Energia Alternativa Renovável	3	22,4%	-	-	3	22,4%
Total		**49.718**	**83,5%**	**7**	**62,2%**	**49.724**	**83,5%**

Fonte: Siafi e DEST

Nota: % empenhado/dotação.

Os programas "Oferta de Petróleo e Gás Natural", "Refino de Petróleo", "Atuação Internacional na Área de Petróleo" e "Brasil com Todo Gás" abrangem, em conjunto, 82,4% do total empenhado, e individualmente representam 48,9%, 16,5%, 11,7% e 5,3%, respectivamente, do total.

Ações do controle externo

A possibilidade de desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica entre os anos de 2009 e 2016 em níveis superiores aos regularmente admissíveis, motivou o TCU a realizar auditoria operacional (TC-021.247/2008-5) sobre a segurança energética do país. A auditoria tem por objetivo "avaliar a adequação de políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado nacional de energia, com segurança, eficiência e sustentabilidade". O trabalho encontra-se em andamento na data de apreciação deste relatório.

No âmbito do TC-026.098/2006-0 foi realizada auditoria de natureza operacional que teve por objetivo avaliar a restrição de oferta de energia de hidrelétricas nos leilões de energia nova realizados nos anos de 2005 e de 2006 em razão da falta de licença ambiental prévia. As conclusões do trabalho consubstanciaram o Acórdão nº 2.164/2008 – Plenário.

Foi realizada auditoria operacional sobre as perdas elétricas na distribuição de energia elétrica (TC-025.619/2007-2), tendo sido exarado o Acórdão nº 2.211/2008 – Plenário. As perdas elétricas (técnicas e comerciais) tem se mostrado em patamares muito elevados em diversos estados brasileiros. A adoção das medidas determinadas e recomendadas pelo TCU irá permitir significativa redução das perdas, com melhoria na prestação dos serviços e na modicidade das tarifas de energia

4.3.21 Função Transporte

Competência Constitucional

A Constituição Federal, em seu artigo 21, atribui à União competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres; a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária.

Execução orçamentária e financeira

Em 2008, a função Transporte apresentou dotação de R$ 19 bilhões, sendo R$ 16,2 bilhões no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS e R$ 2,8 bilhões no Orçamento de Investimento das Estatais – OI. O montante empenhado alcançou R$ 13,6 bilhões (R$ 13,1 bilhões (96%) no OFSS e R$ 0,5 bilhão (4%) no OI).

Série Histórica da Execução em Transportes nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Transporte	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	3.652	6.723	6.965	12.239	13.114	42.693
OI	95	374	710	648	554	2.381
Total	**3.747**	**7.097**	**7.675**	**12.887**	**13.668**	**45.074**

Fonte: Siafi e Dest

Em 2008, houve crescimento de 6% das despesas empenhadas na função Transporte em relação ao exercício anterior; contudo, os aumentos mais expressivos ocorreram em 2007, com incremento de 68% em relação a 2006, e em 2005, com despesa empenhada 89% superior ao montante de 2004.

A seguir é apresentada a execução orçamentária da função Transporte no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, no qual houve empenho de 80,8% dos recursos autorizados na função em 2008.

Considerando o OFSS, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT apresentou a maior parcela da despesa empenhada na função Transporte, R$ 8,4 bilhões; a Marinha Mercante apresentou a segunda maior despesa empenhada na função, R$ 2,1 bilhões. A despesa empenhada das duas unidades orçamentárias representou 81% do total da função naquela esfera.

No âmbito do Orçamento de Investimento de 2008, conforme a Portaria DEST/MPOG nº 5/2009, o Ministério da Defesa realizou despesa no valor total de R$ 376,8 milhões, o que representou 17% do autorizado para o órgão, dos quais R$ 376,2 milhões foram executados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero e R$ 0,6 milhão pela Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel. O Ministério dos Transportes apresentou despesa realizada de R$ 10,2 mil, referente à Companhia Docas do Maranhão – Codomar, somente 3,4% da dotação autorizada de R$ 300 mil. A Presidência da República apresentou o valor total de R$ 177,8 milhões

de despesa realizada, a qual foi executada pelas Companhias Docas e correspondeu a 29,0% do montante total autorizado.

As subfunções típicas de Transportes representaram 71,8% do total da função. A subfunção "Transporte Rodoviário" destaca-se com R$ 7,4 bilhões empenhados, correspondentes a 83,9% da dotação autorizada, e a subfunção "Transportes Especiais", com R$ 2,9 bilhões empenhados e execução de 53,3% do autorizado, conforme demonstrado na tabela a seguir. Ressalta-se que a despesa empenhada na subfunção "Transporte Rodoviário" representou 56,4% dos recursos empenhados nas subfunções típicas de Transportes.

Execução Orçamentária das Subfunções de Transportes

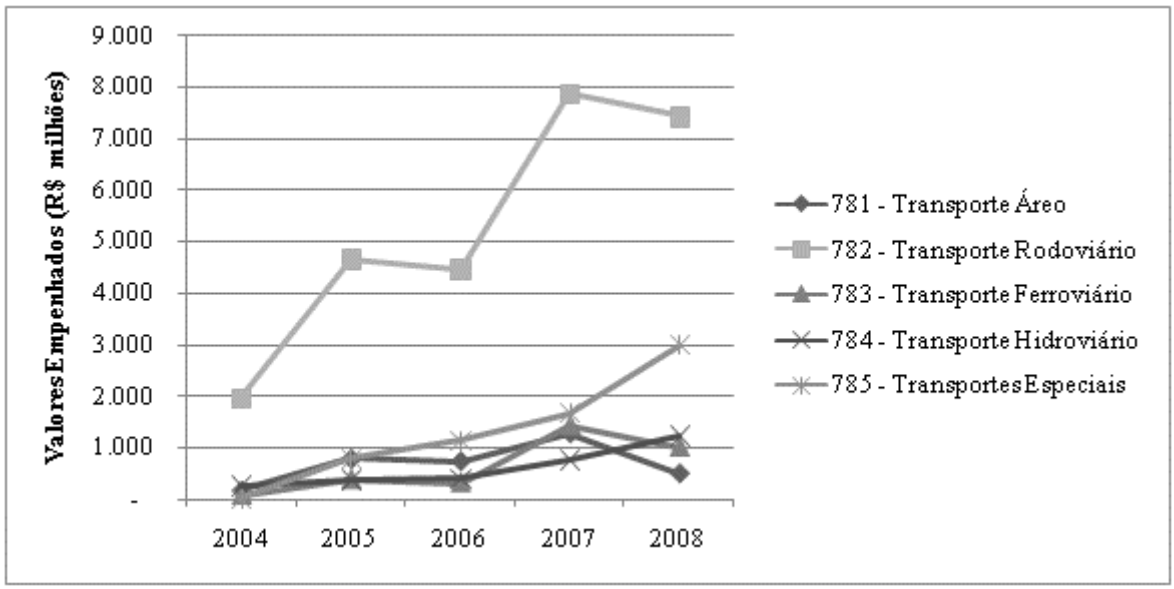
(em R$ milhões)

Subfunção		Execução da Função Transporte por Subfunções		Execução das Subfunções de Transporte em Outras Funções		Total das Subfunções de Transporte	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Transporte		9.821	66,6	3.343	52,7	13.166	62,4
781	*Transporte Áéreo*	*359*	*16,5*	*138*	*39,4*	*498*	*19,7*
782	*Transporte Rodoviário*	*7.427*	*83,9*	*1*	*48,5*	*7.428*	*83,9*
783	*Transporte Ferroviário*	*1.017*	*59,6*	*-*	*-*	*1.017*	*59,6*
784	*Transporte Hidroviário*	*1.018*	*50,4*	*214*	*55,3*	*1.233*	*51,2*
785	*Transportes Especiais*	*-*	*-*	*2.990*	*53,3*	*2.990*	*53,3*
Outras Subfunções		3.847	89,4	-	-	-	-
Total		**13.668**	**71,7**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = (Empenhado/Autorizado).

A evolução da execução orçamentária das subfunções típicas da função Transporte nos últimos cinco anos é evidenciada no gráfico a seguir.



Fonte: Siafi e Dest.

A série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas demonstra que, no período de 2004 a 2008, as despesas empenhadas em "Transporte Rodoviário" cresceram significativamente; do patamar de R$ 2,0 bilhões em 2004 para o montante de R$ 7,4 bilhões observado no último exercício.

O objetivo das ações de manutenção da malha rodoviária que se encontram inseridas no PAC e têm abrangência nacional é manter 63,9 mil km de rodovias sob a jurisdição direta do DNIT em bom estado de trafegabilidade, para promover maior segurança, conforto e economia aos usuários.

As despesas nas outras subfunções mantiveram-se abaixo de R$ 2,0 bilhões durante todo o período, com exceção de "Transportes Especiais", que apresentou aumento em 2008, atingindo R$ 2,9 bilhões empenhados. Em 2008, a execução orçamentária de "Transportes Especiais" ocorreu nas demais funções de governo, compreendendo as depesas não classificáveis nas outras subfunções típicas de Transportes como, por exemplo, o programa "Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis", com despesa realizada de R$ 725,7 milhões na função Energia, segundo a Portaria DEST/MPOG nº 5/2009.

Segundo as informações constantes do BGU, a política de imigração de carga geral para outros modais foi materializada em 2008 pela decisão, dentre outras, de se construir a Ferrovia Bahia-Oeste nos Estados da Bahia e Tocantins, com objetivo de integrar a malha ferroviária nacional com a Ferrovia Norte-Sul; contudo, no gráfico anterior, foi observada uma redução geral das despesas empenhadas na subfunção "Transporte Ferroviário", no exercício em análise, em comparação ao exercício de 2007.

Na tabela a seguir, é apresentada a execução orçamentária nos programas da função Transporte:

Execução Orçamentária dos Programas em Transportes – 2008

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Transporte		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
8768	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval	2.280,8	97,1	-	-	2.280,8	97,1
1462	Vetor Logístico Sul	1.757,6	79,7	-	-	1.757,6	79,7
1458	Vetor Logístico Leste	1.595,3	76,9	-	-	1.595,3	76,9
1457	Vetor Logístico Centro-Norte	1.536,5	81,4	-	-	1.536,5	81,4
1461	Vetor Logístico Centro-Sudeste	1.274,3	72,8	-	-	1.274,3	72,8
1456	Vetor Logístico Amazônico	1.300,7	83,0	-	-	1.300,7	83,0
1459	Vetor Logístico Nordeste Setentrional	942,0	68,5	-	-	942,0	68,5
1460	Vetor Logístico Nordeste Meridional	433,2	49,6	12,4	40,4	445,6	49,3
0225	Gestão da Política dos Transportes	682,5	78,9	-	-	682,5	78,9
0631	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	351,3	16,3	246,8	62,0	598,1	23,5
0237	Corredor Araguaia-Tocantins	93,8	90,0	-	-	93,8	90,0
0220	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	61,7	73,8	-	-	61,7	73,8
1470	Gestão da Política Portuária	8,2	13,4	-	-	8,2	13,4
1463	Qualidade dos Serviços de Transporte	35,8	84,2	-	-	35,8	84,2
0235	Corredor Nordeste	40,8	97,0	-	-	40,8	97,0
0233	Corredor Mercosul	1,1	10,5	-	-	1,1	10,5
0229	Corredor São Francisco	7,6	100,0	-	-	7,6	100,0
0231	Corredor Transmetropolitano	0,2	100,0	-	-	0,2	100,0
Total		**12.403,4**	**71,1**	**259,2**	**60,5**	**12.662,6**	**70,8**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % = (Empenhado/Autorizado).

O programa com maior despesa empenhada da função Transporte, "Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval", no valor de R$ 2,2 bilhões, corresponde a 18,4% do total da função. O objetivo do programa, conforme o PPA 2008/2011, consiste em renovar e expandir a frota brasileira de embarcações construídas no Brasil para o

transporte marítimo e de navegação interior. Foram contratados 205 projetos advindos do "Programa de Financiamento de Embarcações para a Marinha Mercante", o que deu significativa escala à construção naval brasileira, gerando 32,0 mil empregos diretos e indiretos no exercício em análise. Os recursos disponibilizados propiciaram a construção de dois estaleiros e 90 embarcações, das quais 53 foram entregues no decorrer de 2008. Nesse sentido, cabe ressaltar que, de acordo com dados do SIGPlan, a meta física prevista para a ação "Financiamento de Embarcações para a Marinha Mercante" foi de 195 embarcações construídas; entretanto, somente 53 foram construídas no exercício, o que corresponde a somente 27,2% de realização da meta. As ações "Financiamento Complementar de Incentivo à Produção Naval e da Marinha Mercante" e "Financiamento de Embarcações Pesqueiras (Profrota Pesqueira)", cujas metas físicas previstas foram respectivamente 7 e 6 embarcações construídas, não apresentaram execução física em 2008.

A fonte majoritária dos recursos destinados ao fomento da construção e reparação naval brasileira provém da arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM. A arrecadação do tributo foi de R$ 2,3 bilhões em 2008, 64,0% superior à verificada no ano anterior, recorde de arrecadação possível pela interligação do Sistema Eletrônico de Arrecadação do AFRMM, o Mercante, com o Siscomex – Carga, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, segundo as informações referentes ao BGU.

Na execução orçamentária da função Transporte, destacam-se os programas referentes aos vetores logísticos, de responsabilidade do Ministério dos Transportes, os quais apresentam em conjunto R$ 8,8 bilhões de despesas empenhadas, correspondentes a 71,3% do total da função. Segundo o Ministério dos Transportes, vetores logísticos são definidos como os espaços territoriais brasileiros onde há uma dinâmica socioeconômica mais "homogênea", sob o ponto de vista de produções, de deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações, de interesse comum da sociedade. Destarte, nesses programas são contemplados os transportes rodoviário, aeroportuário, ferroviário e portuário, bem como os diferentes tipos de intervenção nessas áreas: construir, adequar a capacidade, ampliar ou recuperar, entre outras ações.

Análise de indicadores

Ressalte-se a impossibilidade de proceder à análise dos indicadores dos programas de Transportes devido à ausência total de valores previstos e apurados para o exercício de 2008 no SIGPlan.

Ações do controle externo

No Acórdão nº 2.104/2008 – Plenário foi aprovado, com ressalvas, o primeiro estágio de acompanhamento do processo de concessão de trechos rodoviários da BR-116 e da BR-324, na Bahia. As propostas feitas pelo Tribunal durante o acompanhamento reduziram as tarifas de pedágio, que passaram de R$ 3,20 para R$ 2,80 na BR-116 e de R$ 1,82 para R$ 1,60 na BR-324. A redução possibilitará economia de aproximadamente R$ 1 bilhão para os usuários nos próximos 25 anos.

O TCU realizou acompanhamento da licitação conduzida pela Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ para arrendamento de área no Porto de Itaguaí/RJ. Entre outras irregularidades, verificou-se a utilização de taxa de desconto não-deflacionada nos estudos de viabilidade,

divergência entre o edital e os estudos de viabilidade quanto à área de arrendamento e equívoco no cálculo do valor mínimo deste. Em decorrência das determinações do TCU à CDRJ no Acórdão nº 40/2008 – Plenário houve expressiva redução da tarifa pública, o que gerou benefício superior a R$ 29,4 milhões.

O Tribunal realizou diversas auditorias em obras públicas do setor de transportes, tendo o resultado dos trabalhos sido encaminhado ao Congresso Nacional por meio do Acórdão nº 2.140/2008 – Plenário.

No Acórdão nº 1.034/2008 – Plenário, houve determinação ao DNIT para que fiscalizasse efetivamente o programa "Manutenção de Hidrovias", no qual foram identificadas diversas falhas, tais como incapacidade de manter a navegabilidade das hidrovias, falta de articulação entre as administrações hidroviárias e dificuldade de obter licenças ambientais.

O Acórdão nº 975/2008 – Plenário trata de Relatório de Auditoria sobre a arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, no qual foi constatado desembaraço de mercadorias sem verificação do recolhimento, renúncia de cobrança do tributo vencido, créditos vencidos sem cobrança, falta de controle dos processos de cobrança, falta de controle da arrecadação, deficiência de pessoal na arrecadação e dificuldade na avaliação do valor do frete. O Tribunal promoveu a realização de audiência, determinações e recomendações aos órgãos competentes. Ressalte-se a recomendação feita ao Ministério dos Transportes para que providenciasse a elaboração de minuta de Projeto de Lei, com posterior apresentação ao Presidente da República, visando o estabelecimento de tabela progressiva de valores de multas, por tipo de infração, aplicáveis àqueles que infringirem dispositivos legais referentes à arrecadação do AFRMM, conforme disposto no item 8.4.1 da Decisão nº 784/2002 – Plenário.

4.3.22 Funções Administração e Encargos Especiais

A atuação governamental nas funções Administração e Encargos Especiais decorre de todas as demais atribuições do Estado. Trata-se de atividades que não são um fim em si mesmas, mas meio para alcançar os objetivos das demais políticas de governo. Em Encargos Especiais são classificadas, principalmente, ações que envolvem o financiamento estatal por meio da dívida pública, as transferências para governos estaduais e municipais e outros encargos financeiros atribuídos à União.

a) Administração

Execução orçamentária

A dotação total autorizada na Lei Orçamentária Anual, na função Administração, foi de R$ 16,4 bilhões. O montante executado chegou a R$ 14,8 bilhões, sendo que 75% destes, R$ 11,1 bilhões, estiveram sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda. A principal unidade orçamentária executora foi a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com R$ 6,5 bilhões, o equivalente a 44% dos recursos empenhados na função.

O quadro a seguir apresenta a execução orçamentária na função Administração nos últimos cinco anos. O aumento acumulado no período 2004-2008 foi de 65%, sendo que em 2006 e em 2007 ocorreram aumentos de 22% e 27%, respectivamente, sobre o ano anterior.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Administração	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	8.937	9.085	11.076	14.106	14.784	57.988
Total	**8.937**	**9.085**	**11.076**	**14.106**	**14.784**	**57.988**

Fonte: Siafi e Dest

A tabela seguinte apresenta os valores empenhados em 2008, por subfunção, com detalhamento das subfunções típicas de Administração. Tendo em vista que praticamente todas as unidades orçamentárias possuem alguma atividade administrativa, mais de 80% dos recursos executados nas subfunções de Administração foram empenhados em outras funções de governo. Ressalte-se que a principal subfunção utilizada foi "Administração Geral", responsável por 74% da função e por 87% do realizado nas "Subfunções Administrativas". Esta subfunção foi executada por 386 unidades orçamentárias diferentes, sendo 53 delas do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Administração por Subfunções		Execução das Subfunções de Administração em Outras Funções		Total das Subfunções de Administração	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Administração	12.863	90,4	54.498	93,5	67.361	92,9
121 Planejamento e Orçamento	*43*	*44,7*	*465*	*79,2*	*508*	*74,3*
122 Administração Geral	*10.867*	*92,0*	*48.053*	*95,7*	*58.920*	*95,0*
123 Administração Financeira	*24*	*37,9*	*279*	*96,3*	*303*	*85,8*
124 Controle Interno	*18*	*88,5*	*14*	*84,8*	*32*	*86,9*
125 Normatização e Fiscalização	*193*	*56,3*	*397*	*78,2*	*590*	*69,3*
126 Tecnologia da Informação	*1.382*	*92,2*	*3.477*	*80,1*	*4.859*	*83,2*
127 Ordenamento Territorial	*3*	*21,4*	*279*	*78,1*	*282*	*76,2*
128 Formação de Recursos Humanos	*38*	*69,5*	*1.199*	*77,0*	*1.237*	*76,8*
129 Administração de Receitas	*152*	*88,3*	*-*	*-*	*152*	*88,3*
130 Administração de Concessões	*-*	*-*	*17*	*83,8*	*17*	*83,8*
131 Comunicação Social	*143*	*97,3*	*318*	*87,2*	*461*	*90,1*
Outras Subfunções	1.921	87,2	-	-	-	-
Total	**14.784**	**90,0**	**-**	**-**	**-**	**-**

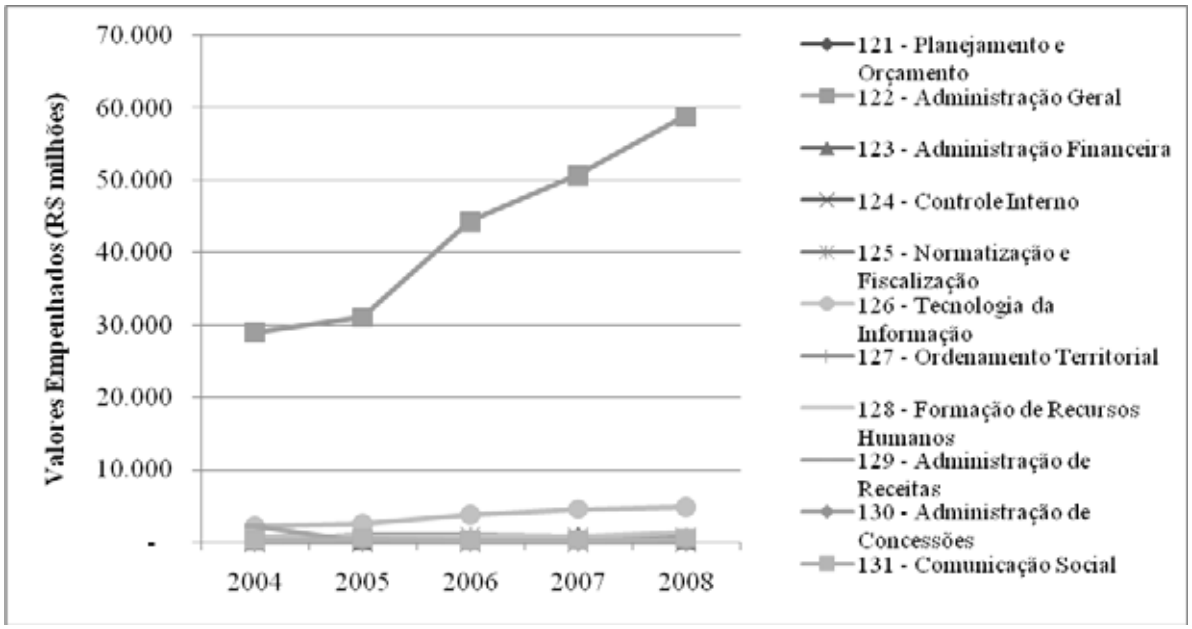
Fonte: Siafi e Dest

Nota: % executado / dotação autorizada

A segunda maior subfunção realizada foi "Tecnologia da Informação" com 7% do total das "Subfunções Administrativas". Mais de um terço do montante classificado nessa subfunção diz respeito a investimentos realizados pelas empresas estatais. Tendo em vista a vinculação das empresas estatais a outras funções de governo é natural que elas não executem recursos na função Administração.

O gráfico a seguir apresenta a execução orçamentária das subfunções de Administração nos últimos cinco anos.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

Do gráfico acima sobressaem os aumentos significativos na subfunção "Administração Geral", em especial o ocorrido em 2006, de 43%, em relação ao ano anterior. Em termos nominais, no período 2004-2008, foram duplicados os recursos aplicados nessa subfunção. Do conjunto de subfunções típicas, a concentração em "Administração Geral" aumentou 4,5% nos últimos cinco anos, chegando a 87% em 2008. Tal fato, no entanto, demonstra-se pouco influente na duplicação de recursos citada.

Cabe lembrar que a função Administração é executada, principalmente, por determinados órgãos incubidos dessa missão institucional, enquanto que a subfunção "Administração Geral" permeia a quase totalidade de órgãos existentes. Nesse contexto, verifica-se que os aumentos ocorridos na subfunção foram superiores aos aumentos na função, especialmente, se considerados os efeitos inflacionários.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Administração, conforme metodologia apresentada no item 4.3.

Execução Orçamentária dos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Administração		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0750	Apoio Administrativo	2.892,2	76,4	36.201,6	98,4	39.093,8	96,3
0770	Administração Tributária e Aduaneira	6.538,8	97,2	-	-	6.538,8	97,2
0807	Investimento das Empr. Estatais em Infra-Estrutura de Apoio	0,1	100,0	2.294,2	66,7	2.294,3	66,7
0776	Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional	1.304,2	97,8	-	-	1.304,2	97,8
0796	Informações Estatísticas e Geocientíficas	848,5	98,7	-	-	848,5	98,7
1173	Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção	458,5	97,7	-	-	458,5	97,7
1032	Democratiz. do Acesso à Inf. Jornalística, Educacional e Cultural	358,1	92,0	-	-	358,1	91,5
0775	Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional	341,7	95,3	-	-	341,7	95,3
0773	Gestão da Política de Administr. Financeira e Contábil da União	263,3	73,1	1,4	100,0	264,8	73,2
0641	Inteligência Federal	8,1	97,4	213,3	92,3	221,4	92,5
1008	Inclusão Digital	1,7	91,7	161,6	83,9	163,3	84,0
0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	136,2	97,8	-	-	136,2	97,8
0797	Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas	120,1	95,9	-	-	120,1	95,9

Cod	Programa	Administração		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0496	Informações Integradas para Proteção da Amazônia	106,1	98,0	2,0	20,0	108,1	91,4
0778	Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários	94,9	95,6	-	-	94,9	95,6
1088	Fortalecimento da Capacidade de Gestão Pública	78,9	69,2	-	-	78,9	69,2
0779	Desenvolvimento dos Mercados de Seguros, Previdência Complementar Aberta e Capitalização	70,3	91,3	-	-	70,3	91,3
0753	Divulgação dos Atos Oficiais e Produção Gráfica	68,7	96,6	-	-	68,7	96,6
1172	Fortalecimento da Gestão Adm. e Fiscal dos Municípios – PNAFM	67,6	86,2	-	-	67,6	86,2
1054	Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público	61,4	37,7	-	-	61,4	37,7
1030	Democratiz. do Acesso à Informação Arquivística Governamental	44,7	97,1	-	-	44,7	97,1
0794	Gestão do Patrimônio Imobiliário da União	35,4	81,0	0,4	100,0	35,9	81,1
0798	Compras Governamentais	27,1	58,6	-	-	27,1	58,6
0802	Gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União	26,7	42,4	-	-	26,7	42,4
0757	Gestão da Política de Integração Nacional	26,3	82,6	-	-	26,3	82,6
0801	Desenvolvimento de Competências em Gestão Pública	23,3	91,2	-	-	23,3	91,2
1003	Gestão da Política na Área de Planejamento	20,8	30,8	-	-	20,8	30,8
0777	Capacitação de Servidores Púb. em Finanças Públicas e Áreas Afins	16,3	77,5	-	-	16,3	77,5
1109	Massificação da Certificação Digital ICP-Brasil	14,6	89,5	-	-	14,6	89,5
1004	Gestão de Políticas na Área da Presidência da República	14,5	54,0	-	-	14,5	54,0
0665	Gestão da Política Nacional Sobre Drogas	11,4	89,9	-	-	11,4	89,9
0771	Gestão das Políticas Monetária, Cambial e de Crédito	8,9	81,3	-	-	8,9	81,3
0780	Gestão da Política de Regulação de Mercados	3,4	76,3	-	-	3,4	76,3
8002	Governo Eletrônico	3,3	36,7	-	-	3,3	36,7
8010	Educação Fiscal	0,4	63,5	-	-	0,4	63,5
1143	Promoção da Ética Pública	0,2	40,8	-	-	0,2	40,8
Total		**14.096,6**	**89,8**	**38.874,5**	**95,6**	**52.971,4**	**94,0**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % Executado / Dotação Autorizada

O principal programa associado à função Administração é o de "Apoio Administrativo" com R$ 39 bilhões de recursos empenhados. Esse programa, executado em mais de duzentas unidades orçamentárias, é um dos maiores programas de todo o OFSS, suplantado apenas pelos programas previdenciários e pelas operações especiais. Referido programa representa, em mais de 80%, a pagamento de pessoal e encargos sociais. Executado em quase sua totalidade (94%) na subfunção "Administração Geral", esse programa é responsável por quase dois terços (62%) desta, sendo que a maior parte de seus recursos (R$ 14,7 bilhões) foram executados na função Defesa Nacional, e, R$ 6 bilhões, na Saúde.

O segundo maior programa associado à função Administração e o maior em volume de recursos aplicados nessa função foi o de "Administração Tributária e Aduaneira". Este responde por praticamente toda a execução da unidade orçamentária Secretaria da Receita Federal do Brasil, sendo que quase 70% de sua execução diz respeito a pagamento de pessoal e encargos sociais.

O programa "Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio", terceiro maior programa associado à função Administração, foi executado, naturalmente, em diversas outras funções, tendo em vista a área de atuação de cada empresa estatal. As funções Energia, com R$ 1,3 bilhão, e Comércio e Serviços, com R$ 918 milhões, responderam, respectivamente, por 55% e 40% do programa. Houve neste programa, equivocadamente, a única classificação na função "Administração do Orçamento de Investimento", realizado pela empresa Eletrobrás Participações S.A, no valor de R$ 28 mil.

Em volume de recursos executados na função Administração, destacou-se também o programa "Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional" com R$ 1,3 bilhão, o que

corresponde à quase totalidade da execução orçamentária do Banco Central do Brasil, excluídos os gastos previdenciários.

Os programas "Apoio Administrativo" e "Investimento das Empresas Estatais em Infra-Estrutura de Apoio" não possuem indicadores. No primeiro, no entanto, foram identificadas metas físicas em diversas ações, sendo que destas a única com relevância orçamentária, representando 31% do programa, diz respeito a quantidade de militares remunerados, cuja previsão inicial era de 326.846, mas a realização atingiu apenas o quantitativo de 297.022.

Os programas "Administração Tributária e Aduaneira" e "Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional" são possuidores de apenas um indicador cada, ambos com altos níveis de atingimento. O primeiro, trata da taxa de arrecadação da receita tributária administrada prevista. O segundo, diz respeito ao grau de enquadramento das instituições financeiras às exigências de capitalização (patrimônio líquido exigível pelo Sistema Financeiro Nacional).

b) Encargos Especiais

Execução orçamentária

A função Encargos Especiais é, destacadamente, a maior de todas em volume de recursos. O orçamento autorizado chegou a R$ 984,6 bilhões em 2008, representando 63% do somatório do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social. Sua execução alcançou o montante de R$ 742 bilhões, 75% do autorizado na função, quase 60% de todo o OFSS.

Apesar de ter sido executada por quase todos os órgãos superiores existentes (ministérios), três "Órgãos Orçamentários" foram responsáveis por 96% dos recursos empenhados nesta área, quais sejam: Encargos Financeiros da União, com 40% do realizado; Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, com 37%; e, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, com 19%.

O quadro, a seguir, apresenta a evolução da execução orçamentária na função nos últimos cinco anos. Note-se que em 2005 houve um crescimento de 26% no volume de recursos empenhados, e que o novo patamar alcançado manteve-se praticamente estável nos anos seguintes, inclusive com declínio nos últimos dois anos.

De uma maneira geral, à exceção do primeiro aumento citado, as demais variações anuais ficaram abaixo dos índices inflacionários do período.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Encargos Especiais	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	602.676	757.519	778.548	756.822	742.256	3.637.821
Total	**602.676**	**757.519**	**778.548**	**756.822**	**742.256**	**3.637.821**

Fonte: Siafi e Dest

O quadro seguinte apresenta o detalhamento da execução orçamentária por subfunções. Verifica-se que as subfunções de Refinanciamento da Dívida Interna e Externa, no montante de R$

276 milhões, representaram 37% do total executado na função. A despesa orçamentária classificada nessas subfunções diz respeito à denominada rolagem da dívida, ou seja, ao pagamento (amortização) de uma dívida para que ela tenha seu prazo e/ou condições renovadas.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção		Execução da Função Encargos Especiais por Subfunções		Execução das Subfunções de Encargos Especiais em Outras Funções		Total das Subfunções de Encargos Especiais	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Encargos Especiais		742.170	75,4	25.109	82,3	767.279	75,6
841	*Refinanciamento da Dívida Interna*	*272.463*	*61,9*	*-*	*-*	*272.463*	*61,9*
842	*Refinanciamento da Dívida Externa*	*3.830*	*18,4*	*-*	*-*	*3.830*	*18,4*
843	*Serviço da Dívida Interna*	*202.897*	*81,6*	*-*	*-*	*202.897*	*81,6*
844	*Serviço da Dívida Externa*	*14.314*	*72,9*	*-*	*-*	*14.314*	*72,9*
845	*Transferências*	*115.416*	*100,0*	*11.117*	*99,1*	*126.533*	*99,9*
846	*Outros Encargos Especiais*	*108.362*	*94,5*	*9.432*	*64,3*	*117.794*	*91,1*
847	*Transferências para a Educação Básica*	*24.888*	*100,0*	*4.560*	*98,3*	*29.448*	*99,7*
Outras Subfunções		86	83,7	-	-	-	-
Total		**742.256**	**75,4**	**-**	**-**	**-**	**-**

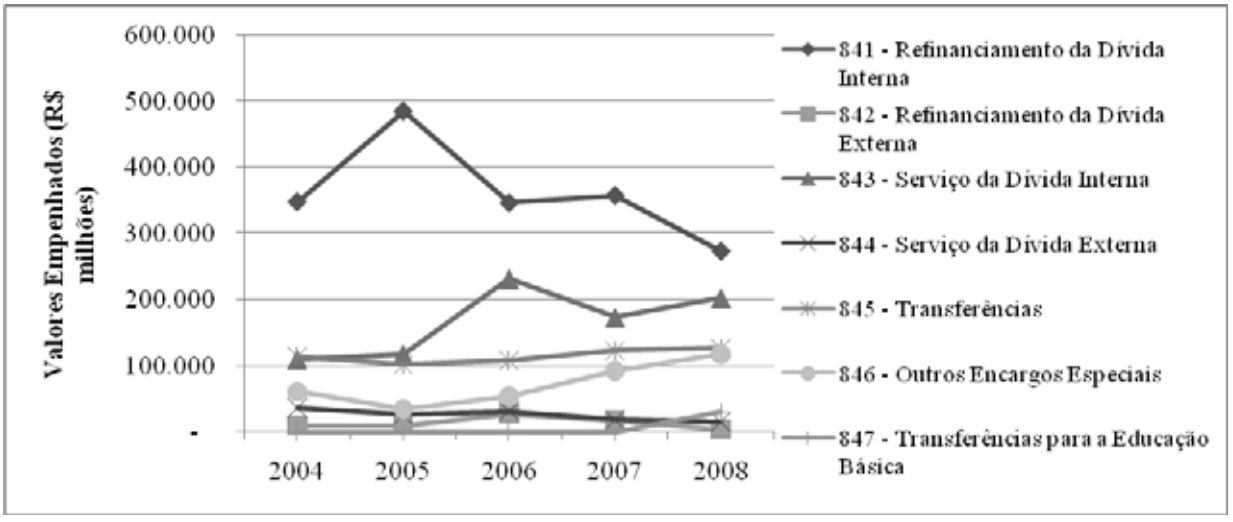
Fonte: Siafi e Dest

Nota: % executado / dotação autorizada

Dentre as subfunções, destacam-se as de "Serviço da Dívida", que representaram 29% do total empenhado na função, no montante de R$ 217 milhões. Desse valor, R$ 107 milhões (49%) referem-se à despesa corrente com "Juros e Encargos das Dívidas" e, o restante, à "Amortização". Mais da metade da subfunção "Outros Encargos Especiais" diz respeito à cobertura do saldo negativo apurado no Banco Central, despesa esta também classificada quase que totalmente como "Amortização da Dívida".

No gráfico a seguir é apresentada a evolução da execução orçamentária nos últimos cinco anos nas subfunções típicas existentes.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

Percebe-se nesse gráfico, a tendência de queda, a partir de 2005, do volume de recursos empenhados no "Refinanciamento da Dívida Interna". A redução nominal no período 2005-2008 foi

de 44% nesta subfunção, assim como na subfunção "Refinanciamento da Dívida Externa". Caso fossem considerados os efeitos inflacionários, as reduções verificadas seriam muito mais acentuadas, especialmente nesta última.

No caso da subfunção "Serviço da Dívida Interna", verificou-se no último ano do gráfico, um descasamento entre o comportamento da subfunção e o seu principal grupo de despesa: "Juros e Encargos da Dívida". Nos anos anteriores, o montante empenhado nesse grupo de despesa acompanhou a subfunção; no entanto, em 2008, enquanto que a subfunção aumentou 17%, saltando de R$ 173 bilhões para R$ 203 bilhões, a despesa de juros e encargos diminuiu em 22%, de R$ 124 bilhões para R$ 96 bilhões. As demais despesas não classificadas como juros, dizem respeito à amortizações da dívida, que, nesta subfunção, aumentaram 116%. Análises pormenorizadas do comportamento da Dívida Pública são realizadas no item 3.3.7 deste relatório.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Encargos Especiais, conforme metodologia apresentada no item 4.3.

Execução Orçamentária dos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Encargos Especiais		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
0907	Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Interna	272.462,7	61,9	-	-	272.462,7	61,9
0905	Operaç. Esp.: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	202.731,6	81,6	-	-	202.731,6	81,6
0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	140.303,6	100,0	-	-	140.303,6	100,0
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	81.390,1	98,8	960,6	80,5	82.350,7	98,6
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	16.734,7	76,0	911,9	97,9	17.646,5	76,9
0906	Op. Esp.: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	14.314,1	72,9	-	-	14.314,1	18,4
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	10.444,7	99,5	-	0,6	10.444,7	72,9
0908	Operações Especiais: Refinanciamento da Dívida Externa	3.830,2	18,4	-	-	3.830,2	99,5
Total		**742.211,7**	**75,4**	**1.872,5**	**88,1**	**744.084,1**	**75,4**

Fonte: Siafi e Dest

Nota: % Executado / Dotação Autorizada

Os principais programas da função Encargos Especiais correspondem, como pode ser verificado, às subfunções citadas anteriormente. No caso do programa "Operações Especiais – Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica", comumente denominadas, "transferências obrigatórias", será detalhado e analisado separadamente, adiante. Esse programa responde por grande parte da subfunção "Transferências", como também pela recém-criada subfunção "Transferências para Educação Básica", mencionada na função Educação.

As ações executadas na função Encargos Especiais são, com desprezíveis exceções, operações especiais que não possuem indicadores e, de acordo com os conceitos orçamentários, não poderiam possuí-los.

Ações do controle externo

Apresenta-se, a seguir, o resumo de algumas ações de controle externo relacionadas às funções Administração e Encargos Especiais.

A Terceirização na Administração Pública Federal foi um Tema de Maior Significância (TMS) escolhido pelo Tribunal de Contas da União no biênio 2007/2008. No âmbito deste TMS foi

realizada fiscalização nos autos do TC-019.230/2007-2 sobre terceirização no setor de Tecnologia da Informação – TI, a qual buscou averiguar, principalmente, a adequação da estrutura das unidades de TI de alguns órgãos e entidades e seus processos de aquisição e de gestão de serviços terceirizados. Buscou-se obter uma visão sistematizada dos problemas, induzindo soluções estruturantes, como a criação de modelo de governança de TI para a Administração Pública Federal. A realização de ações de capacitação e a criação de carreira específica para os profissionais de gestão de TI foram uma das principais recomendações do Tribunal.

Dentro do escopo do mesmo TMS, foram examinadas a economicidade e a legalidade de licitação e de contratação dos "Serviços de Vigilância e Limpeza e Conservação", responsáveis por despesas de mais de R$ 2 bilhões (TC-016.721/2007-7). Verificou-se que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) fixou valores-limite elevados para as contratações dos Serviços de Vigilância e Limpeza e Conservação – com encargos sociais de 82%, reserva técnica de 12% para os serviços de vigilância e 6% para os de limpeza e conservação – quando estudos realizados pelo STF, MPU e Secretaria da Casa Civil do Estado de São Paulo registraram percentuais de encargos sociais próximos a 72%.

Constatou-se, ainda, inclusão indevida de impostos diretos (IRPJ e CSLL) nas planilhas de formação de preços dos editais de licitação; possibilidade de alteração/redução dos postos de vigilância; contratação de serviços de limpeza e conservação com produtividade acima do mínimo estabelecido pela IN 18/97; postos de vigilância diferentes dos definidos na IN/MARE nº 18/97, ultrapassando os limites estipulados pelo MP; e, por último, contratação da instalação e manutenção de vigilância eletrônica dentro do contrato de prestação de serviços contínuos de vigilância.

Em vista dessas constatações, determinou-se, entre outras providências, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MP, a realização de estudos para a fixação dos valores-limite, inclusive para avaliar a possibilidade de sua redução, de otimização dos postos de vigilância e de ajuste dos valores de produtividade mínima para serviços de limpeza e conservação estabelecidos pela IN SLTI nº 02/2008, adotando-se, até que se concluam estes últimos estudos, os valores utilizados pela Casa Civil do Estado de São Paulo. Espera-se com estas medidas uma redução de custos da ordem de R$ 180 milhões.

Em levantamento realizado na área de Tecnologia da Informação (TC-007.972/2007-8), objetivou-se identificar, mapear e mensurar os gastos na área efetuados nos anos de 2002 a 2006. Analisou-se o processo de formação de preço para as contratações de TI, as fontes de informação para a estimativa de preços e a identificação do mecanismo de gestão do orçamento de TI utilizado pelos órgãos e entidades.

Entre outros encaminhamentos, foi recomendado por intermédio do Acórdão nº 371/2008 – Plenário, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento – SLTI/MP que mantivesse disponível, de forma centralizada e duradoura, as informações referentes às licitações, aos processos eletrônicos de aquisição e às contratações promovidas pelo Governo Federal, permitindo o acesso aos referentes atos administrativos, editais, rol dos licitantes, contratos, atas e informações que propiciem a atuação das entidades de controle, constituindo uma base de referência aos gestores da Administração Pública, de forma a favorecer a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e contribuir para a eficiência e a economicidade da gestão pública. Em decorrência do referido trabalho, o DEST/MP também promoveu a inclusão de rubricas

específicas para a área de TI nos Programas de Dispêndios Globais das Instituições Financeiras e do Setor Produtivo Estatal.

Em outro levantamento na área de Tecnologia da Informação (TC-008.380/2007-1), buscou-se obter informações acerca da governança de TI em 255 órgãos e entidades. Foram identificados os processos de aquisição de bens e serviços, de segurança da informação, de gestão de recursos humanos e das principais bases de dados e sistemas da Administração Pública Federal.

O Tribunal realizou também Auditoria Operacional (TC-012.129/2006-6) que teve por objetivo avaliar a forma pela qual a União conduzia o combate ao crime de lavagem de dinheiro, atentando para a sincronia das ações, o trânsito de informação e a adequação do trabalho elaborado pelos órgãos responsáveis pela apuração e investigação.

Como resultado, foi exarado o Acórdão nº 1720/2008 – Plenário, que recomendou aos diversos órgãos envolvidos no processo, a regulamentação do Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin, visando seu fortalecimento e organização. Recomendou-se ainda maior integração das unidades regionais dos órgãos e entidades públicas participantes, nos estados, maior cooperação entre os órgãos e compartilhamento de informações, bem como adoção de providências para a estruturação de um programa de capacitação e de difusão do tema lavagem de dinheiro.

Transferências Constitucionais

Constituem transferências constitucionais da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 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 – Cide, incidente sobre importação e a comercialização de petróleo, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, todas previstas no art. 159 da Constituição Federal. Além disso, cabe destacar os *royalties* pagos como compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural (*royalties*/petróleo).

A tabela seguinte demonstra que foram destinados o montante de R$ 85,2 bilhões a título de transferências constitucionais da União por Unidade da Federação. Esse valor corresponde a um crescimento nominal de aproximadamente 20,9%, em relação ao montante transferido em 2007(cerca de R$ 70,5 bilhões).

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação – 2008

(em R$ milhares)

UF	FPM	FPE	IPI-E	CIDE	Total	% Total
Acre	222.170	1.311.970	366	11.846	1.546.353	1,82
Alagoas	1.005.929	1.595.419	10.385	22.482	2.634.215	3,09
Amazonas	623.167	1.070.132	41.169	25.692	1.760.160	2,07
Amapá	162.918	1.308.519	1.960	9.533	1.482.929	1,74
Bahia	3.848.653	3.603.489	205.625	102.151	7.759.918	9,11
Ceará	2.209.336	2.813.737	25.772	55.298	5.104.143	5,99
Distrito Federal	70.026	264.695	2.319	22.462	359.502	0,42
Espírito Santo	729.624	575.257	131.776	33.949	1.470.606	1,73
Goiás	1.535.764	1.090.343	38.973	77.008	2.742.088	3,22
Maranhão	1.765.767	2.768.215	34.695	47.942	4.616.618	5,42
Minas Gerais	5.554.637	1.708.323	352.280	175.817	7.791.056	9,15

UF	FPM	FPE	IPI-E	CIDE	Total	% Total
Mato Grosso do Sul	643.856	510.829	17.626	40.096	1.212.406	1,42
Mato Grosso	772.757	885.091	36.409	44.767	1.739.023	2,04
Pará	1.525.621	2.343.982	148.909	47.622	4.066.134	4,77
Paraíba	1.366.353	1.836.567	6.945	28.785	3.238.650	3,80
Pernambuco	2.121.001	2.646.261	19.548	53.865	4.840.674	5,68
Piauí	1.052.781	1.657.278	823	31.774	2.742.656	3,22
Paraná	2.873.319	1.105.721	287.851	106.935	4.373.826	5,13
Rio de Janeiro	1.251.770	585.880	423.839	81.313	2.342.802	2,75
Rio Grande do Norte	1.067.224	1.602.245	6.138	30.893	2.706.501	3,18
Rondônia	370.836	1.079.796	6.360	20.667	1.477.660	1,73
Roraima	145.341	951.361	141	10.740	1.107.582	1,30
Rio Grande do Sul	2.873.195	903.077	354.818	92.627	4.223.717	4,96
Santa Catarina	1.644.381	490.810	201.970	58.546	2.395.706	2,81
Sergipe	630.852	1.593.578	2.896	18.867	2.246.192	2,64
São Paulo	5.590.942	383.505	590.207	296.591	6.861.245	8,05
Tocantins	643.432	1.664.411	1.239	30.612	2.339.694	2,75
Brasil	**42.301.648**	**38.350.492**	**2.951.037**	**1.578.880**	**85.182.057**	**100,00**

Fontes: STN e Banco do Brasil.

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 18,33% para o Fundeb.

Já as compensações financeiras têm fundamento na Constituição Federal, conforme § 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*."

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios, em 2008, totalizaram aproximadamente R$ 15,8 bilhões, incluídos os *royalties,* a 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. Comparando-se com o repassado em 2007 (R$ 10,8 bilhões), verifica-se um crescimento nominal de 46%, o que pode ser explicado pela expressiva alto do preço do petróleo durante o primeiro semestre de 2008.

Compensações Financeiras Transferidas por Unidade da Federação – 2008

(em R$ milhares)

UF (1)	ANP (2)	PEA (3)	FEP (4)	CFM (5)	CFH (6)	ITA (7)	Total	% Total
AC	-	-	9.518	25	-	-	9.543	0,06
AL	84.390	-	23.492	358	17.284	-	125.524	0,80
AM	220.124	39.327	14.929	3.166	4.898	-	282.444	1,79
AP	286	-	8.541	6.277	1.946	-	17.050	0,11
BA	352.791	1.589	78.534	14.658	78.407	-	525.978	3,34
CE	66.296	-	48.483	1.446	-	-	116.225	0,74
DF	-	-	-	1.474	568	27	2.069	0,01
ES	512.212	201.491	14.399	3.749	2.912	-	734.764	4,66
GO	-	-	29.769	38.708	103.189	8.698	180.365	1,14
MA	-	-	41.048	291	2.224	-	43.563	0,28
MG	5.405	-	97.569	368.900	229.701	27.738	729.314	4,63

UF (1)	ANP (2)	PEA (3)	FEP (4)	CFM (5)	CFH (6)	ITA (7)	Total	% Total
MS	-	-	12.730	10.918	53.049	5.450	82.147	0,52
MT	-	-	16.490	3.232	12.860	-	32.583	0,21
PA	1.618	-	35.266	182.690	106.611	-	326.184	2,07
PB	7.068	-	30.393	1.869	-	-	39.331	0,25
PE	68.803	-	46.254	2.025	11.657	-	128.740	0,82
PI	-	-	24.517	719	1.935	-	27.170	0,17
PR	10.809	-	51.477	4.505	119.123	300.377	486.290	3,09
RJ	4.741.322	5.566.006	22.908	5.656	11.916	-	10.347.808	65,65
RN	379.276	26.623	24.494	835	-	-	431.228	2,74
RO	-	-	10.873	1.051	2.779	-	14.704	0,09
RR	-	-	6.710	54	-	-	6.763	0,04
RS	43.743	-	50.556	6.665	41.685	-	142.648	0,90
SC	29.260	-	28.816	8.808	40.194	-	107.078	0,68
SE	292.998	18.338	17.393	10.493	12.496	-	351.717	2,23
SP	182.308	-	92.178	19.083	129.363	12.707	435.638	2,76
TO	-	-	17.941	239	17.518	-	35.697	0,23
Total	**6.998.709**	**5.853.373**	**855.277**	**697.895**	**1.002.314**	**354.997**	**15.762.565**	**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

Observa-se por essa tabela que o Rio de Janeiro (Estado e municípios) recebeu a maior parcela do total das compensações financeiras transferidas (65,65%), por conta dos *royalties* do petróleo e gás natural e da participação especial pela produção desses recursos minerais (PEA).

A seguir, é apresentado trabalho realizado em 2008/2009 sobre os critérios de distribuição da mais relevante transferência constitucional, qual seja o FPM.

Análise dos critérios de Distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM

No âmbito do TC-003.430/2009-9, foi elaborada análise que procura contribuir para a compreensão dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. A partir do estudo da legislação, buscou-se identificar os parâmetros (critérios) que determinam a atual forma de distribuição dos recursos do Fundo entre os municípios.

Uma vez identificados esses critérios, procurou-se verificar se eles contribuem para a redução das desigualdades sócio-econômicas entre municípios, como determina a Constituição de 1988.

Para essa verificação, a partir do valor recebido por cada município em 2008, foi calculado o valor **per capita**, isto é, o valor total recebido pelo município dividido por sua população. A esse valor **per capita** foi contraposto um indicador de desenvolvimento sócio-econômico do município, no caso, os Índices de Desenvolvimento Humano Municipais.

Constatou-se que, embora à primeira vista os critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios beneficiem as regiões menos desenvolvidas e os municípios menores que, "em média", são menos desenvolvidos, quando se observa a distribuição dos recursos de forma menos agregada, verifica-se que o potencial reformador oriundo desses recursos é bem menor do que poderia ser.

A razão disso é que o modelo de distribuição foi elaborado de forma a privilegiar significativamente os municípios menores, devido ao pressuposto de que município pequeno é município pobre. Mas este pressuposto é equivocado, pois existem muitos municípios pequenos pobres, ao lado de muitos municípios pequenos, porém, ricos, estando assim os dois grupos recebendo um mesmo tratamento por parte do Fundo.

Grosso modo, pode-se afirmar que o modelo de distribuição atual repassa renda de municípios maiores, de fato mais desenvolvidos, para municípios pequenos, ricos ou pobres, minimizando assim o potencial reformador do Fundo. Além disso, existe um número significativo de municípios médios muito pobres que recebem cerca da metade dos recursos **per capita** que recebem os municípios pequenos.

Para maximizar o potencial redistribuidor do FPM será necessária uma reformulação da legislação que regula o tema (matéria reservada à Lei Complementar), incluindo-se entre os critérios de distribuição algum indicador de desenvolvimento sócio-econômico.

Transferências Voluntárias

A análise referente às transferências voluntárias realizadas no exercício de 2008 é apresentada no capitulo 3 deste relatório no item referente às despesas por modalidade de aplicação.

4.3.23 Função Relações Exteriores

As relações internacionais brasileiras, retratadas pela função Relações Exteriores, são realizadas com base na soberania do Estado, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, insculpido no inciso I do art. 1º da Constituição Federal. Já o art. 4º da Carta Magna baliza o relacionamento do País com as demais nações.

Execução orçamentária

A dotação total autorizada para a função Relações Exteriores em 2008 foi de R$ 1,7 bilhão. Nessa função, executada somente nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e em quase sua totalidade de recursos pelo Ministério das Relações Exteriores, empenhou-se R$ 1,9 bilhão. O quadro a seguir apresenta a evolução do volume de recursos empenhados na função nos últimos cinco anos. Percebe-se o crescimento em 2008 de 30% em relação ao ano anterior e de 46% em todo o período.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Relações Exteriores	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	1.312	1.529	1.397	1.480	1.922	7.640
Total	**1.312**	**1.529**	**1.397**	**1.480**	**1.922**	**7.640**

Fonte: Siafi e Dest

O quadro seguinte apresenta o detalhamento da execução orçamentária por subfunções. Do executado na função Relações Exteriores, 54% foram empenhados nas duas funções típicas e 46% em outras subfunções, sendo que, no último caso, 89% corresponderam a subfunção "Administração Geral", com R$ 783 milhões.

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Subfunção	Execução da Função Relações Exteriores por Subfunções		Execução das Subfunções de Relações Exteriores em Outras Funções		Total das Subfunções de Relações Exteriores	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Relações Exteriores	1.039	121,6	274	96,3	1.313	115,3
211 Relações Diplomáticas	*667*	*121,2*	*-*	*-*	*667*	*121,2*
212 Cooperação Internacional	*372*	*122,4*	*274*	*96,3*	*646*	*109,7*
Outras Subfunções	883	102,6	-	-	-	-
Total	**1.922**	**112,1**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest

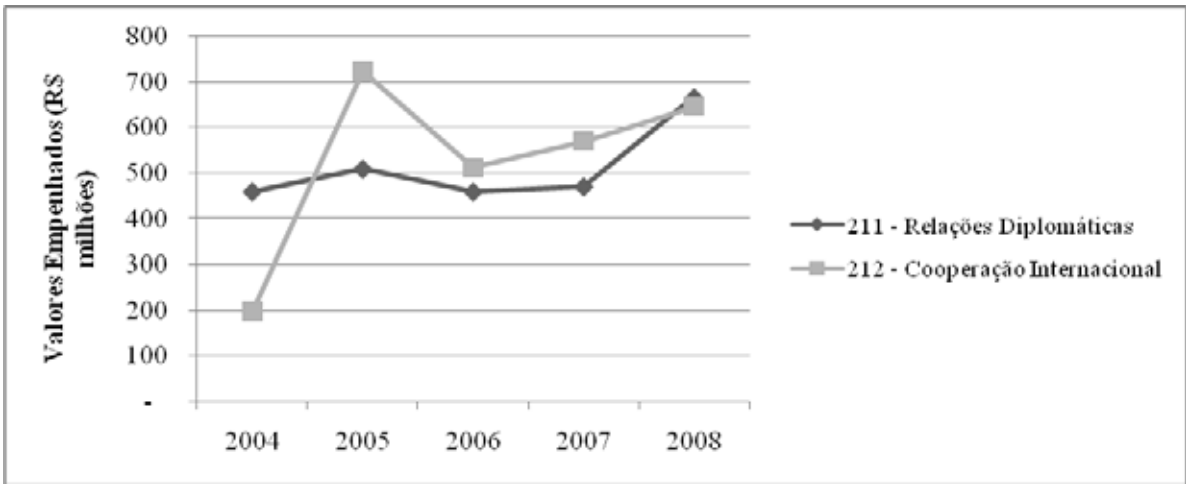
Nota % = empenhado/autorizado

Note-se que os percentuais de realização da função Relações Exteriores ou de suas subfunções ultrapassaram 100%, indicando que os valores empenhados em reais superaram as dotações autorizadas. Isso reflete as alterações cambiais ocorridas durante a execução financeira, tendo em vista a grande quantidade de despesas realizadas em outras moedas nessa função. De todo modo, a execução de despesa acima do valor autorizado na Lei Orçamentária Anual fere princípios orçamentários, devendo ser objeto de recomendação neste relatório.

A sistemática de execução orçamentária e financeira no exterior já vem sendo objeto de auditoria pelo Tribunal e será comentada adiante. Não obstante, cabe recomendar aos órgãos envolvidos nessa problemática, em especial a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e o Ministério das Relações Exteriores, que analisem mecanismos visando à correção das distorções geradas pelas alterações cambiais, de modo que o volume de recursos executados tenha a devida autorização orçamentária.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da execução orçamentária das duas subfunções típicas de Relações Exteriores, nos últimos cinco anos.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



Fonte: Siafi e Dest

Percebe-se que, em 2008, houve um considerável aumento de recursos empenhados na subfunção "Relações Diplomáticas", a qual superou em 42% o valor realizado no ano anterior, chegando a sobrepor levemente o montante de recursos da subfunção "Cooperação Internacional", o qual, por sua vez, teve aumento de apenas 13%. Aquele aumento está relacionado com o acréscimo nos recursos empenhados no programa "Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular", o qual representou, em 2008, 80% do valor realizado na subfunção "Relações Diplomáticas".

Cabe ressaltar, também, que 42% da execução orçamentária da subfunção "Cooperação Internacional", no valor de R$ 274 milhões, foi realizado em diversas outras funções, com destaque para "Defesa Nacional" e "Educação". Essas funções foram responsáveis, respectivamente, por 48% e 30% daquele montante, principalmente por meio das ações orçamentárias "Participação Brasileira em Missões de Paz" e "Concessão de Bolsas para Cooperação Internacional e Desenvolvimento Científico e Inovação".

O quadro seguinte apresenta a execução orçamentária dos programas associados à função Relações Exteriores, conforme metodologia apresentada no item 4.3.

Execução Orçamentária dos Programas

(em R$ milhões)

Cod	Programa	Relações Exteriores		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1264	Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular	533,8	124,2	-	-	533,8	124,2
0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	353,7	124,9	86,1	88,3	439,9	115,5
0683	Gestão da Política Externa	46,4	88,6	-	-	46,4	88,6
0682	Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior	28,9	125,6	-	-	28,9	125,6
1279	Análise e Difusão da Política Externa Brasileira	13,2	98,9	-	-	13,2	98,9
0355	Promoção das Exportações	10,9	97,1	0,2	50,0	11,1	95,2
0685	Ensino Profissional Diplomático	3,1	77,7	-	-	3,1	77,7
Total		**990,0**	**121,2**	**86,3**	**88,1**	**1.076,4**	**117,6**

Fonte: Siafi e Dest

Nota % = empenhado/autorizado

O principal programa associado à função analisada, "Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular", é caracterizado pela subdivisão em várias ações de relacionamento com países, organizados em blocos econômicos ou por proximidade geográfica. Em 2008, foram agregadas a este programa diversas ações de relacionamento com organismos internacionais e de atendimento consular, o que concorreu, em conjunto com as variações cambiais, para o aumento de 75% dos recursos empenhados no programa, em relação ao ano anterior.

Tendo em vista o grande quantitativo de ações, cabe ressaltar apenas a participação das ações referentes à União Européia e ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte – Nafta, as quais absorveram, respectivamente, 26% e 15% dos recursos do programa.

Executado majoritariamente na subfunção "Cooperação Internacional" comentada anteriormente, o programa "Gestão da Participação em Organismos Internacionais" também é de grande relevância orçamentária para a função Relações Exteriores. Esse programa é composto por 160 ações de contribuição para organismos internacionais, das quais as mais relevantes foram as contribuições para o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem (R$ 152 milhões) e para o Sistema das Nações Unidas (R$ 82 milhões), representando, respectivamente, 35% e 19% do programa.

Ações do controle externo

O Sistema de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores – MRE objetiva promover o fomento do comércio exterior brasileiro, por intermédio da prestação de serviços de apoio à expansão das exportações e da coordenação da posição do governo em organismos internacionais no campo da promoção comercial. Sua interveniência potencializa a expansão do comércio exterior, especialmente em razão da capilaridade dos postos diplomáticos brasileiros.

O Tribunal realizou auditoria operacional (TC-012.712/2006-1) para acompanhar a atuação do MRE nessa área com o objetivo de avaliar o impacto da atuação do Sistema de Promoção Comercial no apoio informacional ao exportador e de identificar as dificuldades e limitações que impedem o aumento da efetividade de sua ação, bem como as oportunidades de melhoria dessa atuação.

Dentre as principais constatações da auditoria, destacam-se as seguintes: ausência de priorização do programa "Promoção das Exportações", cujo orçamento tem sido estabelecido em patamar bem inferior ao dos demais programas a cargo do MRE; carência de treinamentos específicos em formação econômica e comercial; inexistência de processo de planejamento estratégico institucionalizado no âmbito do Sistema de Promoção Comercial; insuficiência de interlocução entre o MRE e demais órgãos e entidades governamentais responsáveis pela promoção do comércio exterior; e, existência de deficiências na ferramenta *BrazilTradeNet*.

Referida auditoria foi recentemente apreciada por este Tribunal, consoante o Acórdão nº 992/2009 – Plenário, mediante o qual foram endereçadas diversas recomendações ao MRE com a finalidade de contribuir para o incremento da eficácia, eficiência e efetividade do aludido sistema.

Este Tribunal também se manifestou a respeito do assunto em diversas outras oportunidades, como nas Decisões e Acórdãos do Plenário n^{os} 868/1998, 929/2001, 386/2004 e 444/2005.

Sobre a questão da execução financeira no exterior, cumpre mencionar o Acórdão nº 347/2006 – Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, prolatado no TC-029.273/2008-1 que aborda a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi em todas as unidades diplomáticas no exterior.

Até 2006, o Escritório Financeiro em Nova York era a única unidade gestora executora do MRE no exterior, responsável pela intermediação com as repartições e consolidação de todos os gastos do Itamaraty fora do Brasil. Atualmente, o Siafi está implantado nas Embaixadas de Tóquio, Londres, Buenos Aires, Pretória e Santiago, bem como nos Consulados Gerais de Tóquio, Londres, Buenos Aires, Miami e Nova York.

Dentre as dificuldades para a implantação do Siafi em todos os postos diplomáticos, destacam-se: oscilação diária do câmbio das moedas estrangeiras, o que resulta em divergências entre o valor em reais, repassado mediante adiantamento orçamentário, e o montante efetivamente desembolsado, em reais, quando do pagamento; diferença de fuso horário entre o Brasil e os postos no exterior, o que impõe limitações de disponibilidade de uso do Siafi; e a carência de recursos humanos do MRE na área administrativa com capacitação para operar o Siafi, dadas as restrições no efetivo dos postos e a alta rotatividade dos servidores.

4.3.24 Função Legislativa

Classificados na função Legislativa estão os gastos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União. Essa função contou no exercício de 2008 com dotação orçamentária de R$ 5,187 bilhões. No entanto, como pode ser verificado pela tabela seguinte, nem todas as despesas do Poder Legislativo são classificadas na função Legislativa; cerca de 30% de suas despesas referem-se a serviço da dívida, classificados na função Encargos Especiais, e a pagamentos de aposentadorias e pensões, unção Previdência. Essas despesas serão analisadas nos itens referentes às respectivas funções.

Despesas dos Órgãos do Poder Legislativo por Função – 2005 a 2008

(em R$ milhões)

Órgãos	2005			2006			2007			2008		
	Função Legislativa	Demais Funções*	Total	Função Legislativa	Demais Funções*	Total	Função Legislativa	Demais Funções*	Total	Função Legislativa	Demais Funções*	Total
Câmara dos Deputados	1.833	619	2.452	2.276	672	2.948	2.363	780	3.143	2.475	807	3.281
Senado Federal	1.550	692	2.242	1.854	703	2.557	1.882	683	2.565	2.050	721	2.771
Tribunal de Contas da União	423	282	705	630	361	991	706	354	1.060	782	361	1.143
Total	3.807	1.592	5.399	4.759	1.736	6.495	4.951	1.816	6.768	5.307	1.888	7.195
variação anual				25%	9%	20%	4%	5%	4%	7%	4%	6%

Fonte: Siafi

Nota: As demais funções são Previdência e Encargos Especiais e referem-se essencialmente a serviço da dívida,aposentadorias e pensões.

Em relação às despesas referentes à função Legislativa, verifica-se que, após um crescimento muito significativo em 2006, as variações anuais de 2007 e 2008 foram de 4% e 7%, respectivamente. A distribuição das despesas na função Legislativa no exercício de 2008, por grupo de despesa, é apresentada na próxima tabela. Por ela, verifica-se que 77% das despesas da função Legislativa corresponderam a gastos referentes a “Pessoal e Encargos Sociais”.

Despesas dos Órgãos do Poder Legislativo na Função Legislativa por Grupo de Despesa – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Corresntes		Investimentos		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Câmara dos Deputados	1.857	75%	564	23%	53	2%	2.475	100%
Senado Federal	1.604	78%	427	21%	19	1%	2.050	100%
Tribunal de Contas da União	630	81%	101	13%	52	7%	782	100%
Total	**4.090**	**77%**	**1.092**	**21%**	**125**	**2%**	**5.307**	**100%**

Fonte: Siafi

Nota: A Câmara dos Deputados têm como subfunção típica "Ação Legislativa" e o Tribunal de Contas da União, "Controle Externo"

A função Legislativa tem como subfunções típicas "Ação Legislativa" (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e "Controle Externo" (Tribunal de Contas da União). Os três órgãos do Poder Legislativo concentraram 82% das despesas da função em subfunções típicas e 10%na subfunção "Administração Geral".

Quanto à distribuição das despesas dos órgãos do Poder Legislativo por programas, tem-se que praticamente todas as despesas de cada órgão foram realizadas em seu programa principal, no caso da Câmara, "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados", do Senado, "Atuação Legislativa do Senado Federal", e do TCU, "Controle Externo". Apesar dos programas das Casas Legislativas estarem classificados no sistema orçamentário como finalísticos, eles ainda não possuem indicadores, os quais estão em processo de definição. Já o programa do TCU está classificado como "Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais" e tem como indicador a "Taxa de Julgamento de Processos pelo Tribunal de Contas da União".

A seguir será analisada a execução dos programas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Senado Federal

Em 2008 foram apreciadas 1.343 matérias de variados tipos, cabendo destacar a apreciação de 49 Medidas Provisórias, 10 Propostas de Emenda à Constituição, 214 Projetos de Lei do Senado e 84 Projetos de Lei da Câmara. No âmbito do Senado Federal, foram criadas as Comissões Parlamentares de Inquérito da Pedofilia e do Cartão Coorporativo e, juntamente com a Câmara dos Deputados, as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito do Cartão Coorporativo e das Mudanças Climáticas.

O programa "Atuação Legislativa do Senado Federal" contou com dotação orçamentária em 16 ações: 10 atividades, 5 projetos e uma operação especial (Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais). No entanto, só foram empenhados recursos em 11 ações. O valor empenhado em 2008 aumentou 9% em relação ao exercício anterior.

A tabela seguinte apresenta as principais ações do programa. Por ela, pode-se perceber que 99% das despesas empenhadas estão concentradas em 6 ações, sendo que a atividade "Processo Legislativo" concentra 80% dos recursos e a "Contribuição para o Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais", 10%.

Programa Atuação Legislativa do Senado Federal – 2008 e 2007

Atuação Legislativa do Senado Federal	Metas Financeiras (em R$ milhões)						Metas Físicas						
	2008			2007		Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007		
Título da Ação	Auto-rizado	Empe-nhado	% do Empenhado no Programa	Auto-rizado	Empe-nhado		Produto	Prevista	Realizada	% de Realização	Prevista	Realizada	% de Realiza-ção
Processo Legislativo	1.678	1.645	80%	1.584	1.502	10%	Sessão realizada	336	251	75%	577	247	43%
Contribuição para o Custeio do RPPS*	211	199	10%	189	189	5%	-	-	-	-	-	-	-
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	73	72	3%	63	61	17%	Pessoa Beneficiada	41.869	41.647	99%	36.083	41.600	115%
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	47	47	2%	44	44	8%	Servidor Beneficiado	6.473	6.402	99%	6.389	5.986	94%
Gestão do Sistema de Informática	52	34	2%	67	44	-22%	Sistema Gerido	349	399	114%	296	348	118%
Produção e Distribuição de Documentos Legislativos	34	30	1%	43	28	7%	Exemplar Distribuído em milhares	36.467	23.878	65%	41.341	20.698	50%
Demais Ações	33	23	1%	78	15	55%	-	-	-	-	-	-	-
Total	**2.128**	**2.050**	**100%**	**2.068**	**1.882**	**9%**							

Fonte: Siafi e "Contas do Presidente do Senado Federal – Exercício de 2008"

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

Em relação ao atingimento das metas físicas para 2008, a maior parte das ações foi executada conforme o previsto. As exceções foram o número de sessões legislativas realizadas (75% do número de sessão previstas) e a "Produção e Distribuição de Documentos Legislativos". No Relatório das "Contas do Presidente do Senado Federal – Exercício de 2008", há o reconhecimento de que a meta física ficou aquém da prevista, com a ressalva de que o número das sessões realizadas foi compatível com o número dos anos anteriores. Em relação à produção de documentos, o relatório consignou que proibição do uso de gráficas oficias para divulgação de atividades parlamentares em ano eleitoral contribuiu para a redução da demanda por serviços gráficos.

Especificamente quanto ao programa, o relatório conclui que "a execução orçamentária do programa analisado alcançou o total de R$ 2.049.531.792,17, correspondente a 96,31% da dotação autorizada, constituído da despesa liquidada no valor de R$ 1.987.369.164,13, e dos restos a pagar não processados de R$ 62.162.628,04".

Câmara dos Deputados

Em 2008, foram realizadas 1.685 sessões, sendo 330 no Plenário, 1.070 reuniões nas comissões permanentes e 285 nas comissões temporárias. Foram apreciadas 655 matérias pelo Plenário, com destaque para a aprovação de 3 Propostas de Emenda à Constituição, 51 Medidas Provisórias, 8 Projetos de Lei Complementar e 53 Projetos de Lei.

O programa "Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados" contou com dotação orçamentária em 15 ações: 8 atividades, 4 projetos e 3 operações especiais. Não obstante, foram empenhados recursos somente em 12 dessas ações. O valor empenhado em 2008 aumentou 5% em relação ao exercício anterior.

A próxima tabela apresenta as principais ações do programa. Por ela, pode-se perceber a concentração de despesas nas seguintes atividades: "Processo Legislativo", que concentrou 84% dos recursos, e "Contribuição para o Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais", 7%. A atividade "Processo Legislativo" tem por objetivo viabilizar os gastos com o pessoal ativo da Casa (deputados e servidores) e terceirizados (substituição de servidores e empregados públicos) e com o custeio administrativo e operacional do Órgão.

Programa Atuação Legislativa da Câmara Dos Deputados – 2008 e 2007

Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	Metas Financeiras (em R$ milhões)						Metas Físicas						
	2008			2007		Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007		
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Autorizado	Empenhado		Produto	Prevista	Realizada	% de Realização	Prevista	Realizada	% de Realização
Processo Legislativo	2.167	2.094	85%	2.168	1.991	5%	Sessão realizada	1.321	1.685	128%	1.811	2.043	113%
Contribuição para o Custeio do RPPS*	210	166	7%	183	167	-1%	-						
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	116	115	5%	111	108	7%	Servidor Beneficiado	16.890	16.021	95%	18.826	15.213	81%
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	53	50	2%	50	48	4%	Pessoa Beneficiada	28.526	23.619	83%	68.116	53.298	78%
Reforma dos Imóveis Funcionais destinados à moradia dos Deputados Federais (Projeto)	27	26	1%	36	30	-12%	Imóvel Reformado	81	120	148%	108	0	0%
Reparos e Conservação de Residências Funcionais dos Membros do Poder Legislativo (Atividade)	14	8	0,3%	17	9	-13%	Imóvel Conservado	433	218	50%	433	403	93%
Demais Ações	310	14	1%	40	11	24%	-	-	-	-	-	-	-
Total	**2.897**	**2.474**	**100%**	**2.646**	**2.374**	**4%**							

Fonte: Siafi e Relatório da Câmara dos Deputados – Exercício Financeiro de 2008

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

4.3.25 Função Judiciária

Em 2008, a função Judiciária foi contemplada com uma dotação de R$ 19 bilhões. Nesta função está classificada a maioria dos gastos dos órgãos que compõem o Poder Judiciário, a saber: Supremo Tribunal Federal – STF, Superior Tribunal de Justiça – STJ, Justiça Federal – JF, Justiça Militar – JM, Justiça Eleitoral – JE, Justiça do Trabalho – JT e Justiça do Distrito Federal e Territórios – JDFT.

Os demais gastos destes órgãos (30%) estão classificados nas funções Previdência e Encargos Especiais,referindo-se essas despesas ao pagamento de aposentadorias e pensões e ao serviço de suas dívidas. A tabela seguinte apresenta os gastos desses órgãos nos últimos exercícios.

Despesas dos Órgãos do Poder Judicíário por Função – 2005 a 2008

(em R$ milhões)

Órgãos Orçamentários (1)	2005 (3)				2006 (3)				2007				2008			
	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total		Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total		Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total		Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	
			Valor	%			Valor	%			Valor	%			Valor	%
STF	204	72	276	2%	239	68	308	1%	362	89	451	2%	377	86	463	2%
STJ	375	127	502	3%	443	172	615	3%	524	317	841	4%	597	191	788	3%

Órgãos Orçamentários (1)	2005 (3)				2006 (3)				2007				2008			
	Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total		Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total		Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total		Função Judiciária	Demais Funções (2)	Total	
			Valor	%			Valor	%			Valor	%			Valor	%
JF	3.037	2.203	5.241	33%	4.169	2.590	6.759	33%	4.692	3.151	7.843	35%	5.283	4.007	9.289	35%
JM	98	90	188	1%	127	98	225	1%	145	116	261	1%	166	119	285	1%
JE	1.730	569	2.299	15%	2.475	635	3.110	15%	2.489	674	3.163	14%	3.514	742	4.255	16%
JT	4.565	1.747	6.312	40%	6.240	2.249	8.489	41%	6.914	2.094	9.008	40%	7.844	2.410	10.254	39%
J D FT	663	166	828	5%	833	186	1.019	5%	934	215	1.149	5%	1.014	206	1.220	5%
Total	**10.671**	**4.975**	**15.646**	**100%**	**14.527**	**5.998**	**20.524**	**100%**	**16.059**	**6.656**	**22.715**	**100%**	**18.795**	**7.759**	**26.554**	**100%**
	variação anual				36%	21%		**31%**	11%	11%		**11%**	17%	17%		**17%**

Fonte: Siafi

Notas: (1) STF = Supremo Tribunal Federal, STJ= Superior Tribunal de Justiça, JF = Justiça Federal, JM = Justiça Militar, JE = Justiça Eleitoral, JT = Justiça do Trabalho, JDFT = Justiça do Distrito Federal e Territórios. (2) As demais funções são Previdência e Encargos Especiais e referem-se essencialmente a serviço da dívida,aposentadorias e pensões. (3) Em 2005 o Ministério Público da União empenhou R$ 3,5 milhões na função Judiciária e, em 2006, R$ 100 mil.

Como se pode verificar através dos dados acima, os gastos na função Judiciária cresceram nos últimos três anos, sendo que, em todos eles, o percentual de crescimento anual foi superior a 10%. Este crescimento contínuo ocorreu em todos os órgãos, mantida a participação relativa dos mesmos no conjunto das despesas.

Despesas dos Órgãos do Poder Judiciário na Função Judiciária por Grupo de Despesa – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos Orçamentários	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Investimentos		Inversões		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Supremo Tribunal Federal	177	47%	134	36%	65	17%	0	0,0%	377	100%
Superior Tribunal de Justiça	455	76%	132	22%	11	2%	0	0,0%	597	100%
Justiça Federal	4243	80%	866	16%	172	3%	2	0,03%	5.283	100%
Justiça Militar	129	78%	32	19%	5	3%	0	0,0%	166	100%
Justiça Eleitoral	2319	66%	856	24%	324	9%	14	0,40%	3.514	100%
Justiça do Trabalho	6787	87%	880	11%	178	2%	0	0,0%	7.844	100%
Justiça do Distrito Fed. e Territórios	843	83%	145	14%	26	3%	0	0,0%	1.014	100%
Total	**14.953**	**80%**	**3.046**	**16%**	**780**	**4%**	**16**	**0,1%**	**18.795**	**100%**

Fonte: Siafi

Nota: A Câmara dos Deputados têm como subfunção típica "Ação Legislativa" e o Tribunal de Contas da União, "Controle Externo"

Ao se analisar a distribuição dos gastos da função Judiciária por grupos de despesa, tem-se que, no conjunto, 80% referem-se a "Pessoal e Encargos Sociais" (essencialmente remunerações, sob a rubrica "Vencimentos e Outras Vantagens Fixas – Pessoal Civil"). No entanto, há uma variação significativa na participação dos grupos de despesas na função, conforme cada órgão analisado. O STF e a Justiça Eleitoral são os órgãos que apresentam os menores percentuais de despesas relativas a pessoal e os maiores no que se refere a outras despesas correntes e investimentos. No Supremo Tribunal Federal, dos R$ 134 milhões gastos em outras despesas correntes, R$ 108 milhões estão classificados como "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica" e, quanto aos investimentos, quase a totalidade refere-se a "Aquisição de Equipamentos e Material Permanente". Na Justiça Eleitoral, 50% das despesas classificadas em "Outras Despesas Correntes" também se referem ao elemento "Aquisição de Equipamentos e Material Permanente".

Quanto aos R$ 324 milhões de investimentos, R$ 152 milhões são "Obras e Instalações" e R$ 172 milhões referem-se à "Aquisição de Equipamentos e Material Permanente".

A função Judiciária, conforme a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como subfunções típicas "Ação Judiciária" e "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário". No entanto, como apresentado na tabela seguinte, referente à distribuição das despesas da função Judiciária por subfunções, em 2008 não houve classificação de despesas na subfunção típica "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário". No conjunto, os órgãos do Poder Judiciário alocaram 67% das despesas da função Judiciária na subfunção típica "Ação Judiciária", cabendo realçar que o percentual variou muito entre os diversos órgãos. A Justiça Eleitoral, por exemplo, alocou 77% de suas despesas na subfunção "Administração Geral".

Despesas dos Órgãos do Poder Judiciário na Função Judiciária por Subfunção – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos Orçamentários	Subfunção Típica: Ação Judiciária		Subfunção Administração Geral		Demais Subfunções		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Supremo Tribunal Federal	221	59%	30	8%	125	33%	377	100%
Superior Tribunal de Justiça	461	77%	71	12%	65	11%	597	100%
Justiça Federal	4.203	80%	756	14%	324	6%	5.283	100%
Justiça Militar	135	81%	18	11%	13	8%	166	100%
Justiça Eleitoral	400	11%	2.717	77%	397	11%	3.514	100%
Justiça do Trabalho	6.321	81%	1.110	14%	413	5%	7.844	100%
Justiça do Distrito Fed. e Territórios	804	79%	147	14%	63	6%	1.014	100%
Total	**12.546**	**67%**	**4.849**	**26%**	**1.400**	**7%**	**18.795**	**100%**

Fonte: Siafi

Quanto à distribuição das despesas por programas, observa-se que a maioria dos órgãos alocou recursos apenas em um programa. O órgão orçamentário STF, por exemplo, alocou 16% de suas despesas no programa "Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Poder Judiciário", executado integralmente na Unidade Orçamentária do Conselho Nacional de Justiça.

Despesas dos Órgãos do Poder na Função Judiciária por Programa – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos Orçamentários (1)	Programa Principal		Demais Programas		Total
STF	Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal	316,49	Controle da Atuação Administrativa e Financeira no Poder Judiciário	60,30	376,79
STJ	Prestação Jurisdic. no Superior Tribunal de Justiça	597,08			597,08
JF	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	5.282,86			5.282,86
JM	Prestação Jurisdicional na Justiça Militar	166,17			166,17
JE	Gestão do Processo Eleitoral	3.513,58			3.513,58
JT	Prestação Jurisdicional Trabalhista	7.844,06	Erradicação do Trabalho Escravo	0,38	7.844,45
J D FT	Prestação Jurisdicional no Distrito Federal	1.014,02			1.014,02
Total		**18.734,26**		**60,68**	**18.794,94**

Fonte: Siafi

Notas: (1) STF = Supremo Tribunal Federal, STJ= Superior Tribunal de Justiça, JF = Justiça Federal, JM = Justiça Militar, JE = Justiça Eleitoral, JT = Justiça do Trabalho, JDFT = Justiça do Distrito Federal e Territórios.

A seguir será analisada a execução dos programas de cada órgão do Poder Judiciário.

Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, cabendo-lhe, precipuamente, a guarda da Constituição da República. Todas as ações administradas pela Unidade Orçamentária do STF estão englobadas no programa "Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal". A tabela seguinte apresenta as principais informações sobre a execução do programa em 2008.

A ação "Apreciação e Julgamento de Causas" está intimamente relacionada à atividade finalistica do Supremo, sendo nela concentrados 70% dos recursos aplicados ao programa, cujo volume aumentou 12% em relação ao exercício anterior.

Programa Prestação Jurisdicional no no Supremo Tribunal Federal – 2008 e 2007

Prestação Jurisdicional no Supremo Tribunal Federal	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007
Título da Ação	Auto-rizado	Empe-nhado	% do Empenhado no Programa	Empe-nhado		Produto	Prevista	Realiza da	% de Realização	Realiza da
Apreciação e Julgamento de Causas no Supremo Tribunal Federal	222	221	70%	198	12%	Processo Julgado	108.000	107.424	99%	172.029
Comunicação e Divulgação Institucional	39	36	11%	28	30%	Matéria Veiculada	29.904	58.650	196%	31.676
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais*	23	23	7%	19	21%	-				
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	15	15	5%	9	60%	Pessoa Beneficiada	5.089	3.994	78%	3.768
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	8	7	2%	7	10%	Servidor Beneficiado	1.208	1.078	89%	944
Demais Ações	18	14	4%	35	-61%	-	-	-	-	-
Total	**325**	**316**	**100%**	**296**	**7%**					

Fonte: Siafi e "Relatório de Gestão 2008 – Supremo Tribunal Federal"

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

É importante observar que houve uma redução significativa dos processos julgados em 2008, quando comparados ao exercício anterior. Essa redução é justificada no Relatório do órgão pelo advento do instituto da repercussão geral, nos seguintes termos:

> "Uma mudança sem precedentes ocorreu no volume da atividade jurisdicional do STF em 2008. Pela primeira vez, o total de processos distribuídos na Corte caiu de maneira significativa. O instituto da Repercussão Geral, criado em 2004 pela Emenda Constitucional 45, e regulamentado pelo STF em 2007, é o grande responsável por essa nova realidade".

O instituto da Repercussão Geral contribuiu também para a redução do número de processos em estoque no STF: em 2007, o número de processos em estoque era de 129.206; em 2008, passou para 109.204, ou seja, o estoque foi reduzido em 15,5%.

Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão do Poder Judiciário (unidade orçamentária do STF), criado em 31/12/2004 através da Emenda Constitucional n° 45, competindo-lhe exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. Suas ações finalísticas estão englobadas no programa "Controle da Gestão Administrativa e Financeira no Poder Judiciário", cujas principais informações sobre a execução, em 2008, são apresentadas na próxima tabela.

Programa Controle da Gestão Administrativa e Financeira no Poder Judiciário – 2008 e 2007

Controle da Gestão Administrativa e Financeira no Poder Judiciário	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008			2007
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Empenhado			Prevista	Realizada	% de Realização	Realizada
Modernização da Infra-Estrutura da Tecnologia da Informação da Justiça Brasileira	39	39	64%	52	-25%	Projeto Implantado (% de execução)	19	19	99%	66
Apreciação e Julgamento de Processos Disciplinares	24	19	31%	8	122%	Processo Julgado	3.317	4.438	134%	3.597
Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação no Poder Judiciário (e-jus)	1	1	2%	4	-73%	Sistema Implantado (% de execução)	2	2	100%	10
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	1	0,4	1%	0,1	311%	Servidor Beneficiado	139	113	81%	0
Demais Ações	5	1	2%	1	-4%	-	-	-	-	-
Total	**69**	**60**	**100%**	**66**	**-8%**					

Fonte: Siafi e " Relatório de Contas – Conselho Nacional de Justiça – Exercício 2008"

Chama atenção na execução orçamentária do programa o significativo volume de recursos aplicados na ação referente à tecnologia da informação. O Relatório do órgão ressalta que este programa é um dos pilares de sua atuação, sendo que, a partir de maio de 2007, todos os processos que tramitam no CNJ passaram a ser integralmente eletrônicos.

Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça é a última instância das causas infraconstitucionais. A função primordial deste Tribunal é a de velar pelo respeito à legislação federal. Suas despesas finalísticas estão contempladas no programa "Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça", cujas principais informações, referentes ao exercício de 2008, são apresentadas na tabela seguinte.

O programa apresentou um crescimento de despesas de 14% em relação ao exercício anterior. Todavia, o número de processos em estoque no Superior Tribunal de Justiça aumentou 7,33%: em dezembro de 2007, o número de processos em tramitação no STJ era de 239.216; em dezembro do ano seguinte, 256.744.

Programa Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiçal – 2008 e 2007

Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007
Título da Ação	Auto-rizado	Empe-nhado	% do Empenhado no Programa	Empe-nhado		Produto	Prevista	Realiza-da	% de Realização	Realiza-da
Apreciação e Julgamento de Causas	462	461	77%	398	16%	Processo Julgado	328.130	354.042	108%	330.257
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais*	71	71	12%	61	16%	-	-	-	-	-
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	24	24	4%	17	42%	Pessoa Beneficiada	12.003	10.227	85%	10.194
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	21	21	3%	20	5%	Servidor Beneficiado	3.066	2.741	89%	2.766
Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional II no Superior Tribunal de Justiça (E-Jus)	11	10	2%	17	-40%	Sistema Implantado (% de execução)	16	14	86%	20
Demais Ações	11	10	2%	12	-12%					
Total	**598**	**597**	**100%**	**524**	**14%**					

Fonte: Siafi e "Prestação de Contas – LRF–- Art. 56 – 2008" do Superior Tribunal de Justiça

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

Dentre os indicadores de desempenho do programa apresentados pelo órgão, está o custo do processo judicial. Este indicador mensura o gasto médio de cada processo que tramita no STJ, relacionando o orçamento aplicado a esta Corte ao total de julgados do período. Em 2007, esse custo foi de R$ 2.066,90; em 2008, ficou em R$ 2.236,30.

Justiça Federal

A Justiça Federal é composta por cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e sete Seções Judiciárias e pelo Conselho da Justiça Federal. A este ramo do Poder Judiciário compete, essencialmente, processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.

A tabela seguinte apresenta os resultados do exercício de 2008, pela análise da qual se percebe que houve um crescimento de 13% nas despesas do programa, embora na ação "Assistência Jurídica a Pessoas Carentes" tenha havido uma redução de 8% nos recursos aplicados e de 9% no número de pessoas atendidas.

O número de processos em tramitação na Justiça Federal de 1º e 2º Graus, bem como nos Juizados Especiais Federais, aumentou em 7,22% em 2008, passando de 944.826 para 1.013.016.

Programa Prestação Jurisdicional na Justiça Federal – 2008 e 2007

Prestacao Jurisdicional na Justiça Federal	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Empenhado		Produto	Prevista	Realizada	% de Realização	Realizada
Julgamento de Causas na Justiça Federal	4.167	4.154	79%	3.626	15%	Processo Julgado	3.462.330	2.902.734	84%	2.816.651
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	670	645	12%	544	19%					
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	171	169	3%	166	1%	Servidor Beneficiado	24.066	23.886	99%	23.488
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	90	89	2%	76	17%	Pessoa Beneficiada	70.921	66.428	94%	56.866
Assistência Jurídica a Pessoas Carentes	50	49	1%	54	-8%	Pessoa Assistida	204.891	245.156	120%	269.632
Implantação de Sistema Integrado de Gestão de Informação Jurisdicional na Justiça Federal (E-Jus)	30	30	1%	53	-44%	Sistema Implantado (% de execução)	5	3	68%	8
Demais Ações	158	148	3%	173	-14%					
Total	**5.336**	**5.283**	**100%**	**4.692**	**13%**					

Fonte: Siafi e "Relatório de Prestação de Constas – Conselho e Justiça Federal de 1º e 2º Graus – Exercício 2008"

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

Justiça do Trabalho

A Justiça do Trabalho tem jurisdição em todo o território nacional, sendo composta pelo Tribunal Superior do Trabalho, por vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho e pelos Juízes do Trabalho. Sua competência está estabelecida no artigo 114 da Constituição da República, cabendo-lhe, primordialmente, processar e julgar as causas decorrentes das relações de trabalho

Suas ações finalísticas são executadas através do programa "Prestação Jurisdicional Trabalhista", cujas principais informações referentes ao exercício de 2008 são apresentadas na tabela seguinte. Além deste programa, o órgão ainda executa, na função Judiciária, o programa "Erradicação do Trabalho Escravo", para o qual recebeu uma dotação de R$ 358 mil e executou 99,98% deste valor.

O número de processos em estoque na Justiça do Trabalho de 1º e 2º Graus e no Tribunal Superior do Trabalho, denominado "resíduo", aumentou em 1,83%, passando de 1.418.029, em 2007, para 1.443.978, no exercício seguinte.

Programa Prestação Jurisdicional Trabalhista – 2008 e 2007

Prestacao Jurisdicional Trabalhista	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007
Título da Ação	Auto-rizado	Empe-nhado	% do Empenhado no Programa	Empe-nhado		Produto	Prevista	Realizada	% de Realização	Realizada
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	6.302	6.300	80%	5.527	14%	Processo Julgado	2.702.390	2.771.285	103%	2.647.702
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais*	1.089	1.050	13%	950	10%	-	-	-	-	-
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	210	210	3%	175	20%	Servidor Beneficiado	36.845	35.501	96%	34.617
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	120	119	2%	103	16%	Pessoa Beneficiada	114.897	104.148	91%	95.402
Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional na Justiça do Trabalho (E-Jus)	44	44	1%	32	37%	Sistema Implantado (% de execução)	9	2	17%	1
Demais Ações	148	121	2%	124	-3%					
Total	**7.914**	**7.844**	**100%**	**6.912**	**13%**					

Fonte: Siafi e "Prestação de Contas da Justiça do Trabalho – Exercício 2008"

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

Justiça Militar

A Justiça Militar tem a competência constitucional de processar e julgar os crimes militares definidos em lei. Os militares a que a Lei Maior se refere são os das Forças Armadas- Exército, Marinha e Aeronáutica- e não os das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, que são jurisdicionados às Justiças Militares Estaduais.

A tabela seguinte apresenta seus principais resultados para o exercício de 2008.

Programa Prestação Jurisdicional Militar – 2008 e 2007

Prestação Jurisdicional Militar	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007
Título da Ação	Auto-rizado	Empe-nhado	% do Empenhado no Programa	Empe-nhado		Produto	Prevista	Realiza da	% de Realização	Realiza da
Processamento de Causas na Justiça Militar da União	135	135	81%	116	17%	Processo Julgado	1.800**	1.893	105%	3.530
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais*	19	18	11%	16	13%	-	-	-	-	-

Prestação Jurisdicional Militar	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008			2007
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Empenhado			Prevista	Realizada	% de Realização	Realizada
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	5	5	3%	5	-1%	Servidor Beneficiado	718	687	96%	714
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	5	4	3%	5	-2%	Pessoa Beneficiada	4.139	4.299	104%	4.203
Demais Ações	7	4	2%	4	-11%	-	-	-	-	-
Total	**170**	**166**	**100%**	**145**	**14%**					

Fonte: Siafi e "Relatório de Gestão Fiscal 2009 – Ano base: 2008 – Superior Tribunal Militar"

Notas: * A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

**Consta do Relatório uma meta prevista de 3.600 devido a uma duplicação de lançamentos no sistema.

Justiça do Distrito Federal e Territórios

O TJDFT tem como missão oferecer à população do Distrito Federal o acesso à Justiça, promovendo a resolução de conflitos intersubjetivos através de uma prestação jurisdicional célere e qualificada, visando à paz social. Suas principais realizações no exercício de 2008 estão apresentadas na tabela seguinte.

Programa Prestação Jurisdicional do Distrito Federal – 2008 e 2007

Prestação Jurisdicional do Distrito Federal	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008			2007
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Empenhado			Prevista	Realizada	% de Realização	Realizada
Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal	773	773	76%	725	7%	Processo Julgado	314.735	352.872	112%	351.760
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais*	126	126	12%	114	10%	-	-	-	-	-
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	35	35	3%	34	4%	Servidor Beneficiado	5.360	5.114	95%	4.467
Criação e/ou Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União	32	32	3%	-		-	-	-	-	-
Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes	13	13	1%	12	9%	Pessoa Beneficiada	15.100	15.700	104%	14.878
Modernização de Arquivos de Processos Judiciais e Administrativos	7	7	1%	4	92%	Sistema Implantado (% de execução)	26	26	100%	16
Demais Ações	29	29	3%	45	-36%					

Prestação Jurisdicional do Distrito Federal	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008			2007
Título da Ação	Auto-rizado	Empe-nhado	% do Empenhado no Programa	Empe-nhado			Prevista	Realiza da	% de Realiza ção	Realizada
Total	**1.014**	**1.014**	**100%**	**934**	**9%**					

Fonte: Siafi e "Relatório de Prestação de Contas - Órgão 16.000 – Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – Exercício Financeiro 2008"

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais e a Criação e/ou Provimentos de Cargos e Funções são operações especiais, não têm meta física.

Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral é composta pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, por 27 Tribunais Regionais Eleitorais – TREs, pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais. A tabela seguinte apresenta a execução do programa "Gestão do Processo Eleitoral", no exercício de 2008. Através da análise dos dados, percebe-se que houve um significativo crescimento das despesas no exercício considerado, da ordem de 41%. Com efeito, as despesas executadas pela Justiça Eleitoral sofreram um incremento de um bilhão de reais, sendo R$391 milhões referentes à ação "Pleitos Eleitorais", cujo produto foi a realização das eleições municipais.

A ação "Atualização e Manutenção do Sistema de Votação e Apuração" aumentou suas despesas em R$ 172 milhões e a ação "Gestão e Administração do Programa", que é uma atividade, teve um incremento de R$ 352 milhões. Esta última, embora seja uma atividade, não tem metas físicas lançadas no sistema.

Programa Gestão do Processo Eleitoral – 2008 e 2007

Gestao do Processo Eleitoral	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado	Produto	2008			2007
Título da Ação	Auto-rizado	Empe-nhado	% do Empenhado no Programa	Empe-nhado			Prevista	Realiza da	% de Realização	Realiza da
Gestão e Administração do Programa	2.301	2.274	65%	1.922	18%	-	-	-	-	-
Pleitos Eleitorais	414	395	11%	5	8060%	Eleição Realizada	2	2	100%	0
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais*	296	292	8%	228	28%	-	-	-	-	-
Atualização e Manutenção do Sistema de Votação e Apuração	196	196	6%	24	719%	Sistema Implantado	455.157	457.700	101%	432.622
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	102	99	3%	92	7%	Servidor Beneficiado	15.600	15.470	99%	14.808
Construção do Edifício-Sede do Tribunal Superior Eleitoral em Brasília	98	98	3%	67	46%	Edifício Construído (%)	14	30	216%	15
Demais ações	174	158	4%	151	5%					
Total	**3.581**	**3.514**	**100%**	**2.489**	**41%**					

Fonte: Siafi

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais é uma operação especial, não tem meta física.

4.3.26 Função Essencial à Justiça

Em 2008, a função Essencial à Justiça foi contemplada com uma dotação de R$ 4,691 bilhões. Classificada nesta função estão a maioria dos gastos do Ministério Público da União e da Advocacia Geral da União, órgão subordinado à Presidência da República. O Ministério da Justiça também tem realizado gastos na função e, neste último exercício, duas escolas técnicas vinculadas ao Ministério da Educação também realizaram gastos nesta função. A tabela seguinte apresenta os gastos na função nos últimos exercícios.

Despesas na Função Essencial à Justiça por Órgãos – 2005 a 2008

(em R$ milhões)

Órgãos	2005		2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ministério Público da União	1.449	62%	1.936	63%	2.270	61%	2.625	57%
Presidência da República – AGU *	853	37%	1.098	36%	1.394	37%	1.843	40%
Ministério da Justiça	29	1%	39	1%	70	2%	104	2%
Ministério da Educação	-	-	-	-	-	-	0	0,01%
Total	**2.331**	**100%**	**3.072**	**100%**	**3.735**	**100%**	**4.572**	**100%**
	Variação Anual		**32%**		**22%**		**22%**	

Fonte: Siafi

Nota: * AGU – Advocacia Geral da União

Como se pode verificar, os gastos na função Essencial à Justiça cresceram significativamente nos últimos três anos, sendo certo que em todos eles o percentual de crescimento anual foi superior a 20%. O Ministério Público da União concentra praticamente 60% dos gastos na função e a Advocacia Geral da União, 40%.

A tabela seguinte apresenta, no exercício de 2008, as despesas da função discriminadas por Grupo de Despesa. Por ela se pode perceber que, no conjunto, 81% das despesas referem-se a Pessoal e Encargos Sociais.

Despesas na Função Essencial à Justiça por Grupos de Despesa e Órgãos – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos	Pessoal e Encargos Sociais		Outras Despesas Correntes		Investimentos		Inversões		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ministério Público da União	2032	77%	430	16%	135	5%	29	1,1%	2.625	100%
Presidência da República – AGU *	1617	88%	165	9%	61	3%	0	0,0%	1.843	100%
Ministério da Justiça	53	51%	47	45%	4	4%		0,0%	104	100%
Ministério da Educação	-	0%	0,5	100%	-	0%		0,0%	0	100%
Total	**3.701**	**81%**	**643**	**14%**	**200**	**4%**	**29**	**0,6%**	**4.572**	**100%**

Fonte: Siafi

Nota: * AGU – Advocacia Geral da União

A função Essencial à Justiça, conforme a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como subfunções típicas "Defesa da Ordem Jurídica" e "Representação Judicial e Extra Judicial". No entanto, como apresentado na tabela seguinte, referente à distribuição das despesas da função em subfunções, verifica-se que, em 2008, apenas 1% dos gastos da função

foi classificado em suas subfunções típicas, sendo 45% classificados na subfunção "Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário" e 49% classificados na subfunção "Administração Geral".

Despesas na Função Essencial à Justiça por Órgãos e Subfunções – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos	Subfunções Típicas**		Subfunção Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário		Subfunção Administração Geral		Demais Subfunções		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ministério Público da União	1,5	0,1%	2.052	78%	423	16%	148	6%	2.625	100%
Presidência da República - (AGU) *	24,7	1,3%	-		1.734	94%	85	5%	1.843	100%
Ministério da Justiça	-	-	2	2%	71	68%	31	30%	104	100%
Ministério da Educação	-	-	-		-	-	0,5	100%	0,5	100%
Total	**26,2**	**1%**	**2.054**	**45%**	**2.227**	**49%**	**265**	**6%**	**4.572**	**100%**

Fonte: Siafi

Nota: * AGU – Advocacia Geral da União

** A subfunção típica executada pelo Ministério Público da União é a "Defesa da Ordem Jurídica "e pela AGU, "Representação Judicial e Extrajudicial".

Quanto à distribuição das despesas por programas, observa-se que o Ministério Público da União alocou todos os recursos da função no programa "Defesa da Ordem Jurídica", executando 97% de sua dotação. A seu turno, a AGU igualmente alocou os recursos da função somente em seu programa principal, "Defesa Jurídica da União", executando 98% de sua dotação.

Despesas na Função Essencial à Justiça por Programas e Órgãos – 2008

(em R$ milhões)

Órgãos/ Programa	Dotação		Execução		% de Execução
	Valor	%	Valor	%	
Ministério Público da União / Defesa da Ordem Jurídica	2.694	57%	2.625	57%	97%
Presidência da República (AGU)** / Defesa Jurídica da União	1.890	40%	1.843	40%	98%
Ministério da Justiça/ Diversos Programas*	107	2%	104	2%	97%
Ministério da Educação /Gestão da Política de Educação	0	0%	0,5	0%	100%
Total	**4.691**	**100%**	**4.572**	**100%**	**97%**

Fonte: Siafi

Nota: * AGU – Advocacia Geral da União

**O Ministério da Justiça executou os seguintes programas na função: "Gestão da Política na Área da Justiça", "Assistência Jurídica Integral e Gratuita", "Reforma da Justiça Brasileira" e "Promoção da Justiça e da Cidadania".

A seguir será analisada a execução dos programas do Ministério Público da União.

Ministério Público da União

O Ministério Público da União executou no exercício de 2008 despesas da ordem de de R$ 3,102 bilhões. Deste montante, 85% foram alocadas na função Essencial à Justiça e praticamente todo o restante na função Previdência Social. Todas as despesas alocadas na função sob análise foram referentes ao programa "Defesa da Ordem Jurídica". A tabela seguinte apresenta informações sobre a execução de suas principais ações no exercício de 2008.

Programa Defesa da Ordem Juridíca – 2008 e 2007

Defesa da Ordem Jurídica	Metas Financeiras (em R$ milhões)					Metas Físicas				
	2008			2007	Variação % Anual do Valor Empenhado		2008			2007
Título da Ação	Autorizado	Empenhado	% do Empenhado no Programa	Empenhado		Produto	Prevista	Realizada	% de Realização	Realizada
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público-Federal	1.215	1.202	46%	965	25%	Parecer Elaborado	2.026.247	2.233.506	110%	1.990.778
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público do Trabalho	528	518	20%	414	25%	Parecer Elaborado	855.000	1.121.036	131%	774.096
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	335	320	12%	253	27%	-	-	-	-	-
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios	243	242	9%	206	17%	Parecer Elaborado	862.801	853.177	99%	920.000
Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	96	94	4%	72	31%	Servidor Beneficiado	13.320	13.250	99%	12.545
Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público Militar	83	83	3%	63	31%	Parecer Elaborado	18.263	18.263	100%	22.973
Demais Ações	193	166	6%	298	-44%	-	-	-	-	-
Total	**2.694**	**2.625**	**100%**	**2270**	**16%**					

Fonte: Siafi e "Relatório de Prestação de Contas - Órgão 16.000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - Exercício Financeiro 2008"

Nota *: A Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais e a Criação e/ou Provimentos de Cargos e Funções são operações especiais, não têm meta física.

5

Análise Econômico-Financeira das Demonstrações Contábeis da União

5 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA UNIÃO

5.1 Abrangência institucional da análise

Estão apresentadas na Parte VIII da Prestação de Contas do Presidente da República as demonstrações contábeis consolidadas dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social – OFSS, das autarquias (exceto conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas) das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista na condição de estatais dependentes (nos termos do art. 2º da LC nº 101, de 4/5/2000) e dos fundos especiais. Ademais, constam também notas explicativas sobre os critérios contábeis adotados no exercício e na elaboração do Balanço Geral da União – BGU.

As entidades contábeis de natureza jurídica de direito público integram os orçamentos fiscal e da seguridade social da União e devem processar seus atos e fatos segundo as normas de contabilidade pública. As entidades contábeis de natureza jurídica de direito privado usam a contabilidade comercial e também a contabilidade pública, quando houver dependência econômica em relação ao ente Controlador.

Os órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social são obrigados, de acordo com o disposto no art. 7º da Lei nº 11.514, de 13/8/2007 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 – LDO), a processar toda sua execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, e devem atender aos preceitos contábeis aplicados à Administração Pública. O sistema pode também receber informações sintéticas de outras entidades contábeis que não se submetam ao disposto no referido artigo da LDO. Nesse caso, são usuárias do sistema Siafi na modalidade parcial.

Além dos conselhos de profissões, os fundos de incentivos fiscais, que figuram exclusivamente como informações complementares ao projeto de lei orçamentária, não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária, de pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, de pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos e de transferências para aplicação em programas de financiamento, conforme definido pela LDO supracitada, têm seu patrimônio registrado nas demonstrações contábeis referentes ao OFSS pelos valores das respectivas participações acionárias da União.

O universo institucional sob análise contempla todos os Ministérios e Presidência da República, suas entidades da administração indireta, as Casas Legislativas, os órgãos do Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como os fundos especiais a eles vinculados.

Por recomendação do TCU no Relatório sobre as Contas de Governo da República referente ao exercício de 2007, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN incorporou, em 2008, os saldos contábeis do Banco Central – Bacen, no desempenho de seu papel de autoridade monetária. Contudo, os saldos da Fundação Habitacional do Exército, da Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil e da Funai – Patrimônio Indígena – não compõem nenhuma das demonstrações consolidadas.

Quanto aos Fundos do Setor Elétrico, a STN informa que "somente a partir de janeiro de 2009 os mesmos passarão a ter saldos e movimentos integrados no Siafi", por meio da criação do órgão de integração vinculado ao Ministério de Minas e Energia, juntamente com as unidades gestoras necessárias.

A partir destas constatações, é mantida a recomendação quanto à falta de evidenciação integral do patrimônio da União.

Ainda no Relatório sobre as Contas de Governo referente ao exercício de 2007, emitido pelo TCU, foi recomendado ao Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN providências para a criação do órgão Serviço Florestal Brasileiro – SFB, tendo em vista que a unidade gestora 440075 – Serviço Florestal Brasileiro não contemplava a totalidade da execução orçamentária do SFB.

No exercício de 2008 foi criado, no Siafi, o órgão 44208 – Serviço Florestal Brasileiro, com execução integral do orçamento do referido órgão na unidade orçamentária 44208, atendendo plenamente à recomendação.

5.2 Apresentação das informações econômico-financeiras da União

5.2.1 Critérios e procedimentos contábeis

A Contabilidade Pública deve adotar critérios e procedimentos contábeis em consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade, devendo, contudo, obedecer ao ordenamento jurídico do Direito Financeiro, desde a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei nº 4.320/1964, até atos normativos secundários, tais como Portarias e Instruções Normativas editadas pela STN.

Atualmente, o maior nível de consolidação das demonstrações contábeis do BGU, elaboradas pela STN, abrange os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta que constam dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Além disso, a participação societária da União nas empresas estatais não-dependentes é registrada como ativo nas demonstrações contábeis.

Procedimentos contábeis específicos

A contabilização da compensação financeira entre o regime geral de previdência social – RGPS e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos – RPPS, no âmbito do Ministério da Previdência Social, é feita, atualmente, na forma de estorno da receita de contribuições do fundo do RGPS – FRGPS. Os valores líquidos apurados a favor dos RPPS são a eles repassados, segundo consta da Nota Técnica Conjunta nº 18/DESOC/DEAFI/SOF/MP-COFIN/STN/MF, de 28/3/2005.

Os encargos patronais pagos pela União e suas entidades ao Plano de Seguridade Social do Servidor Civil – PSSS, bem como as demais despesas realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, passaram a ser contabilizados como despesas intra-orçamentárias a partir do exercício de 2006, em conformidade com as Portarias STN/SOF nº 688, de 14/10/2005, STN/SOF nº 338, de 26/4/2006, e STN nº 340, de 26/4/2006.

Receitas e Despesas Intra-orçamentárias

A Lei nº 11.514/2007 (LDO) determinou no art. 8º, § 9º, inc. VI, que a aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social deveria ser processada na modalidade de aplicação 91.

Ao se registrar o pagamento de uma despesa intra-orçamentária gera-se uma receita intra-orçamentária de igual valor, porém, os respectivos registros não ocorrem necessariamente no mesmo momento, em decorrência do disposto no art. 35, da Lei nº 4.320/1964. Não obstante, o total de despesas intra-orçamentárias em determinado exercício financeiro subtraído dos restos a pagar inscritos, somado aos restos a pagar pagos, todos registrados na modalidade de aplicação 91, deverá ser igual ao total de receitas intra-orçamentárias. Essa equação não é verdadeira na contabilidade da União. Conforme se observa na tabela adiante, R$ 2 bilhões não foram corretamente registrados como receitas intra-orçamentárias em 2007.

É importante ressaltar que a constatação em referência evidencia uma incorreção de registro, não a sua inexistência. Em outros termos, a receita foi registrada, porém, incorretamente, motivo que enseja recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, para que regularize os registros das receitas intra-orçamentárias.

Receitas e Despesas Intra-orçamentárias – 2008

(em R$)

Especificação	Valor
Despesa *intra-orçamento* (a)	11.949.675.453,13
(+) Restos a Pagar *intra-orçamento* pagos em 2008 (b)	412.233.022,01
(–) Restos a Pagar *intra-orçamento* inscritos em 2008 (c)	(800.732.930,56)
Subtotal (d) = (a) + (b) - (c)	11.561.175.544,58
Receita *intra-orçamento* (e)	9.533.431.508,76
Diferença (d) - (e)	**2.027.744.035,82**

Fonte: Siafi

Padronização de procedimentos contábeis

Em 2007, a STN publicou Portaria nº 136, de 6 de março de 2007, que criou, sob sua coordenação, o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis, com a finalidade de analisar e elaborar diagnósticos e estudos para a padronização mínima de conceitos e práticas contábeis, plano de contas e classificação orçamentária de receitas e despesas públicas.

Durante o ano de 2008, a STN implementou mudanças importantes em determinados procedimentos contábeis. Em 25 de agosto de 2008, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 184/MF, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Em 16 de outubro de 2008, foi publicada a Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, que aprovou os Manuais da Receita Nacional e da Despesa Nacional, nos quais são apresentadas novas interpretações de dispositivos da Lei nº 4.320/1964, referentes a conceitos, classificações e reconhecimento das receitas e despesas públicas.

É importante observar, porém, que o Tribunal de Contas da União, por intermédio do TC-026.069/2008-4, ainda não apreciado por essa Corte de Contas, avalia a legalidade das referidas alterações e interpretações, principalmente quanto aos seguintes pontos:

- Retificação no passivo dos valores de restos a pagar não-processados; e
- Alteração do regime contábil das receitas públicas: de caixa para competência.

Agrupamento de contas semelhantes

Na elaboração de demonstrações contábeis é possível agrupar contas semelhantes em razão da baixa materialidade de seus saldos. Entretanto, há um limite para este agrupamento, pois deve haver proporcionalidade entre o valor desses agrupamentos de contas e o total dos subgrupos e grupos dos demonstrativos, no intuito de evitar que se oculte direito, obrigação, receita ou despesa relevante, apresentados sob designações genéricas.

Feitas tais considerações, cabe alertar que, no Balanço Patrimonial consolidado da Administração Direta e Indireta e dos Fundos, constatou-se que a conta "Outros Créditos em Circulação" evidencia o montante de R$ 163 bilhões, representando 67,54% do subgrupo "Créditos em circulação", e 64,48% do subgrupo "Realizável a curto prazo", que pertencem ao grupo Ativo Não-Financeiro. Há também a conta "Outras Compensações", no valor de R$ 1,8 trilhão, que representa 72,59% do Ativo Compensado,

Desta forma, recomenda-se à STN que estabeleça critério para o agrupamento de contas nos demonstrativos contábeis e que detalhe as contas mencionadas em nível razoável de evidenciação.

Notas Explicativas

A apresentação de notas explicativas é uma forma de evidenciação complementar aos demonstrativos contábeis convencionais. Tem como objetivos esclarecer mudanças de critérios contábeis, variações relevantes nos valores de determinada conta de um ano para outro, entre outros.

No entanto, as Notas Explicativas ao BGU de 2008 não destacaram alguns aspectos relevantes das demonstrações ali contidas.

O primeiro aspecto observado se refere à apresentação de novas contas relacionadas ao Patrimônio Líquido: "Capital Realizado", "Capital Social Subscrito", "Capital a Realizar" e "Cotas em Tesouraria". Por tratar-se de nova forma de evidenciar o patrimônio, é necessário que conste em notas explicativas possíveis interpretações para os valores apresentados nas referidas contas.

O segundo fato identificado se refere à alteração na classificação da conta "Deduções da Receita" na Demonstração das Variações Patrimoniais. Por recomendação do TCU, a STN passou a contabilizar a referida conta de modo que retifique Receitas Correntes e de Capital. Contudo, tal alteração afeta a análise da evolução anual dos valores de Receita Corrente, de tal modo que, do acréscimo de R$ 112 bilhões de receita corrente de 2007 para 2008, R$ 15 bilhões se referem a uma mudança de procedimento contábil. Deste modo, é necessário apresentar em nota explicativa tal impacto, além de apresentar em quadro suplementar a evolução da referida receita com valores corretos.

O terceiro aspecto observado está relacionado à evolução abrupta dos valores de algumas contas do Ativo do Balanço Patrimonial consolidado (Direta, Indireta e Fundos). Das seis contas que apresentaram variação superior a 100% de 2007 para 2008, destaca-se a conta "Outros Créditos em Circulação", por ser a maior variação (4.226,91%) e pela materialidade de seu saldo em 2008, aproximadamente R$ 163 bilhões de reais. Assim, verifica-se que é necessário identificar esses casos e apresentá-los em notas explicativas, juntamente com as respectivas motivações para tal variação, principalmente se for decorrente de alguma alteração em procedimento contábil.

Por fim, não há menção nas notas explicativas quanto a órgãos incluídos no universo do BGU no exercício de 2008, como é o caso da Empresa de Pesquisa Energética, empresa pública criada em 2004, ou mesmo da Indústria de Material Bélico do Brasil, que não fazia parte do OFSS em 2007, e foi incluída em 2008. Nas notas explicativas deve constar informação sobre a abrangência dos demonstrativos contábeis. Não é suficiente informar somente o tipo de administração, é necessário apresentar os órgãos e entidades que compõem cada tipo de administração, além de evidenciar os órgãos e entidades criados, extintos ou em extinção, liquidados ou em liquidação, com respectivos órgãos sucessores (caso existam), além daqueles incorporados e os que incorporaram durante o ano a que se referem as demonstrações.

Feitas tais considerações, recomenda-se à STN que apresente em notas explicativas quaisquer mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem alteradas por tais mudanças; e, que identifique e apresente em notas explicativas casos em que as contas sofram variação anual substancial, com as respectivas justificativas.

Além disso, é mantida a recomendação para que sejam apresentados quadros com órgãos e entidades que compõem os demonstrativos consolidados, juntamente com informações sobre criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgão e entidades.

Mudanças de Critérios Contábeis em 2008

Nas Notas Explicativas ao BGU de 2008, foram informadas alterações em diversas rotinas contábeis, cabendo destacar as alterações em rotinas relacionadas a restos a pagar: inclusão da conta retificadora – Retificação de Restos a Pagar Não-Processados – no Passivo Não-Financeiro; e, inclusão das contas retificadoras – Recursos a receber e a liberar para pagamento de Restos a Pagar – no Ativo e no Passivo Não-Financeiro.

Quanto à retificação da conta "Recursos a Receber para Pagamento de RP", a justificativa apresentada nas notas explicativas foi que tal contabilização teria o intuito de atender ao "Princípio de Caixa". Além disso, no lado do Passivo também foi contabilizada a retificação da conta "Recursos a Liberar para Pagamento de RP". Tal procedimento visa anular o impacto, no Patrimônio, da contabilização de Recursos a Receber e a Liberar para Pagamento de RP, contas estas pertencentes ao Ativo e Passivo Financeiros destinadas ao controle da descentralização de recursos entre unidades executoras do orçamento, em razão de parcela dos Restos a Pagar, ao fim do ano, ser superior às disponibilidades financeiras da respectiva unidade executora.

Ocorre que as contas pertencem ao grupo ***Financeiro*** (Ativo/Passivo), porém, a retificação é feita no grupo ***Não Financeiros***. Portanto, a intenção de melhorar a evidenciação do resultado financeiro das unidades executoras se corrompe pela má evidenciação dos Ativos e Passivos Não Financeiros, após esse lançamento. Então, observe-se que não é coerente criar um procedimento que

melhore a informação do todo, se este prejudica a informação em partes deste todo (no caso, Ativo e Passivo Não Financeiro). Dessa forma, o procedimento de retificação, da maneira que tem sido utilizado na Contabilidade Pública do Governo Federal, está contra a finalidade precípua da contabilidade: "prover informação útil para tomada de decisões", pois a intenção de melhorar a informação do resultado financeiro afetou a utilidade da informação de Ativos e Passivos **Não Financeiros**. Para exemplificar, no Balanço Patrimonial consolidado da Administração Indireta, o saldo do subgrupo *Realizável a Curto Prazo*, do Ativo Não Financeiro, ficou invertido (negativo) em decorrência da retificação. Em alguns casos, tal retificação chega a inverter o saldo do total do grupo Não Financeiro.

Ademais, no Balanço Patrimonial consolidado da Administração Direta e Indireta e dos Fundos constam indevidamente as referidas contas retificadoras, já que as contas a que se destinam retificar (Recursos a receber e a liberar para pagamento de RP) são excluídas no processo de consolidação. Por conta dessa operação indevida os totais do Ativo e Passivo estão subavaliados em R$ 339 bilhões de reais.

Nesse sentido, recomenda-se à STN que reveja as rotinas de retificação de forma a evitar impactos indevidos em grupos diversos do Balanço Patrimonial.

5.2.2 Estruturação e consolidação das demonstrações contábeis

Foram analisados os demonstrativos contábeis exigidos pelo Lei nº 4.320/1964, relacionados no quadro a seguir, consolidados por Poder e por tipo de administração indireta nos orçamentos fiscal e da seguridade social:

Demonstrativos exigidos pela Lei nº 4.320/1964

Balanço Patrimonial	Estoque de bens, direitos e obrigações, bem como contas de compensação, das diversas entidades contábeis ao final do exercício financeiro.
Balanço 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.
Balanço 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, também consta do BGU a demonstração das mutações do patrimônio líquido – DMPL. Essa demonstração é de grande utilidade nas sociedades empresariais, pois discrimina o fluxo de valores entre as contas do patrimônio líquido, bem como a origem e o valor dos acréscimos e diminuições ocorridas durante o exercício. A DMPL é particularmente relevante na análise da composição das reservas de lucros por exigência legal.

Balanço patrimonial

De acordo com o art. 105 da Lei nº 4.320/1964, o balanço patrimonial deve demonstrar 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.

De acordo com o art. 106 da Lei nº 4.320/1964, a avaliação dos elementos patrimoniais obedecerá aos critérios descritos no quadro seguinte:

Critérios de avaliação dos elementos patrimoniais – 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

Dispõe ainda o art. 106 da citada lei, em seu § 3º, que poderão ser feitas reavaliações dos bens móveis e imóveis.

Quanto à avaliação de imóveis de uso especial no BGU, foram constatadas pela Semag, no monitoramento do Acórdão nº 639/2007 – Plenário, repetidas inconsistências entre os valores dos imóveis de uso especial registrados no Sistema Siafi e no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, tornando inconfiáveis os valores ali registrados.

Assim, recomenda-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que tomem providências a fim de eliminar as discrepâncias existentes entre os registros do Siafi e do SPIUnet referentes aos imóveis de uso especial da União.

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.

Na análise dos subgrupos da DVP, persistem ainda inconsistências relativas a registros contábeis e estrutura do plano de contas que dificultam a evidenciação e a transparência das informações.

As mutações passivas e ativas, segundo o manual do Siafi, são subgrupos que registram as alterações patrimoniais representadas pela alienação (passivas) e aquisição (ativas) de bens e direitos e operações de crédito resultante da execução da receita e da despesa, respectivamente. Sendo, portanto, contas utilizadas para equilibrar o resultado quando da ocorrência de determinadas receitas e despesas orçamentárias. Contudo, não é isso que vem ocorrendo, uma vez que receitas de operações de créditos e de alienações de bens e despesas de aquisições de bens, por exemplo, que requerem registro em mutação, não são contabilizadas dessa maneira. Além disso, há registros nessas contas sem contrapartida orçamentária.

Desse modo, é mantida a recomendação à STN para que promova ajustes nas rotinas contábeis para a correta contabilização dos fatos que dão origem a mutações ativas e passivas.

Já as receitas e despesas extra-orçamentárias são, segundo o plano de contas, subgrupos que registram, respectivamente, receitas e despesas não-vinculadas à execução do orçamento. Órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, contemplados nos orçamentos fiscal e da seguridade social, vêm utilizando tal conjunto de contas de forma indevida. Como exemplo, pode-se citar, para a contabilização da receita extra-orçamentária, os seguintes órgãos e entidades:

INPE/MCT, Funseep/SF, Conab, IBGE, Enap, Embrapa, Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Já para a contabilização de despesa extra-orçamentária, cita-se: STN, fundos constitucionais de financiamento, Fundação Oswaldo Cruz, Conab, Embrapa.

Na DVP vêm sendo evidenciados subgrupos sob a nomenclatura receitas e despesas extra-orçamentárias como variações ativas e passivas, respectivamente. Contudo, tal terminologia pode gerar confusão, pelo fato de representarem variações patrimoniais "independentes do orçamento", e não receitas e despesas, como têm sido registradas.

Nesse sentido, é mantida, também, a recomendação à STN para que providencie a correta evidenciação dos subgrupos que representam variações ativas e passivas independentes do orçamento.

Balanço orçamentário

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, art. 102, o balanço orçamentário demonstrará as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com as realizadas. Na União, o balanço orçamentário demonstra, separadamente, a execução orçamentária feita via descentralização de crédito.

No Balanço Orçamentário de 2008 foi evidenciado o valor do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício anterior, que deu suporte para abertura de créditos adicionais no exercício de 2008.

Cada tipo de administração (direta, indireta e fundos), conforme manual do Siafi, apresenta os demonstrativos públicos respectivos. Contudo, neste ano não constaram na Prestação de Contas do Presidente da República os balanços orçamentários para os tipos de administração "Indireta (exceto fundos)" e "Fundos (Indireta)".

Assim, recomenda-se à STN que apresente todos os demonstrativos devidos, referentes a todos os tipos de administração.

Além disso, na análise das receitas orçamentárias dos fundos da administração direta, verificou-se que permanece a divergência relatada nas Contas de Governo de 2006, entre os valores consignados no balanço orçamentário, balanço financeiro e demonstração das variações patrimoniais. No balanço orçametário foi consigando o valor de R$ 26.949.721.366,62 para a receita realizada, enquanto que nos dois outros demonstrativos o valor foi de R$ 25.505.848.198,25, divergindo em mais de R$ 1 bilhão de reais.

Desse modo, recomenda-se à STN que providencie a correção dessa inconsistência.

Balanço financeiro

De acordo com o art. 103 da Lei nº 4.320/1964, o balanço financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e com os que se transferem para o exercício seguinte. Os restos a pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

5.3 Análise das Informações Econômico-Financeiras da União

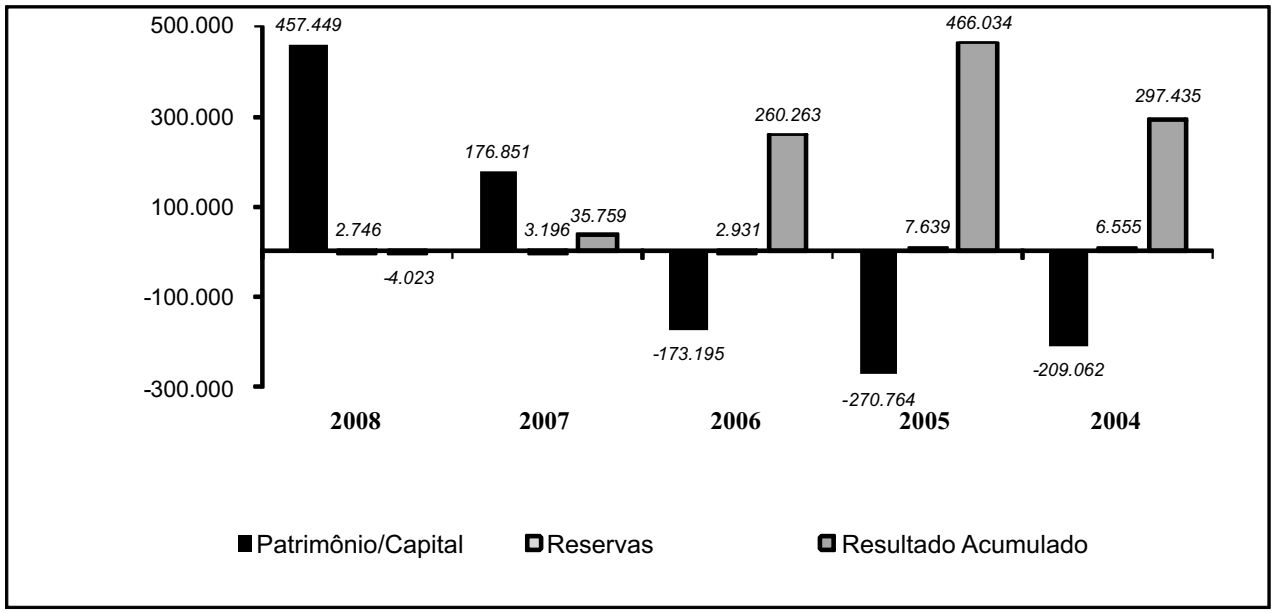
5.3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Resultado Patrimonial e Patrimônio Líquido

Na formação do resultado do período, de R$ 239,6 bilhões, destaca-se a incorporação de direitos decorrentes da Dívida Ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no valor de R$ 93 bilhões, em atendendimento ao disposto no art. 39, § 1º, da Lei nº 4.320/1964.

Os gráficos a seguir evidenciam a evolução do patrimônio líquido nos últimos 5 anos e a composição patrimonial da União.

Evolução do Patrimônio Líquido 2004-2008



Fonte: Siafi

Balanço Patrimonial – OFSS 2008

(em R$ bilhões)

Ativo	2008	2007	Passivo	2008	2007
Ativo Financeiro	376	398	Passivo Financeiro	133	105
Curto Prazo	376	398	Curto Prazo	133	105
Disponível	290	303	Depósitos	6	15
Créditos em Circulação	85	95	Obrigações em Circulação	123	89
Ativo Não Financeiro	1.886	1.742	Valores Pendentes a C. Prazo	3	1
Realizável a Curto Prazo	-85	82	Passivo Não-Financeiro	1.673	1.820
Valores Pendentes a C. Prazo	0	0	Obrigações em Circulação	94	359
Realizável a Longo Prazo	1.577	1.304	Operações Especiais	-	1
Permanente	394	355	Exigível a Longo Prazo	1.579	1.459
Ativo Real	2.263	2.141	Passivo Real	1.806	1.925
Ativo Compensado	2.503	1.989	Patrimônio Líquido	456	215
			Passivo Compensado	2.503	1.989
Total	**4.766**	**4.130**	**Total**	**4.766**	**4.130**

Fonte: BGU

Ativo Não Financeiro Permanente – Bens Imóveis

O valor total dos bens imóveis da União monta a R$ 191,5 bilhões, o que representa 48,6 % do valor total de R$ 394 bilhões do ativo permanente. Deste valor, R$ 152,6 bilhões referem-se a imóveis de uso especial, objeto de auditoria deste Tribunal, no âmbito do TC-025.811/2006-7. Na oportunidade detectou-se diversas inconsistências entre os valores do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet e do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, culminando no Acórdão nº 639/2007 – TCU-Plenário, contendo diversas recomendações e determinações à Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF e à Secretaria do Patrimônio da União – SPU/MPOG para equacionarem o problema.

Entretanto, em monitoramento do atendimento do citado Acórdão, foi verificado que em novembro de 2008, considerando apenas as gerências regionais da SPU, órgão responsável pela gestão do SPIUnet cujo valor de imóveis de uso especial representa cerca de 16% do total, ainda havia diferença entre os valores dos sistemas. Tal discrepância afeta significativamente a confiabilidade dos números apresentados no grupo do Ativo Permanente do Balanço Patrimonial da União. Por esse motivo, recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria do Patrimônio da União e às unidades setoriais de contabilidade dos órgãos e entidades do Governo Federal que tomem providências a fim de eliminar as discrepâncias existentes entre os registros do Siafi e do SPIUnet referentes aos imóveis de uso especial da União.

Obrigações em Circulação – Restos a Pagar

O valor das obrigações em circulação do Passivo Financeiro, em 2008, monta a R$ 123 bilhões, sendo R$ 67,9 bilhões relacionados a restos a pagar não processados. Este valor apresenta a seguinte distribuição:

Restos a Pagar Não Processados inscritos em 2008

(em R$ milhões)

Órgão/Entidade	Despesa Empenhada em 2008 (a)	RP não processados inscritos em 31/12/2008			RP não processados inscritos em 31/12/2007		
		Empenhos de 2008 (b)	Empenhos de Exercícios Anteriores	% (b) / (a)	Inscrição (c)	Pagos em 2008 (d)	% (c) / (d)
Fundo Nacional de Hab. Interesse Social	1.052	899	320	85,5	1.112	740	66,6
Ministério do Turismo	2.191	1.773	388	80,9	1.319	844	64,0
Ministério da Integração Nacional	3.126	2.521	792	80,7	1.791	864	48,3
Ministério das Cidades	4.892	3.815	2.228	78,0	5.320	2.860	53,8
Ministério do Esporte	1.061	795	331	75,0	735	359	48,8
Depto. Nac. de Infra-Estrutura de Transportes	8.443	6.068	2.214	71,9	5.912	3.454	58,4
Valec – Engenharia, Const. e Ferrovias S/A	906	617	278	68,2	909	629	69,2
Cia de Desenvolv. do Vale do São Francisco	852	546	523	64,1	1.050	395	37,6
Ministério do Desenvolvimento Agrário	732	447	132	61,0	472	307	65,0
Demais órgãos/entidades do Poder Executivo	1.195.811	32.892	8.150	2,8	34.262	19.254	56,2
Poder Legislativo	7.194	600	136	8,3	485	246	50,7
Poder Judiciário	32.383	1.182	289	3,7	1.769	1.359	76,8
Total	**1.258.643**	**52.157**	**15.780**	**4,1**	**55.136**	**31.312**	**56,8**

Fonte: Siafi

Restos a pagar não processados estão relacionados à primeira etapa de execução de uma despesa pública. Em geral, tais valores estão relacionados a contratos vigentes, firmados entre a Administração Pública e o particular, para entrega de bens ou serviços, cujo prazo para

cumprimento da obrigação assumida pelo particular esteja vigente ou seja de interesse da Administração exigir o seu cumprimento. Foram também registradas a esse título parcelas da repartição de receitas da União com Estados, DF e Municípios, as denominadas Transferências Constitucionais (FPM, FPE, Cota-parte do IPI, do ITR, da Cide-Combustíveis, etc.), a serem repassadas no exercício subsequente. Também representam parcelas de convênios empenhados cujos recursos financeiros ainda não tenham sido repassados aos respectivos convenentes. Tais valores, segundo determina o art. 92, inc. I, da Lei nº 4.320/1964, devem compor a Dívida Flutuante que, juntamente com a Dívida Fundada, compõem a Dívida Pública do ente.

Deve-se ressalvar que esses valores de restos a pagar não processados, que alcançaram a cifra de R$ 67 bilhões ao final de 2008, foram integralmente deduzidos do Passivo total da União, como se não representassem exigibilidades para o exercício seguinte. Essa dedução está sendo analisada pelo Tribunal no âmbito do TC-026.069/2008-4.

A análise sobre a execução dos restos a pagar encontra-se no item 3.3.3 Despesas, deste relatório.

5.3.2 Órgãos da AdministraçãoDireta

Poder Legislativo

Além dos órgãos da administração direta, também compõem a presente análise o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados e os seguintes fundos administrados pelo Senado Federal: 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 em 2008.

Informações Econômico-Financeiras – Poder Legislativo – 2008

(em R$ milhares)

Órgão	Receitas Realizadas	Despesas Executadas	Resultado Apurado	Patrimônio Líquido
Câmara dos Deputados	1.103	3.278.154	200.543	1.107.480
Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	3.403	3.174	567	9.116
Senado Federal	0	2.767.154	47.899	662.599
Fundos do Senado Federal	9.429	3.748	5.579	53.030
Tribunal de Contas da União	3.806	1.141.783	161.995	378.547
Poder Legislativo	**17.741**	**7.194.012**	**416.583**	**2.210.773**

Fonte: Siafi

Os resultados patrimoniais do exercício apresentados nos balanços do Legislativo, assim como vem ocorrendo nos demais órgãos e entidades públicas federais, são fortemente influenciados por operações de retificação de valores do ativo e passivo financeiros, não refletindo necessariamente o resultado das operações.

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 em relação ao exercício de 2008.

Informações Econômico-Financeiras – Poder Judiciário – 2008

(em R$ milhares)

Órgão	Receitas Realizadas	Despesas Empenhadas	Resultado do Exercício	Patrimônio Líquido
Supremo Tribunal Federal	4.252	462.605	44.787	361.566
Superior Tribunal de Justiça	32.847	791.744	90.201	318.573
Justiça Federal	186.936	14.968.969	-10.114.044	-9.105.372
Justiça Militar	410	285.111	1.514	101.982
Justiça Eleitoral	32.065	4.213.364	395.388	2.060.608
Justiça do Trabalho	35.454	10.439.652	429.002	2.197.107
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	18.666	1.221.246	38.324	379.059
Poder Judiciário	**310.630**	**32.382.692**	**-9.114.829**	**-3.686.477**

Fonte: Siafi

O Poder Judiciário apresentou, no exercício de 2008, um resultado patrimonial deficitário de R$ 9,1 bilhões. Tal resultado deve-se, sobretudo, ao ajuste realizado pela Justiça Federal em 2008 dos montantes indevidamente registrados, por processo automático do Siafi, em *Valores Diferidos*, ao final de 2007, fato esse detectado pelo TCU e relatado no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2007.

Assim como ocorre no Poder Legislativo, as despesas do exercício do Judiciário foram majoritariamente custeadas por transferências financeiras do Tesouro Nacional, embora seus órgãos tenham obtido alguma receita própria.

Ministério Público da União

O Ministério Público da União arrecadou no exercício receitas próprias no valor de R$ 3,8 milhões e empenhou o montante de R$ 3,1 bilhões. O resultado patrimonial foi superavitário em R$ 149 milhões, e apresentou Patrimônio Líquido de R$ 1,2 bilhão ao final de 2008.

Poder Executivo – Administração Direta (exceto fundos)

O Poder Executivo apresentou um superávit de R$ 161 bilhões. No exercício de 2008, R$ 769 bilhões foram arrecadados pela administração direta do Poder Executivo, e o valor empenhado alcançou R$ 581 bilhões. Também impactou significativamente o resultado do exercício a incorporação de direito, no Tesouro Nacional, decorrente do resultado do custo das reservas cambiais do Banco Central do Brasil, no segundo semestre de 2008, de R$ 161 bilhões.

Concorreram ainda para a composição do resultado patrimonial, variações ativas independentes do orçamento de expressivos valores que referem-se tão apenas a ajustes de balanço, como a retificação de limite a receber/a liberar para pagamento de restos a pagar, ajustes esses realizados por vezes sem respeitar a boa técnica contábil ou até mesmo comandos normativos e que acabam por dificultar a leitura das demonstrações contábeis apresentadas pela União, conforme já comentado no item *Mudanças de Critérios Contábeis em 2008*, deste relatório.

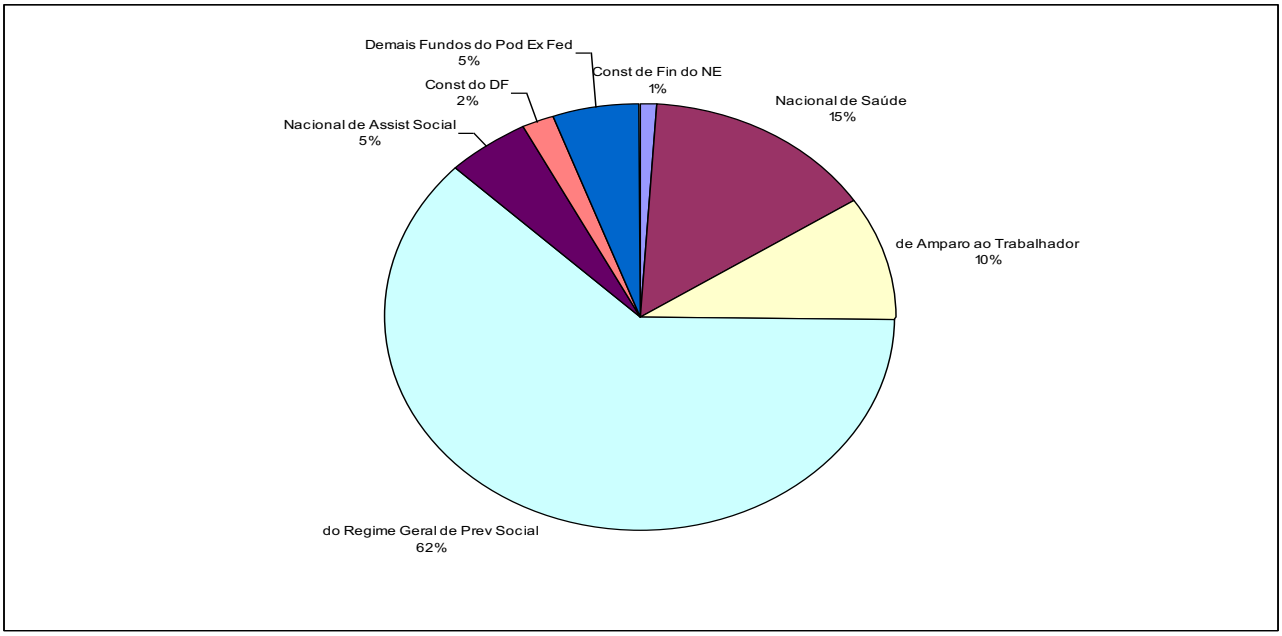
5.3.3 Fundos do Poder Executivo

O artigo 71 da Lei nº 4.320/1964 define fundo especial como 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.

Em 2008, 42 fundos do Poder Executivo executaram despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social – OFSS. A tabela de receitas, despesas e disponibilidades abrange, além desses fundos, os valores das despesas do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas e dos Fundos do Setor Elétrico, cujos valores foram extraídos das respectivas demonstrações contábeis. O Siafi registra os valores do Fundo do Regime Geral de Previdência – FRGPS no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Seus valores estão incluídos na análise específica das autarquias.

As despesas executadas (empenhadas) pelos fundos do Poder Executivo foram da ordem de R$ 319,6 bilhões. A distribuição dos recursos administrados pelos diversos fundos, conforme retratado no gráfico seguinte, é bastante concentrada, já que 87% das despesas foram executadas por apenas três fundos, sendo o Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS o responsável pelo maior volume de recursos orçamentários aplicados devido ao pagamento dos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência.

Distribuição Percentual das Despesas Empenhadas pelos Fundos do Poder Executivo – 2008



Fonte: Siafi.

No tocante ao grupo de natureza da despesa, 87,9% das despesas dos fundos foram realizadas sob a forma de Outras Despesas Correntes, no valor de R$ 285,6 bilhões. Deste valor, as despesas com benefícios previdenciários do FRGPS representam 71,9%, seguido pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS (14,5%), pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (7,6%) e pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (6%). Os demais fundos representam 1,9% das outras despesas correntes.

O grupo Inversões Financeiras foi o segundo mais executado, atingindo R$ 23,2 bilhões (7,6% do total). Desse total, o FAT respondeu por 41%, relativos a transferências de recursos do PIS/Pasep ao BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico, em atendimento ao disposto no art. 239 da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei nº 8.019/1990. Os

Fundos Constitucionais de Financiamento (responsáveis por financiamentos relativos aos setores produtivos das respectivas regiões) responderam por 28,4% do total (17% do Nordeste – FNE, 5,7% do Norte – FNO e 5,7 do Centro-Oeste – FCO). Todos os outros fundos ficaram com os restantes 30,5% do grupo.

Já as despesas de pessoal, que totalizaram R$ 11,9 bilhões, foram lançadas por quatro fundos, sendo do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, 51,8% desse valor, e do Fundo Nacional de Saúde – FNS, 48,2%.

Depois das receitas de contribuições do FRGPS, as principais receitas dos fundos são as patrimoniais e as de serviços. Dos R$ 10,9 bilhões de receitas patrimoniais, o FAT arrecadou R$ 4,9 bilhões. Situação similar ocorreu em relação às receitas de serviços, pelas quais o FAT registrou arrecadação de R$ 4,5 bilhões, dos R$ 6,9 bilhões arrecadados pelos fundos. Já em relação às receitas de capital, os fundos que mais arrecadaram foram o Funcafé e o Fundo de Garantia à Exportação, com R$ 1,3 bilhão e R$ 1,2 bilhão, respectivamente, que equivalem a 85,3% dessa categoria econômica nos fundos.

Os fundos que apresentaram maior resultado do exercício foram o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Fundo Soberano, respectivamente com 15,3 bilhões e R$ 14,2 bilhões. No tocante ao patrimônio líquido, os valores do FAT destacam-se com um situação positiva em R$ 134 bilhões. Já o FCVS apresentou em 2008 um passivo a descoberto no valor de R$ 75,5 bilhões.

O levantamento a seguir foi realizado no Siafi a partir dos saldos das contas de receitas e despesas orçamentárias e de disponibilidade financeira dos respectivos fundos (órgãos). É importante ressaltar que os valores da disponibilidade negativa ocorrem devido à liquidação de despesas pelo Fundo sem que a UG setorial do órgão a que está vinculado tenha efetuado a respectiva transferência financeira, constituindo-se ao final do exercício recursos a receber para pagamentos de restos a pagar. Do total da disponibilidade já estão subtraídos os valores inscritos em restos a pagar.

Alguns fundos não tem seus saldos integrados no Siafi. É o caso dos fundos do setor elétrico, formado pela Reserva Geral de Reversão (93,2% das disponibilidades), pela Conta de Desenvolvimento Energético (0,8%), pela taxa de Uso do Bem Público (3,8%) e pela Conta de Consumo de Combustíveis (2,3%). Já o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas, integrado ao Siafi sob a forma de participação societária, apresenta demonstrações financeiras de 31/8/2008, data de encerramento do exercício do Fundo. A quase totalidade de seus ativos refere-se a ações de companhias abertas.

Receitas, Despesas e Disponibilidade dos Fundos do Poder Executivo Federal – 2008

(em R$ milhões)

Fundo	Receita		Despesa		Reserva de Conting.	Disponib. Financeira		
	Prevista	Arrec	Fixada	Executada		No Fundo	Outras[2]	Total
de Amparo ao Trabalhador – FAT	33.443	10.008	36.193	30.930	4.020	62.639	1.417	64.056
de Compens. e Variações Salariais – FCVS	624	743	624	624	0	6.782	0	6.782
Const Financ do Nordeste – FNE	3.757	-	3.944	3.944	0	4.309	272	4.581
Const Financ do Centro-Oeste – FCO	1.252	-	1.315	1.315	0	434	81	515
Const Financ do Norte – FNO	1.252	-	1.315	1.315	0	1.358	64	1.422
Subtotal Grupo 1	***39.075***	***10.751***	***40.762***	***35.499***	***4.020***	***74.164***	***3.190***	***77.354***
de Garantia à Exportação	585	2.166	585	11	567	5.098	0	5.098

Fundo	Receita		Despesa		Reserva de Conting.	Disponib. Financeira		
	Prevista	Arrec	Fixada	Executada		No Fundo	Outras[2]	Total
de Fin ao Estudante do Ensino Superior	1.139	896	1.169	1.169	0	1.153	334	1.487
Nac. de Des. Cient e Tecnológico – FNDCT	2.690	534	2.777	1.761	962	-455	1.779	1.324
da Marinha Mercante	1.415	2.437	2.357	2.281	8	-358	2.921	2.563
Gar p/Promoção da Competitividade – FGPC	75	82	75	10	50	662	0	662
de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafe	2.562	1.588	40	27	7	-4	0	-4
Garantidor de Parcerias Público Priv. – FGP	-	13.968	-	14.119	0	0	0	0
do Setor Elétrico	-	9.830	-	8.804	0	6.882	0	6.882
Soberano do Brasil	-	14.244	-	-	0	14.244	0	14.244
Subtotal Grupo 2	***8.466***	***45.745***	***7.003***	***28.182***	***1.593***	***27.221***	***5.034***	***32.255***
Aeroviário	-	-	-	-	0	176	-171	5
de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS	-	-	-	-	0	2	0	2
de Fiscalização das Telecomunicações	3.108	6.604	-	-	0	0	0	0
Esp Des Aperf Fiscalização – FUNDAF	-	-	-	-	0	3.570	0	3.570
do Regime Geral de Previd. Social – FRGPS [1]	161.663	161.511	201.995	201.424	0	39	46	85
Nacional de Saúde	2.300	2.417	49.760	47.506	0	-2.562	0	-2.562
Nacional de Assistência Social – FNAS	57	44	17.148	16.926	2	-506	510	4
Const do Distrito Federal – FCDF	-	0	6.597	6.595	0	0	0	0
Nacional de Desenvolvimento – FND/MDIC	1.052	2.276	1.061	1.032	0	1.194	0	1.194
Aeronáutico	1.398	1.734	1.783	1.454	134	2.211	-303	1.908
Nacional de Segurança Pública – FNSP	-	26	480	318	0	7	650	657
do Exército	606	632	729	662	61	110	4	114
Naval	374	386	396	309	36	1.105	23	1.128
das Terras e R Agrária - Bco da Terra/MDA		65	385	312	0	-194	224	30
p/Apar e Operac Ativ Fim Polícia Federal	337	414	415	348	32	-176	255	79
Nacional de Hab de Interesse Social – FNHIS	-	78	873	815	0	-627	716	89
Contingente da Extinta RFFSA – FCMP	-	5	-	5	0	5	0	5
Penitenciário Nacional –- FUNPEN	196	92	575	227	22	62	266	328
de Imprensa Nacional	162	170	261	160	98	594	7	601
Nacional de Cultura	196	205	452	288	7	-120	548	428
p/o Desenv Tecnol das Telecom – FUNTTEL	291	71	285	69	211	549	967	1.516
de Adm do Hospital das Forças Armadas	-	-	103	98	1	3	0	3
Nacional de Seg e Educação do Trânsito	424	477	424	123	114	629	-192	437
de Desenvolv do Ensino Prof Marítimo	95	124	95	71	24	166	60	226
Nacional p/Criança e Adolescente	35	27	42	31	0	30	-25	5
Nacional do Meio Ambiente	4	3	16	13	0	0	3	3
Geral do Turismo – FUNGETUR/MTUR	22	25	22	22	0	0	0	0
Esp de Treinam e Desenvolv – ESAF	-	-	25	16	4	0	0	0
Nacional Antidrogas – FUNAD	17	12	18	11	6	0	-7	-7
do Serviço Militar	-	-	6	5	1	0	10	10
de Defesa dos Direitos Difusos	49	76	50	6	43	22	70	92
do Ministério da Defesa	0	0	2	1	0	14	0	14
de Estabilidade do Seguro Rural	91	98	91	1	79	369	0	369
de Univ dos Serviços de Telecomun. – FUST	920	1.444	920	0	913	2.677	618	3.295
Subtotal Grupo 3	***173.395***	***179.015***	***285.009***	***278.847***	***1.785***	***9.347***	***4.281***	***13.628***
Total	**220.937**	**235.511**	**332.773**	**342.528**	**7.399**	**110.732**	**12.506**	**123.238**

(1) As contas do FRGPS não estão segregadas no INSS, motivo pelo qual as receitas do FRGPS referem-se aos valores arrecadados e registrados na fonte de recursos 54 - Contrib. dos Emp. e dos Trabalhad. p/ Seg. Social. A disponibilidade no fundo também se refere ao valor da mesma fonte constante da Portaria STN nº 183, de 27 de março de 2009, que publicou o RREO do 1º bim do exercício.

(2) A identificação da coluna Disponibilidade Financeira / Outras tomou como base a Tabela 18-A – Superávit Financeiro Vinculado, divulgado pela STN no RREO de fevereiro de 2009, em atendimento ao art. 128, parágrafo único, da Lei nº 11.514/2007 (LDO 2008) e refere-se a valores registrados em outros órgãos, principalmente na STN/COFIN, mas que estão vinculados aos Fundos.

Dos R$ 123,2 bilhões em disponibilidade, 62,8% correspondem a Fundos que, por sua natureza, apresentam saldos não aplicados ou transferidos, que são os casos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo de Compensação e Variações Salariais e dos Fundos Constitucionais de Financiamento às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que totalizam R$ 77,4 bilhões. Há um segundo conjunto composto de fundos que dependem da demanda por seus recursos, como é o caso dos Fundos do Setor Elétrico, do Fundo Garantidor de PPP, do Fundo de Garantia à Exportação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, dentre outros, que representa 26,2% das disponibilidades.

Por fim, há o terceiro conjunto, com 11% das disponibilidades. Ele é de grande importância para a execução de políticas em áreas como fiscalização tributária, controle do tráfego aéreo, ações de defesa e telecomunicações. Os valores disponíveis nesses fundos decorrem de uma política implícita da União de composição de um colchão de liquidez (*superavit primário*) ou, em alguns casos, da baixa capacidade operacional dos responsáveis pela execução. Nesse grupo estão o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, o Aeronáutico, o de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações e o Naval, que, somados, contam com R$ 11,4 bilhões de disponibilidade (9,3%).

A disponibilidade total do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) que em 2007 totalizava R$ 5,3 bilhões, foi reduzida em 2008 para R$ 3,2 bilhões. Tal queda não ocorreu em virtude da utilização dos recursos, já que nada foi executado dos R$ 7,2 milhões alocados na LOA/2008 para o programa "Universalização dos Serviços de Telecomunicações" A redução da disponibilidade decorreu de desvinculação de recursos do Fundo para pagamento da dívida pública.

5.3.4 Autarquias

Autarquia é uma entidade administrativa autônoma com patrimônio próprio, personalidade jurídica de direito público e capacidade de auto-administração, criada por lei para o desempenho de serviço público descentralizado. A autarquia de regime especial é aquela que possui maior autonomia para executar suas atividades, na forma conferida pela lei.

A tabela de órgãos do Siafi relaciona, para o exercício de 2008, 162 autarquias. No exercício anterior havia 154. Oito autarquias foram acrescidas à tabela em 2008, sete delas criadas pela Lei nº 11.534/2007:

- Escola Agrotécnica Federal de Marabá/PA;
- Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina/MS;
- Escola Agrotécnica Federal de Mangabeiras/MA;
- Escola Técnica Federal do Amapá/AM;
- Escola Técnica Federal do Mato Grosso do Sul/MS;
- Escola Técnica Federal do Acre/AC; e
- Escola Técnica Federal de Canoas/RS.

A oitava nova autarquia é a Escola Técnica Federal de Rondônia, criada pela Lei nº 8.670/1993 como Escola Técnica Federal de Porto Velho, e que foi renomeada pela Lei nº 11.534/2007, e criada na Tabela de Órgãos do Siafi apenas em 2008.

Das 162 autarquias constantes da tabela de órgãos, 146 apresentaram patrimônio líquido e, no fechamento do exercício, apenas 145 apresentaram resultado. A Superintendência Nacional de Abastecimento – Sunab, autarquia em extinção, apresentou resultado de R$ 11.129,67, referente à baixa de saldos, e, portanto não apresentou outros saldos patrimoniais. As duas autarquias que apresentaram saldos patrimoniais, sem apresentar resultado no exercício, são a Superindentência de Desenvolvimento da Amazônia (em extinção, sem lançamentos em 2008) e o Banco Central OFSS, cujos saldos não foram integrados ao Siafi. A análise no BGU restringiu-se a essas 147 autarquias: 146 autarquias com patrimônio líquido no final do exercício de 2008 e uma autarquia que baixou definitivamente seus saldos, e por isso apresentou resultado em 2008, sem apresentar saldo patrimonial (caso da Sunab).

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, consequentemente, não realizam receitas e despesas orçamentárias. A segunda parte é composta exclusivamente pelo INSS, uma vez que essa autarquia deteve, em 2008, 61% do patrimônio líquido do conjunto das autarquias. O terceiro grupo abarca as demais autarquias pertencentes aos OFSS, 144 ao todo.

Patrimônio líquido das autarquias: pertencentes e não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) – 2006 a 2008

(em R$ bilhões)

Autarquia	Patrimônio Líquido				Resultado do Exercício de 2008
	2006	*2007*	*2008*		
OFSS, exceto INSS (144 entidades)	47	57	55	32%	-3
INSS	81	203	104	61%	60
Não-OFSS (2 entidades)	11	-16	12	7%	0
Total (147 entidades)	139	243	171	100%	57

Fonte: Siafi e BGU.

A tabela apresenta o patrimônio líquido (PL) das autarquias, discriminado nos três conjuntos, entre os exercícios de 2006 e 2008.

A seguir serão apresentados os principais resultados dos três grupos de autarquias. Um dos aspectos a serem considerados são as receitas próprias de cada uma delas. Porém, não há, em princípio, nenhuma relação entre a qualidade de seus serviços ou de sua administração e o respectivo percentual de receitas próprias em relação às suas despesas. Esse percentual é apenas um dos possíveis indicadores da autonomia das entidades.

Autarquias não pertencentes aos OFSS

No Siafi, constam duas autarquias não pertencentes aos OFSS: o Bacen (no que toca às suas operações monetárias) e a Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha – CCCPM.

A CCCPM apresentou superávit patrimonial de R$ 29 milhões em 2008 e PL de R$ 279 milhões. Já o Banco Central não apresentou resultado em 2008 no Siafi, como será comentado adiante.

Desde o Parecer Prévio sobre as contas de Governo de 2004, o TCU vem questionando a não inclusão da CCCPM nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em 2009, foi formalizada representação no âmbito do Tribunal (TC-007.152/2009-8) a fim de avaliar solicitação do Ministério da Defesa de maior prazo para implementação de ações que possibilitem solucionar essa questão. Por meio do Ofício nº 250/SE/MP, de 20 de maio de 2009, a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informa que estão sendo tomadas todas as providências necessárias à inclusão, no projeto de lei orçamentária para 2010, das unidades da CCCPM e de um fundo federal, cuja proposta de criação deste será submetida ao Congresso Nacional, destinado à comportar as receitas, bem como as despesas financeiras decorrentes das operações de financiamento realizadas por aquela autarquia no segmento habitacional.

Banco Central

Existe assimetria de tratamento conferida legalmente às transferências dos resultados do Bacen ao Tesouro Nacional. O resultado positivo apurado pelo Bacen, após a constituição ou reversão de reservas, constitui obrigação da entidade para com a União e deve ser transferido até o décimo dia útil após a aprovação das demonstrações financeiras pelo Conselho Monetário Nacional – CMN. Se negativo, esse resultado constitui crédito do Bacen frente à União e deve ser pago até o décimo dia útil do ano subsequente ao da aprovação das demonstrações financeiras. Em ambas as situações, os 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 Bacen referentes ao exercício de 2008 foram aprovadas pelo CMN em 19/2/2009. Consta, das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2008, a seguinte informação, relativamente ao resultado positivo R$ 13,345 bilhões do exercício:

> O resultado no período foi positivo em R$ 13.345.393 mil (R$ 47.514.139 negativo em 2007) e decorreu basicamente da rentabilidade dos títulos públicos federais que o Bacen mantém em carteira. A diferença em relação ao resultado de 2007 decorre da edição da Lei nº 11.803/2008, que definiu as operações de equalização cambial entre o Bacen e o Tesouro (nota 8.2.b).
>
> O resultado do primeiro semestre (R$ 3.172.740) foi transferido ao Tesouro Nacional em setembro/2008 e o resultado do segundo semestre (R$ 10.172.653) será transferido até o décimo dia útil após a aprovação das demonstrações financeiras pelo CMN (nota 1).

Consta ainda das notas que, durante o exercício, a autarquia recebeu repasses do orçamento da União no valor de R$ 1,042 bilhão.

A seguir, é apresentado resumo do balanço patrimonial do Banco Central, no qual se destaca o significativo aumento do patrimônio líquido de 1.300%. Conforme as notas explicativas do Banco, essa variação decorre principalmente da incorporação de títulos emitidos pela União com o objetivo de recomposição da carteira, no valor de R$ 10,5 bilhões.

Balanço patrimonial do Banco Central – 2008

(em R$ bilhões)

Ativo	2008	2007	%	Passivo	2008	2007	%
Ativo em Moedas Estrangeiras	512	358	43%	Passivo em Moedas Estrangeiras	30	38	-21%
Ativo em Moeda Local	535	408	31%	Passivo em Moeda Local	887	624	42%
				Meio Circulante	116	103	13%
				Patrimônio Líquido	14	1	1.300%
Total	**1.047**	**766**	**37%**	**Total**	**1.047**	**766**	**37%**

Fonte: Banco Central do Brasil, Demonstrações Financeiras, 31/12/2009.

No Siafi, os dados do Bacen são oriundos do órgão "Banco Central do Brasil – Orçamento Fiscal/Seguridade Social" (código 25201), na modalidade de execução total, e do órgão "Banco Central do Brasil" (código 25280), que se refere aos resultados das operações da autoridade monetária, que são integrados ao sistema. Na compatibilização entre as informações que são publicadas pelo Bacen e as disponíveis no Siafi (que soma o saldos dos dois órgãos), há uma diferença de R$ 202 milhões entre os demonstrativos. A conciliação divulgada pelo Bacen justifica essa diferença pelos saldos do órgão 25201, R$ 363 milhões, que já estariam no cômputo do órgão 25280, bem como pela existência de um saldo de R$ 160 milhões nele não computados.

Na demonstração do resultado, as diferenças ganham maior magnitude. O resultado positivo de R$ 13,3 bilhões reduz-se no Siafi a R$ 67,7 milhões. A diferença de R$ 13,2 bilhões é justificada na conciliação porque o Siafi não reconheceu o resultado do Bacen em 2008 (órgão 25280) devido a problemas na integração dos saldos, que deveria ter sido efetuada pelo Ministério da Fazenda. Nas notas explicativas, não consta qualquer justificativa para esse lapso.

O patrimônio líquido divulgado pelo Siafi é positivo em R$ 14 bilhões e confere com o valor publicado pelo banco.

Devido às significativas inconsistências entre as informações contábeis contidas no Siafi e aquelas das demonstrações contábeis publicadas pelo Bacen, o Acórdão nº 2.016/2006 – TCU-Plenário determinou que o Bacen conciliasse suas demonstrações com aquelas constantes do Siafi. Tal conciliação foi apresentada no sítio no Banco, endereço: www.bcb.gov.br, nas pastas "Sobre a instituição", "Prestação de contas à sociedade", "Balancetes e demonstrações financeiro-contábeis", "2008".

No Siafi, em 2008, não há resultado apresentado na DVP do órgão 25280 – Banco Central do Brasil. No entanto, nas demonstrações apresentadas no sítio do Bacen na internet, o resultado de 2008 é de R$ 13,345 bilhões.

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

Como já foi comentado anteriormente, o INSS destaca-se no conjunto das autarquias. Suas receitas próprias corresponderam, em 2008, a 88% das receitas próprias de todas as autarquias; os empenhos liquidados equivaleram a 84% do conjunto e o patrimônio líquido representou 60% do PL da totalidade das autarquias.

Resultados do INSS – 2008

(em R$ bilhões)

Resultados	2008	2007	Var.
Total das Receitas Orçamentárias	162	141	15%
(-) Total das Despesas Orçamentárias	221	201	10%
Transferências Financeiras Recebidas	231	83	178%
(-) Transferências Financeiras Concedidas	13	19	-32%
Resultado Orçamentário	159	4	3.875%
Resultado das Mutações	-4	-7	-43%
Resultado Orçamentário Após Interf/Mutações	155	-3	-5.267%
Resultado de Acréscimos. e Decréscimos Patrimoniais Extra-Orcamentários	-95	125	-176%
Resultado Patrimonial / Superávit ou Déficit	**60**	**122**	**-51%**

Fonte: Siafi

Observa-se que as receitas orçamentárias do INSS financiaram 73% das despesas orçamentárias. Aos R$ 162 bilhões de receita orçamentária, foram acrescidos R$ 231 bilhões de transferências financeiras líquidas, que em seu conjunto financiaram despesas orçamentárias de R$ 221 bilhões. Com isso, o resultado da autarquia foi R$ 159 bilhões. Somando-se ao resultado das mutações (R$ -4 bilhões), das interferências orçamentárias (R$ 155 bilhões) e ao resultado extra-orçamentário negativo de R$ 95 bilhões, obtém-se o **superávit patrimonial de R$ 60 bilhões**.

Esse resultado é retratado no balanço patrimonial pelas seguintes variações em relação ao exercício de 2007: por um lado, houve redução do ativo real em R$ 95 bilhões e aumento no passivo real de R$ 3 bilhões. O passivo financeiro teve aumento de R$ 3 bilhões, enquanto o não-financeiro reduziu-se em R$ 0,2 bilhão. O patrimônio líquido da entidade teve redução de R$ 98 bilhões.

Balanço Patrimonial do INSS – 2008

(em R$ bilhões)

Ativo	2008	2007	Var.	Passivo	2008	2007	Var.
Ativo Financeiro	**25,3**	**26,7**	**-5%**	**Passivo Financeiro**	**24,5**	**21,4**	**14%**
Ativo Não Financeiro	**122,4**	**216,5**	**-43%**	**Passivo Não Financeiro**	**18,9**	**19,1**	**-1%**
Realizável a Curto Prazo	-17,8	1,1	-1.718%	Obrigações em Circulação	-2,4	-0,1	2.300%
Realizável a Longo Prazo	136,6	211,8	-36%	Exigível a Longo Prazo	21,3	19,2	11%
Permanente	3,6	3,6	0%				
Ativo Real	**147,7**	**243,2**	**-39%**	**Passivo Real**	**43,5**	**40,5**	**7%**
				Patrimônio Líquido	104,3	202,7	-49%
Ativo Compensado	87,6	78,0	12%	Passivo Compensado	87,6	78,0	12%
Total Ativo	**235,3**	**321,2**	**-27%**	**Total Passivo**	**235,3**	**321,2**	**-27%**

Fonte: Siafi

Parte bastante significativa do resultado de 2008 relaciona-se à reversão da provisão da dívida ativa referente a créditos da União, estados e municípios. Como verificado no relatório de contas dos exercícios anteriores, foram constituídas provisões que totalizaram R$ 146 bilhões nos anos de 2006 e 2005. Essas provisões ultrapassaram em R$ 2 bilhões o valor do próprio ativo. O Tribunal recomendou que os critérios de constituição da provisão fossem revistos. A tabela resume o procedimento adotado: foi realizado um lançamento de reversão da provisão que gerou resultado positivo de R$ 73 bilhões.

Desconsiderando o efeito das provisões (constituição e reversão, nos exercícios de 2007 e 2006), o resultado patrimonial de 2008 teria sido déficit de R$ 13 bilhões.

Créditos da União, Estados e Municípios – INSS – 2004 a 2008

(em R$ bilhões)

Contas	2004	2005	2006	2007	2008
1.2.2.1.0.00.00 Créditos da União, Estados e Municípios	114	51	(2)	79	1
1.2.2.1.1.02.00 Créditos Inscritos em Divida Ativa	114	123	144	153	1
1.2.2.1.1.90.00 Provisão para Perdas de Divida Ativa	0	(72)	(146)	(73)	-
Resultado Diminutivo de 2005 para a Constituição da Provisão (52331.07.20)		72	-	-	-
Resultado Diminutivo de 2006 para a Constituição da Provisão (52331.07.20)		-	74	-	-
Resultado Aumentativo de 2007 devido à Redução da Provisão (62331.07.20)		-	-	73	-
Resultado Aumentativo de 2008 devido à Redução da Provisão (62331.07.20)					73

Fonte: Siafi

No exercício de 2008 foram efetuados dois ajustes significativos nos demonstrativos do INSS. O primeiro, no valor de R$ 17 bilhões, foi citado nas notas explicativas do BGU. Refere-se à baixa no ativo financeiro 1.1.2.5.1.09.00 – Outros Depósitos do INSS, pendente em decorrência de lançamentos de exercícios anteriores (conforme Nota Técnica nº 1.577/2008 – CCONT/STN).

O outro ajuste, no valor de R$ 158 bilhões, refere-se à transferência de dívida ativa do INSS para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Tal lançamento não foi explicitado nas Notas Explicativas do BGU, e reflete diretamente no patrimônio líquido da entidade. Por esse motivo, reiteramos a recomendação à STN que inclua, nas notas explicativas, informações sobre lançamentos de ajustes tais como os efetuados pelo INSS.

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 por tipo de serviço: i) Universidades (30 autarquias); ii) Cefet (33); iii) Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais (41); e iv) Agências (12). 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, foram agrupadas 24 autarquias não incluídas nas composições anteriores.

Das 144 autarquias listadas, apenas uma deixou de apresentar resultado em 2008. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, autarquia em extinção, não apresentou resultado em 2008, permanecendo com o mesmo saldo patrimonial de 2007. Já a Sudene, também em extinção, teve resultado negativo de R$ 48 milhões, originado de baixa de valores mobiliários (ações), transferidos para a União. A situação peculiar da Sudam e da Sudene permanece, em decorrência das extinções e recriações procedidas. Ainda coexistem no Siafi três órgãos para cada instituição, cada qual com seus respectivos registros contábeis: as superintendências em extinção (órgãos 20601 e 20602), as agências agora em extinção (órgãos 53205 e 53206) e as superintendências recriadas (órgãos 53202 e 53203).

A Superintendência Nacional de Abastecimento – Sunab, extinta em 1998, baixou integralmente os saldos remanescentes em 2008. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar também baixou definitivamente seus saldos.

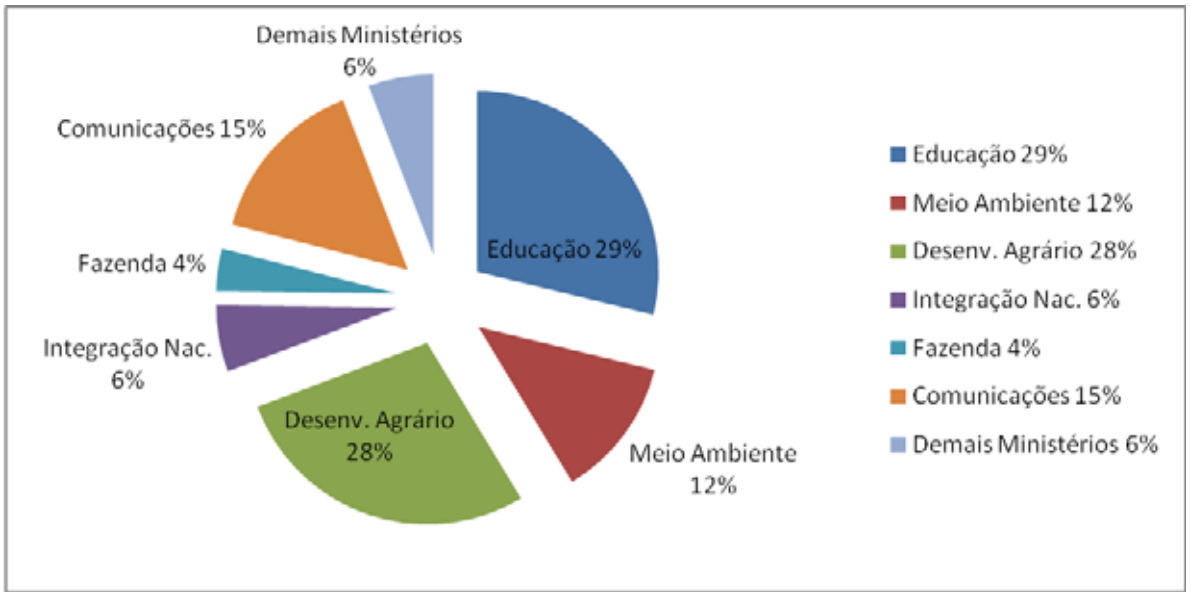
Atendendo recomendações constantes do Relatório sobre as Contas de 2007, foram baixados os saldos irrelevantes da autarquia extinta Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul – Sudesul e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia. Permanecem ainda os seguintes saldos irrelevantes: R$ 9,31, lançado no Ativo e Passivo Compensado do balanço do Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS; R$ 0,01 da Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – Sudeco; e R$ 31,01 da Agência de Desenvolvimento do Nordeste, motivo pelo qual mantemos a recomendação de identificar os saldos e tomar as providências necessárias.

Quanto ao patrimônio líquido, no final do exercício, 146 autarquias apresentavam valores diferentes de zero. A Superintendência Nacional de Abastecimento – Sunab, por ter baixado seus saldos definitivamente em 2008, apresenta resultado, mas não apresenta saldos patrimoniais.

Realizaram despesas no ano 140 autarquias e apenas 3 não obtiveram alguma receita própria no exercício – Sudam, Sudene e Sunab.

O gráfico seguinte revela que as autarquias supervisionadas pelo Ministério da Educação respondem por 39% do PL total, embora, em seu conjunto, representem 74% das autarquias com PL. Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com apenas uma autarquia – Incra, supervisiona 28% do patrimônio líquido das autarquias.

Distribuição percentual do patrimônio líquido das autarquias por Ministério supervisor – 2008



Fonte: Siafi

Na distribuição do patrimônio por tipo de autarquia, o FNDE detém 28%, as universidades 20% e as agências, 18%. Além disso, 53% do patrimônio do conjunto de autarquias estão no Incra, na Anatel e no Ibama. A contrapartida no ativo desse patrimônio varia nas três autarquias:

a) Incra (R$ 15,2 bilhões de patrimônio), no grupo crédito realizável a longo prazo, há R$ 4,9 bilhões lançados em "empréstimos concedidos" e R$ 8,2 bilhões lançados na conta "créditos a receber de parceleiros" (1.2.2.4.9.10.00). Essa última conta, 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". Quanto a esse registro, o Acórdão nº 2.315/2008 – TCU-2ª Câmara

determinou à STN e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que revejam os roteiros de contabilização desse ativo.

b) Anatel (R$ 8,3 bilhões de patrimônio), há R$ 3,9 bilhões registrados no disponível "recursos da conta única aplicados" e R$ 1,4 bilhão em "créditos a encaminhar para inscrição em dívida ativa".

c) Ibama (R$ 6,7 bilhões de patrimônio), no ativo permanente, há R$ 5,2 bilhões registrados em "bens móveis de uso especial", essencialmente nas contas "fazenda, parques e reservas" (R$ 3,1 bilhões) e "imóveis residencial/comercial" (R$ 1,6 bilhão).

Despesas liquidadas das autarquias pertencentes aos OFSS (exceto INSS)

(em R$ milhões)

Ministério	Nº de autarquias	Empenho Liquidado				Variação %
		2008	% participação	2007	% participação	
Ministério da Educação	107	32.466	61	27.692	58	17
Ministério dos Transportes	4	8.705	16	8.920	19	-2
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1	3.649	7	3.755	8	-3
Ministério da Fazenda	3	2.147	4	1.795	4	20
Ministério da Integração Nacional	3	1.343	3	1.222	3	10
Ministério do Meio Ambiente	4	1.295	2	1.202	3	8
Min. Desenv. Indústria e Com. Exterior	3	789	1	838	2	-6
Demais Ministérios	15	2.963	6	2.284	5	30
Total	**140**	**53.357**	**100**	**47.709**	**100**	**12**

Fonte: Siafi

Em relação ao exercício de 2007, as despesas das autarquias aumentaram 12%. O Ministério da Educação, com 107 autarquias, teve uma participação de 61% da despesa liquidada em 2008. No entanto, essa distribuição entre as suas autarquias não é uniforme. Dos R$ 32,5 bilhões de empenhos liquidados pelo Ministério da Educação, R$ 14,5 bilhões (45%) são oriundos das 30 universidades autárquicas, que apresentaram um crescimento de 12% na despesa liquidada. Já o FNDE teve participação de 46%, com R$ 14,8 bilhões de empenhos liquidados (crescimento anual de 24%), 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 – 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Tipo de Autarquia	Empenho Liquidado		%
	2008	2007	
Universidades (30)	14.493	12.992	12
FNDE	14.837	12.013	24
DNIT	8.443	8.675	-3
Demais Autarquias (24)	5.175	4.803	8
Incra	3.649	3.755	-3
Cefet (33)	2.136	1.776	20
Agências (13)	2.192	1.670	31
Bacen	1.922	1.586	21
Escolas Técnicas e Agrotécnicas (41)	508	439	16
Total (144)	**53.357**	**47.709**	**12**

Fonte: Siafi

A tabela seguinte compara a receita realizada das autarquias por Ministério Supervisor em 2007 e 2008.

Receitas das autarquias pertencentes aos OFSS (exceto INSS) por Ministério: 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Ministério Supervisor	Receita Realizada		%
	2008	2007	
Ministério da Fazenda (3)	1.234	867	42
Ministério da Educação (103)	9.504	582	1.533
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (3)	847	492	72
Ministério das Comunicações (1)	3.073	380	709
Ministério do Meio Ambiente (3)	462	70	560
Ministério da Ciência e Tecnologia (1)	78	66	19
Ministério da Defesa (2)	184	59	211
Demais Ministérios (19)	5.961	158	3.673
Total (137)	**21.344**	**2.673**	**699**

Fonte: Siafi

As receitas das autarquias aumentaram substancialmente, passando de R$ 2,7 bilhões em 2007 para R$ 21,3 bilhões em 2008. Esse aumento deve-se a uma alteração na rotina de contabilização das receitas – fonte tesouro, feita em 2008 pela STN. Para essas receitas, a conta de receita realizada (conta 19114.00.00), que até 2007 era contabilizada na setorial financeira do Ministério da Fazenda, em 2008 passou a ser contabilizada na setorial financeira do órgão da unidade Gestora arrecadadora. Com essa alteração, fica mais transparente a arrecadação da cada órgão.

A tabela seguinte compara as despesas médias liquidadas em 2008 pelas diversas autarquias.

Valor médio das despesas liquidadas e das receitas próprias por tipo de autarquia – 2008

(em R$ milhões)

Entidade	Receita Própria	Despesa Liquidada
FNDE	9.085	14.837
Bacen	909	1.922
Incra	788	3.649
Média das Agências (12)	627	182
Média das Demais Autarquias (24)	108	215
DNIT	61	8.443
Média das Universidades (30)	12	483
Média Cefet (33)	0,9	64
Média das Escolas Agrotécnicas (41)	0,2	12
Média Geral (144)	**80,**	**207**

Fonte: Siafi

Os gastos das autarquias são custeados por receitas próprias e por transferências financeiras recebidas. As receitas próprias arrecadadas foram de R$ 21,3 bilhões, ao passo que as despesas liquidadas atingiram R$ 53,3 bilhões. Ou seja, as receitas próprias financiaram 40% das despesas liquidadas. O restante foi custeado por transferências do Tesouro. Em 2007, essa mesma proporção era de 6% de financiamento com receitas próprias.

5.3.5 Fundações públicas

Fundação Pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, cuja criação é autorizada por lei para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público. Possuem autonomia administrativa e seu patrimônio é gerido pelos respectivos órgãos de direção. Seu funcionamento é custeado por recursos da União e de outras fontes (Lei nº 7.596, de 10/4/1987, que alterou a redação do art. 4º do Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967).

Em 2007 havia 47 fundações com patrimônio registradas no Siafi, sendo que uma delas é de direito privado, a Fundação Habitacional do Exército – FHE. Em janeiro de 2008, foi criada a Fundação Universidade Federal do Pampa, totalizando então 48 fundações.

Atendendo recomendações constantes do Relatório sobre as Contas de 2007, foram baixados os saldos das seguintes fundações em extinção: Fundação Roquette Pinto e Fundação Centro Brasileiro da Infância e Adolescência – CBIA. Permanece o saldo da Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA em extinção, desde 1998, embora apresente patrimônio líquido de R$ 16 mil desde 2006, motivo pelo qual mantemos a recomendação de identificar os saldos e tomar as providências necessárias.

Fundações não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social

Das 45 fundações, duas não pertencem ao orçamento fiscal e da seguridade social: a Fundação Habitacional do Exército – FHE e a Funai-Patrimônio Indígena.

A Funai-Patrimônio Indígena foi criada em atendimento ao Decreto nº 4.645/2003 com a função de segregar a contabilidade do patrimônio indígena do da própria Funai. O patrimônio daquela entidade pertence, conforme o caso, à população indígena, ao grupo tribal ou a comunidade indígena. Entretanto, a gestão dos recursos compete à Funai (art. 42 da Lei nº 6.001/1973). 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 tabela seguinte apresenta a evolução patrimonial das fundações não pertencentes aos OFSS no exercício de 2008.

Patrimônio das fundações não pertencentes aos OFSS - 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Fundação	Ministério Supervisor	Patrimônio Líquido – 2007	Patrimônio Líquido – 2008	Resultado Patrimonial – 2008
Fundação Nacional do Índio - Patrimônio Indígena	Justiça	26	31	5
Fundação Habitacional o Exército	Defesa	1.321	1.496	175
Total		**1.347**	**1.527**	**180**

Fonte: Siafi

O resultado patrimonial de 2008 da Funai-Patrimônio Indígena, decorrente do confronto entre a variações ativas e passivas no patrimônio, aumentou 67% em relação ao exercício anterior. Contribuíram para esse resultado a elevação das receitas de R$ 6,7 milhões (2007) para R$ 8,9 milhões (2008) e a redução das despesas, que passaram de R$ 11,5 milhões (2007) para R$ 9,2

milhões (2008). De mencionar que a entidade arrecadou receitas de R$ 6,6 milhões em 2008 a título de "outras receitas de bens imóveis". Em 2007, essas receitas foram de apenas R$ 4 milhões.

O resultado da Fundação Habitacional do Exército variou 2% de 2007 para 2008. A FHE não obteve receitas em 2008.

Fundações pertencentes aos OFSS

Das 42 fundações pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social, 25 são universidades, que respondem por 29% do patrimônio líquido das fundações, 34% das despesas e 64% das receitas próprias.

A Fundação Nacional do Índio, a Fundação Nacional de Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz detêm 62% de todo o patrimônio líquido das fundações e concentram 38% das despesas.

A tabela seguinte apresenta a evolução patrimonial das fundações segundo o ministério supervisor.

Patrimônio líquido das fundações pertencentes aos OFSS – 2007 e 2008

(em R$ milhões)

Ministério Supervisor	Nº de Fundações	Patrimônio 2007	2008		
			Resultado	PL	Part. no PL
Justiça	1	9.796	179	9.975	56%
Educação	27	5.109	-14	5.112	26%
Saúde	2	4.336	-3.192	1.156	6%
Ciência e Tecnologia	1	674	15	690	4%
Planejamento, Orçamento e Gestão	2	373	67	440	2%
Cultura	4	209	32	241	1%
Trabalho e Emprego	1	141	-4	137	1%
Demais Ministérios	4	17	30	47	0%
Total	**42**	**20.655**	**-2.887**	**17.798**	**100%**

Fonte: Siafi

Duas fundações apresentaram patrimônio líquido negativo em 2008: a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Fundação Capes. Funasa, que em 2007 concentrava 12% do patrimônio das Fundações, com um patrimônio líquido de RS 2,5 bilhões, fechou o exercício de 2008 com patrimônio líquido negativo de (R$ 851 milhões). Tal situação foi decorrente principalmente da baixa de direitos referente a recursos a receber para restos a pagar (R$ 4 bilhões), e a limite a receber para restos a pagar referente a exercícios anteriores (R$ 2,4 bilhões).

Considerando as fundações individualmente, observa-se que 76% do patrimônio está concentrado em apenas três: a Funai (56%), a Fundação Oswaldo Cruz (11%) e a FUB (9%). Das 43 fundações pertencentes aos OFSS, 41 obtiveram receitas próprias em 2008 (a Fundação do Cinema Brasileiro e a Fundação Centro Tecnológico para Informática não obtiveram arrecadação própria). As receitas realizadas atingiram R$ 587 milhões, o que representou aumento de 39% em relação ao ano anterior. Conforme comentado para as autarquias, esse aumento substancial deve-se a uma alteração na rotina de contabilização das receitas – fonte tesouro, feita em 2008 pela STN. Para essas receitas, a conta de receita realizada (conta 19114.00.00), que até 2007 era contabilizada na setorial financeira do Ministério da Fazenda, em 2008 passou a ser contabilizada na setorial

financeira do órgão da unidade Gestora arrecadadora. Com essa alteração, fica mais transparente a arrecadação da cada órgão.

Receita própria realizada pelas fundações pertencentes aos OFSS – 2008 e 2007

(em R$ milhões)

Ministério Supervisor	2008		2007		Var. %
	Valor	Part.	Valor	Part.	
Educação (27)	400	68%	306	73%	31%
Saúde (2)	140	24%	94	22%	49%
Planejamento, Orçamento e Gestão (2)	15	2%	6	1%	150%
Ciência e Tecnologia (1)	19	3%	6	1%	217%
Trabalho e Emprego (1)	5	1%	5	1%	0%
Defesa (1)	3	1%	3	1%	0%
Demais Ministérios (7)	6	1%	2	1%	200%
Total (41)	**588**	**100%**	**422**	**100%**	**39%**

Fonte: Siafi

Duas fundações concentram 65% das receitas próprias do universo das fundações: a FUB (47%) e a Fundação Oswaldo Cruz (18%).

Os empenhos liquidados das fundações pertencentes aos OFSS superaram R$ 16 bilhões, em 2008, aumento de 6% em relação ao ano anterior. Desse valor, praticamente 77% correspondem às fundações supervisionadas pelos Ministérios da Saúde e Educação. As supervisionadas pelo Ministério do Planejamento reduziram suas despesas em 12% (em 2007, havia aumento de 47%) e as supervisionadas pelo Ministério da Cultura apresentaram maior crescimento no exercício, 40%.

Despesa liquidada das fundações pertencentes aos OFSS – 2008 e 2007

(em R$ milhões)

Ministério Supervisor	2008		2007		Var. %
	Valor	Part.	Valor	Part.	
Saúde (2)	6.161	38%	5.960	39%	3%
Educação (27)	6.310	39%	5.756	38%	10%
Planejamento, Orçamento e Gestão (2)	1.310	8%	1.490	10%	-12%
Ciência e Tecnologia (1)	1.421	9%	1.209	8%	18%
Demais Ministérios (9)	873	5%	702	5%	24%
Total (41)	**16.075**	**100%**	**15.118**	**100%**	**6%**

Fonte: Siafi

Cinco fundações concentram 61% das despesas liquidadas, a saber, a Funasa (27%), Fundação Oswaldo Cruz (11%), IBGE (8%), CNPq (9%) e a FUB (6%).

Em média, as fundações financiam com receitas próprias 4% das suas despesas. Cabe destacar, porém, duas fundações que apresentaram índices mais expressivos de financiamento com receitas próprias: a Fundação Osório, vinculada ao Ministério da Defesa, que financiou, em 2007, 31% das suas despesas com receitas próprias e a Fundação Universidade de Brasília – UnB, que financiou 30% das despesas com essas receitas.

5.3.6 Empresas estatais

O conjunto das empresas estatais é composto por empresas públicas e sociedades de economia mista.

Empresas públicas são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivamente público. Elas são 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 relevante interesse coletivo, para exploração de atividade econômica, conforme preceitua a Constituição Federal.

Sociedades de economia mista são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, autorizadas por lei para a exploração de atividade econômica ou para prestação de serviços públicos, constituídas sob a forma de sociedade anônima. As ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União ou a entidades da administração indireta.

Sob o ponto de vista da dependência econômica, tanto as empresas públicas quanto as sociedades de economia mista podem estar enquadradas nos ditames do inciso III do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e receber recursos para pagamento de pessoal, de custeio ou de capital, caso em que serão consideradas estatais dependentes, exceto no caso de aumento de participação acionária.

As empresas estatais dependentes pertencem aos OFSS e devem, por determinação legal, registrar sua execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, na modalidade total do Siafi, conforme Anexo I (item 1.1). As empresas públicas não-dependentes, a partir de 2007, por decisão da STN, não mais integram seus balanços no Siafi. Consequentemente, assim como as sociedades de economia mista de caráter não-dependente, só estão incluídas no universo sob análise, no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social, através da participação acionária da União, registrada no balanço patrimonial por equivalência patrimonial. 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).

Empresas estatais dependentes (empresas públicas e sociedades de economia mista)

Constam do Siafi, 21 empresas estatais dependentes, todas apresentando resultado no exercício de 2008. A soma desses resultados no exercício é de R$ 889 milhões negativos, sendo que onze dessas empresas apresentaram resultado positivo, totalizando R$ 324 milhões. O resultado negativo mais significativo é o da Valec, -R$ 986 milhões, e refere-se a baixa de direitos referente a recursos a receber para restos a pagar (R$ 1,166 bilhão), e a incorporação de passivos referente a restos a pagar (R$ 632 milhões).

A Empresa de Pesquisa Energética – EPE foi criada como empresa pública pelo Decreto nº 5.184/2004, porém só foi criada como órgão no Siafi no exercício de 2008. A EPE executa sua contabilidade no Siafi na modalidade total e foi classificada pelo Ministério de Minas e Energia como empresa estatal dependente.

A Empresa Brasileira de Comunicação – EBC foi criada como empresa pública por medida provisória em outubro de 2007, convertida na Lei nº 11.652, de 7/4/2008. A EBC executa sua contabilidade no Siafi na modalidade total e foi classificada pela Presidência da República como empresa estatal dependente.

Já a Indústria de Material Bélico do Brasil – Imbel estava classificada em 2007 como usuária do Siafi na modalidade parcial, e como não dependente, passando em 2008 a utilizar o Siafi na modalidade total, e a pertencer aos OFSS, sem menção em nota explicativa.

A Companhia de Colonização do Nordeste, encerrada em fevereiro de 1999, mantém, a exemplo de exercícios anteriores, patrimônio líquido negativo de R$ 3,3 milhões.

A tabela a seguir evidencia o patrimônio líquido das estatais dependentes segregadas por órgão superior.

Patrimônio líquido das empresas estatais dependentes

(em R$ milhões)

Empresa Estatal Dependente	Valor		Var. %
	2008	2007	
Presidência da República			
Empresa Brasil de Comunicação	68	20	238%
Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação S/A	0	46	-100%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento			
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa	539	563	-4%
Companhia Nacional de Abastecimento – Conab	451	425	6%
Ministério da Ciência e Tecnologia			
Industrias Nucleares do Brasil S/A – INB	494	435	14%
Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep	-47	-22	-114%
Ministério das Cidades			
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU	2.309	2.125	9%
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – Trensurb	260	218	19%
Ministério da Defesa			
IMBEL	73	0	-
Ministério do Desenvolvimento Agrário			
Companhia de Colonização do Nordeste	-3	-3	0%
Ministério da Educação			
Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA	338	327	3%
Ministério da Integração Nacional			
Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco	70	1.147	-940%
Ministério do Meio Ambiente			
Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – Codebar	46	47	-2%
Ministério de Minas e Energia			
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM	126	137	-8%
Empresa de Pesquisa Energética	20	0	-
Ministério dos Transportes			
Valec-Engenharia, Construções e Ferrovias S/A – Valec	2.258	2.340	-4%
Companhia de Navegação do São Francisco – Franave	-6	3	-300%
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – Geipot	0	-30	-100%
Ministério da Saúde			
Hospital Femina S/A	-44	-35	-26%
Hospital Cristo Redentor S/A	-87	-50	-74%
Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	-321	-210	-53%
Total	**6.544**	**7.483**	**-13%**

Fonte: Siafi

Notas: Geipot, Codebar e Franave estão em processo de liquidação (Anexo I, item 1.3).

O patrimônio líquido das empresas estatais dependentes atingiu R$ 6,5 bilhões em 2008, uma redução de 13% em relação ao ano de 2007. Essa redução é explicada pela redução do patrimônio líquido das empresas: Radiobrás (-100%), Nuclep (-114%), Codevasf (-940%), Franave (-300%), Geipot – em liquidação (-100%), e dos Hospitais Femina (-26%), Cristo Redentor (-74%) e Nossa Senhora da Conceição (-53%).

No exercício de 2008, cabe destaque ao expressivo aumento de 238% do patrimônio da Empresa Brasil de Comunicação. O patrimônio líquido da EBC passou de R$ 20 bilhões em 2007 para R$ 68 bilhões em 2008. Em contrapartida, o patrimônio líquido da Radiobrás, de R$ 46 bilhões, foi totalmente incorporado pela EBC.

Os empenhos liquidados pelas empresas dependentes atingiram, em 2008, R$ 8,1 bilhões, 3% inferior ao ano anterior. A receita realizada atingiu um montante de R$ 893,5 milhões em 2008, o que representou um aumento de 26% em relação a 2007. A relação entre os empenhos liquidados e a receita realizada do conjunto de empresas estatais dependentes atingiu 9,1 vezes em 2008, contra 11,8 vezes em 2007.

Todas as empresas estatais dependentes apresentaram empenhos liquidados superiores às suas receitas próprias no exercício de 2008, assim como havia ocorrido em 2007. A que apresentou a menor proporção de empenhos liquidados frente à receita realizada foi a Indústrias Nucleares do Brasil S.A. – INB, com índice de 1,30 ou 130%.

Empenhos liquidados e receita realizada pelas empresas estatais dependentes

(em R$ milhões)

Empresa Estatal Dependente	Empenhos Liquidados – EL		Receita Realizada – RR		EL/RR	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Gabinete da Presidência da República						
EBC	257	1	14,4	20,2	17,8	0,0
Radiobrás	55	134	29,6	28,3	1,9	4,7
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento						
Embrapa	1.372	1.167	51,8	51,3	26,5	22,7
Conab	1.474	1.326	96,4	96,3	15,3	13,8
Ministério das Cidades						
Trensurb	192	150	64,5	55,4	3,0	2,7
CBTU	880	1.205	113,9	91,8	7,7	13,1
Ministério da Ciência e Tecnologia						
Nuclebrás	143	108	45,6	10,64	3,1	10,2
INB	421	379	323,6	261,8	1,3	1,4
Ministério da Defesa						
IMBEL	132	0	33,3	0	4,0	-
Ministério da Educação						
HCPA	425	388	32,0	24,9	13,3	15,6
Ministério da Integração Nacional						
Codevasf	852	1.285	59,3	44,1	14,4	29,1
Ministério do Meio Ambiente						
Codebar	3	2	0,0	0,0	-	-
Ministério de Minas e Energia						
CPRM	266	232	7,8	10,0	34,1	23,2
EPE	50	0	1,7	-	29,4	-
Ministério da Saúde						

Empresa Estatal Dependente	Empenhos Liquidados – EL		Receita Realizada – RR		EL/RR	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Hospital Cristo Redentor S/A	113	120	2,5	0,3	45,2	400,0
Hospital Femina S/A	69	59	0,5	0,7	138,0	84,3
Hospital N. S. Conceição S/A	496	449	10,4	3,6	47,7	124,7
Ministério dos Transportes						
Franave - em liquidação	2	12	1,5	4,8	1,3	2,5
Geipot - em liquidação	7	19	0,0	0,6	-	31,7
Valec	906	1.301	4,6	2,3	197,0	565,7
Total	**8.115**	**8.337**	**893,5**	**707,0**	**9,1**	**11,8**

Fonte: Siafi

Do montante de empenho liquidado pelas empresas estatais dependentes, as empresas vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento responderam por 35%. Das empresas vinculadas a esse Ministério, a Conab aumentou suas despesas liquidadas em 18% de 2007 para 2008, enquanto a Embrapa aumentou em 17%.

Conforme comentado anteriormente, o aumento das receitas arrecadadas em 2008 decorre principalmente de alterações efetuadas pela STN na rotina de contabilização das receitas próprias. A INB, a Conab e a CBTU, em conjunto, arrecadaram 60% das receitas. As empresas que apresentaram maiores crescimentos anuais foram o Hospital Cristo Redentor S/A (748%), a Nuclebrás (329%) e o Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A (188%).

Empresas estatais não pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social

No final do exercício, constavam dos registros da Secretaria do Tesouro Nacional 46 empresas (23 sociedades de economia mista, 22 empresas públicas e uma binacional) cujo controle acionário pertence à União. Dessas, 16 são empresas estatais dependentes.

No Siafi, os valores das participações acionárias estão distribuídos em contas contábeis conforme a disposição de permanência no patrimônio (investimento) ou como valores disponíveis para alienação. O quadro a seguir apresenta as participações societárias da União nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas de propriedade da União.

Participações Societárias da União em Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – 2008

(em R$ milhões)

Empresas Públicas/Sociedades de Economia Mista	Investimentos (1)	Passivo - Perdas (2)	Ações Passíveis de Alienação (C.P) (3)	Ações Passíveis de Alienação (L.P) (4)	Total Siafi 2008 (A)
BASA	1.741	-	-	-	1.741
BB	11.622	-	-	481	12.103
BNB	1.464	-	1	-	1.465
CASEMG	-	-	-	150	150
***CBTU** **	2.299	-	-	-	2.299
CDC	-	-	-	-	-
CDP	-	-	-	-	-
CDRJ	-	-130	-	-	-130
CEAGESP	-	-	-	180	180
CEASA – MG	-	-	-	18	18
CODEBA	-	-	-	-	-
CODERN	-	-110	-	-	-110
CODESA	-	-	-	-	-

Empresas Públicas/Sociedades de Economia Mista	Investimentos (1)	Passivo - Perdas (2)	Ações Passíveis de Alienação (C.P) (3)	Ações Passíveis de Alienação (L.P) (4)	Total Siafi 2008 (A)
CODESP	-	-	-	-	-
CODOMAR	-	-	-	-	-
ELETROBRÁS	32.774	-	-	813	33.587
FRANAVE *	-	-	-	7	7
HCR - REDENT. *	-	(44)	-	-	(44)
HF- FÊMINA *	-	(18)	-	-	(18)
HNSC-CONC. *	-	(299)	-	-	(299)
IRB	-	-	-	515	515
PETROBRAS	35.602	-	-	70	35.672
TELEBRÁS	-	(59)	-	25	(34)
TRENSURB *	157	-	95	-	252
BNDES	23.610	-	-	-	23.610
CEF	23.610	-	-	-	10.506
CMB	308	-	-	-	308
CODEBAR *	-	-	-	7	7
CODEVASF *	95	-	-	-	95
CONAB *	410	-	-	-	410
CPRM *	40	-	-	-	40
DATAPREV	64	-	-	-	64
EBC *	20	-	-	-	20
ECT	2.754	-	-	-	2.754
EMBRAPA *	505	-	-	-	505
EMGEA	8.156	-	-	-	8.156
EMGEPRON	62	-	-	-	62
EPE *	22	-	-	-	22
FINEP	482	-	-	-	482
GEIPOT *	-	(31)	-	-	(31)
HCPA *	323	-	-	-	323
HEMOBRÁS	81	-	-	-	81
IMBEL	30	-	-	-	30
INFRAERO	785	-	-	-	785
RADIOBRÁS*	54	-	-	-	54
SERPRO	935	-	-	-	935
VALEC *	-	-	-	1.745	1.745
Total	**134.901**	**(660)**	**96**	**4.004**	**138.341**

Fonte: Siafi e Balanço Geral da União , Parte II.

Notas:(1) Conta Contábil: 141110100 - Participações em Empresas - MEP; (2) Conta Contábil: 212141600 - Provisão p/ Reconhecimento De Perdas; (3) Conta Contábil : 113210500 - Ações Passíveis de Alienação E (4) Conta Contábil: 122540000 – Ações Passíveis de Alienação.

Obs.: * As empresas assinaladas com asterisco são estatais dependentes

Dos dados constantes da tabela, verifica-se que:

- Embora haja 46 empresas, 83% dos valor atual registrado no Siafi no final do exercício de 2008 estava concentrado em apenas 5 empresas (Petrobras, 26%; Eletrobrás, 24%; BNDES, 17%; Banco do Brasil, 9%; e Caixa Econômica Federal, 8%);
- 98% dos valores são investimentos permanentes, isto é, não estão disponíveis para alienação.

A seguir, estão sistematizadas as principais variações nas participações societárias da União em 2008, de acordo com o BGU.

Constituição de empresas

A Lei nº 11.759, de 31/7/2008, autorizou a constituição da Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. – Ceitec, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, com a finalidade de explorar diretamente atividade econômica no âmbito das tecnologias de semicondutores, microeletrônica e áreas correlatas. A empresa pública foi criada por meio do Decreto nº 6.638, de 7/11/2008, com o capital social subscrito de R$ 42 milhões.

Aumento de capital

Foram efetivados aumentos de capital em 18 empresas, no montante de R$ 32,1 bilhões, decorrentes de créditos originados de adiantamentos para futuro aumento de capital (5% do total), da incorporação de reservas e de lucros acumulados (92% do total), ou da incorporação de outras empresas (3% do total). As principais entidades beneficiadas foram: Petrobras (82%), Eletrobrás (6%) e CEF (4%), cujos aumentos de capital foram oriundos de incorporação de reservas e lucros acumulados.

Redução de capital

A Companhia Docas do Ceará S.A. – CDC, a Companhia Docas do Rio Grande do Norte S.A. – Codern, a Companhia Docas do Estado de São Paulo S.A. – Codesp e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero tiveram o seu capital social reduzido para abater prejuízos acumulados, nos valores de R$ 3,38 milhões, R$ 13,20 milhões, R$ 795,57 milhões e R$ 664,29 milhões, respectivamente.

Transferência de ações para a União

Em 2008, foram transferidas para a titularidade da União ações antes pertencentes à Sudene e à RFFSA, empresas extintas.

Empresas em liquidação

Continuam em processo de liquidação: a Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro – Metrô-RJ, em virtude da criação da Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro – Riotrilhos; a Indústria Carboquímica Catarinense S.A. – ICC; e a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – Codebar.

Extinção de empresa pública

A Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte – Geipot foi extinta por meio da MP nº 427, de 9/5/2008; e a Assembléia Geral Extraordinária de 30/10/2008 deliberou o encerramento do processo de liquidação da Companhia de Navegação do São Francisco – Franave, iniciado por deliberação da AGE de 13/2/2007, em conformidade com o Decreto nº 6.020, de 22/1/2007, que dispõe sobre a dissolução e liquidação da empresa.

Exclusão do PND

O Decreto nº 6.413, de 25 de março de 2008, excluiu do Programa Nacional de Desestatização – PND as empresas: Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ; Companhia

Docas do Estado da Bahia – Codeba; Companhia Docas do Ceará – CDC; Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp; Companhia Docas do Pará – CDP; Companhia Docas do Maranhão – Codomar; Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern; e Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa.

Também foram excluídos do PND, por meio do Decreto nº 6.380, de 20/2/2008, o Banco do Estado de Santa Catarina – BESC e o BESC S.A. Crédito Imobiliário – Bescri, e por meio do Decreto 6.502, de 3/7/2008, o Banco do Estado do Piauí – BEP, de forma a permitir que fossem incorporados pelo Banco do Brasil.

Dividendos Arrecadados pela União

Em 2008, a arrecadação de dividendos para a União, pelo critério de caixa, atingiu o montante de R$13,35 bilhões, superior em 91% ao valor obtido no exercício de 2007, que foi de R$ 6,98 bilhões.

Recebimento de prêmio de debêntures

Em 2008, o Tesouro Nacional recebeu, a título de remuneração das debêntures participativas da Companhia Vale do Rio Doce, a importância total de R$ 8,61 milhões, registrada na conta de receita 4.1.3.2.3.00.00 – Participações.

5.4 Considerações finais

Ao longo dos últimos anos, a contabilidade pública em âmbito federal têm apresentado constante processo de aperfeiçoamento. No entanto, ainda há aspectos que devem merecer atenção do Poder Executivo. As demonstrações financeiras que integram o Balanço Geral da União – BGU de 2008 apresentam dificuldades de interpretação que se referem tanto a aspectos formais de apresentação e consolidação das informações inadequadamente adotados, bem como a aspectos materiais relacionados à fidedignidade das informações apresentadas.

Alguns procedimentos contábeis adotados na União não permitem uma adequada análise das informações. São exemplos desses procedimentos: retificações de valores do Ativo e Passivo em grupos de contas inadequados; agrupamento de vultosos valores em rubricas denominadas “outras” e “diversas”; incompatibilidade de valores das receitas apresentados nas diversas demonstrações contábeis; inconsistências dos registros de mutações ativas e passivas.

Foram constatadas também deficiências quanto à devida evidenciação que se espera das demonstrações contábeis, tais como: inexistência de balanços orçamentários para determinadas consolidações; ausência de explanações em notas explicativas imprescindíveis para a boa compreensão das informações financeiras; e falta de integração no Siafi do resultado do Banco Central.

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 2008, expressam as suas situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, ressalvados os aspectos mencionados ao longo deste capítulo.

Anexo I

1.1 - ÓRGÃOS E ENTIDADES INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuários do Siafi na Modalidade Total)

PODER LEGISLATIVO [3]

Órgão	CAMARA DOS DEPUTADOS
Casa	1) Câmara dos Deputados
Fundo	1) Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados

Órgão	SENADO FEDERAL
Casa	1) Senado Federal 2) Secretaria Especial de Informática – PRODASEN (U.O)[1] 3) Secretaria Especial de Editoração e Publicação (U.O)[1]
Fundos	1) Fundo Especial do Senado Federal (U.O)[1] 2) Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicações 3) Fundo da Secretaria Especial de Informática (U.O)[1]

PODER JUDICIÁRIO

Órgão	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Tribunal	1) Supremo Tribunal Federal
Conselho	2) Conselho Nacional de Justiça (U.O)[1]

Órgão	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal	1) Superior Tribunal de Justiça

Órgão	JUSTIÇA FEDERAL
Conselho	1) Conselho da Justiça Federal[7]
Justiça	1) Justiça Federal de 1º Grau (U.O)[1]
Tribunais	1) Tribunais Regionais Federais (1ª Região, 2ª Região, 3ª Região, 4ª Região, 5ª Região) (U.O)[1]

Órgão	JUSTIÇA MILITAR
Tribunal	1) Superior Tribunal Militar

Órgão	JUSTIÇA ELEITORAL
Tribunais	1) Tribunal Superior Eleitoral (U.O)[1] 2) Tribunais Regionais Eleitorais (em 27 estados) (U.O)[1]
Fundo	1) Fundo Partidário (U.O)[1]

Órgão	JUSTIÇA DO TRABALHO
Tribunais	1) Tribunal Superior do Trabalho (U.O)[1] 2) Tribunais Regionais do Trabalho (24 Tribunais) (U.O)[1]

Órgão	JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Tribunal	1) Tribunal de Justiça do Distrito Federal (U.O)[1]
Justiça	1) Justiça da Infância e da Juventude (U.O)[1]

PODER EXECUTIVO

Órgão	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministérios	1) Advocacia Geral da União – AGU 2) Controladoria-Geral da União – CGU 3) Gabinete da Vice-Presidência da República 4) Presidência da República 5) Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE (Criada pela Lei nº 11.754/2008) 6) Agência Brasileira de Inteligência – ABIN (U.O)[1] 7) Secretaria Especial dos Direitos Humanos (U.O)[1] 8) Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (U.O)[1] 9) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (U.O)[1] 10) Secret. Espec. de Polít. de Promoção da Igualdade Racial (U.O)[1] 11) Secretaria Especial de Portos (U.O)[1]
Autarquia	1) Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI
Empresas Públicas	1) Empresa Brasileira de Comunicação S/A – RADIOBRÁS 2) Empresa Brasil de Comunicação – EBC (U.O)[1]
Fundações	1) Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
Fundos	1) Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD 2) Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente 3) Fundo da Imprensa Nacional

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

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 DA FAZENDA
Ministério	1) Ministério da Fazenda 2) Receita Federal do Brasil (U.O)[1] 3) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (U.O)[1]
Autarquias	1) Banco Central do Brasil – BACEN [4] 2) Comissão de Valores Mobiliários – CVM 3) Superintendência de Seguros Privados – SUSEP
Fundos	1) Fundo de Compensação e Variações Salariais – FCVS 2) Fundo Constitucional do Distrito Federal 3) Fundo de Estabilidade do Seguro Rural 4) Fundo de Garantia à Exportação 5) Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento (U.O)[1] 6) Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FCMP 7) Fundo para pagamento de prestações no caso de Perda de Renda por Desemprego ou Invalidez – FIEL 8) Fundo Soberano do Brasil, criado pela Lei nº 11.887/2008

Órgão	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Ministério	1) Ministério da Educação 2) Instituto Nacional de Educação de Surdos (U.O)[1] 3) Instituto Benjamin Constant (U.O)[1]
Autarquia	(lista apartada no item 1.1.1)
Fundações	(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 DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
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 3) Fundo Nacional de Desestatização

Órgão	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
Ministérios	1) Ministério da Justiça 2) Defensoria Pública da União (U.O) [1] 3) Departamento de Polícia Rodoviária Federal 4) Departamento de Polícia Federal
Autarquia	1) Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE
Fundação	1) Fundação Nacional do Índio – FUNAI
Fundos	1) Fundo Penitenciário Nacional 2) Fundo para Aparelhamento e Operacionalização da Atividade-Fim da Polícia Federal 3) Fundo Nacional de Segurança Pública 4) Secretaria do Direito Econômico DF/ Fundo 5) Fundo de Defesa de Direitos Difusos (U.O.)[1]

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 4) Centro de Pesquisas de Energia Elétrica - CEPEL
Empresas Públicas	1) Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM 2) Empresa de Pesquisa Energética

Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Ministério	1) Ministério da Previdência Social
Autarquia	1) Instituto Nacional do Seguro Social – INSS 2) Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Fundos	1) Fundo do Regime Geral de Previdência Social (U.O)[1]

Órgão	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministérios	1) Ministério Público Federal (U.O)[1] 2) Ministério Público Militar (U.O)[1] 3) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (U.O)[1] 4) Ministério Público do Trabalho (U.O)[1] 5) Escola Superior do Ministério Público da União (U.O)[1] 6) Conselho Nacional do Ministério Púlico (U.O)[1]

Órgão	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
Ministério	1) Ministério das Relações Exteriores[5]
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 Femina S/A 3) Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A
Fundos	1) Fundo Nacional de Saúde (U.O)[1]

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
Empresas Públicas	1) VALEC – Eng. Construções e Ferrovias SA 2) Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT (em liquidação)
Economia Mista	1) Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE (em processo de desestatização) [6]
Fundo	1) Fundo da Marinha Mercante

Órgao	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 - FUNTTEL

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 5) Fundação do Cinema Brasileiro
Fundo	1) Fundo Nacional de Cultura

Órgão	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
Ministério	1) Ministério do Meio Ambiente 2) Serviço Florestal Brasileiro
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 4) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, criado pela Lei 11.516/2007
Empresa Pública	1) Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – CODEBAR (em processo de liquidação)
Fundos	1) Fundo Nacional do Meio Ambiente

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

Órgão	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
Ministério	1) Ministério do Desenvolvimento Agrário
Autarquia	1) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra
Economia Mista	1) Companhia de Colonização do Nordeste
Fundo	1) Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra

Órgão	MINISTÉRIO DO ESPORTE
Ministério	1) Ministério do Esporte
Autarquia	1) Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto

Órgão	MINISTÉRIO DA DEFESA
Ministérios	1) Ministério da Defesa 2) Comando da Marinha 3) Comando do Exército 4) Comando da Aeronáutica 5) Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar
Autarquia	1) Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica 2) Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Fundação	1) Fundação Osório
Empresa Pública	1) Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL
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 (gerido pelo Comando da Aeronáutica) 5) Fundo Aeroviário (gerido pela ANAC) [2] 6) Fundo Naval 7) Fundo do Exército 8) Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

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 da Amazônia – ADA/SUDAM 3) Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE/SUDENE
Empresa Pública	1) Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Paraíba – Codevasf
Fundos	1) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO 2) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO 3) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE 4) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, gerido pela ADENE 5) Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, gerido pela ADA

Órgão	**MINISTÉRIO DO TURISMO**
Ministério	1) Ministério do Turismo
Autarquia	1) Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR
Fundo	1) Fundo Geral do Turismo

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 DAS CIDADES**
Ministério	1) 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 2) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS

Notas:

(1) A entidade é Unidade Orçamentária, no entanto, não constitui órgão específico no Siafi.

(2) O Fundo Aeroviário não executou despesas no exercícios de 2006 e 2007

(3) 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.

(4) O Banco Central consta dos orçamentos fiscal e da seguridade Social, no tocante às despesas administrativas, e fora destes para as demais operações.

(5) 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 347/2006 – Plenário.

(6) A Franave foi 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.

(7) O Conselho da Justiça Federal não possui Unidade Orçamentária na Lei Orçamentária, nem órgão específico no Siafi. O orçamento é executado por Unidade Gestora, vinculado à Unidade Orçamentária Justiça Federal de 1º grau.

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 – Cefet

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 Verde
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 SE

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 Urutaí
33) Centro Federal de Educação Tecnológica de Cuiabá (no Siafi EAF/Cuiabá)

ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS

1) Escola Agrotécnica Federal de Alegre
2) Escola Agrotécnica Federal de Alegrete
3) Escola Agrotécnica Federal de Antônio José Teixeira (no Siafi EAF de Guanambi)
4) Escola Agrotécnica Federal de Araguatins
5) Escola Agrotécnica Federal de Barbacena
6) Escola Agrotécnica Federal de Barreiros
7) Escola Agrotécnica Federal de Belo Jardim
8) Escola Agrotécnica Federal de Cáceres
9) Escola Agrotécnica Federal de Castanhal
10) Escola Agrotécnica Federal de Catu
11) Escola Agrotécnica Federal de Ceres
12) Escola Agrotécnica Federal de Codó
13) Escola Agrotécnica Federal de Colatina
14) Escola Agrotécnica Federal de Colorado do Oeste
15) Escola Agrotécnica Federal de Concórdia
16) Escola Agrotécnica Federal de Crato
17) Escola Agrotécnica Federal de Iguatu
18) Escola Agrotécnica Federal de Inconfidentes
19) Escola Agrotécnica Federal de Machado
20) Escola Agrotécnica Federal de Manaus
21) Escola Agrotécnica Federal de Marabá
22) Escola Agrotécnica Federal de Muzambinho
23) Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina
24) Escola Agrotécnica Federal de Rio do Sul
25) Escola Agrotécnica Federal de Salinas
26) Escola Agrotécnica Federal de Santa Inês
27) Escola Agrotécnica Federal de Santa Teresa
28) Escola Agrotécnica Federal de São Cristovão
29) Escola Agrotécnica Federal de Senhor do Bonfim
30) Escola Agrotécnica Federal de S.G. Cachoeira
31) Escola Agrotécnica Federal de S.J. Evangelista
32) Escola Agrotécnica Federal de São Luís
33) Escola Agrotécnica Federal de São Raimundo das Mangabeiras
34) Escola Agrotécnica Federal de Satuba
35) Escola Agrotécnica Federal de Sertão
36) Escola Agrotécnica Federal de Sombrio
37) Escola Agrotécnica Federal de Sousa
38) Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia
39) Escola Agrotécnica Federal de Vit. de S. Antão

ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS

1) Escola Técnica Federal do Acre
2) Escola Técnica Federal do Amapá
3) Escola Técnica Federal de Brasília
4) Escola Técnica Federal de Canoas
5) Escola Técnica Federal de Mato Grosso
6) Escola Técnica Federal de Palmas
7) Escola Técnica Federal de Rondônia

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 6/9/2005)
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 7/10/2005)
30) Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

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 Medicas 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
23) Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
24) Fundação Universidade Federal do ABC
25) Fundação Universidade Federal do Pampa (criada pela Lei nº 11.640/2008)

1.2 - ENTIDADES NÃO-INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (Usuárias do Siafi na Modalidade Total)

Órgão	**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA**
Empresa Pública	1) Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP

Órgão	**MINISTÉRIO DA FAZENDA**
Empresas Públicas	1) Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO 2) Casa da Moeda do Brasil – CMB
Fundo	1) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FADS

Órgão	**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**
Fundação	1) Fundação Nacional do Índio – FUNAI (Patrimônio Indígena)

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.

1.3 – ÓRGÃOS E ENTIDADES EXTINTOS (OU EM PROCESSO DE EXTINÇÃO) QUE APRESENTAM SALDOS NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E NÃO ESTÃO INCLUÍDAS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Órgão	**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**
Autarquias	
Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (extinta) Entidade foi extinta, tendo seu ato de encerramento publicado no DOU em 11/10/1991. Ainda apresenta saldo de R$ 0,01 em contas contábeis..	
Empresa Pública	
Empresa de Portos do Brasil S/A – PORTOBRÁS (em liquidação) Entidade foi dissolvida pelo Decreto n.º 99.192/1990 e encerrada em 27/11/1991. Ainda apresenta saldo em imóveis de uso especial de R$ 1 milhão. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 para identificação dos saldos e providências necessárias.	

Órgão	**MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**
Autarquia	
Departamento Nacional de Obras de Saneamento – DNOS (extinto) Entidade foi dissolvida pelo Decreto n.º 99.240/1990 e encerrada em 2/12/1991. O ato de encerramento foi publicado no DOU em 13/12/1991. Em 2008, ainda apresenta saldo irrelevante (menor que R$ 10,00) nas contas de contratos e convênios. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 para identificação dos saldos e providências necessárias.	
Sociedade de Economia Mista	
Companhia de Colonização do Nordeste – COLONE (liquidada) Entidade foi dissolvida pelo Decreto nº 2.646/1998 e encerrada em 25/2/1999. 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 de 2004 para identificação dos saldos e providências necessárias.	

Órgão	**MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES** [1]
Autarquia	
Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (em extinção) Os trabalhos de inventariança foram encerrados, conforme Decreto n.º 4.803/2003 e Decreto n.º 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 n.º 622/SEGES/MP de 31/3/2008.	
Empresas Públicas	
Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT (liquidada) Processo de liquidação iniciado em 20/2/2002 – Decreto nº 4.135/2002. Empresa liquidada, conforme MP nº 427, de 9/5/2008. 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 n.º 622/SEGES/MP de 31/3/2008.	
Companhia de Navegação do São Francisco – FRANAVE (extinta) O processo de liquidação foi concluído. Empresa extinta por deliberação da Assembléia Geral de Acionista realizada em 30 de outubro de 2008.	

Órgão	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Fundação

Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA (extinta)
Entidade foi dissolvida pela Medida Provisória n.º 813/1996, posteriormente convertida na Lei 9649/1998, e encerrada em 30/5/1996. Apresenta, no entanto, um imóvel registrado no valor de R$ 16.000 e saldo de convênio de R$ 1,26. Foi motivo de recomendação nas contas do exercício de 2004 para identificação dos saldos e providências necessárias.

Órgão	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Autarquias

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM (extinta)
Entidade foi extinta pela Medida Provisória nº 2.146-1/2001. Registrada no SIAFI pelo número de órgão 20602, ainda apresenta em 31/12/2008 Patrimônio Líquido de R$ 763.973,77, representado por um Disponível de R$ 80365,97 e Ativo Permanente de R$ 683.607,80. Em 2001, foi criada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia para suceder a SUDAM, e atualmente, após a extinção da ADA, foi criada novamente a SUDAM (órgão SIAFI 53202), por meio da Lei Complementar nº 125, de 3/1/2007.

Superintendência do Desesnvolvimento do Nordeste – SUDENE (extinta)
Entidade foi extinta pela Medida Provisória nº 2.146-1/2001. Registrada no SIAFI pelo número de órgão 20601, ainda apresenta em 31/12/2008 Patrimônio Líquido de R$ 79.783.196,35, representado por Ativo Realizável a Longo Prazo de R$ 55.556.685,07 e Ativo Permanente de R$ 23.626.511,28. Em 2001, foi criada a Agência de Desenvolvimento do Nordeste para suceder a SUDENE, e atualmente, após a extinção da ADENE, foi criada novamente a SUDENE (órgão SIAFI 53203), por meio da Lei Complementar nº 125, de 3/1/2007.

Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA (extinta)
Entidade foi extinta pelo Decreto nº 6.199/2007. Porém, continua com órgão ativo no SIAFI sob o número 53205, sem Saldo Patrimonial em 31/12/2008, mas com registros de Ativo e Passivo Compensado no valor de R$ 4.768.885,10.

Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE (extinta)
Entidade foi extinta pelo Decreto nº 6.198/2007. Porém, continua com órgão ativo no SIAFI sob o número 53206, com Saldo Patrimonial de valor irrelevante (R$ 31,01)em 31/12/2008, e registros de Ativo e Passivo Compensado no valor de R$ 14.231,01.

Órgão	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Empresa Pública

Companhia de Desenvolvimento de Barcarena – CODEBAR (em liquidação)
Em processo de liquidação, conforme disposto no Decreto n° 6.182/2007, com prazo de conclusão prorrogado para agosto de 2009.

Notas Complementares:

(1)A Rede Ferroviária Federal foi dissolvida pelo Decreto n.º 3.277/1999 (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". A Lei n.º 11.483/2007 encerrou o processo de liquidação e transferiu para o DNIT a propriedade dos bens móveis e imóveis da RFFSA.

6
Áreas Temáticas

6 ÁREAS TEMÁTICAS

6.1 Educação

A educação, que é dever da família e do Estado, tem, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), tríplice finalidade: a) o pleno desenvolvimento do educando (evolução do nível cognitivo da pessoa, voltando-se para a assimilação de conhecimentos e operações mentais, inclusive moral e ética); b) o preparo para o exercício da cidadania (centra-se na condição básica da pessoa ser considerada cidadã e exercer seus direitos e deveres); c) qualificação para o trabalho (inserir o aprendizado como forma de produtividade).

Não é demais ressaltar a importância de um país possuir uma população educada e preparada para fazer face aos desafios do desenvolvimento. Além disso, a educação é vista como promotora de desenvolvimento econômico e indutora da redução das desigualdades sociais e regionais do país.

A consciência dessa importância não é de modo algum recente. De acordo com Plutarco, Licurgo, o grande legislador espartano, já afirmava, nove séculos antes do nascimento de Cristo, que educar os jovens era a função mais importante e nobre de um legislador. O Brasil, apesar de ter melhorado muitos de seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, ainda se encontra bastante aquém dos países mais desenvolvidos, em todos os níveis educacionais, como poderá ser visto nas seções relativas às diferentes modalidades de ensino.

A Função Educação está entre aquelas que possuem maior participação na execução do Orçamento Federal, estando situada no intervalo de 1,5 a 2,0% do montante executado. Os dispêndios com educação representaram, em 2007, a 5ª maior despesa do Governo Federal, inferior apenas às despesas realizadas com Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde e Assistência Social.

O orçamento federal autorizado na função Educação em 2008 foi de R$ 30 bilhões e sua realização chegou a 94%, com R$ 28,2 bilhões empenhados. A tabela a seguir, permite verificar que o orçamento para a função praticamente dobrou, em termos nominais, entre 2004 e 2008.

Série Histórica da Execução nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Educação	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	14.533	16.188	19.667	24.353	28.251	102.992
OI	-	-	-	-	-	-
Total	**14.533**	**16.188**	**19.667**	**24.353**	**28.251**	**102.992**

Fonte: Siafi e Dest

A função Educação foi executada por 134 unidades orçamentárias, em sua maioria universidades federais, centros federais de educação tecnológica e escolas agrotécnicas federais. As principais unidades orçamentárias da função, por volume de recursos, foram: FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com R$ 9 bilhões (32% dos recursos); Ministério da Educação, com R$ 1,5 bilhão (5,4%); Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de

Nível Superior, com R$ 1,3 bilhão (4,4%); e Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, com R$ 1,1 bilhão (4,1%).

Na tabela a seguir, é apresentada a execução orçamentária por subfunção. Destaca-se a subfunção Ensino Superior, na qual foram empenhados 43% do total de recursos da função, no montante de R$ 12,3 bilhões. O somatório das demais subfunções típicas de Educação foi de R$ 4,3 bilhões, ressaltando Ensino Profissional com R$ 1,9 bilhão (6,6% do empenhado na função).

Execução Orçamentária por Subfunção – 2008

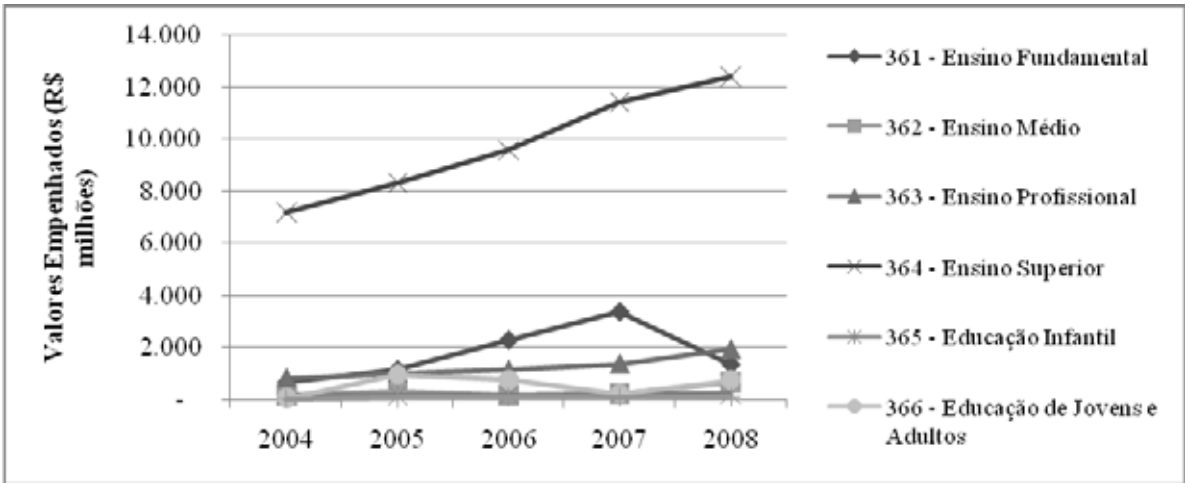
(em R$ milhões)

		Execução da Função Educação por Subfunções		Execução das Subfunções de Educação em Outras Funções		Total das Subfunções de Educação	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
	Subfunções de Educação	16.622	93,6	807	76,9	17.429	92,7
361	*Ensino Fundamental*	*1.360*	*94,7*	*4*	*98,2*	*1.364*	*94,7*
362	*Ensino Médio*	*677*	*97,4*	*3*	*96,1*	*680*	*97,4*
363	*Ensino Profissional*	*1.865*	*90,5*	*72*	*73,2*	*1.937*	*89,7*
364	*Ensino Superior*	*12.274*	*93,7*	*147*	*97,4*	*12.421*	*93,8*
365	*Educação Infantil*	*21*	*74,1*	*187*	*91,9*	*207*	*89,8*
366	*Educação de Jovens e Adultos*	*329*	*98,0*	*394*	*66,9*	*723*	*78,2*
367	*Educação Especial*	*96*	*94,7*	*-*	*35,1*	*97*	*94,3*
	Outras Subfunções	11.629	95,2	-	-	-	-
Total		**28.251**	**94,3**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest

Em outras subfunções foram empenhados R$ 11,6 bilhões (41% dos recursos da função), com destaque para: Transferências para a Educação Básica, com R$ 4,6 bilhões; Administração Geral, com R$ 2,2 bilhões, e Alimentação e Nutrição, com R$ 1,8 bilhão. A seguir, é apresentado gráfico com a evolução da execução orçamentária das funções típicas de Educação.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas



O aumento no volume de recursos empenhados na subfunção Ensino Superior no período 2004 a 2008, que chegou a 73%, ressalta visualmente no gráfico. No entanto, este aumento foi inferior ao aumento geral da função Educação que alcançou 94% no mesmo período, o que denota, além do aumento significativo dos recursos da área, uma mudança na composição do gasto desta função.

Até 2007, as demais subfunções típicas haviam aumentado em 183% em relação a 2004, com destaque para Ensino Fundamental que teve o volume de recursos quadruplicado até então. Em 2008, a maioria dos recursos desta subfunção passaram a ser classificados na subfunção Transferências para a Educação Básica.

Execução Orçamentária dos Programas

R$ milhões

Cod	Programa	Educação		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1073	Brasil Universitário	14.730,2	94,1	0,4	80,0	14.730,6	94,1
1061	Brasil Escolarizado	7.463,8	97,6	1,6	89,3	7.465,4	97,6
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	2.025,5	90,7	1,8	67,3	2.027,3	90,7
1448	Qualidade na Escola	1.334,8	90,3	-	-	1.334,8	90,3
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	1.038,4	98,1	0,5	93,4	1.038,9	98,1
1449	Estatísticas e Avaliações Educacionais	258,1	81,8	-	-	258,1	81,8
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	290,5	97,7	-	-	290,5	97,7
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	105,1	94,2	-	-	105,1	94,2
1067	Gestão da Política de Educação	76,7	88,3	0,5	99,9	77,2	88,4
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	35,0	57,4	-	-	35,0	57,4
Total		**27.358,1**	**94,5**	**4,8**	**80,1**	**27.362,9**	**94,5**

Fonte: Siafi e Dest

O Brasil Universitário é o principal programa executado na função Educação correspondendo a 52% dos recursos desta, bem como a 92% dos recursos da subfunção Ensino Superior. Este programa responde pela maior parcela dos recursos empenhados pelas universidades federais, incluindo também os recursos destinados aos financiamentos do FIES.

6.1.1 Diagnóstico dos macroproblemas da educação no Brasil

Uma das orientações estratégicas de governo que norteiam o Plano Plurianual 2008-2011 é ampliar substancialmente a escolaridade média da população brasileira, com ênfase na universalização do acesso e conclusão da educação básica. No Brasil, a baixa escolaridade é reflexo de desigualdades sociais e de três grandes problemas associados entre si: i) persistência do analfabetismo, ainda elevado na população, principalmente entre os mais idosos; ii) falta de condições propícias para o sucesso escolar nas etapas da educação básica e qualidade insatisfatória do ensino nesse nível; e iii) desigualdade de acesso à educação profissional e superior de qualidade (MPOG, 2007).

A educação infantil não mantém relação imediata com o nível de escolaridade descrito em anos de estudo, uma vez que o tempo passado em creches e pré-escolas não é contabilizado no cálculo desse indicador. Contudo, o acesso a essa etapa da educação básica leva ao maior sucesso nas classes iniciais do Ensino Fundamental (CDES, 2007).

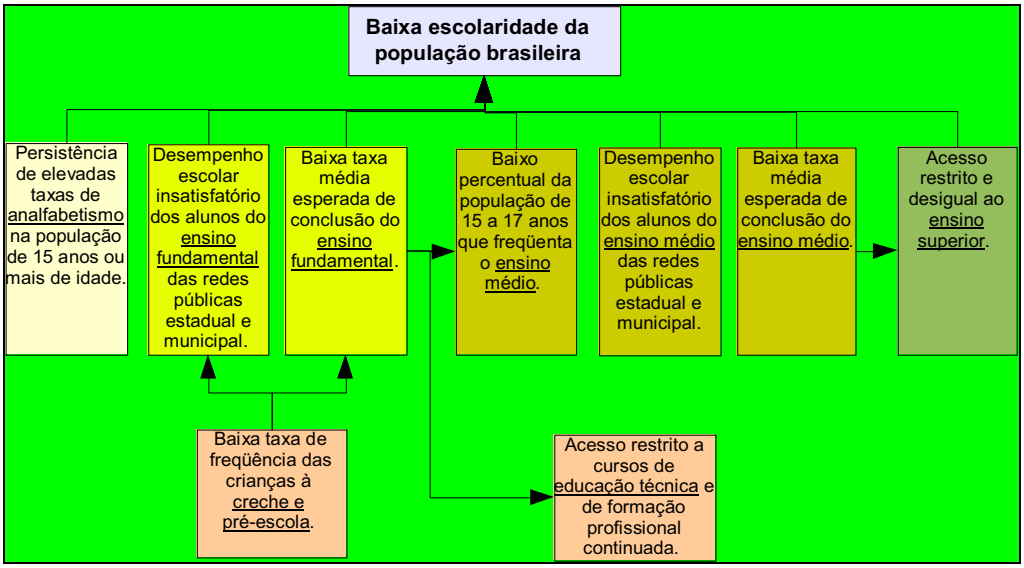
Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – Pnad, a escolaridade média da população brasileira com idade de 15 anos ou mais era de 7,2 anos em 2006. Na zona rural, a população tem 3,2 anos a menos de estudo do que a da área urbana. Em termos raciais, a população branca apresenta média próxima dos 8 anos de estudo, enquanto os negros e pardos, 6 anos. Esse indicador tem progredido no período recente, porém a média nacional de anos de estudo ainda mostra-se insuficiente para concluir o ensino fundamental, tratado como nível obrigatório na educação brasileira.

Em torno da média nacional existe uma expressiva variabilidade, revelando desigualdades entre as regiões. Segundo os dados de 2006 da Pnad, a Região Sudeste apresentava maior taxa de escolaridade, com 7,9 anos, encontrando-se, do lado oposto, o Nordeste, com 5,8 anos.

No Brasil, diferentemente da educação infantil e do ensino médio, o acesso ao ensino fundamental está quase universalizado, com 94,4% da população de 7 a 14 anos de idade incluídos nesse nível de ensino (CDES, 2007). Entretanto, as taxas de repetência dos estudantes são bastante elevadas, assim como a proporção de adolescentes que abandonam a escola antes mesmo de concluir a educação básica. Portanto, além da garantia do acesso à educação básica, os sistemas de ensino devem preocupar-se também com a permanência do aluno na escola, pois 7,5% dos alunos do Ensino Fundamental abandonaram os estudos em 2006. Essa taxa chegou a 15,3% no Ensino Médio.

A rede pública de ensino possui papel estratégico no cenário educacional brasileiro, tendo em vista que atende cerca de 90% dos alunos matriculados no ensino fundamental e 88% dos de ensino médio, além de 96% dos de educação de jovens e adultos (INEP, 2006). Assim, o desafio de ampliar a escolaridade da população brasileira se coloca de forma marcante para o poder público, sobretudo pela persistência de problemas de acesso e de qualidade do ensino-aprendizagem, conforme exemplificado na figura apresentada a seguir.

Árvore de problemas – baixa escolaridade da população



Fonte: CDES, 2007

6.1.2 Estratégia de fiscalização do TCU

Em 2007, o Tribunal de Contas da União elegeu como um dos Temas de Maior Significância (TMS), a realização de levantamento de auditoria para traçar estratégia de fiscalização plurianual. Este levantamento partiu dos diagnósticos sobre os desafios na área de educação no Brasil e dos planos, orçamentos e atuação do Estado Brasileiro, e resultou no Acórdão nº 974/2008 – Plenário.

Em 2008, a Educação foi eleita novamente um TMS com diversos trabalhos orientados com duas funções precípuas: em primeiro lugar, realizar fiscalizações que abordassem os principais desafios identificados no levantamento feito em 2007; em segundo lugar, a partir do resultado dessas fiscalizações, apresentar síntese e fornecer visão sistêmica de controle sobre o tema. Foram

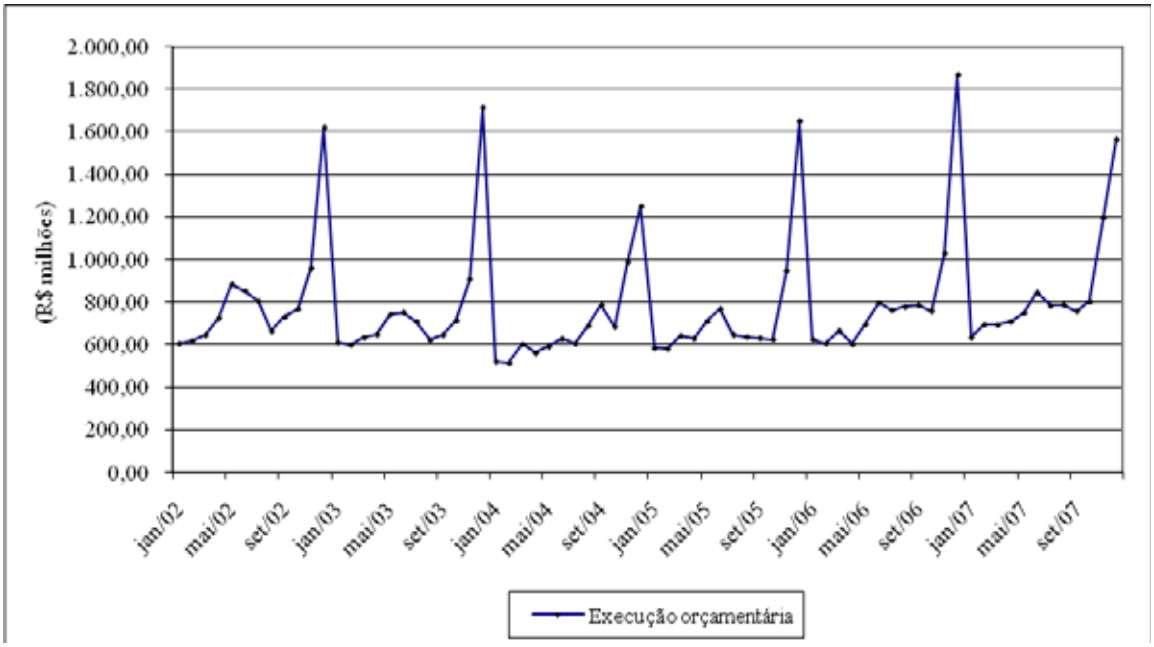
realizadas uma série de fiscalizações no âmbito do TMS educação em 2008, cujos principais resultados são descritos nas subseções seguintes.

6.1.3 Universidades Federais e Fundações de Apoio

Embora a educação básica seja a estrutura sobre a qual todo o sistema educacional se mantém, o ensino superior, incluída a pós-graduação *strictu* e *latu sensu*, representa o coroamento de todo processo. Não se consegue imaginar hoje um país que almeje atingir o pleno desenvolvimento econômico e social, sem possuir uma rede forte de ensino superior, gerando competências e ajudando a agregar valor à produção nacional.

Como demonstrado pelo TCU no relatório que acompanha o Acórdão nº 974/2008 – Plenário, no ensino superior, assim como na função Educação, a execução orçamentária envolve quantidades crescentes de recursos com grande concentração de créditos liquidados ao final dos exercícios. Quando se faz a segmentação por grupo de despesa, verifica-se que, em 2007, 64,5% de todo o valor executado na rubrica investimentos foi executado nos meses de novembro/dezembro.

Evolução mensal da execução orçamentária da Subfunção 364 no Período 2002/2007 com valores atualizados para dezembro de 2007



Fonte:Relatório do Ministro Relator, Acórdão nº 974/2008 – TCU-Plenário, Dados extraídos do Siafi Gerencial (dados de execução orçamentária) e Ipeadata (índice mensal do IPCA).

Este é o contexto no qual se desenvolveu uma relação de co-dependência entre as Universidades Federais e suas fundações de apoio à pesquisa. Esta relação tem sido pautada por diversas situações em que o TCU apontou irregularidades, tais como:

a) contratação das fundações de apoio para executar atividades inerentes ao Plano de Cargos e Salários da universidade e para outras atividades passíveis de terceirização;

b) utilização das fundações de apoio para simplesmente intermediar a contratação de serviços, aquisição de bens e execução de atividades administrativas;

c) formalização de convênios com órgãos da Administração como mecanismo de intermediação da contratação das fundações de apoio, inclusive para a execução de serviços contínuos de atendimento ao público;

d) utilização de recursos públicos para a formação ou incremento de patrimônio das fundações de apoio;

e) desvirtuamento das finalidades das fundações de apoio, passando a desenvolver ações de caráter empresarial.

Paralelamente ao incremento orçamentário e à recuperação parcial das receitas próprias arrecadadas, o movimento líquido de recursos empenhados pelo conjunto das universidades brasileiras para fundações de apoio experimentou notável crescimento no período de 2002 a 2007. Esse fenômeno também deve ser creditado à política financeira e orçamentária do Poder Executivo Federal que, ano após ano, tem concentrado a liberação de recursos para as universidades no último mês do exercício financeiro.

Na iminência de que esses valores, usualmente expressivos, sejam recolhidos ao Tesouro Nacional, os gestores, uma vez mais à margem da lei, os empenhavam, com dispensa de licitação, para suas fundações de apoio.

Recursos empenhados pelo conjunto das Universidades para fundações de apoio, em R$ milhões – movimento líquido – (2002/2007)

Exercício	R$ milhões empenhados
2002	435
2003	444
2004	497
2005	873
2006	870
2007	1.415

Fonte: Projeto Síntese – Segecex – TCU

A experiência de controle do TCU, acumulada ao longo de 13 anos da edição da Lei nº 8.958/1994, aponta que existe falha no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, propiciando o desvirtuamento do fim para o qual as fundações foram instituídas. Para sistematizar e atualizar o diagnóstico, o TCU realizou, em 2008, Auditoria que envolveu várias de suas unidades técnicas na Sede e nos Estados.

O conjunto de achados do trabalho em questão revela a persistência e a vitalidade das distorções que corroem, com maior ou menor intensidade, os pilares do marco regulatório preconizado pela Lei nº 8.958/1994, que informa o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio:

a) a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;

b) a fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais é frágil;

c) os achados demonstram, ainda que residualmente, a contratação de fundações de apoio não-credenciadas no MEC/MCT por universidades federais;

d) as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/1993 nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994;

e) são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;

f) os achados evidenciaram a debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;

g) os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo;

h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;

i) o pessoal contratado para os projetos tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público);

j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional); e

k) persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.

Esse conjunto de achados impõe, paralelamente à proposta de retomada da agenda positiva da autonomia universitária, a adoção, pelo Poder Executivo Federal e pelos órgãos de controle, de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei nº 8.958/1994, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole pela própria comunidade acadêmica.

A partir deste diagnóstico o TCU exarou o Acórdão nº 2731/2008 – Plenário, contendo uma série de determinações e recomendações com o objetivo de contribuir para a solução dos problemas identificados. As medidas destinadas à consecução deste propósito podem ser sintetizadas nos seguintes grupos:

- **propostas evolutivas de caráter regulador** – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio, para a implantação de rotinas e procedimentos destinados a regular o relacionamento das IFES com suas fundações, a formalização de contratos e convênios e o acompanhamento de requisitos de credenciamento.
- **propostas com foco em controle e transparência** – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio para que adotem medidas destinadas a dar ampla publicidade à comunidade acadêmica e à sociedade, dos fatos concernentes ao relacionamento das IFES com suas fundações e a induzir a segregação de funções nas ações de formulação, aprovação, execução, avaliação e prestação de contas de projetos.
- **propostas de caráter original e inovador** – o TCU sugeriu a adoção de medidas de aprimoramento do controle dos ajustes regidos pela Lei nº 8.958/1994 por meio de capitulo

específico nos Relatórios Anuais de Gestão das IFES sobre seu relacionamento com as fundações de apoio, medidas destinadas a evitar as distorções observadas no modelo (bolsas irregulares, cursos de pós-graduação descolado das IFES, fundos de apoio institucional irregulares), propostas de alteração das normas que informam o relacionamento das IFES com suas fundações e proposta para retomada da agenda da autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal.

- **propostas complementares a entendimentos já firmados por este Tribunal** – o TCU apresentou determinações às IFES e às fundações de apoio também destinadas a mitigar distorções do modelo (entendimento menos elástico do conceito de "desenvolvimento institucional", abrangência do conceito de recursos públicos, correta incorporação de bens adquiridos por fundações de apoio ao patrimônio da IFES, substituição gradual de pessoal contratado irregularmente por fundações de apoio).
- **propostas dirigidas aos ministérios supervisores** – o TCU sugeriu ao Ministério da Educação – MEC, ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que adotem medidas destinadas a agilizar o trâmite de suplementações orçamentárias e a alterar a redação de normas que informam o relacionamento ente as Universidades Federais e suas fundações de apoio à pesquisa.

6.1.4 Auditoria no ProUni e FIES

O Programa Universidade para Todos – ProUni (ação extra-orçamentária) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES (fundo orçamentário) são ações sob responsabilidade gerencial da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação – SESu/MEC. O ProUni possui, atualmente, 385 mil bolsistas ativos distribuídos em 1.449 Instituições de Ensino Superior – IES em todo o país, enquanto que o FIES apresenta 467,5 mil contratos de financiamento ativos, também distribuídos por Instituições de Ensino Superior em todo país.

A concepção desses programas se desenvolve na perspectiva de proporcionar o acesso e a permanência de parcela da população economicamente mais vulnerável à educação superior, seja por meio da concessão de bolsas de estudo (ProUni), ou pela concessão de financiamento (FIES). A vulnerabilidade é definida, em ambos os programas, pela renda familiar **per capita**, que no ProUni deve ter valor máximo de três salários mínimos, ao passo que no FIES não há valor máximo, mas a prioridade é dada àqueles com menor renda familiar **per capita**, dentre outros parâmetros.

A análise dos resultados do ProUni e FIES tendo como parâmetro as metas do Plano Nacional de Educação – PNE

O contexto à época da promulgação da lei que instituiu o PNE mostrava uma tendência crescente tanto no quantitativo de instituições privadas de ensino superior, quanto no número de matrículas nesse nível de ensino. Em 2001, a taxa de freqüência líquida no ensino superior, que indica o percentual da população de determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária, era de 9%. O PNE trouxe como meta a elevação desse índice para 30% até o final da década, o que exigiria uma ampliação na oferta de vagas capaz de permitir o acesso de maior percentual de jovens na faixa etária de 18 a 24 anos ao ensino superior.

Diante do apresentado anteriormente, o ProUni se insere como uma opção para aqueles que pretendem ingressar ou continuar os estudos em curso de graduação, uma vez que podem pleitear bolsa tanto os egressos do ensino médio que ainda não ingressaram no curso superior, quanto os estudantes que já estão cursando esse nível de ensino.

No período 2005-2007, tiveram acesso às bolsas do ProUni 191 mil estudantes na faixa etária de 18 a 24 anos. Essa é a faixa etária que possui a maior concentração de bolsistas. Das matrículas realizadas no ensino superior em 2005 e 2006, os bolsistas do ProUni na faixa etária de 18 a 24 anos ocuparam 1,3% e 1,5%, respectivamente. Considerando apenas matrículas em instituições privadas, os percentuais são de 1,8% e 2%.

No período 2001-2004, a taxa de frequência líquida à educação superior evoluiu de 9% para 11,8%. Esse período não sofreu o efeito das matrículas provenientes dos bolsistas do ProUni, uma vez que o programa ainda não havia sido implantado. A partir de 2005, essa taxa variou de 11,2% para 13,2% (2005-2007), demostrando aparente mudança na taxa de crescimento médio anual.

Admitindo-se a tendência linear, estima-se que em 2011, a taxa líquida de frequência ao ensino superior será aquém da meta estipulada pelo PNE. De acordo com o modelo ajustado, a taxa fixada foi superestimada, uma vez que a tendência no período anterior ao PNE apresentava ritmo de crescimento insuficiente para ser atingida no prazo fixado. A taxa de crescimento anual é de 0,7 pontos percentuais ano, segundo esta tendência. Graficamente, há uma aparente mudança no crescimento a partir de 2005. Se considerarmos apenas esse período o acréscimo anual é de 1 ponto percentual. Essa mudança é devida, em parte, ao ProUni que contribuiu com o ingresso de 276,4 mil novas matrículas no ensino superior no período 2005-2007.

Confrontando esses números com os objetivos do programa, verifica-se que a ampliação gerada face ao número de vagas ociosas é bastante tímida. Da população de 18 a 24 anos, menos de 0,3% tem acesso à bolsa do ProUni, segundo dados da população nessa faixa etária na Pnad 2006.

Qualidade do ensino no ProUni e FIES

O MEC não possui nenhum estudo, pesquisa ou instrumento similar, que forneça panorama global das necessidades de profissionais com cursos superiores no Brasil. O que existem são análises tópicas que fornecem dados sobre necessidades em áreas específicas de formação, que podem servir como balizamento para os mecanismos de incentivo e priorização para elegibilidade nos programas analisados.

Cerca de 35% dos alunos do ProUni e 18 % do FIES estão em cursos que nunca foram avaliados por meio do Enade. Do total de cursos que recebem alunos do ProUni e FIES, mais de 20% receberam nota inferior a 3. Isso significa que percentual significativo dos alunos de ambos os programas estão potencialmente expostos a um ensino de baixa qualidade.

Perfil de formação dos alunos do ProUni e FIES

No ProUni existe uma priorização de cursos voltados para formação de professores da rede pública de ensino que atuam no magistério da educação básica e, no FIES, tal priorização é para cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e os cursos considerados prioritários por normativos do MEC.

Ao analisar a distribuição dos bolsistas do ProUni por cursos, por meio da utilização de dados extraídos do Sisprouni, atualizados até o primeiro semestre de 2008, verifica-se que os cursos mais procurados são administração, direito, pedagogia e comunicação social, com 18,5%, 11%, 6,8% e 4,8% dos alunos, respectivamente. Os alunos matriculados nesses quatro cursos somam 41,1% do total de bolsistas do ProUni.

Ao analisar a frequência de professores no ProUni, verificou-se que, apesar de a legislação do programa ter regras que facilitam o ingresso de professores de escolas públicas, no primeiro semestre de 2008, apenas 0,48% do total de bolsistas ativos eram professores.

Vale ressaltar que, no Brasil, existiam, em 2006, 2,9 milhões de funções docentes na educação básica e que dessas, 22,6 mil são ocupadas por profissionais que possuem apenas formação fundamental completa e 795,8 mil possuem apenas formação média completa. Mesmo considerando que parte desses profissionais encontra-se em instituições privadas, fica claro que existe grande número de professores com perfil para ingresso no ProUni, o que não existe é uma ocupação significativa de vagas no programa por esses profissionais.

A distribuição de bolsas pelo ProUni e de financiamentos pelo FIES não obedece a uma política de priorização de cursos, mas a uma oferta de mercado ou a uma preferência dos alunos preexistente na educação superior brasileira. O cenário atual é de excesso de estudantes em áreas como Administração e Direito e carência de estudantes em áreas como Engenharia e Geologia, por exemplo. A dinâmica de distribuição de bolsas do ProUni e de financiamentos do FIES é movida por motivos outros que não as prioridades e necessidades brasileiras de profissionais.

Avaliação dos cursos em que há alunos do ProUni e FIES

Para avaliar a qualidade dos cursos ofertados nos programas, realizou-se cruzamento entre os dados relativos a cursos ocupados por bolsistas ativos do ProUni e os financiamentos ativos do FIES com os resultados do Enade dos anos de 2004, 2005, 2006 e 2007. O resultado do cruzamento de dados demonstrou que dos 15.876 cursos oferecidos por meio do ProUni, 5.501, ou 34,65% dos cursos, nunca foram avaliados pelo Enade. Por este resultado conclui-se que existem 74.951 alunos em cursos que nunca foram avaliados.

No caso do FIES, dos 18.537 cursos oferecidos no programa, 3.341 não foram avaliados, 18% dos cursos, o que representa 26.733 alunos em cursos não avaliados. Dos 15.196 cursos avaliados, 1,9% receberam nota 1; 20,2% receberam nota 2; 43,94% receberam nota 3; 11,4% receberam nota 4 e 0,7% receberam nota 5. Sendo assim, 24,8% dos alunos recebem financiamento em cursos com nota inferior a três, apesar de a legislação proibir o ingresso de alunos nesses cursos.

Controle de elegibilidade

A cada processo seletivo os candidatos devem comprovar as informações prestadas no ato da inscrição nos programas, a fim de cada instituição fazer a aprovação de cada aluno. Tanto no FIES quanto no ProUni, as Instituições de Ensino Superior possuem grande liberdade para operacionalizar essa fase do processo seletivo. Como demonstrado pela auditoria do TCU que resultou no Acórdão nº 816/2009 – Plenário, não há supervisão ou fiscalização realizada pelo MEC nesses processos. Além disso, os sistemas de apoio ao controle não exploram várias informações disponíveis em outras bases de dados administrativas para fazer críticas de dados.

Comprovação das informações dos candidatos

A cada processo seletivo os candidatos devem comprovar as informações prestadas no ato da inscrição nos programas, a fim de que cada instituição faça a aprovação de cada aluno. Tanto no FIES quanto no ProUni, as IES possuem grande liberdade para operacionalizar essa fase do processo seletivo.

Foram realizadas visitas de estudos a 12 instituições de ensino superior para verificar como cada uma realizava a comprovação das informações dos alunos. Nessas visitas foram analisados, no total, 146 processos de alunos do FIES e 161 de alunos do ProUni. Esse número de instituições visitadas, bem como o número de processos analisados não permite extrapolar os resultados obtidos para todo o universo participante dos programas. Contudo, apesar de não possuir representatividade amostral, os resultados obtidos dão indício de que existem graves falhas na comprovação das informações, em relação às exigências provenientes das regras dos programas.

Dos processos analisados no FIES, constatou-se que em 97% deles faltava algum tipo de documentação ou havia documentação errada, enquanto que na análise dos processos do ProUni, identificou-se que em 99% deles faltava algum tipo de documentação ou esta continha erros. Além de todo o exposto anteriormente, existem muitas dificuldades para as IES efetuarem corretamente a comprovação da documentação dos alunos, pois não possuem ferramental adequado para tal.

Supervisão do MEC

A Lei nº 11.096/2005, art. 1º, determina que a gestão do ProUni será realizada pelo MEC. O art. 11, § 1º, da mesma Lei, diz que compete ao MEC verificar e informar aos demais órgãos interessados a situação das entidades beneficentes de assistência social que atuam no ensino superior, no que se refere ao ProUni. A Lei nº 10.260/2001, art. 1º, dispõe que os processos relativos ao FIES devem ser conduzidos pelo MEC. Segundo o art. 3º, da mesma Lei, a gestão do FIES caberá ao MEC que deverá atuar como formulador da política de oferta de financiamento e como supervisor da execução das operações do Fundo, cabendo a Caixa Econômica Federal – CAIXA atuar como agente operador. A Caixa atua, ainda, como único agente financeiro do FIES.

Quando questionado sobre o tipo de supervisão e fiscalização que exerce sobre o ProUni e o FIES, o MEC informou que possui apenas 15 servidores para trabalhar com o ProUni, o FIES, a Bolsa Permanência do ProUni e com o Programa de Recuperação e Ampliação do Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior – Protocolo, sendo que desses servidores apenas 6 são efetivos, sendo os outros nove servidores sem vínculo com o órgão. Dessa forma, o MEC não possui servidores em número suficiente para realizar treinamentos e fiscalizações *in loco* e, por este motivo, todas as atividades relacionadas aos dois programas são realizadas por meio dos sistemas informatizados, da distribuição de manuais, por contatos telefônicos e por e-mail.

Como acontece no ProUni, no FIES também não existe fiscalização regular realizada pelo MEC, nem pela Caixa, o que concede às Comissões Permanentes de Seleção e Acompanhamento – CPSA liberdade no momento de comprovação das informações prestadas pelos candidatos no processo seletivo.

Sistema Sisprouni

Para avaliar se os sistemas informatizados que dão suporte ao controle são eficientes em verificar os critérios de elegibilidade do ProUni, o TCU realizou diversos cruzamentos entre o Sisprouni e outras bases de dados. Uma das bases usadas foi o PingIfes, que está sendo construído com as informações relativas aos estudantes que já estudaram ou estão estudando em instituições federais de ensino superior para verificar se há alunos no ProUni que também estejam matriculados em universidades públicas. Com o mesmo objetivo foram realizados cruzamentos com dados de algumas grandes universidades estaduais que não constam no PingIfes.

O cruzamento de todos esses bancos de dados revelou que 2.143 alunos beneficiários ativos do ProUni constam como matriculados em cursos superiores das instituições públicas, federais ou estaduais, analisadas ou já concluíram seus cursos nessas mesmas instituições. Esta é uma situação que impediria o aluno de receber bolsa.

Além das conferências de dados com as informações das universidades, foram realizados batimentos com os dados constantes da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Os resultados da análise demonstraram que existem vários beneficiários do ProUni que possuem renda superior aos limites estabelecidos pelo programa, tanto para o caso de bolsistas integrais como para os bolsistas parciais. A título de exemplo, foram identificados beneficiários do programa que recebem mais de R$ 200 mil por ano.

A partir de cruzamentos de dados como cadastro do Renavam, o TCU apurou que existem mais de mil bolsistas integrais e cerca de 700 parciais que possuem carros novos (anos 2005 a 2008). Além disso, mais de 8 mil bolsistas integrais e aproximadamente 4 mil parciais possuem motos novas (anos 2005 a 2008). Deve-se ressaltar que a posse de um carro novo, simples ou de luxo, não significa, expressamente, que a pessoa possua renda acima dos limites estabelecidos pelo programa, mas é um forte indicador de que isso ocorra. Em todos os casos deve ser feita uma análise pormenorizada.

Custo e aspectos financeiros dos programas

O custo médio de uma bolsa do ProUni para o Estado é maior que o valor da mensalidade dos cursos em que há bolsistas do programa, especialmente nas instituições sem fins lucrativos. Além disso, a forma como está desenhado o processo de cálculo de bolsas do ProUni, aliado ao fato de a adesão ao programa ser gerador da isenção fiscal recebida pelas IES e não o número de bolsas efetivamente ocupadas, permite que instituições de ensino superior ofereçam menos bolsas que o realmente devido, ou tenham menos bolsas ocupadas do que as ofertadas e, mesmo assim, recebam a totalidade da isenção fiscal prevista no programa.

Isenção fiscal no ProUni

A isenção fiscal oferecida às IES participantes do ProUni é total, independentemente do número de bolsas ofertadas e/ou efetivamente ocupadas. Basta a instituição aderir ao programa para que receba os benefícios das contrapartidas. Apesar da informatização e da confiabilidade das fórmulas de cálculo de bolsas existentes, foi identificado que há lacunas no sistema de cálculo que podem dar margem a comportamentos oportunistas de instituições de ensino superior que queiram obter vantagens no programa. O cálculo das fórmulas de contagem das bolsas a serem ofertadas

depende de informações prestadas pelas próprias IES, mais precisamente, da informação do número de alunos ingressantes efetivamente pagantes de cada processo seletivo e do valor da mensalidade de cada curso.

Custo médio da bolsa ProUni

O TCU apurou que o custo médio mensal de cada bolsa ProUni, no ano de 2006, foi de R$ 601,27. Este valor é muito superior ao valor da mensalidade líquida média dos cursos que têm bolsistas ativos no primeiro semestre de 2008, valor que consta do banco de dados do Sisprouni, de R$ 499,82. As instituições com fins lucrativos são em maior número, possuem mais bolsistas e apresentam um custo por bolsa menor que os demais tipos de instituições.

FIES e débitos previdenciários

Além de prover financiamento para estudantes cursarem o ensino superior, um dos objetivos do FIES é combater o grande débito previdenciário existente das instituições de ensino superior privadas. O programa existe desde 1999, portanto, seria de se esperar que ao longo do tempo o montante do débito previdenciário das IES diminuísse, tendo em vista que os títulos da dívida pública recebidos da Caixa apenas podem ser utilizados para quitar essa tipo de débito.

A fim de verificar essa questão, foi solicitado à Receita Federal do Brasil a evolução da dívida previdenciária de um grupo de 701 instituições que pertenciam ao programa de 2004 a 2007. O débito dessas instituições praticamente quadruplicou de 2004 a 2007: foi de pouco mais de um bilhão para mais de quatro bilhões de reais. As negociações dessas dívidas estão muito aquém do seu montante: os parcelamentos administrativos e judiciais permaneceram no mesmo patamar de 2005 a 2007, na média de pouco mais de 500 milhões de reais por ano.

Em relação ao montante de recursos recebidos pelas IES em forma de títulos da dívida pública, percebe-se que esse valor aumentou quase 50% nos quatro anos analisados, mas permanece muito abaixo do montante da dívida existente. Portanto, o valor dos débitos previdenciários das instituições de ensino privado superior do país participantes do FIES tem aumentado muito ao longo dos últimos anos e os patamares de renegociação desses valores, bem como o montante de títulos recebidos, têm permanecido praticamente constantes e muito abaixo do valor dessa dívida.

A partir dos dados apresentados, é possível questionar a contribuição do programa de financiamento estudantil para a diminuição do montante da dívida previdenciária das instituições de ensino superior privadas do Brasil. Os valores recebidos do FIES por essas instituições estão muito abaixo dos débitos previdenciários existentes.

Benefícios de controle

Os benefícios da auditoria passíveis de quantificação são relacionadas aos achados de beneficiários em situação de inelegibilidade para o ProUni, demonstrados a partir do cruzamento de dados. O benefício estimado de reversão dessas situações pode alcanar R$ 272 milhões por ano, caso sejam implementadas as medidas propostas pelo TCU por meio do Acórdão n° 816/2009 – Plenário. Como os controles se dão atualmente apenas na fase de concessão do benefício, considerando o período médio de duração dos cursos de 4 anos, é possível projetar um benefício potencial de mais de R$ 1 bilhão ao longo desse período.

Além disso, há bolsas não ocupadas que contam para a renúncia fiscal que totalizaram R$ 74 milhões em 2005 e 2006. Desconsiderar bolsas ociosas para fins de renúncia fiscal é outro benefício financeiro para a União.

6.1.5 Formação de Professores

O eixo norteador do Plano de de Desenvolvimento da Educação – PDE para a educação básica diz respeito à formação de professores e à valorização dos profissionais de educação. Os principais objetivos trazidos pelo plano estão relacionados à necessidade de formar adequadamente os professores para o atendimento dos sistemas públicos de educação básica e à elevação do piso salarial do magistério.

Em 2005, o TCU realizou Auditoria no programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica, que resultou no Acórdão nº 1.098/2006 – Plenário. Em 2008 foi feito monitoramento dessa auditoria para revisitar a questão.

O monitoramento alcançou quatro ações do MEC que financiam a formação de professores da rede pública de ensino que lecionam na educação básica: na formação inicial (graduação), na modalidade educação a distância, avaliou-se o projeto Pró-Licenciatura e o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB; e na formação continuada, na modalidade semipresencial, avaliou-se a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e o projeto Mobilização pela Qualidade da Educação – Pró-Letramento.

No Orçamento Geral da União, essas ações evoluem de uma dotação autorizada de R$ 44 milhões, em 2005, para R$ 556 milhões, em 2008. A previsão de recursos do PPA 2008-2011 para as ações de formação de professores é crescente, podendo chegar a R$ 1,8 bilhão em 2011, 39 vezes o alocado em 2005. O MEC projeta para 2011 a instalação de 800 a 900 pólos de apoio à educação a distância, com 600 mil alunos atendidos.

Como a formação de professores envolve a atuação complementar da União, dos estados e municípios, o tema em análise foi também objeto de iniciativa inédita de controle: a auditoria do TCU foi complementada por auditorias semelhantes realizadas por diversos Tribunais de Contas de Estados e Municípios.

O monitoramento realizado pelo TCU (TC-011.492/2008-8) constatou risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino à distância nas instituições de ensino superior não estarem suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infra-estrutura física ser deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento. Como resultado dessa avaliação, evidencia-se que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de pólos sem a devida estrutura organizacional, física e material.

6.1.6 Controles do FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE foi responsável pela execução de 58% do orçamento de 2007 da Função Educação, excluindo despesas com pessoal, e pelo controle das ações sob sua responsabilidade, incluindo algumas do Plano de Desenvolvimento da

Educação – PDE. Parcela majoritária dos recursos do Fundo é direcionada a estados, municípios e Distrito Federal, mediante transferências, para que estes executem as ações orçamentárias.

Em 2008, o TCU realizou auditoria (TC-019.162/2008-9) com objetivo de analisar a regularidade da aplicação de recursos repassados pelo FNDE por meio de convênios e transferências automáticas e a eficácia dos controles sobre tais recursos. Os mecanismos básicos do controle exercido pelo FNDE sobre as transferências de recursos são as prestações de contas, as fiscalizações *in loco* e o controle social.

Estratégia de fiscalização do FNDE

A totalidade das transferências automáticas, exceto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, e voluntárias está sujeita à prestação de contas. As peças fundamentais são o relatório de cumprimento do objeto, a relação de bens adquiridos, o extrato bancário e a relação de pagamentos (no caso de convênios) e o parecer do conselho social local (no caso do PNAE e PNATE).

Ao final de 2007, estavam pendentes de análise, em relação aos recursos repassados por transferências automáticas, cerca de 87% das prestações de contas recebidas nesse ano e 30% das recebidas em 2006. O FNDE não dispõe de informações sobre os exercícios anteriores, de modo que não foi possível avaliar a evolução do estoque anual de prestações de contas pendentes de análise.

Registra-se que a análise das prestações de contas não permite, por si só, a detecção da maioria das irregularidades graves constatadas na auditoria do TCU. Isso só será possível com uma abordagem proativa de fiscalização da própria Autarquia, no âmbito de uma estratégia que preveja o acompanhamento dos repasses de recursos mediante fiscalização *in loco* planejadas por amostragem. A despeito do esforço do FNDE, esse acompanhamento ainda carece de sistemática regular, especialmente no que diz respeito à atuação das áreas finalísticas.

O acompanhamento realizado por essas áreas limita-se a aspectos operacionais, propondo a realização de nova visita pela Auditoria Interna do FNDE quando detectados indícios de irregularidades graves. Essa sistemática, aliada à intempestividade na elaboração dos relatórios, tende a acarretar a ineficácia do controle.

6.1.7 Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Conforme previsto no **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, de acordo com o estabelecido 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.

O quadro seguinte demonstra o percentual dos recursos vinculados ao art. 212 da Carta Magna, com respectivas deduções, destinado, pela União, à execução das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), segundo dados levantados pelo Tribunal no

sistema Siafi, os quais são coincidentes com os números contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Receitas e Despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2008

(em R$ milhares)

Especificação	Saldo Acumulado[1]
(A) Receita de Impostos	256.147.469
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios	103.663.625
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	152.483.844
(D) Desvinculação de Receita da União[2]	51.173.853
(E) Receita Líquida de Impostos (E = C – D)	101.309.991
(F) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	19.150.623
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (F/E)	**18,90%**

(1) Fonte: Siafi Gerencial e Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2008 – Secretaria do Tesouro Nacional

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

Em acompanhamento realizado pelo Tribunal em 2008 (TC nº 021.207/2008-0) com objetivo de analisar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no período de janeiro a junho deste exercício, constatou-se que a STN havia excluído indevidamente do montante das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, os valores cancelados, no exercício, concernentes aos restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, assim como, não havia incluído no cômputo dessas despesas os recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDT).

Essas impropriedades, além de outras, também já haviam sido identificadas por este Tribunal nas Contas de Governo da República do exercício de 2007. Em função dessas ressalvas, essa Corte de Contas recomendou, no âmbito das respectivas contas, que a STN adotasse metodologia adequada para o cálculo do limite constitucional em tela. Além disso, por meio do Acórdão nº 2316/2008 – Plenário, resultante do supramencionado Relatório de Acompanhamento, o TCU determinou àquela Secretaria que excluísse do cálculo os valores cancelados, no exercício, concernentes aos restos a pagar, assim como, incluísse no cômputo das despesas com MDE os recursos repassados pela União ao FCDT, o que foi devidamente cumprido, conforme observado.

Ressaltas-se que no montante total das despesas com MDE (R$ 19.150.623 mil), apuradas no Siafi, estão incluídos os valores referentes aos restos a pagar não-processados, inscritos ao final de 2008, da ordem de **R$ 2.079.094 mil**.

Cumpre mencionar que, do montante de R$ 1.879.076 mil inscritos no final do exercício de 2007 como restos a pagar não-processados, apurou-se que, durante o ano de 2008, 70,4 milhões foram cancelados, R$ 1.294,4 milhões foram pagos, e R$ 525,1 milhões tiveram sua vigência prorrogada, perfazendo um total de R$ 1.890.005 mil, ou seja, cerca de R$ 10,8 milhões a mais que o montante originalmente inscrito. Essa diferença deve-se aos efeitos da variação cambial sobre alguns dos valores inscritos em restos a pagar não-processados.

Por fim, considerando que o supramencionado valor cancelado (R$ 70,4 milhões) corresponde a 0,41% das despesas com MDE relativas àquele ano (R$ 17.357,6 milhões), implicando em uma redução de apenas 0,08% do percentual do limite levantado pelo Tribunal em 2007, passando de 18,99 % para 18,91%, conclui-se que este montante não influencia negativamente no cumprimento do limite mínimo constitucional de 18% da receita líquida de impostos federais concernentes ao financiamento público à MDE do referido exercício.

6.1.8 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. O fundo foi inicialmente regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida posteriormente na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Conforme o art. 60, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/1988, trata-se de fundo de natureza contábil, com vigência fixada de 14 anos, cuja criação deve se dar no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de modo a garantir a distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes federados.

O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, o qual era voltado apenas para o atendimento do ensino fundamental, enquanto o novo Fundo alcança toda a educação básica, em suas diversas etapas e modalidades (ADCT, art. 60, inciso III, alínea "c")

O Fundeb possui, ainda, base de cálculo maior que a do Fundef, pois abarca tributos outros além dos previstos para este fundo. Ademais, a alíquota de retenção do Fundef era de 15%, ao passo que, no Fundeb é de 20%. Tal percentual, entretanto, só será alcançado a partir do terceiro ano de implantação do Fundo, uma vez que a legislação previu uma elevação gradual da alíquota nos dois primeiros anos, conforme demonstra o quadro a seguir:

Percentuais Fundeb

Origem dos recursos	Percentual do Volume de Recursos		
	2007	2008	2009-2020
Recursos que já integravam o Fundef: Fundo de Participação dos Estados – FPE Fundo de Participação dos Municípios – FPM Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações –IPIexp Desoneração de Exportações (LC nº 87/96)	16,66%	18,33%	20%
Recursos novos: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR	6,66%	13,33%	20%

Fonte: Lei nº 11.494/2007

Merecem destaque, ainda, os valores previstos a título de complementação da União ao Fundeb, os quais variam de R$ 2,0 bilhões a R$ 4,5 bilhões nos três primeiros anos, alcançando 10% do total de recursos do Fundo a partir do 4º ano. Tal complementação tem por objetivo garantir o alcance do valor mínimo por aluno definido nacionalmente, o qual correspondeu, em 2008, a R$ 1.172,85.

O cálculo geral para distribuição dos recursos do fundo e a efetiva distribuição do montante relativo à complementação da União foram objeto de trabalho de acompanhamento no exercício de 2008, TC-023.001/2008-4, Acórdão nº 18/2009 – Plenário.

No referido trabalho, foi verificada a conformidade dos cálculos realizados para nortear a distribuição de recursos do Fundeb, em que pese a identificação de alterações em tais cálculos no decorrer do exercício de 2008, em razão de correção no censo escolar. Com vistas a evitar alterações no censo escolar após a divulgação dos dados finais, o TCU recomendou ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do Ministério da Educação, que orientasse estados, DF e municípios e seus respectivos estabelecimentos de ensino a respeito do cronograma anual de realização do Censo Escolar, bem como sobre os procedimentos de contabilização das matrículas segundo as etapas, modalidades ou estabelecimentos de ensino existentes.

O quadro a seguir mostra o montante total dos recursos distribuídos em 2007 e 2008:

Recursos distribuídos no âmbito do Fundeb em 2007 e 2008

(em R$ milhares)

UF	2007			2008			Variação Total % (g)=[(f)/(c)-1)]x100
	Estados e Municípios[1] (a)	Complementação[2] (b)	Total (c)=(a)+(b)	Estados e Municípios[1] (d)	Complementação[3] (e)	Total (f)=(d)+(e)	
AC	318.034	-	318.034	427.583	-	427.583	34%
AL	665.245	76.798	742.043	873.030	97.272	970.302	27%
AM	895.050	-	895.050	1.271.761	-	1.271.761	45%
AP	296.992	-	296.992	400.051	-	400.051	35%
BA	2.608.724	472.307	3.081.031	3.462.720	774.997	4.237.717	41%
CE	1.422.138	308.391	1.730.529	1.994.685	440.072	2.434.757	43%
DF	61.008	-	61.008	77.842	-	77.842	28%
ES	1.060.113	-	1.060.113	1.424.179	-	1.424.179	34%
GO	1.328.424	-	1.328.424	1.778.885	-	1.778.885	34%
MA	1.081.995	558.868	1.640.863	1.437.098	789.927	2.227.025	34%
MG	4.607.903	-	4.607.903	6.197.158	-	6.197.158	34%
MS	776.826	-	776.826	1.043.392	-	1.043.392	34%
MT	859.290	-	859.290	1.184.755	-	1.184.755	38%
PA	1.257.863	490.943	1.748.806	1.692.048	801.914	2.493.962	42%
PB	811.463	4.909	816.372	1.075.044	3.317	1.078.361	28%
PE	1.681.493	19.882	1.701.375	2.221.465	132.975	2.354.440	37%
PI	650.022	80.301	730.323	854.587	133.825	988.412	32%
PR	2.476.143	-	2.476.143	3.294.099	-	3.294.099	33%
RJ	2.986.826	-	2.986.826	3.961.908	-	3.961.908	33%
RN	772.017	-	772.017	1.015.803	-	1.015.803	32%
RO	506.588	-	506.588	646.716	-	646.716	28%
RR	240.745	-	240.745	297.271	-	297.271	23%
RS	2.756.400	-	2.756.400	3.827.038	-	3.827.038	39%
SC	1.571.992	-	1.571.992	2.053.715	-	2.053.715	31%
SE	565.461	-	565.461	746.101	-	746.101	32%
SP	12.136.621	-	12.136.621	16.592.253	-	16.592.253	37%
TO	515.778	-	515.778	685.533	-	685.533	33%
Total	**44.911.154**	**2.012.400**	**46.923.554**	**60.536.720**	**3.174.300**	**63.711.020**	**36%**

Fontes: Siafi e Portarias MEC nº 1.462, de 1º de dezembro de 2008, e nº 386, de 17 de abril de 2009.

Notas:

1) Recursos disponibilizados ao Fundeb, excetuando-se a complementação. Os valores direcionados ao Fundeb, no âmbito do DF, constam de forma parcial em 2007 e em 2008, contemplando apenas os valores resultantes das transferências constitucionais, em

razão da não disponibilização do registro dos demais valores no Siafi.Os valores registrados na coluna referem-se aos valores disponibilizados aos Fundos por UF, podendo apresentar algumas divergências com os valores que efetivamente deveriam ser direcionados, os quais são considerados quando do cálculo previsto no §2º do art. 6º, em conformidade com o estabelecido no parágrafo único do art 15, ambos da Lei nº 11.494/2007.

2) Distribuição registrada na Portaria MEC nº 1.462, de 1º de dezembro de 2008, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei nº 11.494/2007. O montante de R$ 12.400 mil refere-se ao reajuste previsto no art. 31 da referida Lei.

3) Distribuição registrada na Portaria MEC nº 386, de 17 de abril de 2009, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art. 6º e do parágrafo único do art. 15, ambos da Lei nº 11.494/2007. O montante de R$ 174.300 mil refere-se ao reajuste previsto no art. 31 da referida Lei.

Observa-se, em 2008, um incremento de 34% no montante total dos recursos destinados ao Fundeb, em relação a 2007. Cumpre ressaltar que, não obstante o expressivo valor da complementação da União ao Fundo, apenas 30% de tais recursos podem ser contabilizados para fins do cumprimento do mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal (ADCT, art. 60, inciso VIII, alínea "c").

Vale mencionar, ainda, que, como consequência desse aumento de recursos em 2008, o valor anual mínimo por aluno passou de R$ 941,68 em 2007 para R$ 1.172,85 em 2008, já considerando os ajustes decorrentes da aplicação do disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 11.494/2007.

6.1 9 Indicadores das instituições federais de Ensino Superior

A partir do exercício de 2003, o Tribunal tem incluído a análise dos indicadores das Instituições Federais de Ensino Superior no Relatório Anual das Contas do Governo, com vistas a acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor, conforme Decisão nº 408/2002 – Plenário.

Os indicadores relativos a 2008 foram informados por 55 IFES, por meio eletrônico, em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC). Ressalte-se que o período examinado englobou os exercícios de 2006, 2007 e 2008. Assim, para fins de comparação da série histórica, limitou-se o universo da análise em 51 IFES, número de entidades que informou seus indicadores no primeiro ano da série (2006). Os indicadores referentes ao conjunto das IFES existentes em 2008 estão apresentados, de forma global, em tabela específica constante no final deste tópico.

Outra questão metodológica digna de destaque refere-se ao tratamento dado, a partir do exercício de 2005, aos indicadores de aproximadamente 30 universidades que mantêm hospital, com vistas a tornar transparente o impacto das atividades dos hospitais universitários (HU) sobre o funcionamento das instituições. Dessa forma, os indicadores I – Custo Corrente / Aluno Equivalente, III – Aluno Tempo Integral / Funcionário e IV – Funcionário / Professor, passaram a ser calculados em duas vertentes, uma incluindo e outra excluindo os hospitais universitários (representadas pelas letras A e B, respectivamente).

O quadro a seguir apresenta a configuração dos indicadores para 2008.

Indicadores de Desempenho das IFES para 2008

Indicador	Título	Descrição
I	Custo Corrente/ Aluno Equivalente (incluindo custo com Hospital Universitário)	Despesas correntes de todas as unidades gestoras menos as despesas com sentenças judiciais, aposentadorias, reformas e pensões, pessoal afastado ou cedido e, também, 35% das despesas correntes dos hospitais universitários e maternidade (na vertente B do indicador excluem-se essas despesas). Aluno equivalente – número de alunos da graduação, mais o número de alunos tempo integral de pós-graduação e de residência médica .
II	Aluno Tempo Integral/ Professor	Número de alunos tempo integral / número de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica.
III	Aluno Tempo Integral/ Funcionário	Número de alunos tempo integral / número total de funcionários de tempo integral. São considerados também os servidores e prestadores de serviço não vinculados, direta ou indiretamente, às atividades de ensino e pesquisa, bem como os servidores vinculados a hospitais universitários e maternidade (na vertente B do indicador excluem-se esses servidores).
IV	Funcionário/Professor	Número total de funcionários de tempo integral, inclusive os servidores lotados nos hospitais universitários / número total de docentes de tempo integral em exercício na atividade acadêmica. Na vertente B do indicador excluem-se os servidores lotados nos Hospitais Universitários.
V	Grau de Participação Estudantil (GPE)	Número de alunos de graduação de tempo integral / número total de alunos ativos na graduação.
VI	Grau de Envolvimento com a pós-graduação	Número de alunos vinculados a programas de mestrado e doutorado / número total de alunos da graduação, mestrado e doutorado.
VII	Conceito CAPES	Média das notas de avaliação realizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de todos os cursos de mestrado e doutorado.
VIII	Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD)	São atribuídas as seguintes ponderações aos professores: docentes doutores (peso 5), docentes mestres (peso 3), docentes com especialização (peso 2) e docentes graduados (peso 1). Divide-se então o resultado obtido pelo número total de professores. O índice máximo alcançável é 5 (cinco).
IX	Taxa de Sucesso na Graduação	Relação entre o número de diplomados e o número total de ingressantes.

Análise dos Indicadores

A tabela seguinte demonstra a variação das medidas estatísticas média e desvio-padrão relativas aos indicadores de desempenho das IFES considerando os exercícios de 2006 a 2008.

Evolução dos Indicadores[1] de Gestão das IFES – 2006/2008

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2006	2008	Δ (%)	2006	2008	Δ (%)
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (com HU)	11.692,41	13.503,64	**15,49**	5.598,56	5.899,24	**5,37**
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (sem HU)	10.070,14	11.865,69	**17,83**	3.967,43	4.741,24	**19,50**
Aluno Tempo Integral/Professor	11,97	12,34	**3,09**	2,60	2,63	**1,15**
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	5,71	6,10	**6,83**	1,52	1,81	**19,08**
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,78	8,66	**-1,37**	3,10	2,70	**-12,90**
Funcionário/Professor (com HU)	2,53	2,41	**-4,74**	1,62	1,18	**-27,16**
Funcionário/Professor (sem HU)	1,56	1,54	**-1,28**	0,64	0,51	**-20,31**
Grau de Participação Estudantil	0,82	0,79	**-3,66**	0,13	0,14	**7,69**
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,12	0,12	**0,00**	0,10	0,09	**-10,00**
Conceito CAPES	3,77	3,80	**0,80**	0,53	0,56	**5,66**
Índice de Qualificação do Corpo Docente	3,71	3,80	**2,43**	0,50	0,49	**-2,00**
Taxa de Sucesso na Graduação	0,66	0,67	**1,52**	0,14	0,15	**7,14**

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

Nota: (1) Indicadores de algumas Universidades, com valores muito discrepantes em relação à média geral do ano, bem como, aos informados no outro exercício de comparação, foram descartados, motivo pelo qual alguns valores de média e desvio-padrão relatvos a 2006 estão diferentes dos apresentados no Relatório das Contas de Governo de 2007.

Examinado-se o comportamento dos indicadores nesse período de três anos, verifica-se, em média, pouca variação significativa. Ainda assim, convém consignar o acréscimo do custo corrente por aluno equivalente (15,49% e 17,83% para instituições com e sem hospital universitário respectivamente), contra uma taxa de inflação acumulada no período de 14,10%, com base no IPCA. Paralelamente, verifica-se tendência de acréscimo (6,83%) da quantidade de alunos em tempo integral por funcionário (Indicador III.A), bem como do número de alunos em tempo integral por professor (Indicador II), de 3,09%. Ademais, foi constatada a redução (- 4,77%) da quantidade de funcionários por professores (Indicador IV.A), nas IFES com hospital universitário, e do grau de participação estudantil (Indicador V), de 3,66%.

As medidas de dispersão (desvio-padrão) dos indicadores, no período avaliado, continuam apontando para expressiva heterogeneidade entres as instituições, reflexo das desigualdades sociais e econômicas do país. Contudo, cabe ressaltar que houve diminuição do desvio-padrão dos dados referentes aos indicadores IV.A e IV.B (quantidade de funcionários por professores para universidades com e sem hospital universitário, respectivamente), da ordem de 27,16 % e 20,31%.

Especificamente quanto aos indicadores VI (grau de envolvimento com a pós-graduação), VII (conceito Capes), VIII (índice de qualificação do corpo docente) e IX (taxa de sucesso na graduação), os quais se relacionam com aspectos qualitativos das instituições de ensino superior, percebe-se significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diferentes regiões do país, conforme tabela a seguir:

Média dos Indicadores[1] das IFES por Região do País – Período 2006/2008

Indc	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008
VI	0,17	0,17	0,15	0,16	0,09	0,09	0,11	0,11	0,04	0,05	0,12	0,12
VII	4,04	4,00	3,96	4,12	3,67	3,73	3,62	3,55	3,15	3,23	3,77	3,80
VIII	4,06	4,11	3,83	3,97	3,52	3,53	3,74	4,01	3,13	3,23	3,71	3,80
IX	0,72	0,76	0,69	0,69	0,60	0,59	0,63	0,69	0,61	0,58	0,66	0,67

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

(1) Indicadores de algumas Universidades, com valores muito discrepantes em relação à média geral do ano, bem como, aos informados no outro exercício de comparação, foram descartados, motivo pelo qual alguns valores de média e desvio-padrão relatvos a 2006 estão diferentes dos apresentados no Relatório das Contas de Governo de 2007.

Observa-se, pelos números apurados nos exercícios de 2006 a 2008, que quase a totalidade da média dos indicadores das regiões Sul e Sudeste permanecem acima da média nacional, ao contrário do que ocorre com as demais regiões, cuja grande maioria de indicadores se encontram abaixo da média, apontando para a conveniência de se investir em políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional, de sorte a minimizar as desigualdades refletidas nos indicadores.

A tabela revela, ainda, que apesar da melhora da média de três dos quatro supracitados indicadores de 2008 em relação à 2006, a região Norte continua apresentando índices menores do que os das demais regiões. Já as regiões Nordeste e Centro-Oeste encontram-se em posição intermediária, embora praticamente todos os seus respectivos indicadores estejam, em média, em nível menor do que os das regiões Sul e Sudeste.

Por fim, a tabela a seguir apresenta a configuração dos indicadores para 2008, considerando os dados das 55 universidades existentes.

Indicadores de Gestão das IFES 2008 Considerando Todas as Universidades

Indicador	Média	Desvio-Padrão
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (com HU)	13.498,36	5.796,71
Custo Equivalente/Aluno Equivalente (sem HU)	11.872,59	4.817,35
Aluno Tempo Integral/Professor	12,10	2,83
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	5,96	1,96
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,50	2,74
Funcionário/Professor (com HU)	2,41	1,18
Funcionário/Professor (sem HU)	1,48	0,53
Grau de Participação Estudantil	0,78	0,15
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,12	0,09
Conceito CAPES	3,76	0,56
Índice de Qualificação do Corpo Docente	3,84	0,50
Taxa de Sucesso na Graduação	0,67	0,15

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação–SESU/MEC

6.1.10 Considerações finais

O nível de escolaridade da população brasileira é baixo, a ponto de ser inferior ao de vários países da América Latina como, por exemplo, Chile e Argentina, e desigual: o nível de escolaridade dos 20% mais ricos medido em anos é quase o dobro daquele dos 20% mais pobres.

Dada essa situação que demanda prioridade em termos de políticas públicas, é possível perceber claros sinais de avanço na educação no Brasil: o aumento na participação do orçamento da União, com projeções que sinalizam a continuidade desta tendência, a elaboração e início de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação com ações coordenadas e suporte de diagnósticos muito bem elaborados, o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação (o "infraSIG" SIMEC) representam importantes marcos que sinalizam para uma evolução da intervenção do Estado na Educação.

Não obstante a série de avanços já obtidos, ainda há desafios importantes a ser enfrentados. Dois exemplos emblemáticos destes desafios são (i) os problemas envolvendo a relação entre as fundações de apoio à pesquisa e a universidades públicas que exigirão para sua solução um conjunto de iniciativas que vai desde medidas de gestão e melhoramentos nos sistemas de controle até a necessidade de alterações na legislação, e (ii) a questão da articulação com os estados e municípios, em que é preciso conciliar capacidade de coordenação e poder para cobrar compromissos com a autonomia prevista no pacto federativo, de modo a possibilitar uma atuação proativa do Estado Brasileiro no sentido de melhorar o nível educacional do País e ainda reduzir as enormes desigualdades existentes.

6.2 Assistência Social

No Brasil, historicamente, a assistência social sempre esteve relacionada à filantropia e à benemerência, entendidas como todo tipo de ajuda aos mais pobres, sendo fruto do conceito de caridade cristã e voltada aos desvalidos e aos miseráveis. Por meio de um processo lento, ao longo dos anos, a assistência social foi sendo considerada política pública e responsabilidade do Estado.

Após a Constituição Federal de 1988, as iniciativas na área de assistência social e segurança alimentar passaram a representar um novo paradigma de atendimento. Essas políticas deixaram de

ser residuais e localizadas e ampliaram-se como direito de toda a população, garantindo serviços e benefícios em todo o território nacional.

De acordo com o artigo 204 da Constituição Federal, as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; e participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Já segundo o art. 1º da Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgância da Assistência Social – LOAS), a assistência social é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS é o órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, a qual é implementada nos estados, municípios e Distrito Federal por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

6.2.1 Execução orçamentária e financeira

A função Assistência Social caracterizou-se por forte crescimento dos valores empenhados em seu orçamento, que passou, em termos correntes, de R$ 13,8 bilhões liquidados no ano 2004 para R$ 28,8 bilhões no ano de 2008 (99% dos R$ 29,1 bilhões de dotação orçamentária), conforme demonstrado na série histórica a seguir.

Série Histórica da Execução da Função Assistência Social nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais

(em R$ milhões)

Assistência Social	Empenhado					
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
OFSS	13.863	15.806	21.555	24.714	28.845	104.783
OI	-	-	-	-	-	-
Total	**13.863**	**15.806**	**21.555**	**24.714**	**28.845**	**104.783**

Fonte: Siafi e Dest

Em 2008, houve um crescimento de 17% das despesas empenhadas na função Assistência Social em relação ao exercício anterior. Contudo, o aumento mais expressivo no período ocorreu em 2006: em relação ao ano de 2005 houve uma elevação da despesa de 36%. Nos anos de 2005 e 2007, o crescimento das despesas empenhadas em relação ao ano anterior manteve-se próximo do percentual verificado em 2008; os aumentos verificados foram de 14% e 15% respectivamente.

A seguir é apresentada a execução orçamentária da função Assistência Social no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS.

Execução Orçamentária das Subfunções Típicas de Assistência Social em 2008

(em R$ milhões)

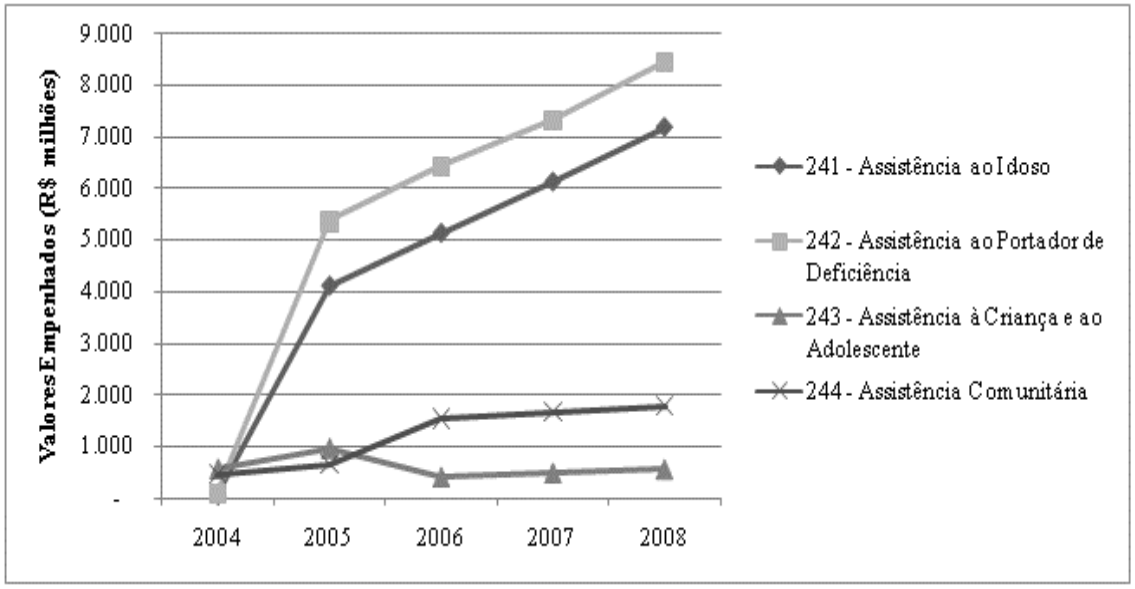
Subfunção	Execução da Função Assistência Social por Subfunções		Execução das Subfunções de Assistência Social em Outras Funções		Total das Subfunções de Assistência Social	
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
Subfunções de Assistência Social	17.485	98,7	500	57,9	17.984	96,8
241 Assistência ao Idoso	*7.195*	*100*	*1*	*100*	*7.195*	*100*
242 Assistência ao Portador de Deficiência	*8.446*	*100*	*4*	*66,3*	*8.450*	*100*
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	*484*	*85,5*	*78*	*72,8*	*562*	*83,4*
244 Assistência Comunitária	*1.360*	*90,6*	*417*	*55,7*	*1.777*	*79*
Outras Subfunções	11.361	99,6	-	-	-	-
Total	**28.846**	**99,1**	**-**	**-**	**-**	**-**

Fonte: Siafi e Dest.

A subfunção "Assistência ao Portador de Deficiência" destaca-se com R$ 8,4 bilhões empenhados e a subfunção "Assistência ao Idoso" com R$ 7,1 bilhões empenhados, ambas com execução de 100% do autorizado, conforme demonstrado na tabela a seguir. Ressalta-se que as despesas empenhadas nas subfunções típicas de Assistência Social representaram 61% do total empenhado na função.

A evolução da execução orçamentária das subfunções típicas da função Assistência Social nos últimos cinco anos é evidenciada no gráfico a seguir.

Série Histórica da Execução Orçamentária nas Subfunções Típicas de Assistência Social



Fonte: Siafi e Dest

A série histórica da execução orçamentária nas subfunções típicas demonstra que as despesas empenhadas em "Assistência ao Portador de Deficiência" e "Assistência Social ao Idoso" cresceram significativamente no período de 2004 a 2008. No âmbito dessa subfunções são executadas as despesas referentes ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal, o qual consiste na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Segundo informações disponibilizadas no item 5.22 da Parte V do Relatório da Atuação Governamental e no Balanço Geral da União – BGU de 2008, houve, no ano de 2008 em relação ao de 2004, crescimento de 34% no número de beneficiários com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho e de 56% no número de beneficiários idosos.

A execução das despesas nas outras subfunções típicas, "Assistência à Criança e ao Adolescente" e "Assistência Comunitária", manteve-se abaixo de R$ 2,0 bilhões durante todo o período analisado. Na tabela a seguir, é apresentada a execução orçamentária nos programas da função Assistência Social.

Execução Orçamentária nos Programas de Assistência Social

(em R$ milhões)

Programa		Assistência Social		Demais		Total	
		Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%
1384	Proteção Social Básica	16.275,8	99,5	13,7	50,4	16.289,6	99,4
1335	Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família	11.062,5	99,7	-	-	11.062,5	99,7
1049	Acesso à Alimentação	683,6	98,3	-	-	683,6	98,3
0068	Erradicação do Trabalho Infantil	241,6	86,9	1,3	46,9	242,8	86,5
1385	Proteção Social Especial	188,3	78,4	-	-	188,3	78,4
1006	Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	45,3	96,7	0,5	64,7	45,8	96,2
Total		**28.497,1**	**99,2**	**15,5**	**50,5**	**28.512,6**	**99,2**

Fonte: Siafi

O programa com maior despesa empenhada da função Assistência Social, no valor de R$ 16,2 bilhões, correspondente a 57% do total da função, foi o "Proteção Social Básica", executado pelo MDS. Referido programa, cujo público-alvo é constituído de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, objetiva, conforme o PPA 2008-2011, prevenir situações dessa natureza por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Considerando os valores empenhados no aludido programa, destacam-se as ações "Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência", com R$ 7,0 bilhões, e "Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa", com R$ 6,6 bilhões. Ambas as ações apresentaram empenho correspondente a aproximadamente 100% dos recursos autorizados, conforme dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

Em 2008, no âmbito do BPC, foram atendidos 1,5 milhão de beneficiários idosos e 1,4 milhão de beneficiários com deficiência incapacitante para a vida independente e o trabalho. Esses resultados são superiores em 5% e 7% às metas físicas estabelecidas para as respectivas ações, verificação feita com base em dados do Sistema de Informações Gerais e de Planejamento – SIGPlan.

Na execução orçamentária da função Assistência Social, destaca-se ainda o programa "Transferência de Renda com Condicionalidades – Bolsa Família", no valor de R$ 11,0 bilhões, correspondente a 39% da despesa empenhada total da função. Referido programa objetiva, de acordo com o PPA 2008-2011, contribuir para a redução da fome, da pobreza, da desigualdade e de outras formas de privação vividas pelas famílias mais excluídas. São consideradas três dimensões

para este objetivo: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres; a contribuição para a redução da pobreza da geração seguinte, por meio do reforço do direito de acesso aos serviços de saúde e de educação, com o cumprimento das condicionalidades nestas áreas; e a articulação de ações complementares, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias. O público-alvo são famílias em situação de pobreza, com renda **per capita** mensal de R$ 60,00 a 120,00, e em extrema pobreza, com renda **per capita** mensal de até R$ 60,00.

A ação "Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza" (Lei nº 10.836, de 2004), principal componente do Programa Bolsa Família, apresentou R$ 10,5 bilhões de despesas empenhadas, com 99,7% dos recursos autorizados, conforme dados do Siafi.

6.2.2 Fiscalização do TCU

No âmbito federal, as iniciativas mais importantes do ponto de vista do gasto estão relacionadas a mecanismos de transferência de renda a indivíduos, os quais respondem por mais de 90% da despesa da função Assistência Social. Não obstante o fato de diversas análises feitas tanto por instituições governamentais como pelo meio acadêmico apontarem a boa focalização desses mecanismos, há espaço, ainda, para melhoria da eficiência e da efetividade dos controles adotados na concessão e manutenção dos benefícios vinculados à área de assistência social.

Trabalhos realizados recentemente pelo TCU apontam as principais fragilidades desses controles e as oportunidades de melhoria para o seu aprimoramento. São eles:

- Auditoria de natureza operacional realizada na Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS – SNAS, na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev e no INSS, objetivando a avaliação do desenho do BPC, bem como dos controles adotados para a prevenção e detecção de erro e fraude na concessão e manutenção desse benefício (TC-013.337/20008-0, apreciado em 8/4/2009, consoante o Acórdão nº 668/2009 – Plenário).
- Auditoria de conformidade em tecnologia da informação realizada no MDS, na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS – Senarc e na Caixa Econômica Federal – Caixa, objetivando a avaliação dos sistemas informatizados que suportam a operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico e o pagamento dos benefícios a ele vinculados (TC-002.985/2008-1, apreciado em 6/5/2009, consoante o Acórdão nº 906/2009 – Plenário, relator Ministro Augusto Nardes).
- Auditoria de natureza operacional realizada no MDS, no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e em órgãos, entidades e organizacões municipais de assistência social, objetivando a avaliação dos seguintes aspectos: a aplicação, pelos municípios, dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (na modalidade de transferência fundo a fundo) e o acompanhamento, pelo MDS, do uso desses recursos; a atuacão dos conselhos municipais com relacão ao controle exercido sobre os fundos de assistência social e à fiscalizacão das entidades e organizacões de assistência social; a estrutura de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e dos

Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS (TC-024.821/2008-5, ainda não apreciado pelo TCU).

6.2.3 O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC

O BPC foi criado pela Constituição Federal, que, em seu art. 203, inciso V, previu a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Para recebimento do benefício, o requerente deve-se enquadrar nos seguintes critérios cumulativos de elegibilidade:

- no caso de idoso, idade mínima de 65 anos (art. 38 da Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social c/c art. 34 da Lei nº 10.741/2003 – Estatuto do idoso);
- no caso de pessoa com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, comprovação da deficiência por meio de perícia médica (art. 20 da Lei nº 8.742/1993);
- para todos, renda familiar mensal **per capita** inferior a ¼ do salário mínimo vigente à época de concessão (art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993);
- para todos, não acumular o BPC com qualquer outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, salvo o da assistência médica (art. 20, § 4º, da Lei nº 8.742/1993) e no caso de recebimento de pensão especial de natureza indenizatória (art. 5º do Decreto nº 6.564/2008).

Para fins de cálculo da renda familiar mensal **per capita**, o Decreto nº 6.214/2007, o qual regulamenta a concessão do BPC, define o conceito de família como sendo o conjunto de pessoas que vivem sob o mesmo teto, assim entendido o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, os pais e os filhos e irmãos não emancipados, de qualquer condição, menores de 21 anos ou inválido. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante comprovação de dependência econômica e desde que não possuam bens suficientes para o próprio sustento e educação.

O benefício é gerido pelo MDS e sua operacionalização compete ao INSS. Já o processamento de informações e a geração de dados estatísticos relativos ao BPC são de responsabilidade da Dataprev.

Focalização e cobertura do BPC

Um dos objetivos da auditoria realizada pelo TCU foi verificar qual a efetividade do BPC no atendimento do seu público alvo, ou seja, qual a estimativa de focalização (proporção de beneficiários enquadrados nos critérios de elegibilidade) e de cobertura (proporção de beneficiários atendidos entre o universo de elegíveis) do benefício, e sob qual perspectiva o conceito de família atualmente empregado no BPC pode estar afetando o seu grau de focalização e de cobertura.

Para tanto, foram utilizadas as bases de dados do Questionário da Amostra do Censo Demográfico de 2000 – Censo 2000, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 – PNAD 2006 e de registros administrativos do MDS.

As análises, de natureza exploratória, consistiram em estimar, segundo dois conceitos distintos de família (o legalmente estabelecido para o BPC e o denominado Grupo Familiar Doméstico – GFD), a distribuição, por faixa de renda familiar mensal **per capita**, de beneficiários efetivos e elegíveis e medir a mobilidade entre classes de renda decorrente da diferença conceitual.

Segundo o conceito GFD, família é o grupo de pessoas vivendo em um domicílio formado por todos os parentes e eventuais não-parentes agregados a ela. Assim, enquanto o conceito de família BPC exclui do cômputo da renda familiar mensal **per capita**, entre outros, filhos e irmãos maiores de 21 anos de idade, o conceito de família GFD, que se aproxima do conceito utilizado no âmbito do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e do Censo 2000, considera todos os membros do domicílio. Referido conceito foi utilizado nas análises por melhor representar, no entendimento da equipe de auditoria, a situação social real das famílias, correspondendo mais fielmente aos grupos que podem assegurar a subsistência dos membros familiares mencionados pela Constituição de 1988.

As análises empreendidas na auditoria objetivaram, também, oferecer subsídios ao debate técnico e político sobre a definição do conceito de família adotado no BPC, para efeito do cálculo da renda familiar mensal **per capita**, debate esse atualmente em curso no Congresso Nacional, no âmbito do Projeto de Lei nº 3.077/2008 – PL SUAS, de autoria do Poder Executivo, o qual propõe alterações na Lei nº 8.742/1993.

Os resultados obtidos apontaram que, usando o conceito de família GFD, o BPC apresenta boa focalização.

Segundo estimado, apesar de apenas 36% dos beneficiários atendidos respeitarem estritamente o critério de elegibilidade de renda, 67% dos beneficiários atendidos residem em domicílios com renda familiar mensal **per capita** inferior a ½ do salário mínimo e 90% residem em domicílios com até 1 salário mínimo de renda familiar mensal **per capita**.

Considerando esses números, a conclusão foi no sentido de que o BPC, segundo o conceito de família GFD, estaria cumprindo um dos principais propósitos para os quais foi instituído, haja vista que, apesar da transferência de recursos a pessoas que não atendam de forma estrita ao critério de renda, a maior parte dos benefícios concedidos estaria sendo destinada à parcela mais vulnerável da população, ou seja, a pessoas com renda familiar mensal **per capita** inferior a ½ do salário mínimo.

Já na avaliação da cobertura do BPC, foi estimado, utilizando-se o conceito de família GFD, que apenas 27% dos beneficiários elegíveis segundo o critério de renda, ou seja, aqueles que residem em domicílios com renda familiar mensal **per capita** inferior a ¼ de salário mínimo, não estão sendo atendidos.

Com base nessa avaliação, a conclusão foi no sentido de que o BPC, segundo aquele conceito, necessitaria de expansão, haja vista o não-atendimento de parcela de beneficiários elegíveis.

Ressalte-se que o BPC tende a apresentar problemas de focalização e de cobertura, por envolver grande número de beneficiários e ter público alvo, em sua maioria, na informalidade do mercado de trabalho e auferindo rendas que oscilam periodicamente, e que tais problemas podem decorrer de dificuldade na diferenciação de beneficiários com renda muito reduzida, de fraude e de erro administrativo, do beneficiário e do próprio desenho do benefício.

Sistema de controle do BPC

O outro objetivo da auditoria foi verificar a efetividade do sistema de controle do BPC na detecção e prevenção de erros e fraudes nas seguintes fases: concessão, acompanhamento, recuperação de recursos pagos indevidamente e gerenciamento de informações.

Os procedimentos empregados nessa verificação incluíram a realização de cruzamentos de dados dos beneficiários do BPC constantes do Sistema Único de Benefícios – SUB com as seguintes base, a fim de se apurar nível de riqueza incompatível com o critério de renda de elegibilidade ao BPC: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, para avaliar possível ocupação no mercado de trabalho, bem como o nível dos rendimentos; Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam, para identificar beneficiários proprietários de veículos; do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, para identificar beneficiários proprietários de imóveis rurais; e do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, para identificar beneficiários sócios de empresas

Incluíram, também, a análise, para fins de apuração de limitações de uso, do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, base de dados nacional que contém informações cadastrais de trabalhadores empregados e contribuintes individuais, empregadores, vínculos empregatícios e remunerações, mediante o qual é feita a verificação, na fase de concessão do benefício, do enquadramento aos critérios de elegibilidade do BPC.

Os exames empreendidos na auditoria evidenciaram que o sistema de controle de detecção e prevenção de erro e fraude do BPC apresenta deficiências, em especial na verificação e no acompanhamento das condições de elegibilidade ao BPC, as quais estão impactando a sua efetividade.

Dentre as principais deficiências apuradas, destacou-se o alcance limitado das verificações realizadas junto ao CNIS, haja vista a proporção de trabalhadores informais no público alvo do BPC (o CNIS abrange apenas o mercado formal, o que corresponde a, aproximadamente, 50% do mercado de trabalho), a desatualização dos dados, em razão do atraso na incorporação de versões mais recentes e disponíveis de outras bases de dados relevantes, a exemplo da RAIS, e a inexistência de informações referentes a servidores públicos aposentados federais, estaduais e municipais, que permita contrastar acúmulo de benefícios de outros regimes próprios.

Constatou-se, também, que a avaliação da renda dos beneficiários é efetuada apenas mediante a realização de cruzamentos com dados da renda do trabalho, para fins de averiguação do recebimento de valores oriundos do emprego formal por parte de beneficiários e seus familiares, não sendo realizada nenhuma análise com informações de renda financeira, extraídas, por exemplo, de bases da Receita Federal, intercambiadas por meio de convênio, e de bancos ou outras instituições financeiras.

Verificou-se, ainda, que esses cruzamentos são realizados somente quando da seleção dos benefícios durante o processo revisional, o qual deveria ocorrer a cada dois anos, em vez de serem incorporados à rotina de acompanhamento do BPC, a fim de minimizar os prejuízos advindos da constatação tardia da concessão indevida de benefício, a exemplo da sistemática adotada pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS – Senarc em relação ao Programa Bolsa

Família, que, anualmente, realiza cruzamentos dos dados do CadÚnico com outras bases de dados disponíveis, objetivando a apuração de subdeclaração de renda.

Já mediante a realização dos cruzamentos de dados do SUB com as bases RAIS, Renavam, Incra e CNPJ, identificou-se beneficiários com indícios de riqueza incompatível com o critério de renda do BPC. Durante os exames, foram levantados, aproximadamente, 104 mil beneficiários proprietários de veículos automotores, 14 mil beneficiários proprietários de imóveis rurais, dos quais 4 mil são acampados e reassentados, 1.472 beneficiários sócios de empresas e 7.715 beneficiários com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho com registro de emprego na RAIS.

É necessário ressalvar que, em virtude da impossibilidade de verificação da renda familiar mensal **per capita** desses beneficiários, por inexistência de informações nas bases de dados analisadas a respeito dos respectivos grupos familiares, e da existência de fatores que podem explicar ocorrências individuais, exames adicionais serão necessários para a investigação desses indícios e a confirmação do enquadramento aos critérios de elegibilidade do BPC.

Relativamente ao cadastramento de beneficiários do BPC, destaca-se a constatação da existência de inconsistências nos dados cadastrais constantes do SUB, tais como a inserção de CPFs zerados ou inválidos (cerca de 774 mil registros), nomes abreviados e/ou incorretos (cerca de 102 mil registros) e endereços incompletos e/ou incorretos.

Tais inconsistências prejudicam o acompanhamento e a revisão do BPC, pois dificultam a realização de cruzamento de dados visando à detecção de erro e fraude e a localização de beneficiários durante o processo revisional.

Outra constatação da auditoria diz respeito à inexistência, na etapa de concessão do BPC, de sistemática para a identificação de benefícios com risco, assim considerados aqueles cuja concessão apresenta maior probabilidade de estar sujeita a erro ou fraude, para fins de investigação futura, durante o processo revisional. A adoção dessa sistemática propiciaria, dentre outras vantagens, aumento da eficiência do processo de revisão, com redução de seus custos.

A conclusão da auditoria foi no sentido de que os cruzamentos de dados realizados na etapa de concessão do BPC, utilizando-se as bases de dados presentes no CNIS, são insuficientes para conferir o enquadramento aos critérios de elegibilidade do BPC por parte de todos os potenciais beneficiários.

O processo de revisão de benefícios do BPC

Especificamente quanto ao processo revisional do BPC, principal ação de controle desse benefício, constatou-se que ele é deficiente, apresentando limitações em sua execução, dentre as quais se destacam a realização de número reduzido de revisões, em relação ao universo total de benefícios, e a não-conclusão de revisões iniciadas ou prolongado período para sua conclusão.

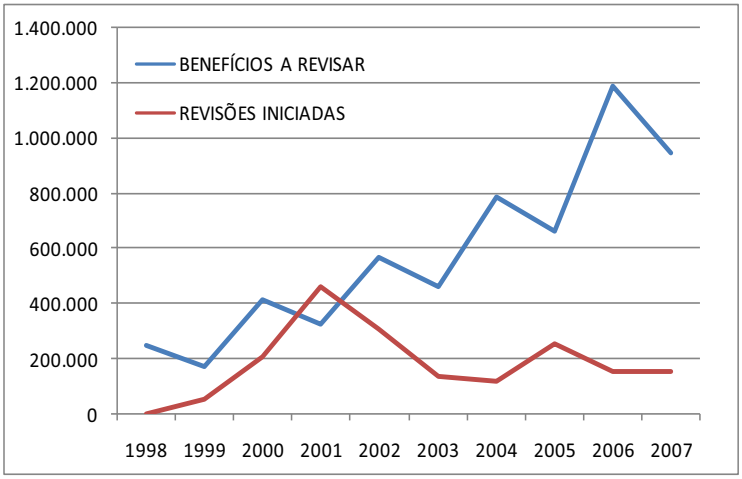
Consoante apurado na auditoria, a primeira revisão do BPC, a qual deveria ter ocorrido no início de 1998, pois as primeiras concessões do benefício deram-se nos primeiros meses de 1996, iniciou-se somente em outubro de 1999. Outrossim, nenhum benefício foi objeto de mais do que um procedimento revisional, haja vista que benefícios concedidos em 1996, por exemplo, só foram objeto de revisão na primeira etapa, ou seja, entre 1999 e 2001.

Foi apurado, também, que, apesar do aumento, a cada ano, do número de benefícios concedidos e mantidos, a quantidade selecionada para revisão, por etapa, foi reduzida, além do que algumas etapas abarcaram benefícios concedidos em até 3 ou 4 exercícios distintos.

Segundo estimado, até o exercício de 2007, deveriam ter sido realizadas, aproximadamente, 5,7 milhões de revisões. Todavia, haviam sido selecionados para revisão apenas 1,8 milhões de benefícios.

O gráfico abaixo ilustra a comparação realizada pelo TCU, ano a ano, em que se verifica que o passivo de revisões a realizar só aumenta.

Benefícios do BPC a revisar, segundo a LOAS, em comparação com o número de benefícios revisões iniciadas, por etapa de revisão, de 1999 a 2007.



Fonte: SUB e MDS

Do total de benefícios selecionados para revisão, cerca de 678,9 mil, correspondente a 37%, continuam pendentes de conclusão, sendo que 327,7 mil benefícios não tiveram a revisão concluída por falta de avaliação social, 238 mil em razão da não-localização dos beneficiários e 113,2 mil por motivos desconhecidos.

Sobre o prazo médio para a conclusão da revisão do BPC, com decisão pela suspensão ou cessação do benefício, apurou-se que ele é de aproximadamente 2 anos. Segundo o MDS, o prazo razoável seria de quatro meses.

Apesar do baixo percentual de revisões realizadas, constatou-se que, em virtude da revisão, foram cessados, aproximadamente, 100 mil benefícios, o que equivale a 3% do total atualmente ativo.

Algumas razões apuradas para o decurso de excessivo de prazo de conclusão da revisão do BPC foram a demora no recebimento das informações relativas às avaliações sociais realizadas pelo INSS, a falta de capacidade operacional dessa entidade em analisar todas as avaliações sociais e a deficiência do monitoramento quanto à tempestividade da conclusão dos processos de revisão.

Os dados destacados acima reforçam a necessidade do desenvolvimento de estratégia de revisão baseada em avaliação de riscos, direcionada aos benefícios com indicativo de desenquadramento aos critérios de elegibilidade do BPC, a fim de aumentar a eficiência do processo revisional desse benefício.

O Processo de Recuperação de Recursos

Segundo apurado na auditoria, a recuperação de recursos do BPC pagos indevidamente é incipiente, o que também reforça a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de concessão e manutenção do benefício.

Apesar de o BPC ter sido implementado em 1996, apurou-se que somente 11 anos depois, por meio do art. 49 do Decreto nº 6.214/2007, foram regulamentados aspectos relativos à recuperação de importâncias pagas indevidamente a beneficiários.

Foi apurado, ainda, que o sistema de acompanhamento do BPC não possui informações gerenciais sobre o número de benefícios com descumprimento de critérios de elegibilidade e os valores monetários correspondentes, com estimativas de erros e fraudes, bem como sobre o resultado das ações de combate a esses problemas, informações essas necessárias à tomada de decisão.

A implantação de um sistema gerencial de informação proporciona atuação mais eficiente do sistema de controle em relação ao combate de erros e fraudes.

As recomendações do TCU

Como resultado dos trabalhos de fiscalização, o TCU endereçou aos órgãos envolvidos várias medidas com vistas ao aprimoramento dos controle adotados para a detecção e prevenção de erro e fraude na concessão e manutenção do BPC.

Destaca-se a recomendação efetivada ao MDS com vistas ao estabelecimento de estratégia de controle no processo revisional, para fins de seleção de beneficiários com maior probabilidade de desenquadramento aos critérios de elegibilidade do BPC, mediante a realização de análise de risco, incluindo a utilização de métodos eletrônicos e estatísticos de detecção de irregularidades e a realização de cruzamentos sistemáticos de dados, em periodicidade menor do que a atualmente adotada, com bases de outros departamentos de governo e do setor privado.Destaca-se, também, a determinação endereçada ao MDS no sentido de que amplie a revisão do BPC para o universo de beneficiários, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 8.742/1993, utilizando, por exemplo, metodologia de marcação de benefícios com maior probabilidade de erros e fraudes para, por amostragem, permitir a visita domiciliar a beneficiários de forma mais eficiente e eficaz, com o objetivo de verificar o cumprimento de critérios de elegibilidade.

6.2.4 Bolsa Família

A auditoria realizada pelo TCU procurou avaliar se o sistema do Cadastro Único, que dá suporte ao Programa Bolsa Família – PBF, é efetivo e se cumpre a legislação a ele aplicável. Para tanto, foram analisados, dentre outros aspectos, se os controles internos dos sistemas que suportam a operacionalização do Cadastro Único e do pagamento dos benefícios a ele vinculados são suficientes para evitar a ocorrência de erros e fraudes. Nessa análise, foram feitos cruzamentos de dados do sistema do Cadastro Único com de outros sistemas.

A auditoria analisou, também, como a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social do MDS – Senarc gerencia controles e políticas de segurança do sistema do CadÚnico e se a forma de prestação de serviços pela Caixa Econômica Federal compromete o seu desenvolvimento e manutenção. No âmbito de tais análises, foi

investigado se o MDS detém o conhecimento técnico necessário para garantir a gestão do Cadastro Único e se existe processo sistematizado para controle de demandas e mudanças de Tecnologia da Informação – TI para o Cadastro.

Avaliação do Cadastro Único pelos usuários municipais

Nos termos do art. 2º, **caput** e § 3º, do Decreto nº 6.135/2007, o CadÚnico é o instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Tal obrigatoriedade não se aplica aos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, como o BPC.

De forma geral, quando os quantitativos dos registros identificados com indícios de irregularidades nos achados de auditoria são comparados com a base de dados consolidada do CadÚnico e do pagamento de benefícios do PBF, obtêm-se baixos percentuais de prováveis desvios.

O fato evidencia o esforço no aprimoramento do CadÚnico levado a efeito pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em especial a partir de 2007, cabendo destaque a publicação do Decreto nº 6.135/2007 e da Portaria MDS nº 376, que esclareceram as regras para o cadastramento, manutenção de dados e avaliação da qualidade dos registros do Cadastro Único.

Tendo em vista que o gerenciamento de uma base de dados da magnitude do CadÚnico, com cerca de 55 milhões de registros, combinado com sua imensa capilaridade pelo Brasil, que se estende por todos os municípios brasileiros,é tarefa que exige concentração de esforços e ações em níveis elevados, problemas pontuais de consistência e desatualização cadastral podem ocorrer.

Em pesquisa realizada junto a gestores municipais responsáveis pelo cadastramento de pessoas e famílias no CadÚnico, constatou-se que todos consideram o cadastro importante.

Esse também foi o posicionamento obtido em análise das 1.448 respostas a essa questão do questionário eletrônico (92,1% dos participantes entendem que o sistema é muito ou extremamente importante, anexo 1, fl. 23). Os gestores municipais destacaram que foram implementadas melhorias desde a criação do sistema, com novas funcionalidades e correções a cada nova versão do aplicativo da Caixa.

Contudo, apenas 49,3% dos usuários participantes da pesquisa eletrônica demonstraram estar satisfeitos com os serviços prestados pela Caixa, que, por força do art. 12 da Lei nº 10.836/2004, foi designada agente operadora do PBF.

Relativamente ao MDS, 51,8% dos 1.442 participantes que responderam a essa questão se mostraram satisfeitos com a gestão do Cadastro Único feita pelo Ministério, enquanto 28,4% mostraram-se indiferentes.

No que tange ao funcionamento do sistema, 75,1% dos 1.445 usuários que responderam a essa questão concordaram que conseguem as informações de que precisam para execução de suas tarefas, enquanto 69,4% de 1.423 respondentes demonstraram estar satisfeitos com as funcionalidades que o CadÚnico oferece.

Indício de subdeclaração de renda no CadÚnico

Para uma família ser cadastrada no CadÚnico, de acordo com o art. 4º, inciso II, do Decreto nº 6.135/2007, deve ter renda **per capita** igual ou inferior a meio salário mínimo ou renda total de, no máximo, três salários mínimos. Famílias com renda superior a esses limites podem ser cadastradas, desde que estejam vinculadas a programas sociais implementados pela União, estados ou municípios, conforme dispõe o § 1º do art. 6º daquele normativo.

Para avaliar a confiabilidade dos dados de renda inseridos no CadÚnico, foram realizados cruzamentos de dados dessa base (mês de referência dezembro de 2007) com dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS e do Sistema Único de Benefícios – SUB, fornecidos pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev.

A auditoria ressaltou que a quantidade de famílias identificadas nos cruzamentos do TCU sofreu influência da utilização de valores a partir de 2007 (em grande parte já reajustados com as variações do salário mínimo), combinado com o fato da existência de grande quantidade de registros desatualizados no CadÚnico.

Em função dos resultados obtidos, foi determinado ao MDS que averiguasse preferencialmente as famílias identificadas que poderiam ter omitido parte de sua renda à época de seus cadastramentos/entrevistas. Ressalte-se que a quantidade de famílias identificadas com indícios de omissão de renda à época de seus cadastros, no total de 195.330, representa cerca de 1,8% do total de famílias beneficiárias do PBF (11.305.952).

Indício de registro de famílias com patrimônio incompatível com a situação declarada no CadÚnico

Foi realizado cruzamento dos dados do CadÚnico com a base Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam com o objetivo de identificar famílias suspeitas de terem informado renda total (somatório da renda de seus integrantes) inferior à que realmente possuem, habilitando-as, assim, a constar da base do CadÚnico e, em consequência, concorrerem ao recebimento do PBF ou de outro programa social existente ou que venha ser instituído. Além da possibilidade de pagamento de benefícios a famílias que não pertençam ao público-alvo dos programas, tal situação compromete a elaboração de políticas voltadas ao atendimento desse público, as quais se baseiam nos dados do cadastro.

Foi constatado que 86.759 famílias possuem veículos em valor de R$ 10.000 ou menos; 16.598 possuem veículos de valor entre R$ 10.000 e R$ 50.000; 2.259 são proprietárias de veículos de valor entre R$ 50.000 e R$ 100.000,00; 697 possuem veículos com valor entre R$ 100.000,00 e R$ 300.000,00; e, por fim, 16 que possuem veículos de valor acima de R$ 300.000,00.

Nesse contexto, foi determinado ao MDS a adoção de providências com vistas a verificar se, de fato, as famílias identificadas na auditoria possuíam os requisitos exigidos para estarem cadastradas no CadÚnico.

Indício de existência de pessoas falecidas cadastradas no CadÚnico com a percepção de benefícios

O Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – Sisobi, sistema mantido pela Dataprev, é alimentado por cartórios para registro de pessoas falecidas. Observando o potencial da utilização desse sistema para cruzamentos com os dados do CadÚnico, o TCU determinou à Senarc que realizasse crítica periódica do CadÚnico com base no Sisobi para identificar alterações na composição familiar que pudessem afetar a concessão de benefícios sociais (item 9.1.2 do Acórdão nº 2.015/2006 – Plenário; TC-001.838/2006-5).

Durante os trabalhos de fiscalização, foram identificados registros de pessoas falecidas constantes no CadÚnico e ainda beneficiárias do PBF.

Em que pese a a Senarc ter informado que utiliza o Sisobi para verificação da fidedignidade das informações constantes no CadÚnico, não foram encontradas evidências (notas, instruções operacionais ou documentos) de qualquer cruzamento de dados com o Sisobi, efetuado pelo MDS, em data anterior ao início do trabalho da auditoria.

Mediante procedimento de auditoria em que foi efetuado cruzamento de dados de registros de pessoas constantes na base do CadÚnico em situação de não excluídas com a base de falecidos do Sisobi – consolidada até abril de 2008 – foi apurado que cerca de 299.800 pessoas já falecidas constavam no CadÚnico e ainda possuíam benefícios disponibilizados para o PBF.

Indício de existência de políticos eleitos e suplentes cadastrados no CadÚnico e beneficiários do programa bolsa família

Para detectar a existência de políticos cadastrados na base do CadÚnico na condição de beneficiários do PBF e, mais especificamente, ocupantes de cargo eletivo remunerado, situação vedada pelo art. 21, inciso II, do Decreto nº 5.209/2004, realizou-se cruzamento da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, referente aos eleitos e suplentes nos pleitos de 2004 e 2006, com as tabelas de domicílios e de pessoas da base nacional do CadÚnico de dezembro de 2007, a base de CPFs da Receita Federal do Brasil (referente ao mês de agosto de 2005), a base de municípios do IBGE (referente ao mês de novembro de 2007) e a folha de pagamento do PBF de fevereiro de 2008.

Foi detectado que, a partir de um universo de 36.701 casos de indícios da existência de políticos eleitos e suplentes cadastrados no CadÚnico, 20.248 famílias receberam benefícios na folha de pagamento do PBF de fevereiro de 2008, envolvendo pagamentos da ordem de R$ 1,4 milhão.

Nos procedimentos finais de auditoria, obteve-se, a partir da base de dados do TSE e da inclusão de critérios de cruzamento envolvendo CPF, título de eleitor, RG, data de nascimento, nome e nome da mãe, o total de 39.937 registros de políticos eleitos e suplentes cadastrados no CadÚnico. Desse universo, retirando-se os suplentes, foi identificado que 577 políticos eleitos constam como beneficiários do PBF.

Em que pese a constatação de a base de dados do TSE não possuir informações que possibilitam confirmar se os políticos eleitos tomaram posse nos respectivos cargos, o Tribunal, tendo em vista a quantidade relativamente pequena de pessoas – 577 – determinou à Senarc que

averiguasse o fato e adotasse as providências com vistas ao cancelamento dos benefícios, se confirmados os indícios de irregularidades levantados durante a auditoria.

Benefícios de controle

Nada obstante os achados de auditoria, o TCU destacou que a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome vêm envidando esforços contínuos na identificação e correção de problemas na base de dados do CadÚnico, e que o sistema está sendo constantemente aperfeiçoado. Foi destacado como boa prática a utilização, no sistema CadÚnico **Offline** instalado nos municípios, de solução baseada em software livre.

O Acórdão nº 906/2009 – Plenário, exarado pelo TCU a partir dessa auditoria, engloba determinações e recomendações para estabelecimento de novas funcionalidades no sistema, aperfeiçoamento do treinamento dos usuários, adequação à legislação vigente, averiguação de erros e indícios de fraudes, além de aperfeiçoamento dos procedimentos de segurança da informação, acompanhamento e gestão do CadÚnico e dos pagamentos de benefícios a ele vinculados.

O volume de recursos fiscalizados na auditoria do TCU foi da ordem de R$ 1.091.086.031,00, valor esse composto do total de recursos para pagamento do PBF na folha do mês de fevereiro de 2008 (R$ 851.086.031,00) somado a R$ 240.000,000, referente ao gasto previsto no contrato MDS/Caixa para o exercício de 2008.

Levando-se em conta o dispêndio com o programa para o mês de fevereiro de 2008 (R$ 850 milhões) e multiplicando-o pelos 12 meses do ano, teremos um volume de recursos da ordem de R$ 10,2 bilhões.

Na auditoria, os benefícios financeiros estimados são da ordem de R$ 318 milhões, valor calculado tendo-se como base a premissa de que os achados de auditoria que evidenciam indícios de irregularidades serão, de fato, confirmados como pagamentos indevidos que vem sendo efetuados, seguidos, consequentemente da adoção de providências corretivas pelo MDS.

6.2.5 Transferências fundo a fundo

A União contribui com o financiamento da rede de proteção social mantida por municípios a qual presta assistência às pessoas vulnerabilizadas ou em situação de risco social (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e outras minorias, famílias em situações de violência doméstica, etc), por meio do repasse de recursos financeiros do FNAS para os fundos municipais de assistência social. .

De acordo com a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), para que sejam efetuados tais repasses financeiros, é necessário que os fundos e os conselhos municipais de assistência social estejam em funcionamento e que tenham sido elaborados os respectivos planos municipais de assistência social. Constituem condições, também, para a efetivação dos repasses: a comprovação orçamentária da destinação de recursos municipais à assistência social, alocados nos respectivos fundos municipais; o cumprimento, pelos municípios, de obrigações assumidas; a regular aplicação dos recursos e a aprovação, pelos conselhos, da prestação de contas da aplicação dos recursos recebidos no exercício anterior.

A auditoria realizada pelo TCU (TC-024.821/2008-5) objetivou avaliar a aplicação, pelos municípios, dos recursos federais transferidos pelo FNAS para os respectivos fundos municipais de assistência social e o acompanhamento, pelo MDS, do uso desses recursos.

A auditoria objetivou avaliar, também, a atuação dos conselhos municipais de assistência social, com relação ao controle sobre os fundos municipais e à fiscalização das entidades e organizações municipais de assistência social, e a estrutura de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS.

Os trabalhos de fiscalização evidenciaram a ocorrência de irregularidades na transferência de recursos do FNAS para os fundos municipais de assistência social e na gestão e controle da aplicação desses recursos, além de deficiências na estrutura de funcionamento dos CRAS, CREAS, dos CMAS e de entidades de assistência social.

Dentre as principais ocorrências verificadas, destacou-se a constatação de que o MDS tem repassado recursos financeiros do co-financiamento federal sem observar o cumprimento, pelos municípios, das condições estabelecidas na Lei nº 8.742/1993, entre elas a instituição do Fundo Municipal de Assistência Social e o aporte de recursos próprios em seus orçamentos para as ações de assistência social. Além disso, o MDS não vem exigindo a prestação de contas de parcelas de recursos não aplicados pelos municípios e reprogramados para o exercício seguinte, os quais, em alguns casos, chegam a representar a totalidade dos recursos transferidos.

Constatou-se, ainda, que a imprecisão dos normativos editados pelo MDS disciplinando a aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo FNAS tem possibilitado a realização de gastos incompatíveis com as ações de assistência social para as quais são destinados os recursos do co-financiamento federal.

A auditoria apurou, também, que o acompanhamento realizado pelo MDS sobre a aplicação dos recursos federais transferidos para os municípios apresenta fragilidades. Constatou-se a ausência, no SUAS-Web, sistema que suporta a operacionalização da transferência desses recursos, de elementos suficientes para permitir a avaliação precisa da regularidade da sua aplicação, condição indispensável para a liberação de novas parcelas. Outrossim, verificou-se a intempestividade na análise das prestações de contas apresentadas pelos municípios.

Sobre a estrutura de atendimento dos CRAS e dos CREAS, os trabalhos de fiscalização identificaram a inexistência de capacitação continuada para a formação do quadro técnico. Além disso, tem sido praxe nos municípios a contratação temporária dos profissionais (pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, agentes e educadores sociais) sem concurso público, em afronta aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, insculpidos no artigo 37, **caput**, da Constituição Federal. Em decorrência dessa forma de contratação e da conseqüente rotatividade desses profissionais, ocorre interrupção do vínculo desses profissionais com os membros das famílias, influenciando diretamente na qualidade e na continuidade dos serviços prestados.

Com relação aos conselhos municipais de assistência social, foi verificado que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nem sempre ocorre, como se deve, por meio de eleição, mas por indicação de entidade assistencial ou do chefe do Poder Executivo local. Além

disso, os conselhos não dispõem de infra-estrutura necessária para o seu funcionamento e os conselheiros não recebem treinamento adequado para desempenharem as funções atribuídas pela LOAS. Assim, deixam de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos que constituem os fundos municipais, limitando-se à formalidade de aprovar as contas por meio do sistema SUAS-Web, bem como de fiscalizar as entidades de assistência social, exercendo tão-somente o papel cartorial de inscrever essas organizações.

Com o fim de corrigir os problemas identificados e visando à melhoriada gestão dos recursos do FNAS, foram propostas medidas a serem adotadas no âmbito do MDS, CNAS, municípios e conselhos municipais, em especial com relação à observância das condições estabelecidas na LOAS para o repasse de recursos; à definição precisa dos gastos passíveis de serem realizados com os recursos do co-financiamento federal; ao efetivo acompanhamento da aplicação dos recursos; e à melhoria na estrutura física e de recursos humanos dos centros de referência e dos conselhos municipais.

6.2.6 Considerações finais

O novo paradigma de atuação do Estado Brasileiro no que toca à Assistência Social já apresenta resultados concretos. Não apenas em função da contribuição para a redução dos indicadores de pobreza e desigualdade social, mas, também, em razão da mobilização social alcançada, o País tem avançado a passos largos nessa área.

Os mecanismos adotados de transferência de renda para famílias ou indivíduos em situações de vulnerabilidade e pobreza têm-se mostrados instrumentos eficientes, apresentando boa focalização.

Não obstante, recentes trabalhos do TCU revelam que ainda há espaço para melhorias na eficiência e efetividade desses mecanismos, essencialmente mediante o aprimoramento dos controles adotados para a prevenção e detecção de erro e fraude,com implementação, por exemplo, de estratégias prevendo, em especial, o uso intensivo de cruzamento de bases de dados, análise de risco e sistemas de inteligência.

A adoção de medidas dessa natureza, tal qual recomendado pelo TCU, poderá ensejar economia considerável de recursos públicos.

6.3 Eficiência na Gestão Pública

A crise financeira global, iniciada no ano de 2008, suscita uma série de debates sobre rearranjos institucionais, arcabouços regulatórios e prioridades para as políticas públicas. Apesar de correntes que defendam políticas fiscais mais ou menos contracionistas, o consenso sobre a necessidade de equilíbrio fiscal parece permanecer estável, apesar de uma clara visão que os investimentos públicos serão especialmente importantes para mitigar uma depressão global iminente nos próximos anos.

O grande desafio a ser enfrentado pelo Estado Brasileiro diz respeito à qualidade do gasto. Diversos diagnósticos apontam para a necessidade premente de recomposição de estruturas de planejamento, monitoramento, avaliação e controle para propiciar aumentos de eficiência e um equilíbrio fiscal verdadeiramente sustentável com resultados positivos em termos de entrega de bens e serviços públicos de qualidade para a sociedade. O gasto público não é auto-executável, pelo

contrário, é preciso haver estruturas administrativas tecnicamente capacitadas para planejar e implementar tanto estratégias de corte de gastos um pouco mais elaboradas que simples cortes lineares que tratam situações desiguais da mesma forma, como estratégias de ampliação de gastos sem perda de qualidade.

As conclusões de diversas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União reforçam a necessidade de (re)compor estruturas de planejamento, monitoramento, avaliação e controle das ações do governo federal, sem as quais grandes quantidades de recursos públicos serão desperdiçados. Estas estruturas são necessárias para permitir a implementação de projetos prioritários, melhor focalização de políticas públicas, melhor governança e transparência no gasto da administração direta e de empresas controladas pelo Estado Brasileiro, além de coibir a proliferação de esquemas de fraude e corrupção. Em última instância, para melhorar a qualidade do gasto, aumentar a eficiência do aparato estatal e maximizar o bem-estar da sociedade brasileira.

A recuperação da economia brasileira, em especial os ganhos de dinamismo com o aumento do comércio internacional e as necessidades de escoamento da produção, rapidamente evidenciaram as graves deficiências e gargalos na infra-estrutura do País. A retomada do investimento em infra-estrutura, tanto público como privado, tem sido uma das prioridades para o Brasil.

Nos anos recentes o que se viu foi uma incapacidade do Estado em retomar o investimento em um ritmo mais acelerado não por falta de recursos, mas em decorrência de uma grave atrofia nas estruturas de planejamento, contratação, execução, acompanhamento e controle do Governo Federal, Estadual e Municipal. Atrofia esta resultante de décadas de baixíssimos níveis de investimentos públicos.

É justamente nos setores de governo ligados à infra-estrutura que se verificam as iniciativas mais robustas de (re)composição de tais estruturas e uma recuperação da capacidade de gestão e planejamento. Seja por meio da estruturação de quadros profissionais nas agências reguladoras, ou da criação de instituições voltadas para o planejamento, como a Empresa de Pesquisa Energética, ou do estabelecimento de estruturas de monitoramento e controle, como a "sala de situação" ou o Comitê Gestor do PAC, o fato é que há sinais claros de que o Poder Executivo procurou (re)compor estruturas que possibilitem o alcance de resultados na área de infra-estrutura.

Na área social há também algumas iniciativas de sucesso a serem reconhecidas, como a elaboração de um grande diagnóstico que embasou toda a estratégia de implementação do Programa Bolsa Família, a estruturação do Ministério do Desenvolvimento Social, e de criação de um arcabouço de descentralização de uma série de atividades que vão desde o cadastramento de potenciais beneficiários ao controle de condicionalidades relativas ao Bolsa Família, com incentivos aos Municípios mais atuantes. Há grandes avanços em termos de diagnóstico, concepção e planejamento de médio e longo prazo no Plano de Desenvolvimento da Educação, com intervenções coordenadas para abordar diversos problemas na área de Educação.

No entanto, na área social persistem grandes desafios em termos de criação de estruturas institucionais capazes de prover bens e serviços públicos de qualidade, de forma eficiente, sem desperdício de recursos públicos. Ainda há grandes fragilidades nos processos de concepção, planejamento, monitoramento, avaliação e controle.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma síntese dos principais problemas estruturais encontrados em auditorias do Tribunal a indicar que o eventual aumento de despesas resultante da (re)composição das estruturas institucionais em questão em todos os casos analisados é superada com enormes folgas pelas economias que tal iniciativa poderia propiciar.

Há que se ressaltar que, em diversos casos avaliados, não se verifica a necessidade de acréscimo de despesas uma vez que o problema detectado associa-se a uma não atuação de organismos governamentais que, embora tenham atribuição legal e estrutura para tanto, deixam de fazê-lo por falta de uma vontade política.

A partir de uma visão macro de problemas estruturais na capacidade de gestão do Estado, com base em casos concretos, que o TCU busca auxiliar o Congresso Nacional e o Poder Executivo a encontrar as soluções que permitirão melhorar o funcionamento e a gestão da máquina pública, com vistas a permitir que mais e melhores bens e serviços sejam ofertados à sociedade brasileira.

6.3.1 Planejamento e regulação

O corte de gastos, solução adotada ao longo de décadas de graves crises fiscais, é de relativamente fácil operacionalização. Já a retomada de intervenções demanda um aparato regulatório, de planejamento e contratação. No Brasil, o longo período de baixos investimentos em infra-estrutura gerou uma atrofia nas instituições e quadros técnicos responsáveis pelo setor.

A ausência ou fragilidade de estruturas institucionais responsáveis pelo planejamento e coordenação da atividade estatal, bem como pela regulação de mercados, quando isso é necessário, gera duas principais conseqüências negativas: o atraso ou não realização de intervenções governamentais e a intervenção com baixa efetividade e eficiência.

A extrema relevância da retomada dos investimentos em infra-estrutura, como pressuposto para a sustentabilidade do crescimento econômico no Brasil é consenso há algum tempo entre os economistas, e sua urgência pode ser ilustrada ao verificar o diagnóstico do Presidente do IPEA, ao apresentar o estudo "Infra-estrutura: perspectivas de reorganização" realizado por aquela instituição em 1998:

> "A expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição crucial para a retomada e sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo, e a eficiência na prestação desses serviços torna-se, cada vez mais, fator central à competitividade da economia, em um contexto de inexorável liberalização comercial. Nos vários setores, trata-se não apenas de superar empecilhos ao crescimento, acumulados ao longo dos últimos anos, mas também de explorar o próprio potencial dinamizador que a recuperação dos investimentos pode adquirir para o conjunto da atividade econômica." [IPEA, 1998]

Diante de grandes desafios, as iniciativas do Governo em criar ou fortalecer tais estruturas são também pautadas por avanços e retrocessos. Por exemplo, o fato de diversas agências reguladoras terem sido criadas foi uma boa notícia, mas por vários anos permaneceram com uma situação de pessoal temporário, indefinições quanto às carreiras técnicas, significativos contingenciamentos de orçamento. Estes assuntos foram tratados de forma recorrente não só em acórdãos do TCU, mas também de forma destacada nos Relatórios de Contas de Governo de 2004 e 2007.

Também com relação ao Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, que é uma importante-iniciativa de coordenar esforços para viabilizar a retomada do investimento, o Governo ainda esbarra em uma série de limitações institucionais para fazer o programa deslanchar. O fato de ter

sido criada uma "sala de acompanhamento" na Casa Civil da Presidência da República, que pode ser interpretado como uma iniciativa que demonstra a preocupação em planejar e controlar a execução de empreendimentos de forma coordenada e expedita, também é uma demonstração que as estruturas setoriais não vinham exercendo estas tarefas a contento.

É de se questionar como fica o acompanhamento das obras públicas e iniciativas do Governo que não se encontram no âmbito do PAC: mesmo não fazendo parte de um plano estruturante, mesmo não sendo as mais prioritárias, devem ser levadas a cabo de forma eficiente. Se as estruturas setoriais de planejamento, avaliação e monitoramento não foram capazes de responder a contento para o PAC, serão para os outros casos?

Se na área de infra-estrutura o Governo ainda enfrenta dificuldades mesmo com uma série de iniciativas a serem discutidas em maiores detalhes a seguir, na área social existe uma dificuldade ainda maior em termos de (re)composição de quadros técnicos e coordenação institucional.

Na área social, a gravidade do problema gerado por fragilidades nas estruturas de planejamento e concepção de programas sociais é um dos fatores responsáveis pela insuficiência e baixa qualidade dos serviços prestados à população. Isso ocorre em um cenário de grandes níveis de descentralização do gasto para os governos subnacionais, com problemas institucionais ainda mais acentuados que os da União, e permeado por uma baixíssima capacidade de articulação e coordenação de ações entre os diversos entes da Federação.

Infra-estrutura

A privatização dos serviços de eletricidade e telefonia nos anos 90 só foi possível com grandes reformas regulatórias que criaram novos arcabouços institucionais e legais para esses setores. O TCU, ao perceber a importância dessas mudanças, buscou avaliar o funcionamento das estruturas públicas que se formaram a partir desse novo modelo. Para tanto, foi instituída no ano de 2000 uma unidade técnica, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização com objetivo de acompanhar os processos de privatização e a atuação dos órgãos reguladores.

Em diversas auditorias realizadas ficou evidenciada a necessidade de fortalecimento do papel estatal na formulação de políticas públicas para o setor e na regulação dos setores privatizados.

Ponto de partida essencial para todas as atividades relacionadas a planejamento e regulação, os diagnósticos governamentais sobre o nível e distribuição regional dos investimentos em infra-estrutura são feitos a partir de informações segmentadas, que geralmente não seguem o mesmo critério de apuração, tratamento e consolidação de dados.

Uma análise sobre os níveis de investimento em infra-estrutura e qualidade dos dados disponíveis foi feita de forma ampla no relatório sobre as de Contas do Governo de 2004, que demonstrou grandes discrepâncias entre dados obtidos a partir de diferentes fontes (ministérios e agências reguladoras) e ausência de dados em segmentos de alguns setores, especialmente na área de transportes. É importante repetir a ressalva feita naquele relatório de Contas de Governo de 2004 de que a grande maioria dos problemas apontados persiste há vários anos e sua solução não será imediata.

Naquele documento, o TCU apontou como desafios prioritários para a área de infra-estrutura ter diretrizes macro-setoriais mais claras e coordenadas, fortalecer institucionalmente as agências

reguladoras e as instâncias de planejamento e formulação de políticas dos ministérios, e melhorar a articulação com os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental.

A formulação de diretrizes macro-setoriais é fundamental nos setores de energia, em que há grandes interligações entre as políticas para petróleo, gás e energia elétrica; há que se identificar os corretos incentivos para o uso de fontes alternativas, aí incluídos os biocombustíveis. Os projetos de hidroeletricidade devem estar harmonizados com uma série de outros setores tendo em vista o uso múltiplo das águas. Importante exemplo de conflitos neste ponto relaciona-se à questão das eclusas em barragens de usinas hidroelétrica, ponto discutido em maiores detalhes na próxima seção.

No setor de transportes o vácuo institucional deixado pelo atraso em mais de 7 anos na criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – Conit e por sua inoperância tem ocasionado sérios prejuízos ao desenvolvimento da multimodalidade dos transportes no Brasil. Criado pela Lei nº 10.233/2001, mas apenas formalmente implementado em 2008 e ainda muito pouco atuante, esse conselho estratégico de transportes tem como principal atribuição propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, articulando as políticas públicas de transporte com as demais políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano e de meio ambiente.

No setor de telecomunicações, indefinições quanto à formulação de uma política de universalização dos serviços foram a principal causa da não utilização de mais de R$ 5 bilhões disponíveis em um fundo formado por contribuições dos usuários. Além de indefinições quanto ao debate político em si, a fragilidade das estruturas de planejamento e formulação de políticas do setor foi determinante para a incapacidade do setor em utilizar recursos disponíveis em benefício da população ainda sem acesso aos serviços de telecomunicações, como demonstra o Acórdão nº 1.386/2006 – TCU-Plenário.

Importantes medidas já foram tomadas no sentido de separar e tornar mais claros os papéis dos ministérios setoriais, responsáveis pela formulação de políticas de governo, e das agências reguladoras, responsáveis por fiscalizar e regular os diferentes setores da infra-estrutura. Avanços foram obtidos quanto à realização de concursos equacionando parte do problema relacionado aos quadros técnicos, mas ainda há grandes desafios tanto quanto a estes problemas como com relação ao contingenciamento recorrente do orçamento para estes órgãos, ajuste que em várias situações põe em risco o correto cumprimento de atividades que envolvem a mobilização de uma quantidade muito maior de recursos pelo setor privado, seja em novos investimentos, seja na prestação de serviços para a população.

Com relação à questão ambiental, o País ressente-se da falta de um planejamento ambiental estratégico, que seja levado a cabo de forma coordenada e prioritária, o que é fonte para uma série de indefinições e conflitos entre diferentes setores, gerando, em última instância, grandes desperdícios de recursos e de tempo para a solução de contenciosos entre os diferentes interesses e visões.

Como exemplo de trabalho recente do TCU sobre meio ambiente em investimentos merece destaque a auditoria que culminou com a edição do Acórdão n.º 2164/2008 – Plenário. Esse trabalho buscou avaliar se houve alguma restrição de oferta de energia de hidrelétricas nos leilões de energia nova realizados nos anos de 2005 e de 2006 em razão da falta de licença ambiental prévia.

Nesses leilões, 53% da energia nova contratada vieram de fontes térmicas e apenas 47%, de fontes hídricas, em descompasso com o que tinha sido concebido no planejamento setorial para o horizonte de 2006 a 2015, que previa a manutenção da participação de hidrelétricas na capacidade instalada de geração de energia elétrica no País em 73 %. Já as térmicas, participariam com 17%.

Na ocasião, verificou-se que a restrição decorreu, em larga medida, da carência de estudos de viabilidade suficientemente desenvolvidos para serem submetidos ao processo de licenciamento ambiental. Além disso, também se verificaram diversos problemas no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos do setor elétrico, dentre os quais:

- a falta de definição quanto à competência dos órgãos para licenciamento; a falta de padronização de procedimentos para o licenciamento;
- o descumprimento de prazos legais em virtude das deficiências na gestão dos processos de licenciamento; os estudos apresentados ao Ibama como pré-requisito para o licenciamento têm qualidade inadequada;
- as incertezas quanto à compensação ambiental conduzem a custos adicionais nos projetos de hidrelétricas.

Acresce, ainda, que não há utilização de ferramentas para avaliações ambientais sistemáticas e estratégicas para fins de planejamento pelo Governo Federal, prejudicando a incorporação das variáveis ambientais aos níveis de decisão estratégica e impedindo uma visão multissetorial mais abrangente a respeito da sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

De forma positiva, foram destacados os avanços verificados na esfera federal, dentre os quais a retomada do planejamento do setor elétrico, por meio da Empresa de Pesquisa Energética, e a normatização do licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, além de diversas ações empreendidas pelo Ministério do Meio Ambiente visando melhorar o processamento do licenciamento ambiental. Contudo, ainda há necessidade de se aprimorar os processos relacionados com a implantação da matriz elétrica brasileira na forma estipulada pelo Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica e pelas demais políticas públicas afetas a essa área, com destaque para a Política Nacional de Meio Ambiente.

Já na auditoria realizada no âmbito do TC-005.685/2007-0 o TCU verificou que, entre os conflitos de uso múltiplo das águas existentes ou potenciais, a indefinição sobre a responsabilidade pela construção, manutenção e operação de eclusas nos empreendimentos hidrelétricos é, sem dúvida, o que mais compromete o uso múltiplo das águas tendo como foco a harmonização dos interesses do setor elétrico e do setor de transportes.

No entanto, o que se vê na prática é a licitação de outorgas para a construção de usinas hidrelétricas sem a previsão de eclusas. Este fato é extremamente preocupante tendo em vista que os grandes aproveitamentos hidrelétricos ainda não explorados no Brasil encontram-se na Região Norte, onde o transporte hidroviário é de suma importância.

Além do fato mais grave da não-construção de eclusas devido a indefinições institucionais-legais, o custo de construção das eclusas após a conclusão da barragem é bem superior ao custo das mesmas eclusas se construídas concomitantemente com o empreendimento hidrelétrico, caracterizando infração ao princípio constitucional da eficiência na Administração Pública.

Contudo, ainda resta a indefinição sobre a responsabilidade pela implementação dos anteprojetos de eclusas, havendo divergências, entre o setor elétrico e de transportes, em relação a quem cabem os custos de investimento e custeio de tais empreendimentos.

Transporte Aéreo

Desde o início da crise no setor aéreo, o Tribunal de Contas da União empreendeu uma série de fiscalizações no setor. Os trabalhos demonstram que a grave crise por que passou o setor aéreo brasileiro nos últimos anos tem entre suas principais causas a existência de uma falha no planejamento, relacionada à falta de definições nas mudanças institucionais por que passou o setor. Não que as reformas estruturais e de modelagem regulatória fossem desnecessárias, pelo contrário, a desregulamentação e aumento de concorrência no setor estão totalmente alinhadas com as tendências mundiais, com ganhos de dinamismo, eficiência e clara expansão da atividade.

No entanto, ao longo de sete anos, as sucessivas alterações institucionais ocorreram de maneira não concatenada, gerando dúvidas sobre a identidade do órgão central do sistema, omissão e sobreposição das responsabilidades sobre o planejamento. O conjunto das transformações do sistema, aliado à falta de clareza da política e de um plano estratégico para o setor, além das fortes restrições operacionais, trouxe instabilidade para o setor como um todo. O planejamento do setor aéreo, em especial, foi interrompido, ficando desatualizado. Além disso, os planos existentes hoje se encontram desarticulados.

No âmbito operacional, uma conclusão importante diz respeito ao processo de concessão de novas linhas, que carece de transparência e de procedimentos padronizados para determinar a capacidade aeroportuária de absorver novas demandas, o que resulta no atendimento diferenciado a solicitações semelhantes.

Outro ponto que merece atenção é a dificuldade de transparência do planejamento do setor. Os planos para a aviação civil carecem de acesso irrestrito ao seu conteúdo, bem como aos estudos e pesquisas utilizados na sua fundamentação, de modo a melhor orientar os agentes do sistema.

Com o objetivo de auxiliar na compreensão das limitações e buscar melhoria da eficiência do setor aéreo, foi realizado benchmarking com o sistema de planejamento do setor energético, que passou por processo de reorganização após a crise de 2001 e 2002.

Além da desarticulação dos planos da aviação civil, o planejamento do sistema de transportes como um todo não é realizado de forma integrada. O planejamento intermodal do sistema proporcionaria a combinação das potencialidades dos diversos modais de transporte, redução de custos e economia de tempo para o usuário.

Regularização Fundiária e Reforma Agrária

Na análise da Função Organização Agrária, percebe-se um acentuado ganho real no orçamento. As despesas saíram de R$ 2,2 bilhões em 2001 para R$ 4,8 bilhões em 2007, no fim da execução do último PPA. Um acréscimo real de 118%. Além do crescimento das despesas, o que se percebe a partir de uma análise mais detalhada da execução financeira, orçamentária e operacional dos programas ligados à Reforma Agrária neste período é um grande descompasso entre as ações: a prioridade do Governo foi a abertura contínua de novos assentamentos, em detrimento do suporte e

assistência daqueles já existentes, comprometendo a sustentabilidade operacional e financeira de todo o Sistema.

Esse descompasso traduz-se em uma dificuldade cada vez maior de consolidação e aumento do passivo para provimento das condições mínimas de emancipação dos projetos de Assentamentos, reduzindo cada vez mais a capacidade de transformar trabalhadores rurais sem terra em agricultores familiares auto-sustentáveis.

Até mesmo a forma de medir os resultados do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA revela a prioridade dos programas. Segundo o que foi constatado em entrevistas e por informações colhidas pelas equipes do Tribunal (TC-021.004/2008-7), não há metas claras para a obtenção de assentamentos auto-sustentáveisou de agricultores familiares economicamente viáveis a partir dos projetos de e reforma agrária.

Não há informações minimamente confiáveis quanto a outros indicadores, como os referentes ao sistema viário, residências, abastecimento de de água, assistência técnica e extensão rural e outros que revelem o provimento de condições mínimas para o desenvolvimento de atividades produtivas nas unidades pertencentes ao PNRA. Por outro lado, sobram informações sobre assentamentos criados e o número de beneficiados, sem contudo haver certeza da correspondência entre o beneficiário inscrito e o verdadeiro ocupante da parcela.

Em vista da insuficiência e até mesmo a ausência de diagnósticos confiáveis para orientação das ações de planejamento voltadas à melhoria da eficiência das atividades de obtenção de imóveis e de desenvolvimento dos projetos de assentamentos, pode-se concluir que o fato esteja prejudicando a obtenção de indicadores mais positivos para o programa de reforma agrária.

Promoção do Comércio Exterior

Apesar da crescente importância do Brasil no cenário internacional, em especial o papel de liderança exercido no G-20, grupo das vinte nações mais desenvolvidas do mundo, e nas negociações pelo livre comércio, o Brasil carece de um planejamento mais eficiente para a promoção do comércio exterior, contrariamente ao que ocorre em alguns países. Para avaliar a magnitude de tal carência, auditoria do TCU (TC-012.712/2006-1, Acórdão nº 992/2009 – Plenário) fez comparações com a experiência de países que adotam planejamento específico, como Inglaterra (UKTI), Chile (ProChile) e Estados Unidos (USCS).

Concluiu-se que a ausência de definição clara de objetivos estratégicos inviabiliza o alcance de resultados e acaba restringindo a atuação do Sistema de Promoção Comercial a atividades mais operacionais, de alcance restrito. Inviabiliza ainda o conhecimento da estratégia organizacional por todos os integrantes do Sistema, mediante estabelecimento de compromisso mútuo, dificultando a coordenação de esforços no âmbito interno do sistema e com outros órgãos que também realizam promoção comercial. Por fim, a ausência de um processo de planejamento estratégico institucionalizado diminui a possibilidade de alinhamento das ações de promoção comercial com a atuação dos outros agentes públicos e privados interessados.

A coordenação e articulação ente os dois principais órgãos responsáveis pelo fomento ao comércio internacional, o Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty e a Agência de

Promoção das Exportações – APEX, do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, é deficiente e não se encontra institucionalizada.

Verificou-se também a ausência de indicadores de desempenho e de mecanismos de monitoramento e avaliação voltados para as ações de fomento do comércio exterior brasileiro.

A formação de recursos humanos para a promoção comercial também tem apresentado baixa prioridade entre os condutores das políticas de promoção. Nos estudos desenvolvidos pelos analistas desta Corte, foram colhidas evidências de que os cursos voltados para a promoção comercial poderiam ter maior espaço.

Planejamento e execução de despesas dos Jogos Pan-Americanos

Segundo diagnóstico apresentado no TC-014.800/2007-7, base para o Acórdão nº 2.101/2008 – Plenário, de acordo com os termos do convênio MET/COB nº 27/2001, celebrado entre o então Ministério do Esporte e Turismo e o Comitê Olímpico Brasileiro, e a matriz de responsabilidade pactuada em fevereiro de 2007, os orçamentos da pré-candidatura e os valores atualizados em 2007 são da seguinte ordem:

Despesas planejadas e realizadas no Pan-Americano, por parceiro.

	Despesa (em R$ milhões correntes)		Participação na despesa	
	2001	**2007**	**2001**	**2007**
União	95,3	1.813,1	24%	51%
Estado RJ	21,6	492,6	6%	14%
Município RJ	165,0	1.205,9	42%	34%
Estado RJ + Município RJ	-	49,5	0%	1%
Privado	108,2	-	28%	0%
Comitê Organizador	-	22,4	0%	1%
Total	**390,2**	**3.583,5**	**100%**	**100%**

Fonte: Relatório de Contas de Governo de 2007.

Segundo o relatório de Contas de Governo de 2007, o aumento de despesas sob responsabilidade da União deveu-se principalmente aos seguintes fatores:

- Aumento do rol de atribuições inicialmente fixadas para a União;
- Ampliação do escopo do programa;
- Subavaliação dos custos das ações previstas no convênio, por ocasião da pré-candidatura.

O total de despesas foi mais de 9 vezes o projetado inicialmente, já as despesas da União foram mais de 19 vezes as previstas. É certo que parte desse aumento deve-se a questões conjunturais, mas resta evidente da análise apresentada no TC-014.800/2007-7 que a discrepância entre os valores previstos e realizados é indicativa de sérios problemas de planejamento. A correção dos problemas experimentados na realização dos Jogos Pan-americanos é de crucial importância para o país, que sediará a Copa do Mundo de 2014 e tem como objetivo sediar um dos Jogos Olímpicos da Era Moderna.

Obras inacabadas

O TCU tem atuação sistemática no que toca à questão do acompanhamento de obras públicas. Em diagnóstico sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos

públicos da União, realizado no âmbito do TC-012.667/2006-4, o TCU considerou que, apesar das ações já implementadas pelo Governo Federal no sentido de evitar a ocorrência de obras inacabadas, a situação ainda persiste em proporções preocupantes.

O diagnóstico aponta que a maior parte das paralisações de empreendimentos de obras executadas com recursos da União decorre de deficiências no fluxo orçamentário e financeiro, da falta de planejamento na execução de obras, além de problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos. A solução depende de medidas eficazes, como a criação de um sistema de informações específico para o controle de obras associada à implantação de mecanismos que reprimam o início de novos empreendimentos enquanto os já iniciados não estiverem sendo adequadamente contemplados.

Durante a execução da fiscalização, foram obtidas informações de obras inacabadas de oito Ministérios e do DNIT. Assim, foram relacionadas 400 obras realizadas diretamente pela União e mediante transferências intergovernamentais, totalizando uma carteira de R$ 3,34 bilhões em projetos. Essa amostra não representa todos os empreendimentos realizados com recursos federais que se encontram não concluídos, pois além de não abranger todas as unidades orçamentárias, nem todos as instituições consultadas conseguiram recuperar informações completas sobre suas obras.

As informações fornecidas pelos órgãos e entidades do Governo atestam que a principal causa de interrupções de obras públicas federais é a falta de critérios dos órgãos do Sistema Orçamentário Brasileiro para alocar dotações e executar créditos orçamentários nesses empreendimentos. A disfunção no processo já se inicia na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, pois como a quantidade de obras a serem atendidas é superior à disponibilidade de recursos, nem sempre os valores alocados são suficientes para cumprir as metas físicas e financeiras estabelecidas. Ainda assim, mesmo sem atender com adequação os empreendimentos, o PLOA é enviado ao Congresso para que este avalie e ajuste a proposta orçamentária.

Na fase de apreciação da proposta orçamentária pelo Legislativo, este também não possui todos os elementos necessários para criticar a proposta enviada pelo Executivo, visto não haver um sistema informatizado capaz de fornecer ao Congresso as informações específicas das obras em andamento, como os valores necessários para cumprir os cronogramas planejados. O artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz dispositivo que tenta viabilizar o envio de informações ao Legislativo pelo Executivo, de forma que nas leis orçamentárias só constem novos projetos após atendidos os em andamento. Portanto,, faz-se necessário elaborar mecanismos mais eficazes para o cumprimento dessa regra, que ainda não produz resultados favoráveis no controle das obras inacabadas.

Após a aprovação do orçamento, os Decretos de Programação Financeira agravam o quadro, restringindo ainda mais o envio de recursos para as obras. Se na fase de elaboração do PLOA as dotações alocadas já são insuficientes, na execução orçamentária ocorre uma realocação de recursos em virtude das limitações de empenho e de pagamento impostas pelo contingenciamento. Diante disso, torna-se impossível cumprir os cronogramas de execução e as obras demoram múltiplas vezes o tempo necessário para serem concluídas, implicando em custos superiores aos inicialmente previstos, ou seja, causando prejuízo aos cofres públicos. Ressalte-se que, além do contingenciamento, existe também o problema da pouca execução do disponível.

Os resultados do TC-012.667/2006-4 ainda demonstram a falta de planejamento das obras executadas com recursos federais, sendo esta a segunda principal causa de interrupção evidenciada. A ausência de planejamento que prejudica o andamento de uma obra pode acontecer em dois momentos: o primeiro é quando da decisão em incluir o projeto no orçamento e o segundo compreende as etapas de definição da obra para a licitação. Para a inclusão de uma obra na LOA seriam necessários estudos prévios para avaliar a viabilidade do empreendimento, mas não há regra no ordenamento jurídico atual que imponha essa condição. Já para a licitação de uma obra, há dispositivo na Lei 8.666/1993 que condiciona o procedimento à prévia existência de um Projeto Básico adequado, mas o descumprimento a essa regra ainda é bastante recorrente nas contratações da Administração Federal.

Os problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos, como os convênios e contratos de repasse, apresentaram-se em terceiro lugar entre as razões que levam à paralisação das obras. A falta de padronização da sistemática de acompanhamento de convênios e contratos de repasse, a realização de objetos de convênio relacionados a partes de uma obra que não alcançam funcionalidade quando concluídas separadamente, sem o prosseguimento das demais etapas, e a falta de continuidade na alocação de recursos para empreendimentos que se iniciam por emendas são as principais disfunções relacionadas a esse tema e precisam ser enfrentadas de modo a garantir a conclusão das obras realizadas por estados e municípios com recursos da União.

Para que haja controle das obras, o TCU determinou, por meio do Acórdão nº 1.188/2007 – Plenário, a criação de um Cadastro Geral de Obras que forneça informações não apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, mas também a qualquer cidadão que queira acompanhar os gastos públicos realizados nas obras federais. As informações sobre programas e ações do Governo disponíveis nos sistemas informatizados atuais não são suficientes para fornecer a transparência à sociedade sobre as despesas realizadas com obras, tampouco para proporcionar dados gerenciais aos órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

6.3.2 Monitoramento, Avaliação e Controle

A fragilidade das estruturas de monitoramento, avaliação e controle impede que o Governo tenha uma visão adequada do desempenho de intervenções previstas pelas políticas públicas em vigor e facilita a ocorrência de erros, fraudes e práticas ineficientes, que resultam em desperdício de recursos públicos.

O risco de haver desperdícios é tão maior quanto mais frágeis as estruturas responsáveis por conceber e implementar as intervenções de políticas públicas, em especial quando o nível de descentralização da intervenção é grande. E mais ainda quando, dadas as condições acima, a sua implementação envolve o terceiro setor.

Nesta seção são apresentados os resultados de auditorias do TCU que indicam claramente que a relação custo-benefício de fortalecer as estruturas institucionais de avaliação, monitoramento e controle é altamente positiva. Os ganhos podem ser avaliados em duas principais dimensões: montante de despesas e resultados obtidos para a sociedade. A síntese das experiências apresentadas aqui demonstra que mesmo quando se desconsidera os potenciais ganhos de qualidade, analisando a

atuação governamental apenas pela ótica da dimensão da despesa, a relação custo-benefício é positiva.

Gestão da Tecnologia da Informação

O TCU realizou em 2007 um levantamento realizado em 255 órgãos/entidades da Administração Pública Federal para obter informações acerca da governança de TI no âmbito do TC-008.380/2007-1, sobre o qual foi proferido o Acórdão nº 1.603/2008 – Plenário. Nesse trabalho foram analisados os processos de aquisição de bens e serviços de TI, de segurança da informação, de gestão de recursos humanos, bem como as principais bases de dados e sistemas da Administração pública federal.

Este trabalho revelou que há grandes desafios em termos de melhoria do planejamento estratégico, da estrutura de pessoal de TI, da segurança da informação, do desenvolvimento de sistemas, da gestão dos níveis de serviço, da contratação e gestão de bens e serviços de TI, do processo orçamentário de TI e das auditorias de TI.

Das instituições pesquisadas, 59% declararam não realizar o planejamento estratégico de TI, e mais de dois terços não têm comitê diretivo de TI, do qual participam vários setores da organização que decidem sobre as estratégias de TI. A partir desses dados pode-se inferir que a falta de planejamento estratégico institucional pode inibir e/ou prejudicar o planejamento das ações de TI. Apenas 29% das instituições pesquisadas possuem menos de 1/3 da sua área de TI composta por servidores, o que pode acarretar risco de dependência de profissionais sem vínculo com o órgão/entidade para a execução de atividades críticas ao negócio, além de perda do conhecimento organizacional.

Já no grupo de questões sobre segurança da informação, observou-se o pior desempenho. Dentre as nove questões avaliadas pelo TCU sobre o assunto, apenas em uma delas um pouco mais da metade dos pesquisados afirmou executar controles considerados adequados em TI, enquanto nas outras questões, a maioria dos órgãos/entidades declarou não fazê-lo. O maior quantitativo de respostas negativas ocorreu nas questões sobre plano de continuidade de negócios (88%) e gestão de mudança (88%), ambos relacionados diretamente com a manutenção da disponibilidade dos serviços de TI.

Quanto ao desenvolvimento de sistemas de informação, observou-se que 51% dos pesquisados declararam não possuir metodologia de desenvolvimento de sistemas. Esse resultado representa um risco de produção de software de baixa qualidade, bem como maior dificuldade no gerenciamento do processo de desenvolvimento, o que representa risco de má gestão dos recursos.

Sobre gestão de níveis de serviço, 89% dos pesquisados declararam não realizá-la para os serviços prestados internamente, e 74% não o fazem para os serviços contratados. Essa gestão é o principal instrumento de negociação de qualidade de serviço entre as gerências de TI e os seus clientes, e sua ausência em quantidade tão expressiva de organizações preocupa pelo risco tanto de clientes insatisfeitos quanto de investimentos inadequados.

Quanto à existência de processo formal de contratação de TI, 46% dos órgãos/entidades consultados informaram não adotá-lo. Essa informação, associada ao fato de que 47% dos pesquisados não realizam análise de custo/benefício das contratações de TI e 40% das organizações

consultadas não explicitam os benefícios para a obtenção dos resultados institucionais esperados com cada contratação de TI, sugere que há muito trabalho a ser feito para a melhoria das aquisições de bens e serviços de TI nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

Na gestão dos contratos de TI, a situação não é confortável já que mais da metade (55%) das organizações consultadas não adotam processo formal de trabalho para essa atividade. Além disso, um percentual expressivo (65%) das organizações consultadas não realiza periodicamente reuniões com os contratados para avaliação da execução de cada contrato de TI e, 57% não exigem, em contrato, que o conhecimento seja transferido pelos prestadores de serviço aos servidores do órgão/entidade.

Esse quadro é agravado pelo fato de 60% das instituições pesquisadas declararem não ter realizado auditorias de TI nos últimos cinco anos. Dentre os órgãos/entidades que realizam esses trabalhos, a maioria (68%) executou de uma a cinco auditorias nos últimos cinco anos. Tal resultado indica que a realização de auditorias de TI em bases periódicas não é uma realidade entre os pesquisados e, portanto, esse recurso não é utilizado de maneira contínua para melhoria da governança de TI.

O aspecto em que a situação da governança de TI está mais crítica é no que diz respeito ao tratamento da segurança da informação. Além de proferir uma série de recomendações, por meio do Acórdão nº 1.603/2008 – Plenário, relacionadas aos problemas identificados na auditoria Para fornecer orientações e induzir a melhoras nesta área o TCU editou, em 2003 e 2007, a "Cartilha de Segurança da Informação".

Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC.

Como analisado no capítulo 6.2 deste relatório, segundo auditoria realizada pelo TCU em 2008 (TC-013.337/2008-0, apreciado em 8/4/2009, consoante o Acórdão nº 668/2009 – Plenário), o sistema de controle do BPC, em função do qual, ao longo de 2008, foram transferidos cerca de R$ 13,8 bilhões a 2,9 milhões de beneficiários, necessita aprimoramento.

Mediante a realização de cruzamentos dos dados constantes Sistema Único de Benefícios – SUB, base utilizada para operacionalizar o BPC, com bases de dados ainda não utilizadas sistematicamente para o controle desse benefício, apurou-se indícios da existência de número significativo de beneficiários com sinais de riqueza incompatível com o critério de renda de elegibilidade ao benefício.

Relativamente ao processo revisional do BPC, principal ação de controle desse benefício, constataram-se várias limitações em sua execução, dentre as quais se destacam a realização de número reduzido de revisões, em relação ao universo total de benefícios, e a não-conclusão de revisões iniciadas ou prolongado período para sua conclusão. Tais limitações demonstram a incapacidade operacional dos órgãos envolvidos no processo revisonal do BPC em proceder à revisão de todos os benefícios ativos e no prazo legalmente estabelecido, ou seja, a cada dois anos, resultando em prejuízo aos cofres públicos pela manutenção indevida de benefícios.

Com vistas ao aumento da eficiência e efetividade do sistema de controle do BPC, o TCU recomendou aos gestores a adoção de várias medidas, com destaque para a implementação de sistemática periódica de cruzamento das informações cadastrais dos beneficiários com outras bases

de dados, o estabelecimento de metodologia para a identificação de benefícios com risco, assim considerados aqueles cuja concessão apresenta maior probabilidade de estar sujeita a erro ou fraude, e o desenvolvimento de estratégia de revisão baseada em avaliação de riscos, direcionada a esses benefícios, para fins de investigação futura, durante o processo revisional.

ProUni e FIES

Como analisado em detalhes no capítulo 6.1 deste relatório, segundo auditoria realizada no âmbito do TC-013.493/2008-4, o ProUni e o FIES são duas iniciativas para incentivar o ingresso e a permanência de alunos no ensino superior que têm apresentado bons resultados para a sociedade. Entretanto, há uma série de problemas associados às estruturas de monitoramento, avaliação e controle.

A supervisão do MEC sobre os dois programas é realizada basicamente por intermédio de sistemas informatizados, Sisprouni, no ProUni, e Sifes, no FIES, sendo este último operacionalizado pela CEF. O MEC não realiza fiscalizações *in loco* nas IES participantes, o que pode comprometer a execução dos programas, visto que uma etapa de essencial importância do processo de seleção dos beneficiários é realizada pelas instituições privadas de ensino superior.

O Sisprouni não possui críticas capazes de abranger os critérios de elegibilidade do programa e identificar beneficiários indevidos, bem como para auxiliar as IES no momento da comprovação das informações sobre os alunos pré-selecionados que as instituições mesmas devem realizar. Nos cruzamentos de dados realizados foram identificados vários beneficiários dos programas que não se enquadravam em algum dos critérios estabelecidos no programa.

Foram identificadas também falhas de controle no processo de comprovação de informações realizada pelas instituições de ensino. Nas visitas de estudo realizadas nas IES, foram constatados erros ou ausência de documentos e informações na quase totalidade dos processos analisados.

Há um baixo percentual de ocupação de alunos nos dois programas nos cursos considerados prioritários pela Portaria MEC nº 2/2008. Não há estudo prévio sobre as necessidades brasileiras de profissionais com formação superior: o MEC utiliza estudos de diversas instituições para justificar a priorização de determinados cursos, sem que se analise amplamente todas as áreas de formação.

Cerca de 35% dos alunos do ProUni e 18 % do FIES estão em cursos que nunca foram avaliados por meio do Enade. Do total de cursos que recebem alunos do ProUni e FIES, mais de 20% receberam nota inferior a 3. Isso significa que percentual significativo dos alunos de ambos os programas estão potencialmente expostos a um ensino de baixa qualidade.

A partir do cruzamento de dados, a auditoria demonstrou que há indícios ou mesmo evidências definitivas de estudantes em situação de inelegibilidade para o Programa. O benefício estimado de reversão dessas situações é de R$ 272 milhões por ano. Como os controles se dão atualmente apenas na fase de concessão do benefício, considerando o período médio de duração dos cursos de 4 anos, é possível projetar um benefício potencial de mais de R$ 1 bilhão ao longo desse período.

Além disso, há bolsas não ocupadas que contam para a renúncia fiscal que totalizaram R$ 74 milhões em 2005 e 2006. A desconsideração de bolsas ociosas para fins de renúncia fiscal ou a

adoção de ações que prevenissem o problema poderiam redundar em maior economia e eficiência no uso de recursos públicos..

Auxílio Doença

Previsto no art. 201 da Constituição Federal, o auxílio-doença é benefício concedido aos segurados da Previdência Social incapacitados temporariamente para o trabalho em função de doença ou acidente. Ao longo da década atual, os dispêndios governamentais com o auxílio-doença tiveram aumento expressivo. O número de benefícios concedidos elevou-se de 936 mil, em 2000, para 2,1 milhões, em 2007. As despesas anuais correspondentes elevaram-se de R$ 2,2 bilhões para R$ 16,1 bilhões no mesmo período.

Auditoria realizada pelo TCU, em 2008, objetivando a avaliação da concessão e manutenção do auxílio-doença (TC-012.034/2008-7, ainda não apreciado pelo Tribunal) apurou que o crescimento do número de benefícios concedidos decorreu de vários fatores, que se somaram para produzir os efeitos observados, dentre os quais se destacam: a modernização operacional da Previdência Social; o aumento do número de segurados; o estabelecimento de critérios mais rígidos para a aposentadoria; a existência de deficiências nos controles internos adotados na concessão e manutenção do benefício; a ocorrência de fraudes; a realização de perícias médicas por profissionais terceirizados, a dispensa da homologação posterior dessas perícias por médico concursado do INSS e a sua remuneração por consultas; e a baixa resolutividade da reabilitação profissional dos beneficiários.

Durante os trabalhos de fiscalização, foi apurada, também, a inexistência de sistemática abrangente de supervisão e controle dos atos praticados no âmbito das unidades do INSS responsáveis pela concessão do auxílio-doença, em especial da qualidade das perícias médicas efetivadas. Consoante apurado, não há um planejamento sistemático para a revisão periódica das atividades que necessitam de avaliação especial, o que dificulta a rápida identificação e solução de inconsistências existentes na operacionalização dos serviços.

Os trabalhos de fiscalização apontaram, ainda, a existência de inconsistências nos sistemas informatizados que dão suporte à concessão do auxílio-doença, a exemplo da contagem em duplicidade, pelo Sistema Sabi, de vínculos empregatícios do segurado, o que estaria gerando cálculo a maior do valor do benefício, acarretando prejuízos à Previdência.

Relativamente à reabilitação profissional, a auditoria apurou que o serviço prestado pelo INSS não vem sendo efetivo e tempestivo no atendimento da demanda dos beneficiários que necessitam de recuperação de sua capacidade laboral, o que concorre para a manutenção do auxílio-doença por prazo superior ao necessário e, consequentemente, para a elevação do volume de gastos com esse benefício.

A falta de investimentos na reabilitação profissional contrasta com o potencial que a atividade tem de proporcionar economia de recursos. Estimativas do INSS revelam que, no ano de 2007, cada Real investido em reabilitação profissional possibilitou o retorno de R$ 57 no ano seguinte. Esse resultado foi obtido comparando os custos de reabilitação profissional do segurado frente à alternativa de manutenção do pagamento do auxílio-doença. Além do ganho econômico, há o benefício individual da reabilitação do trabalhador e social de seu retorno à atividade laboral.

Medidas adotadas pelo INSS para administrar o aumento no número de concessões do auxílio-doença, a exemplo do fim da terceirização das perícias médicas, já contribuíram para a reversão da tendência de crescimento observada na última década.

Ministério dos Esportes – Programa 2º Tempo

Este é um caso de programa concebido para implementação de forma altamente descentralizada, principalmente por meio de convênios com organizações não-governamentais e repasse integral de recursos pelo Governo Federal. A idéia do Programa é oferecer a possibilidade de prática desportiva para crianças de comunidades carentes em horário não-escolar.

O Programa 2º Tempo vem executando mais de R$ 100 milhões por ano desde 2005. Entre 2003 e 2007 foram firmados 201 convênios com ONG´s, totalizando R$ 212 milhões. Em geral, o principal componente da despesa nos convênios é aquele destinado à compra de lanche para as crianças. A auditoria chegou a levantar caso em que o valor chegou a 72% do total do convênio. Os valores são proporcionais ao número de criança que participa de cada projeto. Entretanto, a estrutura de fiscalização para aferir o número e a frequência das crianças é praticamente inexistente, ou seja, não há como aferir se efetivamente os recursos repassados são aplicados no fornecimento de lanche aos beneficiários do programa.

Tal descompasso entre a concepção do Programa, que projetou uma implementação totalmente descentralizada, e uma estrutura de controle muito aquém das necessidades ditadas por esse descentralização deixa uma porta aberta não só para práticas ineficientes, mas para fraudes e desvios de recursos públicos. Como demonstra o relatório que deu origem ao Acórdão nº 1.036/2008 – Plenário, no âmbito do Convênio nº 42/06 do Programa Segundo Tempo, "pouco mais do que 10% dos alunos cadastrados encontravam-se em atividade nos núcleos visitados, tendo sido declarado pelos coordenadores que apenas 45% (3.020) dos cadastrados representavam o número de beneficiários efetivos. Essa avaliação é da maior importância, pois os recursos para a aquisição de lanches e o pagamento de recursos humanos são liberados com base no número de crianças a serem atendidas."

O controle existente caracteriza-se por ser a posteriori, via prestação de contas, e ainda assim, com efetivo insuficiente, dado o crescimento do passivo de prestações de contas a serem analisadas. De acordo com dados do Ministério dos Esportes, levantados em 26/6/2007, há um passivo de 1230 processos de prestação de contas relativos ao período 1994 a 2006 pendentes de análise, totalizando R$ 414 milhões.

Quanto às fiscalizações realizadas pelo Ministério, no âmbito do TC-013.016/2007-5 a equipe de auditoria conclui que as vistorias são instrumentos insuficientes ao monitoramento, em face da disseminação dos núcleos e falta de controle das atividades pelos convenentes. A equipe apurou também, na análise dos processos relativos a denúncias recebidas, que as recomendações do Ministério são pouco efetivas, persistindo os problemas até o prazo final de vigência dos convênios. Se por um lado, o controle ministerial mostra-se deficiente, em face da abrangência das metas do programa Segundo Tempo, por outro, foi possível constatar que não se fez o devido controle prévio, pela criteriosa seleção das propostas, nos convênios analisados.

Nos casos analisados, as vistorias realizadas pelo Ministério evidenciam enorme falta de controle por parte das entidades convenentes na execução das metas, com baixo quantitativo de

crianças em atividade e falta de dados quanto à freqüência dos alunos. De modo geral, as metas acordadas mostraram-se incompatíveis com os prazos previstos para cumprimento de condicionalidades e liberação dos recursos. A continuidade desse sistema, que combina falta de estrutura para controle das metas do Programa com a desconsideração, quando da aprovação das propostas, de pressupostos essenciais ao resultado das ações (prazos, número de beneficiários, estrutura de execução) coloca em risco a execução do Programa Segundo Tempo.

Funasa

A Funasa possui orçamento próprio para executar as ações sob sua responsabilidade. Em 2006, os créditos orçamentários autorizados foram de R$ 4 bilhões, com execução de 96%, alcançando o montante de R$ 3,8 bilhões. Considerando as emendas, o valor executado atingiu os R$ 4 bilhões aprovados inicialmente. Por meio do relatório e Acórdão nº 668/2008 – Plenário, o TCU constatou a baixíssima eficiência desse órgão em aplicar recursos públicos: na média dos anos de 2000 a 2006, para cada R$ 1,00 aplicado na área finalística, gastou-se R$ 1,38 para a operacionalização da área meio (58% do valor total). A Fundação utiliza 17 indicadores para acompanhar seu desempenho. Em 2005, somente 2 desses indicadores atingiram as metas fixadas, enquanto oiti deles não alcançaram sequer 50% das metas.

A folha de pagamento da Funasa apresenta mais de 62 mil beneficiários, porém apenas 9% efetivamente trabalham em sua estrutura, considerando as coordenações regionais e a sede. Contrasta com esses números o baixo contingente de pessoal alocado na Auditoria Interna da Funasa, que conta atualmente com 38 servidores do quadro e 12 terceirizados. Segundo informações do Coordenador Geral de Auditoria essa estrutura gera capacidade operacional para analisar, aproximadamente, 100 processos por ano. A baixa capacidade operacional acarretou a formação de passivo de cerca de 9 mil processos de prestação de contas a serem analisados. Vale lembrar que, além da fiscalização dos convênios, há questões de pessoal e contratos que devem ser analisadas pelo controle interno, dentre outras relacionadas ao gerenciamento do Órgão.

Tão ou mais grave que as dificuldades operacionais enfrentadas pela Auditoria Interna, foi a verificação pelo TCU da falta de medidas saneadoras pela Presidência da Funasa em relação a algumas irregularidades apontadas. A mais problemática e danosa era a utilização pela Fundação, indevidamente e de forma geral, de instrumento denominado sobrestamento. Trata-se de subterfúgio empregado a fim de dar continuidade ao repasse de recursos para instituições conveniadas que não tiveram as prestações de contas parciais aprovadas, em afronta ao previsto no art. 35 e parágrafo único da IN/STN nº 1/1997. O TCU determinou, por meio do Acórdão nº 668/2008 – Plenário, que a Funasa se abstivesse imediatamente de manter tal prática ruinosa para o erário.

Implantação do Siconv: Transferências voluntárias de recursos da União

O TCU vem alertando o Poder Executivo quanto à necessidade de aprimoramento do processo de prestação de contas dos recursos transferidos voluntariamente pela União. De forma contundente, o Relatório do Ministro-Relator do Acórdão nº 2.066/2006 – Plenário, destaca a situação de grave risco relativo à celebração de convênios que não atendem à finalidade pública ou aos objetivos da ação governamental e à ocorrência de prejuízos ou danos ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos em conseqüência de inexecução, ou execuções parciais,

seja por inexperiência, má-fé, falta de condições ou inépcia das entidades convenentes, aliada à ausência de capacidade dos órgãos repassadores da União em acompanhar de forma efetiva a aplicação desses recursos.

Com vistas a aperfeiçoar esse processo, o Poder Executivo está implementando o sistema Siconv, que irá disponibilizar, na internet, informações detalhadas acerca de todos os convênios em que haja repasse de recursos públicos federais. Conforme demonstra o TC-013.032/2008-7, em decorrência de razões técnicas, de falta de recursos e de falta de coordenação político-institucional, não houve tempo hábil para adequar os processos às exigências da nova sistemática, bem como para cumprir o cronograma de desenvolvimento e implementação do sistema Siconv/Portal de Convênios.

O sistema ainda não está operando com funcionalidades suficientes para possibilitar, de modo confiável, a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, a partir de 1º de setembro de 2008.

Esse atraso representa descumprimento da exigência prevista no art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, e do prazo determinado pelo art. 19, do Decreto nº 6.170/2007. O próprio Ministério do Planejamento, em Nota Técnica, ressalta os principais obstáculos encontrados para o cumprimento dos prazos do projeto, exigindo da equipe envolvida e dos diversos escalões decisórios grande atenção e esforço para mitigá-los.

Riscos

a) Relativos ao desenvolvimento:
   - alocação e manutenção de recursos humanos ao projeto em face da perda de funcionários para outros órgãos (concursos públicos);
   - necessidade de compartilhamento de recursos com o Projeto Compras Governamentais;
   - mudanças freqüentes nos atos normativos;
   - dificuldades com as integrações do Siconv a outros sistemas devido às características técnicas e a divergências de prioridades entre os órgãos envolvidos;
   - limitação de recursos e prazos dos órgãos responsáveis pelos demais sistemas a serem integrados ao Siconv;
   - complexidade na modelagem e carga dos dados legados de convênios;
   - dificuldade do Serpro na absorção da nova tecnologia;
   - sobreposição de atividades de desenvolvimento do projeto e de capacitação e suporte operacional a usuários.

b) Relativos à implantação:
   - grande quantidade de usuários a serem capacitados, com larga dispersão geográfica, heterogeneidade de condições de conectividade e de preparo profissional nas diferentes esferas administrativas;
   - dificuldade de obter o engajamento das unidades cadastradoras do Sicaf.

6.3.3 Conclusões

O Brasil enfrentou dificuldades nos últimos anos para conseguir implantar uma agenda de retomada do desenvolvimento: o Estado não consegue responder a comandos políticos para aumentar investimentos em decorrência de deficiências nas estruturas institucionais de planejamento, contratação, avaliação e monitoramento. Esse diagnóstico é corroborado por uma série de trabalhos realizados pelo TCU em diversas áreas de atuação do Estado Brasileiro.

No enfrentamento da atual crise econômica global, é consenso não só entre os analistas mas especialmente entre os "*policy makers*", que os Estados Nacionais terão papéis cruciais, seja via implementação de programas de investimento público, seja via criação de políticas de indução do investimento privado ou de novas regulações voltadas para um melhor funcionamento dos mercados.

Em especial para o Brasil, que encontra-se em uma posição de destaque no cenário internacional tendo em vista não só diversos fatores positivos da conjuntura no que diz respeito à capacidade de enfrentamento da crise, mas também dada a sua situação de economia emergente com grande potencial de crescimento e papel de liderança nas negociações globais de livre comércio, impõem-se uma série de desafios que representam também uma oportunidade histórica de o País sair desta crise fortalecido.

Para enfrentar esses desafios o Brasil precisará desenvolver uma estratégia não só política, mas também operacional, de inserção global, com uma política de fomento do comércio exterior que seja acompanhada de soluções para os gargalos de infra-estrutura que dificultam a logística no País. Ao mesmo tempo, será preciso continuar a fortalecer o mercado interno com vistas a dinamizar a capacidade econômica e reduzir as vulnerabilidades externas para manter os níveis de desenvolvimento e crescimento em padrões sustentáveis.

Isso requer manter ou mesmo ampliar as políticas voltadas para a redução das ainda gigantescas desigualdades sociais, universalizar o acesso a serviços públicos, como saneamento básico, e melhorar os níveis de educação e saúde da população brasileira.

Associados ou não a frentes de atuação complexas, de implementação de grandes linhas de políticas públicas e estratégias de articulação há eventos e situações emblemáticas que requerem preparo especial. Exemplo disso é o pleito brasileiro para compor o Conselho de Segurança da ONU, ou a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Todas as situações e desafios descritos irão demandar uma capacidade de gestão das instituições públicas brasileiras mais apurada. Será preciso enfrentar uma série de limitações, não só de quantitativo de pessoal, mas especialmente de capacitação, uso de tecnologias adequadas e coordenação de ações.

Recente trabalho produzido pelo Ipea ("Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução Recente", IPEA, Brasília, março de 2009) aponta que a participação do emprego público é pequena no Brasil. O percentual de servidores entre o total de ocupados não chega a 11% e a 6% se comparado a toda a população. Comparando-se com o total de ocupados, o Brasil tem menos servidores que todos os parceiros do Mercosul, fica atrás de países como Estados Unidos, Espanha, Alemanha e Austrália e muito atrás de Dinamarca, Finlândia e Suécia.

Segundo o IPEA, não há razão para se afirmar que o Estado brasileiro seja um Estado "inchado" por um suposto excesso de funcionários públicos. "Mesmo nos EUA, a mais importante economia capitalista, caracterizada pelo seu caráter 'privatista' e pelo seu elevado contingente de postos de trabalho no setor privado,o peso do emprego público chega a 15% dos ocupados", revela o estudo. Com base em tais dados uma conclusão importante do estudo é a de que "os dados apresentados neste Comunicado revelam que há espaço para o crescimento do estoque e da participação relativa do emprego público no Brasil".

É preciso dizer que esta última conclusão do trabalho do Ipea deve ser vista com cautela. Há que se considerar sobretudo o limitante fiscal. Recorde-se que a taxa representativa da carga tributária apontada neste Relatório já é de cerca de 37%, o que a coloca entre as maiores do mundo. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que se tornou um dos sustentáculos da política econômica recente do país, estabelece limites à expansão dos gastos totais com pessoal no país, incluindo ativos e inativos e excluindo terceirizados. Na União, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal referente ao último quadrimestre de 2008 (sendo tratado no TC-003.369/2009-8), o gasto total com pessoal representou cerca de 28% da receita corrente líquida da União. Nos Estados e Municípios, que são responsáveis pela maior parte dos serviços de educação, saúde, justiça e segurança prestados à população, essa taxa é bem superior à que prevalece na União.

É importante destacar dois aspectos metodológicos que podem ter influência nas conclusões das pesquisas. Um é a comparação da taxa de emprego público brasileiro com a de outros países do mundo, sem levar em conta particularidades de cada país, tais como: o volume de gastos em defesa; o grau de estatização da economia, vale dizer, o número de empresas estatais; a existência de serviços universalizados, como o de educação; o regime de previdência dos servidores; o grau de terceirização dos serviços públicos e outros.

O segundo aspecto refere-se justamente à terceirização de serviços. O conceito de emprego público utilizado abrange as administrações direta e indireta e as empresas estatais "de todo tipo". Mas não está bem claro se tal conceito abrange o pessoal terceirizado, que compreende uma parcela importante do emprego público, principalmente nos países desenvolvidos. Os dados do emprego público dos países nórdicos, que chegam a até 40% na Dinamarca, indicam que esse pessoal foi computado. Sem colocar em dúvida a competência dos autores do estudo do Ipea, que, de resto, enfrentaram questão de altíssima complexidade metodológica, as questões suscitadas estão a requerer melhor esclarecimento em trabalhos complementares.

De todo modo, o estudo sinaliza corretamente no sentido da dotação dos órgãos públicos com os recursos humanos necessários ao cumprimento de suas funções. E que realmente algum espaço para arregimentação de servidores, principalmente no âmbito da União, como indica os dados do último RGF. Sendo assim, não se justifica que as tarefas essenciais de planejamento e direção superiores, além da de controle, sejam entregues a pessoal terceirizado, com vínculo precário com a administração pública. Ou que simplesmente não sejam executadas de modo adequado, por carência de pessoal, abrindo campo para injunções políticas de toda ordem, as quais, embora bem-intencionadas, às vezes, provocam a dispersão de recursos e a ineficiência do sistema decisório.

Nesse sentido, a criação do cargo de analista de infraestrutura na administração federal foi medida de inquestionável mérito pelo seu amplo alcance. Não se concebe que órgãos como o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, responsável por considerável parcela dos

investimentos públicos, não contasse com quadros próprios suficientes para a realização daquelas tarefas superiores aludidas. No entanto, fora essas tarefas para as quais é inteiramente necessário que sejam conduzidas por servidores concursados e estáveis, entende-se que outras formas de obtenção de serviços pessoais é plenamente possível e adequado. A terceirização de atividades é, sem dúvida, uma delas. Mas é preciso que Estado Brasileiro avance no sentido da correta delimitação do espaço público passível de terceirização a fim de se evitar os incontáveis contenciosos jurídicos em torno da aplicação dessa medida, sob o pretexto de ocupação de espaço reservado a servidores públicos. O fortalecimento dos conselhos municipais e a maior utilização de entidades do terceiro setor são também vertentes viáveis e economizadoras de recursos públicos, por se basearem na noção de parceria.

Uma alternativa digna de nota, pela sua relação com atividade controladora que esta Corte exerce sobre os recursos descentralizados mediante convênios, são os convênios que diversos ministérios firmaram com a Caixa Econômica Federal para a realização de vistorias **in loco** para verificação da execução dos objetos dos contratos de repasse firmados com os municípios, com recursos federais. A Caixa pela sua capilaridade em todo o território nacional exerce mais facilmente esse tipo de fiscalização, liberando os ministérios dessa tarefa, que sabidamente requer grande contingente de servidores. Ela o faz mediante terceirização para engenheiros previamente preparados e cadastrados. Tal solução, que me parece bastante racional, está presentemente sob risco por se entender que tal atividade extremamente simplificada de fiscalização deveria competir aos funcionários do quadro próprio da Caixa. O problema é típico de falta de delimitação, passível de ser solucionada por simples normativo federal ou mesmo pela via legislativa, permitindo a manutenção desse valioso instrumento de controle dos convênios.

Com este capítulo do Relatório de Contas de Governo, o TCU busca apresentar sua contribuição para o debate, demonstrando a necessidade de fortalecer as estruturas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle na esfera Federal. Com uma série de casos concretos é possível concluir que o fortalecimento de tais áreas contribuirá de forma definitiva para obter maior eficiência da administração pública, e como consequência, maior qualidade do gasto público, em benefício da população.

Os ganhos de eficiência ainda a obter são de tal magnitude que em vários dos exemplos apresentados é possível obter economia, em curto período de tempo, com o simples fortalecimento de estruturas de planejamento e controle já existentes. Além de estruturantes, tais medidas poderiam ter um efeito fiscal positivo em alguns casos.

Obviamente, as deficiências e limitações apontadas ao longo da exposição foram ou serão objeto de encaminhamento adequado por parte do colegiado a que forem submetidos os respectivos processos citados acima. Neste relatório, o intuito básico em abordar-se tema da complexidade como o da eficiência da administração pública brasileira foi o de despertar a reflexão de todos para o problema. A administração pública, inclusive a federal, contém carências e fragilidades que reclamam imediato enfrentamento.

Casos como o do programa “Segundo Tempo”, ou o da concessão do auxílio-doença, em que o processo de concepção claramente olvidou da estrutura de controle em nível necessário para assegurar a eficiência da gestão entregue a entidades não-governamentais, indicam que recursos públicos podem estar sendo simplesmente desperdiçados por completo, sem retorno visível para a

população brasileira e para o desmanche de indicadores sociais que ainda preocupam a consciência nacional.

Também não se entende que iniciativas como o Siconv, capaz de trazer maior transparência aos recursos transferidos pela União a Estados e Municípios e outras entidades da sociedade civil, possam tardar tanto em serem implementadas de maneira definitiva. Surpreende porque as transferências voluntárias são, sabidamente, um dos principais canais de desvio de recursos públicos. A despeito disso, os avanços nos sistemas de controle são bastante tênues e lentos, como demonstra o Siconv. Há muito o que avançar em políticas como o fortalecimento dos conselhos locais, que deveriam ter muito maior participação das minorias parlamentares dos municípios, no emprego universal das fiscalizações da Caixa Econômica Federal em todos os convênios, no incremento das auditorias por sorteio da CGU, etc.

Por tudo o que foi exposto, este capítulo é especialmente dedicado aos agentes políticos, esperando que uma agenda mínima de reformas estruturais no interior da administração pública, que ainda se mostra candentemente necessária, seja estabelecida. E não só no planejamento e controle, que foram o foco desta análise, mas também em outras áreas críticas, como a capacitação constante dos agentes, no correto dimensionamento dos recursos humanos e no emprego consciente e racional da terceirização de atividades, que de fato necessita de regulamentação mais apropriada.

Como medida mais objetiva, tendo em vista a natureza estrutural e sistêmica dos problemas apontados, cuja solução é complexa e exige a coordenação institucional de ações de curto, médio e longo prazo, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que se articule com o Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão no sentido de elaborar um plano de ação para fortalecer os sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública.

7

Recomendações do Tribunal de Contas da União nas Contas do Governo da República de 2007 e Providências Adotadas

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2007 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Ao enviar ao Congresso Nacional o Parecer Prévio aprovados pelo Plenário, acompanhado do relatório do Ministro-Relator e das Declarações de Voto dos demais Ministros, esta Corte de Contas formula recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas orçamentárias, previstas no § 5° do art. 165 da Constituição Federal.

Tais recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e devem, por consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, a serem realizadas pelos órgãos e entidades jurisdicionados.

Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, que caracterizam a intervenção do Tribunal de Contas da União 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, decorrentes da apreciação daquelas referentes ao exercício de 2007.

7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2007

A) Orçamento

A.1) Ressalva: não inclusão dos valores referentes à remuneração por *Uso de Bem Público* e às multas arrecadadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica no Orçamento Geral da União.

***A.1.1) Recomendação*:** ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia – MME e a Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás, que acrescentem os valores referentes à remuneração por *Uso do Bem Público* e às multas arrecadadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel ao Orçamento Geral da União – OGU.

Comentários: A Secretaria de Orçamento Federal – SOF encaminhou ao MME o Ofício nº 24/Secad/SOF/MP, de 30 de junho de 2008, com a orientação para o atendimento da recomendação. O Ministério informa que as receitas em questão são vinculadas às despesas do Programa "Luz para Todos" e que, para ser possível a utilização dos recursos, seria necessária a criação de uma ação orçamentária no Plano Plurianual – PPA. Como o MP não aprovou a revisão do PPA em 2008, tal ação não pôde ser efetivada no Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2009 – PLOA 2009.

A receita oriunda da aplicação de multas pela Aneel decorre do exercício do poder de polícia do ente federal e os recursos arrecadados em decorrência do uso do bem público constituem receita patrimonial da União. Portanto, na forma do art. 56 da Lei nº 4.320/1964, devem constar no Orçamento Geral da União e devem ser depositadas na conta única do Tesouro Nacional.

Situação: não atendida, o que enseja a manutenção da recomendação.

A.1.2)Recomendação: aos Ministérios da Fazenda – MF, das Minas e Energia – MME e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, supervisores das empresas Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros, Braspetro Oil Services Company, Companhia de

Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo, Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A., Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Eletricidade do Acre, Empresa de Pesquisa Energética, Petrobras Distribuidora S.A., Petrobras Transporte S.A. e Petróleo Brasileiro S.A., para que orientem suas supervisionadas no sentido de observar a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal na execução do Orçamento de Investimento.

Comentários: consoante o Controle Interno, o Ministério da Fazenda determinou à Presidência do Banco do Brasil S.A. – BB providências para que suas empresas controladas – Ativos S. A. e Cobra Tecnologia S. A – observem a vedação constitucional. O Banco, por sua vez, encaminhou expedientes aos respectivos presidentes dos Conselhos de Administração com vistas ao acompanhamento pelos colegiados para que as empresas não excedam os créditos autorizados. A justificativa do Ministério de Minas e Energia, com relação às empresas a ele vinculadas – Ceasaminas e Ceagesp –, é de que os sistemas dessas empresas não possuem amarras tão rígidas como o Siafi, ocasionalmente podem ocorrer erros que levem as empresas a ultrapassar os créditos orçamentários.

O Sistema Petrobras apresentou justificativas para as empresas Brasoil, Petrobras Distribuidora e Transpetro, como antecipação de despesas que seriam realizadas apenas em 2008, aquisição de equipamentos inicialmente não prevista e mudança de critério de apuração de custos.

A Empresa de Pesquisa Energética – EPE, a partir de 2008, deixou de fazer parte do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e ingressou no Orçamento Fiscal, razão pela qual possivelmente não incorrerá novamente no problema.

Das empresas cuja execução do orçamento ultrapassou a dotação em 2007, Petrobras e Ceasaminas voltaram a apresentar o problema em 2008. No entanto, outras empresas infringiram o inciso II do art. 167 da Constituição Federal, o que ensejou a proposta de ressalva neste Relatório.

Situação: parcialmente atendida.

***A.1.3)Recomendação*:** aos Ministérios dos Transportes – MT e do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que façam constar do PLOA dotação suficiente para o programa *0220 – Manutenção da Malha Rodoviária Federal* e para a execução do *Plano Nacional de Pesagem*, em especial da ação *108x – Implantação de Postos de Pesagem*, que integra o programa *0663 – Segurança Pública nas Rodovias Federais*, de modo a evitar a abertura de créditos extraordinários e reduzir a necessidade de intervenções precoces com restauração e recuperação da malha rodoviária.

***Comentários*:** verifica-se que o Programa "Manutenção da Malha Rodoviária Federal", para o qual não foi contemplada dotação inicial na Lei nº 11.647, de 24/3/2008 (LOA 2008), mas apenas abertos créditos extraordinários no valor de R$ 83,54 milhões – objeto da recomendação deste Tribunal –, não consta da Lei nº 11.897/2008, de 30/12/2008 (LOA 2009), a qual consignou as ações de manutenção de trechos da malha rodoviária aos programas denominados "Vetor Logístico", para os quais foi autorizada inicialmente dotação de R$ 2,65 bilhões. Este valor é, assim, superior à dotação inicial estabelecida às ações de manutenção constantes da LOA 2008, a qual contemplou, para estes mesmos programas, o valor global de R$ 2,51 bilhões.

No que concerne à regularidade de abertura de crédito extraordinário, após a data em que este Tribunal apreciou as Contas de Governo de 2007, em 28 de junho de 2008, somente foram abertos créditos extraordinários em favor do Ministério dos Transportes (MP nº 448, de 26/11/2008) com o

fim de atender despesas com obras emergenciais em rodovias federais degradadas em função das fortes chuvas ocorridas no mês de novembro de 2008, reconhecidamente imprevisíveis, relevantes e urgentes. No exercício de 2009, até a presente data, houve exclusivamente reabertura de parcela dos créditos extraordinários abertos em 2008. Assim, até a presente data, resta atendida a recomendação deste Tribunal no que respeita ao planejamento dos programas voltados à manutenção de trechos das rodovias.

Quanto ao Programa Segurança Pública nas Rodovias Federais, no que tange à Ação "108X – Implantação de Postos de Pesagem", verificou-se que na LOA 2008 fora consignada dotação inicial de R$ 93 milhões, a qual, após cancelamento/remanejamento, resultou na autorização final de R$ 33 milhões, cuja execução foi de cerca de R$ 26 milhões. A LOA 2009, por seu turno, ao autorizar a dotação inicial de cerca de R$ 75 milhões, faz retornar a despesa ao nível de gasto estabelecido em 2008, fato que, em princípio, atende à recomendação deste Tribunal.

Situação: atendida.

A.1.4) Recomendação: ao Comando da Marinha que providencie a inclusão da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha nos orçamentos fiscal e da seguridade social ou dê prosseguimento às medidas para alteração da natureza jurídica do órgão, de acordo com o disposto no Ofício nº 01-25/CCCPM-MB, de 14/5/2007.

Comentários: No âmbito do TCU, foi formalizada Representação (TC-007.152/2009-8) a fim de avaliar a questão. Por meio do Ofício nº 250/SE/MP, de 20 de maio de 2009, a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informa que estão sendo tomadas todas as providências necessárias à inclusão, no projeto de lei orçamentária para 2010, das unidades da CCCPM e de um fundo federal, cuja proposta de criação deste será submetida ao Congresso Nacional, destinado à comportar as receitas, bem como as despesas financeiras decorrentes das operações de financiamento realizadas por aquela autarquia no segmento habitacional.

Situação: em implementação.

B) Monitoramento de Programas de Governo

Ressalvas:

B.1) deficiência no planejamento das metas físicas e financeiras das ações, evidenciada pela baixa correlação entre a execução física e orçamentária;

B.2) ausência de registro no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, em 221 (28%) indicadores definidos para os programas, dos valores dos índices alcançados ao final do PPA 2004/2007.

B.3)Recomendações:

B.3.1) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que adote as providências cabíveis, inclusive junto aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, no sentido de reduzir o volume de inconsistências entre as informações de execução orçamentária e física verificada nos registros do SIGPlan, bem assim fazer inserir no SIGPlan todas as informações relativas aos indicadores dos programas.

Comentários: o MP informa, na Nota Técnica nº 157/DGPP/SPI/MP, de 19/11/2008, encaminhada à Diretoria de Auditoria da Área Econômica da Secretaria Federal de Controle – SFC via Ofício nº 28/2009-SE/MP, de 30/1/2009, que, por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, empreendeu ações no sentido de tornar a Gestão do Plano Plurianual 2008/2011 (PPA 2008/2011) mais transparente, focada em resultados mensuráveis, registrados em sistema informatizado e, portanto, passíveis de acompanhamento, como a melhoria do percentual de preenchimento da execução física dos localizadores de gasto que tiveram execução financeira de 59,8%, em 2004, para 90,4%, em 2007.

O Ministério argumenta que a redução do volume de inconsistências verificadas nos registros do SIGPlan está diretamente relacionada com a integração entre os procedimentos que compõem o Módulo de Monitoramento e de Avaliação no SIGPlan, por meio da interoperabilidade com os demais Sistemas Estruturadores do Governo Federal. Nesse sentido, o Governo Brasileiro elaborou um conjunto de premissas, políticas e especificações técnicas regulamentadoras para utilização da Tecnologia da Informação e da Comunicação – TIC no Governo Federal, denominada "Arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico", estabelecendo as condições de interação com os demais poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

Informa, também, que, diante das iniciativas para a melhoria da qualidade dos programas, há uma evidente evolução no quantitativo de indicadores de programas com apuração, variando de 42,5% em 2004 para 78,2% em 2007. Nesse contexto, destaca-se a qualificação do desenho dos programas por meio da análise do modelo lógico, que é uma metodologia adaptada da Nota Técnica "Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico", elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Essa metodologia tem como objetivo assegurar que o desenho geral dos programas esteja suficientemente consistente, de modo a proporcionar melhoria no desempenho do setor público por meio da orientação do gasto para resultados na sociedade.

Por fim, o Ministério destaca que buscou ajustar o modelo de gestão no PPA 2008/2011, de modo a promover e aperfeiçoar os elementos que se mostraram efetivos, evoluindo nos aspectos normativos e operacionais e nos níveis estratégico e tático-operacional, o que evidenciaria a adoção de medidas para melhoria contínua nos instrumentos de gestão voltada a resultados.

Não obstante todas as ações informadas pelo MP para o enfrentamento da questão suscitada na recomendação, o quadro verificado nas Contas de Governo deste ano mostra um cenário desfavorável. Conforme apresentado no Tópico 4.2, o volume de preenchimento das metas físicas em 2008 foi inferior ao de 2007 em 11%; o descasamento entre execução física e orçamentária foi menor que o do ano anterior, mas ainda bastante elevado; e o percentual de indicadores sem possibilidade de apuração cresceu 89%. Diante dessas constatações, não pode ser considerada atendida a recomendação em análise.

Situação: a recomendação não foi atendida.

B.3.2) ao Ministério da Integração Nacional – MI que, no prazo de cento e oitenta dias, examine os resultados da avaliação de programas realizada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE/MF nos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e adote medidas para corrigir os problemas apontados por aquele órgão, notadamente a baixa geração de empregos e o pequeno aumento de produtividade observado.

Comentários: o Ministério da Integração Nacional recomendou às instituições financeiras operadoras dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, Nordeste – FNE e Centro-Oeste – FCO que priorizem o atendimento de atividades produtivas intensificadoras de mão-de-obra, orientação que vai ao encontro da recomendação do Tribunal. Informou ainda que há uma melhoria na apuração dos impactos, pois o Banco da Amazônia (administrador dos recursos do FNO) e o Banco do Nordeste (administrador dos recursos do FNE) firmaram contrato com a Fundação de Pesquisa Econômica – Fipe, para o desenvolvimento de metodologia para avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes dos financiamentos concedidos com recursos do FNO e do FNE, a qual produzirá os relatórios semestrais que estimarão: a) a geração/manutenção de postos de trabalho; b) o incremento no Valor Bruto da Produção Regional; c) o incremento no Produto Interno Bruto; d) o incremento na arrecadação de tributos; e e) o incremento na massa salarial.

Relativamente ao FCO, o Ministério da Integração Nacional recomendou ao Banco do Brasil aprimorar o processo de avaliação dos impactos decorrentes dos financiamentos concedidos com recursos do Fundo, a exemplo dos procedimentos já adotados pelo Banco da Amazônia (FNO) e pelo Banco do Nordeste (FNE).

Situação: atendida.

C) Irrigação

Ressalva: descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação.

Recomendações:

C.1) ao Ministério da Integração Nacional – MI que aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

C.2) ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que adote as providências cabíveis para que o orçamento contemple o disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

Comentários: quanto à primeira recomendação, constam, na parte VII da Prestação de Contas do Presidente da República, considerações a respeito das dificuldades na liberação de limites orçamentários e financeiros para os projetos de irrigação a cargo do Ministério da Integração Nacional. É informado também que, após a atuação do MI, houve a alocação, por meio de emenda genérica do relator do Projeto da Lei Orçamentária Anual para 2008, do montante necessário ao atingimento do mínimo constitucional a ser aplicado na região Centro-Oeste.

Entre as ações informadas pelo Ministério da Integração Nacional para alcance do mínimo constitucional destaca-se a recriação da autarquia Sudeco – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste –, que terá uma coordenação específica para os projetos de irrigação na região.

A atuação do Ministério da Integração Nacional junto à Secretaria de Orçamento Federal possibilitou, ainda, para 2009, a criação de localizador de gasto específico para a região Centro-Oeste na ação pertinente, embora com recursos insuficientes, da ordem de R$ 15 milhões. No âmbito do Congresso Nacional foram novamente adicionados R$ 106 milhões, por meio de emenda ao PLOA 2009, alcançando o montante necessário ao atendimento do mínimo constitucional.

Constata-se, no entanto, apesar dos esforços empreendidos pelo referido Ministério, que não basta a inclusão na Lei Orçamentária Anual da dotação necessária ao atingimento do mínimo constitucional. Em 2008, a despesa realizada alcançou apenas 24% da dotação orçamentária direcionada à irrigação no Centro-Oeste. O Ministério da Integração Nacional informa a existência de 17 projetos para a região no montante de R$ 130 milhões, a maioria deles, no entanto, ainda se encontra em fase de estudo.

Quanto à segunda recomendação, a Prestação de Contas do Presidente da República de 2008 reproduziu, parcialmente, a Nota Técnica Conjunta nº 01/SOF/SPI/MP, de 14/3/2008, já analisada no Relatório das Contas de Governo de 2007. O referido documento faz considerações a respeito das atribuições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da proposta de inclusão de ação orçamentária de irrigação para a região Centro-Oeste, sobre o desmembramento do Estado de Tocantins da região, e sobre a falta de demanda por projetos públicos de irrigação.

Ressalte-se que a elaboração dos orçamentos anuais é uma das atribuições do MP, assim como a coordenação do sistema de orçamento federal, atribuições estas executadas, principalmente, por meio da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, sendo que a esta última compete consolidar e supervisionar a elaboração da proposta orçamentária.

Neste contexto, verifica-se que a previsão de recursos na LOA para o mínimo de irrigação no Centro-Oeste tem resultado, conforme já consignado, da apresentação de emendas no âmbito do Congresso Nacional.

Situação: ambas as recomendações parcialmente atendidas.

D) Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda que:

b) observe os preceitos constitucionais, legais e normativos com vistas à adoção de metodologia adequada para o cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal, haja vista as seguintes impropriedades verificadas em relação ao exercício 2007:

b.1) exclusão indevida dos valores referentes aos restos a pagar não-processados no cálculo do montante das Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios, dos recursos repassados pela União ao Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, bem como exclusão dos valores referentes ao cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos em 2006 com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino;

b.2) inclusão indevida de parcela de gastos com aposentadorias, reformas e pensões, além dos valores totais referentes à complementação da União ao Fundeb, cujo limite a ser considerado para o cálculo é 30%;

Comentários: conforme análise do Demonstrativo das Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para 2008, contido no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, elaborado pela STN, a recomendação foi observada.

Situação: a recomendação foi atendida.

E) Procedimentos Contábeis e Demonstrações Financeiras

E.1) Ressalva: 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 quanto ao registro de valores em subgrupos de mutações ativas e passivas sem a devida contrapartida em receitas e despesas orçamentárias e ao registro em subgrupos de receitas e despesas extraorçamentárias de valores de entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Recomendações: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que:

a) promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso, e procedimentos de orientação e acompanhamento junto aos órgãos e entidades quanto à correta contabilização dos fatos que dão origem a mutações ativas e passivas;

b) promova as alterações necessárias para a correta apresentação de valores nas demonstrações contábeis, no que se refere ao registro em subgrupos de receitas e despesas extra-orçamentárias, observando que muitos desses valores referem-se a registros por competência de receitas e despesas de natureza orçamentária;

Comentários: informa a STN que em 2008 foi realizada uma verificação dos eventos que envolvem contas de mutação ativa e passiva. Ressalta ainda que, ao realizarem seus registros de atos e fatos, os usuários do Siafi podem produzir registros incorretos devido a uma combinação errônea de eventos contábeis e que a Coordenação-Geral de Contabilidade da STN sempre que percebe esse tipo de erro avisa o usuário e recomenda a alteração tempestiva da rotina. Acrescenta aquela Secretaria que em face da implantação do novo *Plano de Contas Aplicado ao Setor Público*, tais rotinas serão amplamente revisadas.

Em que pese as providências tomadas e anunciadas pela STN, esta não comprovou haver realizado, em conjunto com as setoriais contábeis, procedimentos de orientação e acompanhamento quanto à correta contabilização. Tampouco promoveu, efetivamente, alterações nas rotinas de lançamento. Desse modo, a STN não demonstrou eficácia no saneamento da questão e também não apresentou alternativa de ação imediata para resolução do problema, creditando a adequação da questão ao novo *Plano de Contas* previsto para implementação em 2011.

Situação: as duas recomendações não foram atendidas.

E.2) Ressalva: utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação nos balanços de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido é órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação.

***Recomendação*:** à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que utilize procedimentos adequados para consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação nos balanços 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.

Comentários: informa a STN que a partir de 2007 foi implantado no Siafi mecanismo para permitir exclusões de contas contábeis ou linhas de balanços para efeito de consolidação, usando-o atualmente para exclusão, por exemplo, de interferências financeiras. Entretanto, a eliminação de operações relacionadas a obrigações tributárias e outras entre órgãos/entidades do Governo Federal exige forte alteração nas rotinas do sistema para identificação dos credores. Acrescenta que em 2009 serão feitos estudos com vistas a avaliar a viabilidade de implementação no Siafi de procedimentos que permitam a eliminação de tais valores. Informa também que o assunto será tratado no âmbito do *Plano de Contas Aplicado ao Setor Público*, previsto para implantação em 2011.

O Tribunal vem recomendando providências à STN, sem que esta apresentasse alternativas de ações que viabilizem, a curto prazo, o saneamento da questão. No entanto, em face dos estudos anunciados e os que estão sendo realizados em torno de um novo *Plano de Contas*, convém manter a ressalva, sem recomendação, até que a questão seja solucionada.

***Situação**:* não atendida**.**

E.3) Ressalva: não apresentação, no balanço orçamentário do BGU e do Siafi, dos valores de superávit financeiro que deram suporte à abertura de créditos adicionais no exercício.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que demonstre, no balanço orçamentário do Balanço Geral da União e do Siafi, o valor do superávit financeiro apurado no encerramento do exercício anterior que deu suporte para abertura de créditos adicionais no exercício.

***Comentários**:* os balanços orçamentários do encerramento do exercício de 2008, tanto os do Siafi como os apresentados no Balanço Geral da União apresentaram os valores do superávit financeiro do exercício anterior.

Situação: atendida.

E.4) Ressalva: inexistência de mecanismos que possam prover confiabilidade e segurança na escrituração contábil da baixa de bens quando de sua alienação, devido à divergência de valor e ao registro em momentos diferenciados.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que promova, em conjunto com as setoriais contábeis dos ministérios, análise para ajuste das rotinas contábeis, se for o caso, e procedimentos de orientação e acompanhamento junto às unidades gestoras quanto à correta e tempestiva contabilização de baixa de valores de bens móveis quando alienados.

Comentários: a STN informa que criou no Siafi eventos e situações que permitem o acompanhamento e registro dos diversos momentos de reconhecimento. Acrescenta que estão

orientando as setoriais contábeis a efetuarem os registros de forma tempestiva e que a macrofunção sobre o assunto no manual Siafi (código 02.11.35) foi atualizada incluindo a orientação sobre o roteiro a ser seguido em caso de venda de bens.

Considera-se que as providências tomadas pelo órgão central de contabilidade são condizentes para o saneamento da questão e estão em conformidade com sua capacidade de ação.

Situação: atendida.

E.5) Ressalvas:

a) deficiência no planejamento das metas físicas e financeiras das ações, evidenciada pela baixa correlação entre a execução física e orçamentária;

b) exclusão, nas demonstrações contábeis consolidadas, das entidades Funai – Patrimônio Indígena, Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil, todas pertencentes à União, o que gerou subavaliação do patrimônio apresentado na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2007;

c) exclusão, nas demonstrações contábeis consolidadas, do órgão 25.280 Banco Central, que registra o patrimônio referente às atividades desempenhadas pela autoridade monetária;

d) subavaliação do patrimônio da União apresentado nas demonstrações contábeis consolidadas devido à ausência dos valores registrados nos fundos do setor elétrico, que têm suas gestões sob a responsabilidade da Eletrobrás e cujo saldo financeiro atingiu a cifra de R$ 5,8 bilhões ao final de 2007.

Recomendação*:* à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que faça refletir nas demonstrações contábeis consolidadas, o patrimônio da União em sua plenitude, inclusive os saldos e movimentos dos Fundos do Setor Elétrico, que têm sua gestão sob a responsabilidade da Eletrobrás, bem como o órgão 25.280 – Banco Central do Brasil (Bacen) – no desempenho de seu papel de autoridade monetária, assim como a Fundação Habitacional do Exército – FHE, a Caixa de Construção de Casas do Pessoal da Marinha do Brasil e a Funai – Patrimônio Indígena.

Comentários: a STN informa que os saldos da Funai-Patrimônio Indígena, da Fundação Habitacional do Exército, da Caixa de Construção de Casas para o Pessoal da Marinha do Brasil e do Banco Central do Brasil foram devidamente integrados ao Siafi em 2008. Quanto aos Fundos do Setor Elétrico, os mesmos passarão a ter seus dados integrados no Siafi a partir de janeiro de 2009. Para isso será criado um órgão de integração vinculado ao Ministério das Minas e Energia.

O Balanço Geral da União de 2008 não apresenta nenhuma demonstração financeira consolidada que integre os valores das três primeiras entidades. Quanto ao Bacen, foi registrado no Siafi, integrando as demonstrações financeiras consolidadas da União, os valores relativos ao resultado de 2007.

Situação: parcialmente atendida.

E.6) Ressalva: inexistência de registro (apropriação no passivo do Tesouro Nacional) no valor de R$ 17,3 bilhões referente ao resultado negativo apurado pelo Banco Central do Brasil em

2007, contrariando o disposto nos arts. 83, 85, 87 e 89 da Lei nº 4.320/1964 e no art. 7º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que aproprie no passivo do Tesouro Nacional o valor de R$ 17,3 bilhões referente ao resultado negativo apurado pelo Banco Central do Brasil – Bacen em 2007 e ainda não repassado à autarquia, mas que já constitui obrigação líquida e certa do Tesouro Nacional, bem como corrija o procedimento de forma que as obrigações com o Banco Central sejam apropriadas tempestivamente.

Comentários: quanto ao resultado de 2007, a STN efetuou os lançamentos contábeis no Siafi relativos à apropriação e repasse ao Bacen (2008NL001143 e 2008NL001144) e o resultado deficitário do Bacen relativo ao segundo semestre de 2008, de R$ 10,1 bilhões, foi tempestivamente lançado (2008NL2873). O resultado superavitário dos custos das reservas em 2008, de R$ 151 bilhões, também foi registrado tempestivamente (2008NL002854).

Situação: atendida.

E.7) Ressalva: ausência de registro das receitas vinculadas aos fundos da administração indireta, a exemplo do que ocorre com o do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, o que viola os princípios da entidade, da evidenciação e da transparência, o inciso III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000, os arts. 73 e 100 da Lei nº 4.320/1964, e respectivas legislações específicas (no caso do Fust, o inciso II do art. 6 e art. 11, da Lei nº 9.998/2000, e inciso XXII do art. 16 do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, aprovado pelo Decreto nº 2.338/1997).

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que registre na contabilidade dos fundos da administração indireta as receitas vinculadas a esses fundos, em atendimento ao inciso III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000, aos arts. 73 e 100 da Lei nº 4.320/1964, e à legislação específica.

Comentários: em 2008, os valores das receitas orçamentárias vinculadas aos fundos especiais foram devidamente registrados em seus respectivos órgãos no Siafi e evidenciados nos respectivos balanços orçamentários.

Situação: atendida.

E.8) Ressalva: apuração incorreta no encerramento do exercício, em diversos órgãos da União, de valores financeiros diferidos e a receber que totalizaram R$ 24,1 bilhões, o que gera variações patrimoniais inexistentes e afeta significativamente o resultado patrimonial de alguns órgãos.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que providencie o ajuste, em 2008, dos impactos dos registros incorretos efetuados no encerramento do exercício anterior, relativos à apuração de valores financeiros diferidos e a receber, e implante no Siafi rotinas que permitam os ajustes necessários antes do encerramento de cada exercício.

Comentários: a STN informa que foram feitos os ajustes referentes aos lançamentos incorretos de 2007 e que em 2008 foi implantado no Siafi mecanismo para conferência dos resultados obtidos na

apuração dos valores financeiros diferidos e a receber antes dos registros contábeis serem gerados no Siafi.

Situação: atendida.

E.9) Ressalva: ausência de menção a mudanças de interpretação que afetaram os valores dos demonstrativos e à existência de apurações incorretas no encerramento do exercício.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que inclua, nas notas explicativas, informações sobre mudanças de interpretação que alterem os valores apresentados nos demonstrativos e incorreções verificadas no sistema, tais como as ocorridas no encerramento do exercício de 2007.

Comentários: no Balanço Geral da União de 2008 foi apresentado Notas Explicativas às demonstrações financeiras em relação a diversos aspectos, entretanto constatou-se a ausência de explanações importantes para a adequada compreensão das informações: mudanças de critérios na elaboração dos demonstrativos contábeis; ajustes em valores relevantes, como o efetuado pelo INSS, no valor de R$ 158 bilhões; variações substanciais de saldos contábeis; relação dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundos que compõem os demonstrativos consolidados; informações sobre criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgãos e entidades; ausência de menção à mudanças de interpretação que afetaram os valores dos demonstrativos e à existência de apurações incorretas no encerramento do exercício.

Situação: parcialmente atendida.

E.10) Ressalva: inconsistências na contabilização das receitas e despesas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que gera divergência de valores entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que providencie a compatibilização entre as receitas e despesas decorrentes de operações entre órgãos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Comentários: informa a STN que a Coordenação-Geral de Contabilidade tem feito esforços para a compatibilização de tais valores e que foram feitas correções de rotinas contábeis em 2008 e que em 2009 continuarão efetuando gestões visando ao pleno cumprimento desta recomendação. No Balanço Geral da União de 2008 a diferença persiste.

Situação: em atendimento.

E.11) Ressalva: inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

***Recomendação*:** ao Poder Executivo 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: a Portaria Interministerial nº 945, de 26 de outubro de 2005, instituiu a Comissão Interministerial de Custos composta por servidores dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, da Fazenda – MF e da Controladoria-Geral da União – CGU, com o objetivo de elaborar estudos e propor diretrizes, métodos e procedimentos para subsidiar a implantação de

Sistemas de Custos na Administração Pública Federal. Em 29 de agosto de 2006, o Memorando nº 240/SOF/MP encaminhou o Relatório Final da Comissão Interministerial ao Assessor Especial de Controle Interno do MP, em atenção ao Ofício nº 245/TCU/SEMAG-1DT, de 24 de agosto de 2006. O documento *Sistemas de Informações de Custos no Governo Federal – Orientações para o Desenvolvimento e Implantação de Metodologias e Sistemas de Geração e Emprego de Informações de Custos no Governo Federal* elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP teve por finalidade consolidar os estudos realizados pela Câmara Técnica da Qualidade do Gasto – CTQG ao longo de 2008. Pretende-se que este documento atenda aos requisitos necessários para a avaliação de conveniência e oportunidade da contratação de serviços de consultoria necessários ao desenvolvimento de um projeto de implementação de sistema de custos no governo federal. Em 2009 foi formalizada Representação no âmbito do TCU (TC-004.691/2009-0) a fim de avaliar a questão.

***Situação**:* em implementação**.**

F) Adequações de sistemas

Recomendação: ao Ministério do Meio Ambiente – MMA e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda que providenciem a criação do órgão Serviço Florestal Brasileiro no Siafi, conforme Lei nº 11.284/2006, de modo a abranger todas as unidades gestoras que atualmente executam as dotações destinadas ao Serviço Florestal Brasileiro.

***Comentários**:* em 2008, foi criado no Siafi o órgão 44208 – Serviço Florestal Brasileiro.

***Situação**:* atendida.

G) Restos a pagar

G.1) Ressalvas:

a) manutenção no Siafi de valores concernentes a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores a 2005, sem prazo de validade prorrogado, o que contraria o Decreto nº 93.872/1986;

b) realização de despesa a título de restos a pagar não-processados, embora estes não se encontrassem mais vigentes.

Recomendação: à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, órgão central do sistema de contabilidade federal, que: em caso de necessidade de prorrogação do prazo de vigência de restos a pagar, processados ou não-processados, adote as providências cabíveis com vistas à edição do competente decreto, tendo em vista o disposto no Decreto nº 93.872/1986.

Comentários: foram publicados no Diário Oficial da União, prorrogando o prazo de validade dos restos a pagar não-processados inscritos nos exercícios de 2005 e 2006, o Decreto nº 6.331, de 28 de dezembro de 2007, até 30/6/2008; o Decreto nº 6.492, de 27 de junho de 2008, prorrogando até 31/10/2008 e o de nº 6.625, de 31 de outubro de 2008, até 31/3/2009, bem como, o Decreto nº 6.708, de 23 de dezembro de 2008, que prorrogou até 30/12/2009, os restos a pagar não-processados, inscritos no exercício financeiro de 2007.

No entanto, conforme se consigna no item 3.3.3 deste Relatório, observa-se a existência de saldos de restos a pagar não processados inscritos em 2004 sem instrumento legal que tenha estendido sua validade até 2008. Em resposta à recomendação em tela, foi disponibilizada pela CGU (Ofício nº 9.387/2009/GSCON/SFC/CGU/PR, de 2/4/2009) a informação de que estes valores foram cancelados no Siafi em 12/2/2009. Não obstante o expediente adotado, houve, no decorrer de 2008, pagamento de despesas à conta de restos a pagar não vigentes por parte do Ministério da Integração Nacional – MI, o que desrespeita as normas vigentes.

Ademais é importante ressaltar que o referido cancelamento ocorreu quase um mês e meio após o término de 2008. O procedimento de cancelamento de restos a pagar, entretanto, deveria ser realizado de forma concomitante ao término de sua vigência, já que a permanência de tais saldos pode contribuir para realização de despesas sem dotação, conforme constatado em 2008.

De forma adicional, é registrado na Prestação de Contas da Presidência da Republica que o já citado Decreto nº 6.708, de 2008, deu nova redação ao § 1º, art. 68, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que assim passa a dispor:

> *"A inscrição de restos a pagar relativa às despesas não processadas terá validade até 31 de dezembro do ano subseqüente."*

A redação anterior do referido artigo informava que a inscrição de restos a pagar, relativa a despesas processadas ou não, teria validade até 31 de dezembro do ano subseqüente. Atualmente, portanto, não há norma que discipline a validade dos restos a pagar processados.

A edição de decretos alterando a validade dos restos a pagar dentro do prazo de vigência dos mesmos vem sendo utilizada pelo Poder Executivo, mormente no que toca aos restos a pagar não processados. No entanto, não há razão para se dispensar os restos a pagar processados de igual procedimento. Não se trata de negar a certeza e liquidez de que se reveste a dívida proveniente dos restos a pagar processados, e sim de se conferir clareza e transparência aos procedimentos. Cumpre lembrar que, mesmo após o cancelamento dos restos a pagar, sejam eles processados ou não, subsiste o direito do credor, cujo crédito poderá ser pago à conta de despesas de exercícios anteriores, como se depreende do art. 37 da Lei nº 4.320/1964:

> *"Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica."*

Ademais é importante consignar que a lei orçamentária, em razão de determinação constitucional, é anual, e que a prorrogação da vigência de restos a pagar por mais de um exercício financeiro tem contribuído para instituição de verdadeiros orçamentos plurianuais. Neste contexto, a alteração promovida no Decreto 93.872/1964 não pode ser considerada positiva.

Situação: parcialmente atendida

G.2) Ressalva: manutenção de volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2007, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes.

Recomendação: aos Ministérios da Fazenda – MF e do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que adotem as providências cabíveis com vistas ao cumprimento das disposições constantes do parágrafo 1º do art. 14 do Decreto nº 6.046/2007, em outros exercícios financeiros, de forma a evitar a inscrição em restos a pagar não-processados de valores que não representem obrigação para o ente, pendente ou não de implemento de condição.

***Comentários*:** o Poder Executivo fez constar do Decreto nº 6.752, de 28 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2009, dispositivo semelhante ao parágrafo 1º do art. 14 do Decreto nº 6.046/2007, determinando que os empenhos fiquem limitados às despesas cujos contratos, convênios ou instrumentos congêneres possam ser formalizados até 31 de dezembro de 2009. Nada obstante, não houve similar regra para o exercício financeiro de 2008. Salienta-se que o volume de restos a pagar não processados inscritos ao final de 2008 foi 8% superior ao observado em 2007, conforme consta do item 3.3.5 deste Relatório.

Por seu turno a Secretaria de Orçamento Federal – SOF registra que, em relação à execução orçamentária e à inscrição de despesas em Restos a Pagar, a legislação existente, especialmente a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e os decretos anuais de programação orçamentária e financeira são os instrumentos adequados e que devem pautar os atos de gestão dos agentes públicos.

***Situação*:** parcialmente atendida.

H) Parcelamento de Créditos

Ressalva: ausência de classificação e contabilização dos recursos arrecadados com tributos referentes aos créditos do parcelamento instituído pela Medida Provisória nº 303, de 29/6/2006, no montante de R$ 411,4 milhões.

Recomendação: à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ambas do Ministério da Fazenda, que promovam a correta contabilização e classificação dos recursos arrecadados no âmbito do parcelamento instituído pela Medida Provisória nº 303/2006, no montante de R$ 411,4 milhões, de modo a assegurar a devida destinação constitucional e legal, com os respectivos acréscimos legais

Comentários: A RFB informa que remanesce a quantia de R$ 13.692.003,53 (treze milhões, seiscentos e noventa e dois mil, três reais e cinqüenta e três centavos), ou seja, 0,41% do montante, ainda se encontra pendente de distribuição dos recursos do PAEX. A RFB informa ainda que há necessidade de construção de um perfil específico de distribuição e de um sistema satélite de decomposição dos valores a serem repartidos entre as diversas parcelas que compõem o código de receita de pagamento unificado do PAEX 6 meses (código 1919).

Situação: em atendimento.

I) Benefícios Financeiros e Creditícios

I.1) Recomendação: ao Ministério da Fazenda – MF que adote medidas para assegurar agilidade na implementação de módulo referente ao setor agrário no Sistema de Administração da Dívida Pública para registrar informações sobre os mutuários beneficiados pela securitização agrícola.

Comentários: em que pese o esforço da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF em processar gradativamente o fluxo das operações financeiras relativas às parcelas anuais da dívida dos mutuários da securitização agrícola, o cadastro das informações sobre os mutuários beneficiados pela securitização agrícola ainda se encontra em fase de produção, desde 1998, não informando o prazo para conclusão dos trabalhos.

Situação: não atendida.

I.2) Recomendação: à Secretaria de Política Econômica – SPE do Ministério da Fazenda que revise a metodologia de cálculo, constante da Portaria MF nº 379/2006, dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, em especial aquela referente aos fundos constitucionais.

Comentários: por intermédio do Ofício nº 78/SPE-MF, de 31/3/2009, a Secretaria de Políticas Econômicas informou ao TCU a publicação da Portaria nº 130/MF, de 10/3/2009. A referida portaria substitui todo o anexo da Portaria nº 379, trazendo a revisão da metodologia de cálculo utilizada pela SPE para a elaboração do demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios Regionalizados.

Situação: atendida.

I.3) Recomendação: ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Caixa Econômica Federal – Caixa, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Banco da Amazônia – Basa e Banco do Brasil – BB que forneçam anualmente à Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda informações sobre concessão de benefícios creditícios e financeiros desdobradas por região, de modo a dar cumprimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

Comentários: a Secretaria de Política Econômica – SPE do Ministério da Fazenda, por meio do Ofício nº 78, de 31.03.2009, encaminhou ao Tribunal demonstrativo, contendo os valores dos benefícios financeiros e creditícios relativos ao exercício de 2008, distribuídos por região do país, obtidos junto aos bancos federais, cujo valor foi de R$ 22,77 bilhões. Desse montante, cerca de R$ 2,79 bilhões referem-se aos recursos não regionalizados, ou seja, 12,25% dos subsídios financeiros e creditícios ainda se encontram sem o completo atendimento ao comando do art. 165, § 6º da Constituição Federal..

Situação: parcialmente atendida.

J) Renúncia de Receita

Recomendação: à Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social que informem nas próximas Contas do Governo da República os valores efetivamente renunciados das contribuições previdenciárias nos últimos três exercícios, inclusive daquele objeto das contas em apreciação.

Comentários: a RFB, de fato, encaminhou ao Tribunal o montante de receitas previdenciárias dos exercícios anteriores a 2008, inclusive do ano citado para fins de subsidiar a elaboração do Relatório das Contas do Governo de 2008. Entretanto, os valores informados ainda são estimados, divergindo da solicitação quanto aos valores efetivos da renúncia, objeto da recomendação.

Situação: parcialmente atendida.

7.2 Conclusão sobre o Cumprimento das Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República

Constata-se que, das 29 recomendações feitas no relatório sobre as contas de governo de 2007, 10 foram atendidas plenamente, 9 atendidas parcialmente, 4 estão em processo de implementação e 6 não foram atendidas.

Finalizando, cumpre esclarecer que as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas da União no relatório sobre as contas do governo relativas ao exercício de 2007, 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

O relatório sobre as contas do Governo da República contém o resultado das análises efetuadas na gestão dos recursos da União em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira dos orçamentos públicos federais, bem assim com o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União nos documentos, balanços e demonstrativos contábeis encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com levantamentos e auditorias que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo Federal observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro de 2008, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvando-se, no entanto, os seguintes aspectos.

Ressalvas

Devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

I. inexistência de sistema de custos para avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;

II. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que determina a aplicação, na Região Centro Oeste, nos vinte e cinco anos subseqüentes à promulgação da carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

III. não observação das metas e prioridades fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA;

IV. graves deficiências nos dados que deveriam subsidiar a análise dos resultados dos programas e de suas ações, caracterizadas, entre outros pontos, pela ausência de registro dos índices alcançados em 524 (71%) indicadores de programas com apuração anual, na data prevista para fechamento do SIGPlan, bem como pela baixa correlação entre o alcance de metas físicas e financeiras das ações, a indicar falha de planejamento, o que compromete a identificação dos impactos gerados por boa parte da ação governamental;

V. ausência de registro, por parte do Ministério da Cultura – MinC, da localidade dos projetos culturais incentivados e utilização de segmentos culturais diversos dos elencados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991 para fins de enquadramento dos projetos culturais, sem a devida disciplina normativa;

VI. ausência de identificação do destino dos recursos aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos da Lei de Informática (Lei nº 8.387, de 30/12/1991);

VII. grande defasagem entre o ano-base de fruição da renúncia tributária decorrente da Lei de Informática e o prazo para recebimento e análise dos relatórios demonstrativos das empresas beneficiárias;

VIII. diferença entre os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, verificada nas gerências regionais da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, referente aos valores de imóveis de uso especial, afetando a confiabilidade dos números apresentados no Balanço Patrimonial da União;

IX. subavaliação do patrimônio da União, em razão da exclusão, das demonstrações contábeis consolidadas, das entidades Funai (Patrimônio Indígena), Fundação Habitacional do Exército, Caixa de Construções de Casa para o pessoal da Marinha do Brasil, além dos fundos do setor elétrico, que têm sua gestão sob a responsabilidade da Eletrobrás;

X. inconsistências na contabilização das receitas realizadas entre órgãos e entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, gerando valores divergentes entre as receitas e as despesas oriundas dessas operações;

XI. procedimentos contábeis inconsistentes ou inadequados que afetam negativamente o objetivo da evidenciação das demonstrações financeiras:

a) agrupamento de vultosos valores nas contas "Outros créditos em circulação" do Ativo Não Financeiro, "Outras compensações" do Ativo Compensado e "Compensações diversas" do Passivo Compensado, no Balanço Patrimonial, de forma prejudicial à qualidade da evidenciação da informação contábil;

b) subavaliação do Ativo não financeiro e do Passivo não financeiro do Balanço Patrimonial consolidado em R$ 339 bilhões, devido à apresentação das contas retificadoras "Recursos a Receber para Pagamento de RP" e "Recursos a liberar para pagamento de RP";

c) contabilização das contas retificadoras de recursos a receber e a liberar para pagamento de RP em grupo distinto da conta a que retifica, deturpando a utilidade da informação do grupo do Balanço Patrimonial em que consta a conta retificadora;

d) ausência de explanações em notas explicativas sobre:

- mudanças de critérios na elaboração dos demonstrativos contábeis;
- ajustes em valores relevantes, como o efetuado pelo INSS, no valor de R$ 158 bilhões;
- variações substanciais de saldos contábeis;
- relação dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundos que compõem os demonstrativos consolidados;
- informações sobre criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgãos e entidades;
- ausência de menção à mudanças de interpretação que afetaram os valores dos demonstrativos e à existência de apurações incorretas no encerramento do exercício.

e) utilização indevida da nomenclatura receitas e despesas extra-orçamentárias nas Demonstrações de Variações Patrimoniais, onde deveriam constar variações ativas e passivas independentes do orçamento;

f) ausência no Balanço Geral da União dos Balanços Orçamentários para os tipos de administração "Indireta (exceto Fundos)" e "Fundos (Indireta);

g) utilização de procedimentos inadequados de consolidação de balanços patrimoniais, em especial no que se refere à falta de eliminação nos balanços de duplicidades relacionadas a obrigações tributárias e encargos sociais a recolher, quando o favorecido é órgão/entidade considerada na consolidação, e a rubricas de direitos e obrigações decorrentes de transações que envolvem entidades abrangidas na consolidação;

h) existência de diferenças entre os valores de receitas orçamentárias do Balanço Orçamentário dos Fundos (Direta) e do Balanço Financeiro e Demonstração de Variações Patrimoniais respectivo;

i) existência 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, gerando desarmonia entre as demonstrações e possíveis equívocos de análise e interpretação das informações;

j) não integração no Siafi do resultado do Banco Central, órgão 25.280, que registra o patrimônio referente às atividades desempenhadas pela autoridade monetária, sem menção nas notas explicativas;

k) manutenção de saldos patrimoniais de entidades extintas ou liquidadas.

XII. 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 quanto 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 entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, contrariando a própria concepção do plano de contas único da União;

XIII. manutenção de volume expressivo de restos a pagar não-processados, inscritos ou revalidados no exercício de 2008, o que compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes;

XIV. manutenção no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi de valores concernentes a restos a pagar não-processados inscritos em exercícios anteriores a 2005, sem prazo de validade prorrogado, o que contraria o Decreto nº 93.872/1986;

XV. ausência de evidenciação nas estatísticas fiscais oficiais divulgadas pelo Banco Central do Brasil:

a) dos valores da Dívida Fiscal Líquida da União (Governo Federal, Banco Central e Empresas Estatais Federais), em prejuízo à análise desta em face do endividamento público, e;

b) do montante dos títulos públicos emitidos para constituição do Fundo Soberano do Brasil – FSB.

Recomendações

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

I. ao Poder Executivo 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;

II. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que adote as providências cabíveis para que o orçamento contemple o disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subseqüentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação;

III. ao Ministério da Integração Nacional – MI que aplique o mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste, em cumprimento ao disposto no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;

IV. à Secretaria de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda – MF e a setorial orçamentária do Ministério das Relações Exteriores – MRE, analise a possibilidade de instituição de mecanismos que corrijam as distorções geradas por alterações cambiais na execução orçamentária;

V. à Casa Civil da Presidência da República que se articule com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP no sentido de elaborar um plano de ação para fortalecer os sistemas de planejamento, avaliação, monitoramento e controle da Administração Pública;

VI. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, como órgão responsável pelo monitoramento, avaliação e revisão do Plano Plurianual – PPA, conforme dispõe o art. 1º, § 3º, do Decreto nº 6.601, de 10/10/2008, adote as providências cabíveis, inclusive junto aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento, no sentido de:

a) registrar no SIGPlan a despesa liquidada de acordo com o conceito da Lei nº 4.320/1964;

b) reduzir o volume de inconsistências entre as execuções orçamentária e física constatada nos registros do SIGPlan;

c) serem inseridas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan todas informações relativas aos indicadores dos programas, especialmente seus índices, com vistas a possibilitar análise do desempenho destes;

d) realizar análise das razões que levam à situação identificada quanto ao descasamento das execuções física e financeira e quanto à falta de informação relativa aos indicadores de programas;

VII. ao Ministério da Cultura – MinC, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar a utilização dos recursos renunciados pelos projetos culturais, que:

a) adote providências com vistas à viabilização em sistema próprio de registro que identifique a localidade dos projetos culturais incentivados;

b) promova, em conjunto com o Ministério da Fazenda – MF, estudos visando à contabilização das ações e recursos decorrentes das receitas renunciadas no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi;

c) estabeleça em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais contemplados no art. 18 da Lei nº 8.313/1991, para fins de enquadramento dos projetos culturais;

VIII. ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, considerando a necessidade de melhor acompanhar e controlar os recursos oriundos da contrapartida da Lei de Informática (Lei nº 8.387, de 30/12/1991):

a) que desenvolva, junto à Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, gestões no intuito de viabilizar a identificação da destinação dos recursos aplicados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos da Lei nº 8.387, de 30/12/1991 – Lei de Informática, possibilitando a discriminação dos projetos beneficiados pelos recursos e os montantes neles aplicados;

b) que promova estudos com vistas à adoção de providências para a redução do prazo de apresentação e análise dos relatórios demonstrativos das empresas beneficiárias da renúncia, considerando os óbices de ordem normativa e prática que concorrem para esse atraso;

IX. ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest que promova alterações nos demonstrativos que discriminam a abertura de créditos no âmbito do orçamento de investimento, de forma a que estes passem a contemplar colunas específicas para créditos extraordinários e para as alterações orçamentárias que não representem créditos adicionais;

X. aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa e das Minas e Energia – MME, supervisores das empresas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas, Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras e Transportadora Associada de Gás S.A. – TAG, para que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal;

XI. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, à Secretaria do Patrimônio da União – SPU e às unidades setoriais de contabilidade dos órgãos e entidades do Governo Federal que tomem providências a fim de eliminar as discrepâncias existentes entre os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet referentes aos imóveis de uso especial da União;

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:

a) faça refletir nas demonstrações contábeis consolidadas o patrimônio da União em sua plenitude, inclusive saldos e movimentos dos Fundos do Setor Elétrico, Fundação Habitacional do Exército, a Caixa de Construção de Casa do Pessoal da Marinha do Brasil e Funai-Patrimônio Indígena;

b) providencie a compatibilização entre as receitas decorrentes de operações entre órgãos ou entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;

c) estabeleça critério para o agrupamento de contas nos demonstrativos contábeis e detalhe os agrupamentos de contas (Ex.:"Outros Créditos em Circulação" e "Outras Compensações") em nível razoável de evidenciação;

d) deixe de efetuar rotinas de retificação em grupos de Ativo e de Passivo que prejudiquem a utilidade e a fidedignidade da informação em outros grupos do Balanço Patrimonial;

e) apresente em notas explicativas: quaisquer mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem impactadas por tais mudanças; casos em que as contas sofram variação anual substancial, com as respectivas justificativas; ajustes efetuados em valores relevantes, bem como, quadros com órgãos e entidades que compõem os demonstrativos consolidados, com informações sobre inclusão, exclusão, criação, extinção, liquidação ou incorporação de órgão e entidades;

f) apresente todos os demonstrativos devidos, referentes a todos os tipos de administração;

g) corrija a divergência de valores da receita orçamentária entre o balanço orçamentário e balanço financeiro e demonstração das variações patrimoniais dos fundos da administração direta;

h) faça constar nas notas explicativas justificativa no caso da não integração do resultado do Banco Central, órgão 25.280;

XIII. ao Banco Central do Brasil – Bacen, na qualidade de órgão responsável pelas estatísticas fiscais oficiais, que:

a) desdobre por esfera do governo as informações referentes à Dívida Fiscal Líquida do Setor Público;

b) evidencie nas estatísticas fiscais oficiais, em item específico, o montante de obrigações assumidas em favor do Fundo Soberano do Brasil – FSB;

XIV. à Setorial Contábil do Ministério da Fazenda, que efetue regularmente a integração do resultado do órgão 25.280 – Banco Central, e que, no caso da não integração, faça constar justificativa nas notas explicativas do BGU;

XV. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa; dos Transportes – MT; da Previdência Social – MPS e da Integração Nacional – MI, que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas, tomando as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

AUGUSTO NARDES
Relator

9

Parecer Prévio Sobre as Contas do Poder Executivo, Declarações de Voto e Pronunciamentos

ACÓRDÃO Nº 1228/2009 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.813/2009-2.

2. Grupo II – Classe VII – Assunto: Contas do Governo - Presidência da República.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgão/Entidade : não há.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2008, sob a responsabilidade do Exmo. Sr. Presidente da República,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, em aprovar o Parecer Prévio, na forma do texto anexo ao Voto.

10. Ata n° 22/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/6/2009 – Contas do Governo.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1228-22/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PODER EXECUTIVO

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, observando o disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal; e

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2008, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo previsto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;

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 impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, relativas ao exercício de 2008, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2008, bem como a emissão deste 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 2008, 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, atinentes ao exercício financeiro de 2008, 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 9 de junho de 2009

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AUGUSTO NARDES
Relator

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro

VALMIR CAMPELO
Ministro

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

AROLDO CEDRAZ
Ministro

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

JOSÉ JORGE
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores

Não poderia iniciar este Voto de outra forma, senão enaltecendo o Eminente Ministro Augusto Nardes pelo minudente trabalho apresentado, onde esquadrinha, com a propriedade que lhe é peculiar, as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2008, dando-se cumprimento a uma das mais elevadas missões conferidas a este Tribunal.

Estendo as exaltações a todos os servidores desta Casa que, direta ou indiretamente, prestaram o seu valoroso apoio na elaboração do trabalho ora apreciado por este Colegiado.

Mesmo tendo por irretocáveis as considerações realizadas por Sua Excelência, não me furtarei a destacar dois aspectos, os quais tenho como da mais alta relevância para a segurança das gerações futuras.

O primeiro deles está afeto ao padrão de qualidade do ensino hoje ofertado à população, fator determinante no desenvolvimento social e econômico do País, além de possuir garantia assegurada na Carta Constitucional de 1988.

Desafortunadamente, não se pode afirmar que o ensino hoje ministrado no Brasil seja notável por sua qualidade. Ao revés, existem indicadores que insistem em apontar para o contrário, em que pese o orçamento para a função educação ter praticamente dobrado no período de 2004 a 2008, conforme observado pelo Ministro Augusto Nardes em seu relatório.

O Programa Internacional de Avaliação de Alunos, realizado trienalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), vem insistentemente assinalando o mau desempenho dos alunos brasileiros.

Em suas últimas edições, onde participaram 43, 41 e 56 países, nossos alunos obtiveram as 39ª, 38ª e 49ª colocações, respectivamente, nas avaliações realizadas em Leitura. Nas avaliações de Matemática e Ciências figuraram por uma vez no antepenúltimo posto e por duas vezes na penúltima colocação.

Também os indicadores de qualidade desenvolvidos no âmbito do Ministério da Educação, a exemplo do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), não são animadores.

Esses sinalizadores apontam para a persistência de enorme passivo educacional, manifestado pelos angustiantes resultados do processo ensino-aprendizagem, que não está sendo saldado, apesar do aumento dos gastos públicos destinados à educação.

Pouco importa a magnitude dos investimentos se os resultados são medíocres. Tem razão a "Economist" quando disse, em recente reportagem, que *"a conquista do mundo – mesmo a pacífica e sem confrontos, como a que busca o Brasil – não virá para um país onde 45% dos chefes de famílias pobres têm menos de um ano de escolaridade"*.

Já em relação ao ensino superior, como bem enfatiza o Relator nesta ocasião, auditoria realizada por este Tribunal apontou que 34,6% dos cursos onde existe a concessão de bolsas de estudo por intermédio do ProUni não sofreram nenhuma avaliação. De outra forma, o Governo Central está pagando para 74.951 alunos frequentarem cursos de qualidade incerta.

A propósito dessa mencionada auditoria, chamou atenção a ausência de controles adequados por parte do MEC. Primeiro, nos processos de seleção dos candidatos ao ProUni e ao FIES, o que deu azo à concessão de bolsas e financiamentos indevidos a alguns estudantes. O outro diz respeito ao desconhecimento dos custos incorridos em decorrência da renúncia fiscal promovida ao amparo do ProUni, defendendo que o valor médio da bolsa de estudo concedida girava em torno de R$ 150,00. A auditoria, num cálculo conservador, chegou ao valor R$ 601,27 no ano de 2006, superior ao valor da mensalidade média calculado para o exercício de 2008, que foi de R$ 499,82.

Outro aspecto que destaco é o atinente aos inúmeros desafios pelos quais passa o setor de energia. Destaco três questões.

De acordo com os dados do Balanço Energético Nacional referente ao ano de 2008, divulgado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o aumento da geração de energia elétrica a partir de fontes não renováveis foi de 37,9%, enquanto a energia renovável sofreu queda de 1,5%. Como resultado, a matriz de energia elétrica brasileira ficou mais suja, caminhando no sentido inverso da política do governo de aumentar a participação das fontes renováveis no setor energético no país. Em 2005 foram contratados 244 MWmed de usinas a óleo combustível, passando para 532 MWmed em 2006, para 1.620 MWmed em 2007 e para 2.801 MWmed em 2008. Toda a energia negociada no quarto leilão de energia nova foi proveniente de usinas térmicas a óleo.

Num momento em que o mundo muda de postura frente ao meio ambiente e debate a necessidade de se reduzir o consumo de combustíveis fósseis, o governo pretende aumentar os investimentos em energia suja, e apresenta o novo Plano Decenal de Energia, que prevê que até 2017 deverão entrar em operação 40 novas usinas movidas a óleo combustível, mais caras e poluentes.

Esse avanço da geração em usinas termelétricas tem seu preço. Além de colocar todos os consumidores de energia elétrica sob a ameaça de uma explosão tarifária, caso essas térmicas a óleo sejam acionadas, o seu aumento na matriz elétrica brasileira representa um total retrocesso do ponto de vista ambiental. O próprio governo calcula que as emissões de gás carbônico para geração de energia por meio dessas usinas podem passar dos atuais 14 milhões de toneladas por ano para 39 milhões de toneladas em 2017.

Lembre-se que, em 2002, o governo brasileiro lançou o PROINFA - Programa de Incentivo às Fontes Renováveis de Energia na Geração de Eletricidade - tendo como objetivo estratégico a diversificação da matriz energética brasileira, aumentando a segurança no abastecimento, de forma sustentável, com a redução da emissão de gases de efeito estufa. A meta era colocar 144 usinas em operação até o final de 2006, distribuindo entre as fontes eólica, biomassa e PCHs, a implantação de 3.300 megawatts, o suficiente para abastecer cerca de 6,6 milhões de residências. Dificuldades de financiamento e mudanças de regras durante o percurso levaram o governo a adiar o prazo limite de início das operações para dezembro de 2008. Porém, dezenas desses projetos ainda não saíram do papel. Até setembro de 2008, apenas 52 empreendimentos haviam entrado em operação, com potência instalada de 1 274 megawatts - 39% da meta traçada inicialmente. Deve-se atentar para o relevo da matéria: as fontes alternativas renováveis são os principais vetores de atuação dos países no combate às mudanças climáticas provocadas pelo aquecimento global, intimamente ligadas à produção de energia oriunda de fontes mais limpas, não o contrário.

Ademais, é necessário aprofundar a discussão sobre o fim das concessões do setor elétrico. Em 2015, expiram as concessões de 18 usinas geradoras, 37 distribuidoras e 73 mil quilômetros de linhas de transmissão. Seja por nova licitação ou pela prorrogação dos contratos, a definição de regras é urgente. O Ministério de Minas de Energia, encarregado de apresentar solução para a questão até dezembro de 2008, ainda não concluiu os trabalhos. Tamanha incerteza gera dificuldades na obtenção de crédito pelos concessionários, pois os financiamentos ficam adstritos ao prazo remanescente das concessões, ou seja, apenas 6 anos. Nesse cenário, a tendência de qualquer concessionário é segurar os investimentos, com o risco de prejudicar a qualidade de prestação do serviço público.

Há ainda a indefinição do novo modelo regulatório a ser adotado na exploração do petróleo da camada pré-sal. O grupo de trabalho interministerial, responsável pela proposta de novo marco regulatório não cumpriu o prazo de 60 dias para a conclusão dos estudos, esgotado em setembro de 2008. A situação já se arrasta por quase dois anos. Sem segurança regulatória e legal, a Agência Nacional de Petróleo suspendeu os leilões de blocos de exploração com a participação de áreas do pré-sal, cujo aproveitamento encontra-se, portanto, paralisado.

Acreditamos que é na perspectiva de identificar distorções e indicar aprimoramentos que maximizem a eficiência do gasto público que este Tribunal de Contas tem a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Com essas breves considerações, expresso minha anuência à aprovação dos pareceres prévios submetidos ao descortino deste Tribunal, na forma encaminhada pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

JOSÉ JORGE

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
demais autoridades,
Senhoras e Senhores

Preliminarmente, registro meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Augusto Nardes, pela excelente qualidade do trabalho apresentado, estendendo meu elogio também à equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental e à assessoria do ilustre Relator.

A emissão do parecer prévio sobre as Contas do Governo é, notoriamente, uma das funções constitucionais mais importantes desta Casa, sendo exercida desde a Constituição de 1934, nos termos do artigo 102 daquela Carta Política.

A relevância dessa atribuição está igualmente evidenciada na Constituição de 1988, ao consigná-la, em seu artigo 71, como a primeira competência do Tribunal de Contas da União.

Entre as muitas vertentes da gestão governamental, muito bem abordadas no relatório ora apresentado pelo Relator, concentro minhas observações sobre a gestão da política para Educação.

Trata-se de ação governamental cuja importância estratégica para o desenvolvimento sustentável do País é reconhecida, de forma unânime, por todos os setores da sociedade. Não é por outra razão que a Constituição fixa, em seu artigo 205, que a Educação é "direito de todos e dever do Estado e da família".

Sintonizado com a relevância desse dever constitucional da sociedade e do estado, este Tribunal elegeu a Educação, com ênfase na universalização e na qualidade do ensino, como um dos Temas de Maior Significância para suas ações fiscalizadoras em 2008.

A redução das crônicas deficiências desse setor no Brasil tem sido considerada como um desafio pelo Governo. Com efeito, o Plano Plurianual 2008-2011 consigna como ação estratégica "ampliar substancialmente a escolaridade média da população brasileira, com ênfase na universalização do acesso e conclusão da educação básica".

De acordo com os números apresentados no relatório, esse esforço governamental foi mantido e, em alguns casos, incrementado, no exercício de 2008.

Percebem-se, com efeito, diversas evidências de que a função Educação tem recebido prioridade crescente do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 2008, foram autorizados R$ 30 bilhões em créditos orçamentários federais para a função Educação, dos quais 94% foram executados.

Esse valor corresponde a uma destinação de recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em percentual superior aos 18% da receita líquida fixados no art. 212 da Constituição. Em 2008, essa proporção foi de 18,90%, equivalente a R$ 19,1 bilhões, mantendo-se aproximadamente o mesmo percentual de aplicações verificado em 2007.

Ainda em relação às alocações de recursos nessa função governamental, destaco do relatório em apreço as seguintes informações que denotam o esforço do Governo para incrementar, ainda mais, as ações pertinentes à Educação no exercício de 2008, comparativamente a 2007.

O total de despesas realizadas na função Educação foi 16% superior ao verificado em 2007, percentual este bem maior que o incremento médio geral das despesas por função entre os dois exercícios, em nível de Governo Federal, que foi de 2,86%. Se considerarmos apenas as despesas no âmbito do Ministério da Educação, houve um crescimento de 15,45% em relação ao exercício de 2007.

Os investimentos na área também superaram os de 2007, verificando-se um acréscimo de 8,62%, igualmente superior ao acréscimo médio geral dos investimentos federais, que foi de 6,42%.

Considerada a série histórica desde 2004, as alocações de recursos para a função Educação aumentaram em expressivos 94%. As ações voltadas ao Ensino Superior, no período, vêm crescendo continuamente, atingindo 73% de acréscimo em suas alocações orçamentárias ao longo dos 4 anos da série.

Ainda segundo o relatório, até 2007, as outras subfunções receberam acréscimo de 183% em relação a 2004, com destaque para o Ensino Fundamental, cujo volume de recursos quadruplicou no período. A partir de 2008, a maioria desses recursos passou a ser classificada como Transferências para a Educação Básica. Todavia, esse fato não descaracteriza a tendência de priorizar as alocações de recursos nessa área.

Especificamente quanto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, verificou-se, em 2008, segundo o relatório, um incremento de 34% no montante de recursos a ele destinados. Em decorrência disso, é registrado que o valor anual mínimo por aluno passou de R$ 941,68, em 2007, para R$ 1.172,85, em 2008.

O Fundeb financia, hoje, toda a educação básica. Em 2007, foram 35,6 milhões de alunos beneficiados. Em 2008, foram 40,2 milhões de alunos, o que perfaz um aumento de 12,9%, em relação ao ano anterior. Para 2009, prevê-se continuar a ampliação da população alvo.

No tocante à gestão das instituições federais de ensino superior, alguns indicadores adotados por este Tribunal denotaram melhoria entre os exercícios de 2007 e 2008, podendo-se citar, a título de exemplo, o número de alunos por professor, que aumentou em 3,09%, o índice de qualificação do corpo docente, que melhorou 2,43%, e a taxa de sucesso na graduação, com 1,52% de acréscimo.

Nesse contexto, não posso deixar de mencionar, igualmente, alguns resultados que vêm sendo obtidos no âmbito do importante Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE. Criado em 2007, esse plano contempla 41 ações visando à melhoria da qualidade da educação, incluindo todas as fases desde o ensino fundamental até a pós-graduação.

O Programa Universidade para Todos – ProUni – e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES – merecem destaque. Conforme o relatório apresentado, o "ProUni possui, atualmente, 385 mil bolsistas ativos distribuídos em 1.449 Instituições de Ensino Superior – IES em todo o país, enquanto que o FIES apresenta 467,5 mil contratos de financiamento ativos, também distribuídos por Instituições de Ensino Superior em todo país."

No âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância –, criado em 2007, foram celebrados convênios com 440 municípios, para a construção de 447 escolas para educação infantil.

O Programa Caminho da Escola, também instituído em 2007, gerou a aquisição de 1.890 ônibus escolares com recursos da União e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, em favor de 1.040 municípios. Viabilizou, ainda, a aquisição de outros 597 ônibus por 264 municípios, com recursos próprios destes.

No Programa Nacional de Informática na Educação – Proinfo –, criado em 1997, foram adquiridos, em 2008, 26 mil laboratórios de informática e instaladas conexões de "banda-larga" com a *Internet* em 17.861 escolas.

O Programa Mais Educação (escola de tempo integral), surgido em 2007, beneficiou 1.409 escolas em 2008, com R$ 57,5 milhões em investimentos. Esse programa já atendeu cerca de 400 mil alunos do ensino fundamental, em 55 municípios de 25 estados e do Distrito Federal. Seu foco são os municípios com mais de 200 mil habitantes, regiões metropolitanas e capitais.

Outro programa que merece destaque é o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola – , voltado à implementação de ferramenta de planejamento das escolas, incluindo transferência de recursos para melhorias nas unidades. Em 2007, foram transferidos R$ 49,5 milhões para 1.894 escolas, ao passo que, em 2008, foram R$ 180 milhões para 7.875 escolas. Verifica-se, portanto, entre 2007 e 2008, um expressivo incremento de 263,63% e 315,78%, respectivamente, em termos de valores repassados e de escolas beneficiadas.

Também receberam significativo incremento, nos últimos anos, as ações para implementação de salas de recursos multifuncionais (com equipamentos voltados ao atendimento educacional especializado). Em 2007, foram adquiridas 625 salas. Em 2008, 4.300. Isso representa um acréscimo de 588%.

O Programa Brasil Alfabetizado atendeu, em 2008, 1,6 milhão de alfabetizandos.

Merecem registro, ainda, outros programas que têm merecido atenção do Governo, com ampliações de escopo e alocações de recursos crescentes nos últimos anos, a saber: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE –, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio – PNLEM (com entrega universalizada).

Outra ação de especial relevância é a construção de novas escolas técnicas federais, que tem recebido significativo impulso pelo atual governo. Esse tipo de iniciativa estatal começou em 1909, com a criação de 19 escolas de formação de artífices e aprendizes. Daquele período até 2002, ou seja, em 93 anos, foram construídas apenas 140 escolas técnicas no Brasil. De 2003 a 2008, porém, o Governo Federal ampliou esse número para mais de 200 unidades, prevendo alcançar, até 2010, a meta de 354 escolas técnicas, totalizando uma oferta de 500 mil vagas. Até o momento, foram entregues 75 novas escolas. A meta prevista para 2009 é mais 100 unidades e para 2010, mais 39, totalizando 214 novas escolas técnicas no período de 2003 a 2010.

A ampliação da rede de universidades federais também é evidente. Planeja-se a criação de mais quatro universidades novas e a transformação das seis faculdades federais em universidades, além da construção e/ou ampliação de 40 campi. Com esse processo de ampliação, estima-se gerar 125 mil novas matrículas em cinco anos, representando um aumento de 21,75% sobre o total de alunos.

Os avanços têm sido verificados, também, nas ações gerenciais de acompanhamento e controle das políticas públicas sob a responsabilidade do Ministério da Educação – MEC. Isso é exemplificado pela criação, pelo Ministério, do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças – Simec –, utilizado por doze órgãos da administração pública, além do próprio MEC.

Do exposto, reforço as palavras do nobre Relator, no sentido de ser possível "perceber claros sinais de avanço na educação no Brasil".

Nesse sentido, merecem destaque: o já mencionado aumento da participação da função Educação nos créditos orçamentários federais; a implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação – PDE, que, segundo o relatório em comento, possui "ações coordenadas e suporte de diagnósticos muito bem elaborados"; a continuidade dos investimentos em novas escolas técnicas e universidades, inclusive com o aumento nos quadros docentes; as ações de melhoria de infra-estrutura nas escolas; os programas de qualificação docente; o desenvolvimento do precitado Sistema Simec, que viabiliza o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da execução dos programas da área de Educação.

Essas ações, como bem assevera o Ex$^{mo.}$ Ministro Augusto Nardes, "representam importantes marcos que sinalizam para uma evolução da intervenção do Estado na Educação."

Com essas observações, endosso as propostas apresentadas pelo ilustre Relator, ratificando meus cumprimentos a Sua Excelência e a todos que colaboraram para esse valioso trabalho.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

RAIMUNDO CARREIRO

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente,

Senhor Relator,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral.

Inicialmente, registro meus cumprimentos ao ministro Augusto Nardes pelo relatório que acaba de apresentar. Graças ao estudo minucioso e abrangente do eminente relator, foi possível conhecer os principais resultados obtidos pelo Governo Federal no ano de 2008.

Tendo este trabalho como base, não há como deixar de acompanhar as conclusões e sugestões formuladas por Sua Excelência.

Contudo, o fato de haver sido responsável, no exercício em foco, pela lista de unidades jurisdicionadas em que estão incluídas as universidades federais e os centros federais de educação tecnológica, associado a meus anos de atividade docente, experiência que trago sempre em mim, gostaria de destacar alguns aspectos suscitados pelo ministro Augusto Nardes no tocante à função Educação.

Ressalto, em primeiro lugar, a auditoria efetuada no programa Universidade para Todos – Prouni e no Financiamento Estudantil – Fies, duas relevantes iniciativas para incentivar o ingresso e a permanência de alunos no ensino superior. Com esse trabalho, competentemente conduzido pelo Ministro José Jorge, foi possível apresentar propostas para aprimorar as estruturas de monitoramento, avaliação e controle daqueles programas.

Outra iniciativa, que esteve sob a regência do hoje emérito Ministro Guilherme Palmeira, que merece registro foi o monitoramento da auditoria anteriormente executada pelo Tribunal no programa de Formação e Valorização do Professor, que permitiu a detecção dos riscos existentes à sustentabilidade do sistema e formulou sugestões para aperfeiçoar a gestão e o acompanhamento das ações daquele programa.

A avaliação dos controles mantidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação acerca da regularidade e da efetividade da utilização dos recursos repassados a Estados e Municípios mediante convênios e transferências automáticas. Com isso, foi possível detectar a necessidade, apesar dos esforços já envidados pelo FNDE nesse sentido, de aperfeiçoamento daqueles controles, em especial no tocante aos resultados obtidos com a aplicação dos valores transferidos.

Menciono, ainda, fiscalização realizada por esta Corte, em que tive oportunidade de atuar, que avaliou o relacionamento entre as instituições federais de ensino superior e suas fundações de apoio. Tal estudo permitiu sistematizar os diversos problemas detectados naquele relacionamento, bem como oferecer sugestões que contribuirão para definir um novo e mais transparente marco jurídico para a questão, no qual as fundações poderão exercer seu papel de apoio ao desenvolvimento educacional, científico e institucional, sem prejuízo da necessária autonomia dessas instituições de ensino.

Igualmente digno de destaque foi o significativo incremento de 36% no montante de recursos alocados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, que permitiu um aumento de quase 25% no valor anual mínimo por aluno entre 2007 e 2008.

Este último e auspicioso fato revela a consciência do Governo Federal acerca da importância da função Educação para a redução de desigualdades sociais e regionais, para a aceleração do desenvolvimento do país e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Não basta, entretanto, aumentar o volume de recursos despendidos. É preciso, também, melhorar a gestão de tais recursos e ampliar a eficiência e a eficácia de sua utilização. Nesse sentido, creio ser indispensável que esta Corte continue a realizar auditorias operacionais na área educacional e, se possível, incremente a quantidade e a extensão de tais trabalhos.

São as observações que tinha a fazer.

Reitero meu apoio às conclusões e propostas do relator, cujo trabalho mais uma vez louvo. Registro também meus elogios à equipe técnica do ministro Augusto Nardes e às unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo que contribuíram para a elaboração da magnífica avaliação trazida a este Plenário, em especial à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

AROLDO CEDRAZ

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente
Senhores Ministros
Senhor Procurador-Geral
Autoridades presentes
Senhoras e senhores

Inicio meu voto cumprimentando o eminente relator, Ministro Augusto Nardes, e a equipe que o assessorou pela qualidade e riqueza metodológica do parecer, elaborado a partir de moderna estratégia de planejamento e de avançadas técnicas de auditoria.

A Resolução 185/2005 introduziu importante alteração no planejamento das fiscalizações do Tribunal, subordinando-o ao planejamento estratégico e às diretrizes aprovadas para subsidiar o exame das Contas do Governo da República.

Nesse modelo, o plano de fiscalização, elaborado pela presidência, resulta das propostas apresentadas pelas unidades técnicas, de levantamentos de auditoria e de ampla consulta aos relatores das listas de unidades jurisdicionadas.

O plano que vigeu entre abril de 2008 e março de 2009 consolidou a integração de três elementos essenciais para a atuação do Tribunal: a alocação da força de trabalho, as diretrizes para sua execução e, principalmente, a definição dos temas de maior significância para as ações de controle, identificados a partir de critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

A utilização dessa estratégia resultou na escolha, entre outras, da área de assistência social, e do tema Benefício de Prestação Continuada – BPC, para subsidiar a avaliação das presentes Contas.

Levantamentos de auditoria indicaram a importância em se fiscalizar esse programa, em razão, sobretudo, de sua materialidade e relevância social.

Não se desconhece que o quadro social brasileiro tem-se caracterizado pela expressiva desigualdade de renda e pela exclusão e marginalização de parcelas significativas da população, que não têm acesso ao mercado consumidor e ao mundo do trabalho.

Com coeficiente de Gini[1] em torno de 0,59, o Brasil situa-se entre os dez países com pior distribuição de renda. O índice brasileiro é melhor apenas que os registrados na Colômbia, Bolívia, Haiti e seis países da África Subsaariana.

No Brasil, a desigualdade na distribuição de renda permite que os dez por cento mais ricos se apropriem de metade da renda das famílias, enquanto a metade mais pobre da população recebe apenas dez por cento desse montante.

Essa cena impõe, ao Governo, a conjugação de esforços para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (CF, art. 3º, III).

Destaca-se, na política social brasileira, o Benefício de Prestação Continuada.

Criado em 1993 e operacionalizado a partir de 1996, consiste em transferência incondicional de renda a idosos – a partir de 65 anos de idade – e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida e o trabalho com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo.

O valor da transferência é equivalente a um salário mínimo mensal e independe de contribuições prévias para o sistema de seguridade social ou de contrapartida pelos beneficiários.

O benefício de prestação continuada é o segundo maior programa de transferência de renda brasileiro. Em 2008, foram investidos R$ 1,2 bilhão no atendimento de 2,9 milhões de beneficiários.

Avaliar programa desse porte não é tarefa fácil, mas o trabalho realizado pelo Tribunal, sob a liderança do Ministro Augusto Nardes, revelou, com fidedignidade, os acertos e oportunidades de melhoria da ação governamental.

A fiscalização utilizou avançado ferramental metodológico, integrando técnicas estatísticas e econométricas, comparação de dados de diferentes sistemas de informação, análise documental, entrevista e mapeamento de processos.

Destaco o uso pioneiro de informações oriundas de mais de uma dezena de bases de dados sócio-econômicos para medir a efetividade do programa em atender a seu público alvo, confrontadas a partir do uso intensivo de tecnologia da informação.

Utilizaram-se dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 (Pnad), do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), do Cadastro Nacional de Informações

[1] Coeficiente de Gini é um parâmetro internacionalmente usado para medir a concentração de renda. O coeficiente de Gini varia entre zero e um. Zero significaria, hipoteticamente, que todos os indivíduos teriam a mesma renda, e um mostraria que apenas um indivíduo teria toda a renda de uma sociedade. Ou seja, no caso desse índice, o ideal é caminhar em direção a zero, quanto mais próximo de zero, melhor é a distribuição da renda do país.

Sociais (Cnis), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e de diversas outras fontes.

O uso de método cientifico na seleção dos programas e na prospecção e análise dos dados proporcionou ao Tribunal e ao país completo diagnóstico dessa importante política pública.

Apesar de apenas 36% dos beneficiários atenderem integralmente ao critério de elegibilidade de renda – renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo –, o programa apresenta nível de focalização aceitável, uma vez que 67% dos beneficiários vivem em famílias com até meio salário mínimo de renda *per capita* e 90%, em famílias com renda *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo.

A estrita observância do critério de elegibilidade é prejudicada pelo fato de a maior parte dos beneficiários sobreviver do trabalho informal, com renda variável e incerta.

Além disso, o critério de família utilizado pelo programa não se enquadra no conceito de grupo familiar doméstico, utilizado em outras políticas públicas, e, por isso, não contabiliza todos os parentes e eventuais não-parentes agregados à família, a exemplo de irmãos e filhos maiores de 21 anos, sogros, avós e netos dos beneficiários.

Ainda assim, dois terços dos beneficiários possuem renda muito baixa, o que os posiciona abaixo da linha de pobreza.

A exclusão de beneficiários que não atendem fielmente ao critério de renda, mas que estão próximos a ele, é inviável, em razão da fragilidade sócio-econômica desse grupo e do elevado custo administrativo para se ter certeza que o beneficiário deve ser desligado do programa.

Por isso, o programa deve priorizar medidas de controle para os beneficiários com maior probabilidade de estarem mais distantes do critério de elegibilidade de renda. A auditoria classificou os erros de inclusão em três grupos: baixa, média e alta intensidade.

De baixa intensidade, o erro de inclusão de famílias com renda *per capita* entre um quarto e meio salário mínimo; de média intensidade, a inscrição de famílias com renda *per capita* entre meio e um salário mínimo; e de alta intensidade, o cadastramento de famílias com renda *per capita* maior que um salário mínimo.

As recomendações proferidas pelo Tribunal visam a enfrentar, prioritariamente, os erros de média e alta intensidade, que correspondem a aproximadamente 960 mil beneficiários.

Destaca-se, nesse grupo, a inscrição de aproximadamente 125 mil beneficiários em situação que, aparentemente, os afasta da condição de pobreza: 104 mil proprietários de veículos

automotores; 12 mil proprietários de imóveis rurais; 7.700 portadores de deficiência incapacitante com registro de emprego; e 1.400 sócios de empresas comerciais.

Também relevante a conclusão de que aproximadamente 840 mil pessoas elegíveis, segundo o critério de grupo familiar doméstico, não são atendidas pelo programa.

Esse cenário revela a necessidade de o programa: aperfeiçoar seus mecanismos de cadastramento e de revisão dos benefícios; adotar o critério de grupo familiar doméstico; excluir os beneficiários indevidamente inscritos; e admitir os elegíveis ainda não atendidos.

Somente assim, a política social pátria destinará melhor sorte aos Severinos, que, iguais em tudo na vida, morrem de "*morte igual, mesma morte severina: que é a morte de que se morre de velhice antes dos trinta, de emboscada antes dos vinte, de fome um pouco por dia*" (João Cabral de Melo Neto).

Com essas considerações, acompanho a íntegra do voto do Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras - Senhores,
Preclaro Relator.

O Tribunal de Contas da União reúne-se para desempenhar, pela septuagésima quarta vez, uma de suas mais importantes atribuições, que é a missão constitucional de apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República.

Parabenizo o eminente Ministro Augusto Nardes pelos brilhantes Relatório e Projeto de Parecer prévio que acabam de ser lidos, sem dúvida mais uma obra de inestimável valor para orientar a Administração Pública brasileira.

A percuciente análise acerca das contas do Governo da República, exercício de 2008, resulta de excelente labor de acompanhamento das ações governamentais e exame exaustivo de relatórios e demonstrativos contábeis em grande monta, que refletem a ação gerencial do Governo na administração do País.

Das relevantes questões abordadas no Relatório, destaco o Crescimento Econômico, a Carga Tributária, a Educação e a Seguridade Social. Já tive oportunidade de externar minha preocupação acerca desses temas, quando relatei as contas do Governo da República referentes ao exercício de 2005.

Na análise da conjuntura, a economia brasileira apresentou em 2008 o crescimento de 5,08% do PIB em relação ao exercício anterior. O relevante desenvolvimento econômico foi incentivado pelo mercado interno, com o consumo das famílias crescendo 5,4% nos quatro trimestres do ano; com o aumento das operações de crédito, da massa salarial e do rendimento médio mensal dos trabalhadores; e ainda com os investimentos empresariais no parque industrial, cuja taxa de crescimento atingiu 18,9% do PIB, a maior nos últimos nove anos.

A política fiscal registrou aumento dos gastos governamentais durante o exercício de 2008, mas a crescente arrecadação de tributos federais assegurou que as metas fiscais fossem atingidas. Em relação ao exercício de 2007, **o crescimento da arrecadação resultou principalmente do aumento da carga tributária em relação ao PIB**. Enquanto a arrecadação dos tributos federais incluída no cálculo da carga tributária obteve crescimento nominal de 15,56%, o PIB alcançou 12,93%.

O Relatório aponta que a carga tributária nacional manteve a trajetória ascendente, chegando ao final do exercício de 2008 a atingir 37,25% do PIB. Todavia, os dados do Balanço-Geral da União indicam que, no referido exercício, os recursos utilizados nas despesas com as Funções de Educação, de Saúde e de Segurança Pública atingiram, respectivamente: 2,24%, 3,98% e 0,52%.

No que se refere ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 com mais de R$ 500 bilhões a serem investidos em 4 anos, principalmente, em infra-estrutura, chamo a atenção para o fato de que dos R$ 17,6 bilhões destinados a investimentos do PAC no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social de 2008, R$ 16,1 bilhões foram empenhados, mas somente R$ 3,7 bilhões (20,2%) foram efetivamente pagos.

Em época de crise econômica mundial, com influência direta nos níveis de emprego, creio que o baixo percentual de execução do Programa no exercício de 2008 está a exigir a adoção de medidas que, desde logo, promovam uma efetiva aceleração do PAC.

Vejo com satisfação notícia, atualmente repercutida pela mídia, de que a referida aceleração já vem ocorrendo neste semestre, situação que certamente será melhor avaliada por esta Corte na análise das contas do exercício de 2009.

Outra questão que também me preocupa muito é a Educação. A falta de investimentos governamentais em nível apropriado é evidente. Em 2008, por exemplo, os dispêndios federais com a função representaram tão-somente 2,24% (R$ 28,2 bilhões) do total das despesas da União, no montante de R$ 1,25 trilhão. Acerca da manutenção e desenvolvimento do ensino, o mínimo de 18% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal foi atingido, com muito esforço. Precisamente R$ 19,1 bilhões, ou seja 18,90%.

O fato mostra que, como nos anos anteriores, a Educação não estava, como ainda não está, no topo da agenda dos governantes. Enquanto for tratada apenas como um mínimo constitucional a ser cumprido, dificilmente serão reduzidas as desigualdades sociais e solucionados os problemas a elas associados, a saber: elevado analfabetismo da população, qualidade insatisfatória da Educação Básica e desigualdade de acesso à educação profissional e superior de qualidade.

Investir em Educação é, a meu ver, a base para que a ordem e o progresso positivados em nossa Bandeira sejam atingidos plenamente.

Ministro Augusto Nardes, Vossa Excelência mostra com muita propriedade que, por força de Emenda Constitucional, foram desvinculados da arrecadação da Seguridade Social, somente em 2008, R$ 39,5 bilhões, fazendo com que o resultado positivo de R$ 7,9 bilhões, fosse convertido em resultado negativo de R$ 31,7 bilhões.

No período de 2004 a 2008 foram desvinculados da Seguridade Social R$ 175,4 bilhões, a saber: R$ 29,8 bilhões em 2004; R$ 33,2 bilhões em 2005; R$ 33,9 bilhões em 2006, R$ 39,0 bilhões em 2007 e R$ 39,5 bilhões em 2008. Se aplicados na área de Assistência Social, os recursos desvinculados permitiriam ampliar consideravelmente o universo da população atendida e o valor do benefício com o Programa Bolsa Família, por exemplo.

Tenho dito que a efetiva alocação de recursos públicos para as camadas menos favorecidas da sociedade e o controle do mérito dos gastos e da efetividade dos programas e projetos governamentais são instrumentos para o combate da desigualdade social. O caminho a perseguir, reitero nesta Declaração de Voto, é "Responsabilidade Fiscal" com "Responsabilidade Social". Acredito que com a edição de uma "Lei de Responsabilidade Social", já reivindicada por mim há muitos anos, poder-se-á harmonizar a administração dos recursos disponíveis com os legítimos interesses da coletividade.

Concluindo essas breves reflexões, renovo meus louvores ao Ministro Augusto Nardes pelo primoroso trabalho realizado, uma percuciente avaliação macroeconômica acerca de importantes e complexas questões nacionais, e VOTO pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio ora submetido à apreciação deste Plenário, na forma proposta pelo Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

VALMIR CAMPELO

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Demais autoridades,

O Tribunal de Contas da União nesta sessão solene cumpre com esmero a missão constitucional de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Rendo minhas homenagens ao insigne Relator, Ministro Augusto Nardes, pelo profícuo trabalho que ora submete a este Plenário, no qual analisa com perspicácia a atuação do Governo Federal, no exercício de 2008, nas esferas econômica, financeira, contábil, patrimonial e operacional. Saúdo, ainda, os servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental e a Assessoria do Ministro-Relator pela excelência na consecução de tão brilhante trabalho.

Dois temas abordados pelo Relator são de incontestável valor para o almejado desenvolvimento econômico nacional: os investimentos em infraestrutura e a previdência social. O primeiro, já não fosse essencial para a superação dos gargalos da produção nacional, ganha maior relevo como política fiscal contracíclica no contexto da atual crise econômica mundial. Quanto ao segundo, ganha relevo o desafio de alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial, notadamente diante do estreitamento da base da pirâmide etária e do envelhecimento populacional, objetivo que, se não atingido, implicará a redução da capacidade de investimentos futuros.

No exercício de 2007, a dotação total para investimentos foi da ordem de R$ 42 bilhões, sendo R$ 14,7 bilhões destinados ao PAC e R$ 27,3 bilhões a outros programas de investimentos. A dotação autorizada em 2008, com incremento de 13,8% em relação ao período anterior, foi de R$ 47,8 bilhões, sendo R$ 17,6 bilhões vinculados ao PAC e R$ 30,3 bilhões aos demais investimentos.

A despesa de investimentos empenhada em 2008 foi 6,4% superior ao exercício antecedente. Enquanto em 2007 se empenharam R$ 34 bilhões, em 2008 foram empenhados R$ 36,2 bilhões.

Não obstante os incrementos no orçamento e na despesa empenhada no exercício 2008, a despesa efetiva – pagamentos realizados e restos a pagar processados – sofreu decréscimo da ordem de 2%. Conquanto em 2007 a despesa efetiva tenha alcançado R$ 10 bilhões, a mesma despesa remontou a R$ 9,8 bilhões no exercício 2008. Tal fato decorreu da redução dos restos a pagar processados ou, em outras palavras, da redução da liquidação dos investimentos.

A diferença entre a despesa empenhada (R$ 36,2 bilhões) e a despesa efetivada (R$ 9,8 bilhões), ou seja, R$ 26,4 bilhões, constitui a inscrição de restos a pagar não-processados, despesa que deverá ser liquidada no transcorrer de 2009. Registre-se que, no exercício 2007, a inscrição em restos a pagar remontou a R$ 24 bilhões.

Em síntese, houve no exercício 2008, tal como no exercício anterior, uma execução efetiva de investimentos bastante aquém da dotação orçamentária, com uma redução da ordem de 2% da despesa efetiva – despesa paga e restos a pagar processados – em razão da sensível redução dos restos a pagar processados. Assim, o incremento da despesa empenhada refletiu principalmente no aumento de aproximadamente 10% dos restos a pagar não processados.

Do exposto, sobressai a conclusão de que as ações de curto prazo relacionadas ao investimento em infraestrutura precisam de ajustes de forma a dar efetividade ao orçamento de investimentos e, assim, superar os gargalos produtivos e a crise mundial, de tal sorte que possamos legar às gerações futuras um país em condições de enfrentar os desafios vindouros, inclusive o previdenciário.

Feitas essas breves considerações, passo a tratar do tema "Previdência Social".

Como é de conhecimento de Vossas Excelências, o sistema previdenciário brasileiro é formado pelos Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar. Merecem destaque os dois primeiros, em virtude da materialidade dos recursos envolvidos e do impacto sobre a despesa corrente e as contas públicas.

No sistema previdenciário brasileiro, o trabalhador ativo contribui para custear os benefícios das gerações passadas e não para sua própria aposentadoria. Nesse contexto, a redução da base da pirâmide etária e o envelhecimento populacional tornam o déficit previdenciário um desafio ainda maior para o País, na medida em que, a cada geração, menor será o número de contribuintes e maior o de beneficiários.

O resultado da previdência social manteve-se negativo, tanto no regime geral (RGPS) quanto no regime próprio (RPPS).

No RGPS, houve uma mitigação do déficit de R$ 38 bilhões, em 2007, para R$ 33,9 bilhões em 2008, representando uma redução da ordem de 10,7%. Segundo o Informe de Previdência Social, a maior fração do déficit originou-se do setor rural. Enquanto na área urbana a arrecadação líquida cobriu 99,2% do total de benefícios pagos em 2008, na área rural essa relação foi de 12,4%. Estes resultados mostram que há uma tendência de equilíbrio entre receita e despesa na área urbana. Já a necessidade de financiamento extremamente alta no meio rural é consequência da política de

inclusão previdenciária destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

O regime próprio (RPPS) apresentou, em 2008, déficit de R$ 42,2 bilhões contra R$ 37,4 bilhões verificado em 2007, gerando um aumento do déficit da ordem de 12,9%. No RPPS, sobreleva o déficit referente ao pessoal militar, cujas receitas representam 10% das receitas totais e as despesas equivalem a 34,1% do total arrecadado, gerando um déficit de R$ 18,4 bilhões, que corresponde a 44% do resultado negativo do RPPS.

Não se pode olvidar, por fim, que, com o advento da Lei nº 8.112/1990, cerca de 650 mil servidores celetistas foram transformados em estatutários, com direito à aposentadoria integral custeada pelo Tesouro Nacional. Contudo, não houve, ainda, o acerto de contas integral entre o RGPS e o RPPS da União, fato que amplia o déficit do regime estatutário.

A EC 41/2003 representou relevante remédio para contenção do déficit do RPPS - principalmente em razão do aumento da contribuição "patronal". Ademais, a contribuição dos inativos foi decisiva para a redução do déficit, que se estabilizou na faixa de 60%. Não obstante, a quebra da paridade das aposentadorias prevista na EC 41/2003, bem assim a regra de cálculo dos proventos de aposentadoria de acordo com a média das remunerações utilizadas como base para o recolhimento da contribuição previdenciária, ainda deverão apresentar seus efeitos a médio prazo, razão pela qual se espera redução na despesa com benefícios decorrente da substituição dos benefícios antigos por outros concedidos com base na Emenda Constitucional.

Feitas essas breves ponderações, renovo minhas congratulações ao Ministro Augusto Nardes pelo excelente trabalho realizado e VOTO pela aprovação do Projeto de Parecer Prévio ora submetido a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de junho de 2009.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

DISCURSO PROFERIDO PELO PROCURADOR-GERAL – APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA – 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente.
Excelentíssimos Senhores Ministros.
Senhoras e Senhores.

Este relevante momento se insere em mais amplo panorama do sistema de freios e contrapesos, previsto constitucionalmente, constituindo medida que antecede o julgamento das contas prestadas pelo Presidente da República, de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Exerce, portanto, o Tribunal de Contas da União uma de suas importantes competências estabelecidas pela Constituição Federal, ao apreciar as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2008, mediante a elaboração de parecer prévio.

Desde logo devo render homenagens a todos aqueles que dedicaram seus esforços para trazer ao Plenário da Corte de Contas trabalho de tal envergadura, oferecendo-nos, com riqueza de dados, visão crítica do desempenho do setor público. Dirijo-me, assim, ao Ministro Augusto Nardes, à sua equipe de assessores e à Secretaria de Macroavaliação Governamental dando-lhes meus cumprimentos pela excelência da peça produzida.

Diversos são os aspectos deste qualificado Relatório que eu poderia ressaltar, por abordarem, com acuidade, temas de tamanha importância no plano social e econômico, a exemplo das obras do Plano de Aceleração do Crescimento. Volto os meus olhos, porém, para assunto que há muito me sensibiliza: a Educação Brasileira.

Aliás, é motivo de contentamento o fato de o TCU ter escolhido os temas Educação e Assistência Social para figurar entre os Temas de Maior Significância – TMS para o ano de 2008, conferindo-lhes, portanto, acentuado realce.

A educação brasileira tem sido objeto de minha atenção há anos. Sobre ela discorri, em breves linhas, por ocasião da apreciação das contas do Chefe do Executivo relativas ao exercício de 1998, portanto há mais de dez anos.

Naquela oportunidade lembrava que o acesso à educação é, antes de tudo, o instrumento que possibilita, na prática, a igualdade de oportunidades, tendo estreita relação com a cidadania. Afinal, não há cidadão – ao menos na plenitude do termo – sem educação. Cidadão, em concreto, é o indivíduo educado para o exercício da cidadania, consciente de seus deveres e seus direitos no meio social.

Falava então do primeiro ano de implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e de alguns importantes resultados, embora ainda tímidos em face das agudas carências na aérea educacional.

Dez anos depois encontramo-nos em um cenário no qual houve a substituição do Fundef pelo Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de escopo mais abrangente, em ordem a alcançar toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental.

Naquele primeiro ano de operacionalização do antigo Fundo, o dispêndio mínimo por aluno foi estabelecido em R$ 315,00. Após uma década, o valor anual mínimo do Fundeb situou-se em R$ 1.172,85, revelando marcante elevação em termos nominais. As sucessivas e bem-vindas elevações exigem olhar atento e contínuo do TCU para verificar a qualidade de tais dispêndios.

Ressalte-se que em relação ao exercício anterior, de 2007, houve expressivo incremento no montante total dos recursos destinados ao Fundeb, da ordem de 34%.

Como se sabe, a valorização dos profissionais de educação é ponto essencial para a melhoria do Sistema e passa por remuneração digna e compatível, bem assim pela capacitação dos professores. Neste particular, merece registro as informações constantes no Relatório que evidenciam o substantivo aumento das dotações autorizadas no Orçamento Geral da União relativamente a algumas ações do Ministério da Educação, monitoradas pelo TCU, que financiam a formação de professores da rede pública de ensino que lecionam na educação básica. Entre 2005 e 2008 houve expressiva elevação da dotação, saltando de R$ 44 milhões para R$ 556 milhões.

E a previsão é de elevação contínua dos gastos na formação de professores, podendo chegar a R$ 1,8 bilhão em 2011, 39 vezes o alocado em 2005, conforme projeta o PPA 2008-2011. O ensino à distância recebe destaque nesse cenário, com o indicativo do MEC de instalação de 800 a 900 pólos de apoio à educação a distância, no ano de 2011.

A nota de preocupação decorre da constatação do TCU, em monitoramento, de risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de algumas falhas, o que exige aprimoramento na sistemática de acompanhamento de tais ações e melhoria na própria estrutura organizacional. É fundamental reduzir o risco de desperdício de recursos públicos e avaliar continuamente o efetivo retorno das medidas implementadas.

Com essas ligeiras considerações, cumprimento uma vez mais o Ministro Augusto Nardes e toda a equipe de servidores que estiveram sob a sua segura orientação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 09 de junho de 2009.

Lucas Rocha Furtado

Procurador-Geral

DISCURSO DO PRESIDENTE DO TCU NA SESSÃO DE APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA 2008

Ao encerrar esta sessão, reafirmo o que costumo mencionar a respeito da apreciação das contas do governo da República – a elaboração de parecer prévio é instrumento utilizado pelo Tribunal, anualmente, que solidifica os princípios republicanos, como o da independência dos Poderes e o da obrigação de prestar contas, e confere transparência à gestão, propiciando o exercício do controle social sobre os gastos públicos.

Com efeito, elaborar relatório e emitir parecer prévio sobre as contas do governo da República é uma das mais relevantes atribuições outorgadas ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal.

Neste ano, em particular, em que nos deparamos com um cenário de crise na economia mundial, iniciada já no exercício de 2008, o ato assume maior relevância.

Além de se dedicar à análise dos demonstrativos contábeis, ao acompanhamento das receitas e despesas orçamentárias, à verificação do alcance das metas fiscais e do cumprimento dos limites e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, como de praxe, o Tribunal debruçou-se na avaliação das ações governamentais adotadas para impulsionar o crescimento econômico e social do País.

Foram enfocados o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as ações relacionadas à eficiência na gestão pública, à educação e à assistência social, com especial ênfase nessas duas últimas áreas.

Neste ponto, registro meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Augusto Nardes, pela escolha dessas áreas para aprofundar seu exame, notadamente a da educação, da qual, como é do conhecimento geral, sou entusiasta e defensor. É que, a meu ver e conforme demonstram diversos estudos, o Brasil somente poderá alcançar um nível maior de desenvolvimento a partir de investimentos na qualidade e na universalização da educação de base.

Estendo meus cumprimentos aos Senhores Ministros e ao Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU pela seleção dos temas abordados e pelo brilhantismo das considerações feitas, bem como a todos os servidores deste Tribunal que laboraram nesta árdua, porém gratificante, tarefa de examinar as contas do governo da República.

Por fim, agradeço a todos os presentes e encerro esta Sessão com a certeza de que, pela septuagésima quarta vez, este Tribunal colabora com a nação brasileira na divulgação das contas do governo e na propositura de recomendações que objetivam concretizar a missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

TCU, em 9 de junho de 2009.

UBIRATAN AGUIAR

Presidente

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Macroavaliação Governamental

Adaptação Final

Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Capa

Pablo Frioli

Fotos da Capa

Médico - Elza Fiúza
Criança com bandeira do Brasil - Marcello Casal Jr
Tubulação para obra de saneamento - Gervásio Baptista
Linha de transmissão - naveen saxena (www.sxu.hu)
Crianças estudando - Valter Campanato
Plataforma petróleo - Divulgação Petrobras
Vacinação - Wilson Dias
Idosa acompanhada - Melodi T (www.sxu.hu)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Macroavaliação Governamental
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo II Sala 456
70.042-900 Brasília - DF
Fones (61) 3316 7766/7285/5030
Fax (61) 3316 7536

Ouvidoria do Tribunal de Contas da União
Fone 0800 644 1500

Impresso pela Sesap/Segedam

Negócio

Controle Externo de Administração Pública
e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos
públicos em benefício da sociedade

Visão

Ser instituição de excelência nos controles
e contribuir para o aperfeiçoamento da
Administração Pública