REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

SECRETARIA-GERAL DA MESA
2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA

RELATÓRIO E SUA SÍNTESE SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ACOMPANHADOS DOS VOTOS E DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EXERCÍCIO FINANCEIRO – 2011
(Aviso nº 13/2012-CN – nº 589-Seses-TCU-Plenário/2012,
do Presidente do Tribunal de Contas da União)

ANO LXVII – SUP. AO Nº 93 – QUINTA-FEIRA, 21 DE JUNHO DE 2012 – BRASÍLIA-DF

MESA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE
José Sarney - (PMDB-AP)
1º VICE-PRESIDENTE
Marta Suplicy - (PT-SP)
2º VICE-PRESIDENTE
Waldemir Moka - (PMDB-MS)(3,4)
1º SECRETÁRIO
Cícero Lucena - (PSDB-PB)
2º SECRETÁRIO
João Ribeiro - (PR-TO)[2]

3º SECRETÁRIO
João Vicente Claudino - (PTB-PI)
4º SECRETÁRIO
Ciro Nogueira - (PP-PI)

SUPLENTES DE SECRETÁRIO
1º - Casildo Maldaner - (PMDB-SC) (1,5,6,7)
2º - João Durval - (PDT-BA)
3º - Maria do Carmo Alves - (DEM-SE)
4º - Vanessa Grazziotin - (PC DO B-AM)

1. Em 29.03.2011, o Senador Gilvam Borges licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 29.03.11, conforme RQS nº 291/2011, deferido na sessão de 29.03.11.
2. Em 03.05.2011, o Senador João Ribeiro licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, pelo período de 3 de maio a 31 de agosto de 2011, conforme Requerimento nº 472/2011, aprovado na sessão de 03.05.11.
3. Em 08.11.2011, vago em virtude de o Senador Wilson Santiago ter deixado o mandato.
4. O Senador Waldemir Moka foi eleito 2º Vice-Presidente na sessão plenária do Senado Federal de 16.11.2011.
5. Em 28.11.2011, o Senador Gilvam Borges voltou ao exercício do mandato, tendo em vista o término de sua licença
6. Em 29.11.2011, vago em virtude de o Senador Gilvam Borges ter deixado o mandato.
7. O Senador Casildo Maldaner foi eleito 1º Suplente de Secretário na sessão plenária do Senado Federal de 08.12.2011.

LIDERANÇAS

Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PV) - 25

Líder
Renan Calheiros - PMDB

.....

Líder do PMDB - 19
Renan Calheiros
Vice-Líderes do PMDB
Vital do Rêgo
Romero Jucá (40)
Sérgio Souza (20)
Waldemir Moka
Ricardo Ferraço
Casildo Maldaner

Líder do PP - 5
Francisco Dornelles
Vice-Líder do PP
Ana Amélia (12)

Líder do PV - 1
Paulo Davim

Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PC DO B/PRB) - 25

Líder
Walter Pinheiro - PT (22,26)
Vice-Líderes
Acir Gurgacz
Lídice da Mata (29,39)
Inácio Arruda
Eduardo Lopes (37,45)

.....

Líder do PT - 13
Walter Pinheiro (22,26)
Vice-Líderes do PT
Wellington Dias (27)
Lindbergh Farias (23)
Ana Rita (28)
Anibal Diniz (25)

Líder do PDT - 5
Acir Gurgacz
Vice-Líder do PDT
Pedro Taques (21)

Líder do PSB - 4
Lídice da Mata (29,39)
Vice-Líder do PSB
Antonio Carlos Valadares (30)

Líder do PC DO B - 2
Inácio Arruda

Líder do PRB - 1
Eduardo Lopes (37,45)

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) - 14

Líder
Jayme Campos - DEM (24)
Vice-Líderes
Cyro Miranda (34)
Flexa Ribeiro (7,35)
Lúcia Vânia (31)
Mário Couto (32)
Paulo Bauer (6,33)

.....

Líder do PSDB - 10
Alvaro Dias
Vice-Líderes do PSDB
Aloysio Nunes Ferreira (5)
Paulo Bauer (6,33)
Flexa Ribeiro (7,35)

Líder do DEM - 4
José Agripino (2,10,14,43,46)
Vice-Líder do DEM
Jayme Campos (24)

Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC) - 13

Líder
Gim Argello - PTB
Vice-Líderes
Blairo Maggi (19)
Alfredo Nascimento (41)
João Vicente Claudino
Eduardo Amorim (17,47,48)

.....

Líder do PTB - 6
Gim Argello
Vice-Líderes do PTB
João Vicente Claudino
Mozarildo Cavalcanti

Líder do PR - 6
Blairo Maggi (19)
Vice-Líderes do PR
Alfredo Nascimento (41)
Vicentinho Alves (42)

Líder do PSC - 1
Eduardo Amorim (17,47,48)

Governo

Líder
Eduardo Braga - PMDB (38)
Vice-Líderes
Gim Argello
Benedito de Lira
Lídice da Mata (29,39)
Jorge Viana
Vital do Rêgo

PSD - 2

Líder
Kátia Abreu - PSD (11,13)
Vice-Líder
Sérgio Petecão

PSOL - 1

Líder
Randolfe Rodrigues - PSOL (18)

Notas:
1. Senadora Vanessa Grazziotin passou a exercer a Liderança do PCdoB entre os dias 6 e 11 de fevereiro do corrente, conforme o OF. GSINAR Nº 28/2011,lido na sessão do dia 7 de fevereiro de 2011.
2. Senador José Agripino exercerá a Liderança do Democratas até o dia 15 de março do corrente, conforme o OF. GLDEM Nº 5/2011, lido na sessão do dia 8 de fevereiro de 2011.
3. Senador Demóstenes Torres passou a exercer a Liderança do DEM entre os dias 1º e 3 de março do corrente, conforme o OF. GLDEM Nº 017/2011,lido na sessão do dia 1º de março de 2011.
4. Senador Demóstenes Torres é designado Líder do Partido, conforme o Ofício da Liderança dos Democratas, lido na sessão do dia 15 de março de 2011.
5. Senador Aloysio Nunes Ferreira é designado 1º Vice-Líder do PSDB, conforme OF. GLPSDB Nº 69/2011, lido na sessão do dia 23 de março de 2011.
6. Senador Paulo Bauer é designado 2º Vice-Líder do PSDB, conforme OF. GLPSDB Nº 69/2011, lido na sessão do dia 23 de março de 2011.
7. Senador Flexa Ribeiro é designado 3º Vice-Líder do PSDB, conforme OF. GLPSDB Nº 69/2011, lido na sessão do dia 23 de março de 2011.
8. Senador Gilvam Borges licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 29.03.11, conforme Requerimento nº 291/2011, aprovado na sessão de 29.03.11.
9. O Partido da República (PR) desliga-se do Bloco de Apoio ao Governo, conforme OF. Nº 056/2011-GLPR, lido na sessão do Senado de 03.08.2011.
10. Senador José Agripino exercerá a Liderança do Democratas entre os dias 06 e 16 de outubro do corrente, conforme o OF. GLDEM nº 61/2011, lido na sessão do dia 05 de outubro de 2011.
11. Em 19.10.2011, a Senadora Kátia Abreu desfiliou-se do Democratas - DEM, e filiou-se ao Partido Social Democrático - PSD (OF nº 1.128/2011-GSKAAB).
12. Senadora Ana Amélia passou a exercer a Liderança do Partido Progressista - PP no período de 25 de outubro a 5 de novembro de 2011, conforme o OF. Nº 068/2011-GLDPP.
13. Em 08.11.2011, foi lido o Of. nº 1.327/2011-GSKAAB, que comunica a indicação da Senadora Kátia Abreu, como Líder, e do Senador Sérgio Petecão, como Vice-Líder do PSD.
14. Senador José Agripino exerce a Liderança do Democratas nos dias 23 e 24 de novembro do corrente, conforme o OF. Nº 073/11-GLDEM, lido na sessão do dia 23 de novembro de 2011.
15. Em 28.11.2011, o Senador Gilvam Borges voltou ao exercício do mandato, tendo em vista o término de sua licença.
16. Em 29.11.2011, o Senador Gilvam Borges deixou o mandato.
17. Senador Eduardo Amorim licenciou-se nos termos do art. 43, inciso I e II, do Regimento Interno, por 121 dias, a partir de 06.12.11, conforme os Requerimentos nº's 1.458 e 1.459/2011, aprovados na sessão de 30.11.11.
18. Senador Randolfe Rodrigues é designado líder do PSOL, conforme OF. GSMB Nº 713/2011, lido na sessão do dia 21 de dezembro de 2011.
19. Senador Blairo Maggi é designado Líder do PR de 01/02/2012 a 31/01/2013, conforme OF. S/N - 2012, lido na sessão de 3 de fevereiro de 2012.
20. Senador Sérgio Souza é designado Vice-Líder do PMDB, conforme OF. GLPMDB Nº 001/2012, lido na sessão do dia 3 de fevereiro de 2012.
21. Senador Pedro Taques é designado Vice-Líder do PDT, conforme OF. LPDT Nº 001/2012, lido na sessão do dia 6 de fevereiro de 2012.
22. Senador Walter Pinheiro é designado Líder do PT, conforme OF. GLDPT Nº 002/2012, lido na sessão do dia 7 de fevereiro de 2012.
23. Senador Lindbergh Farias é designado Vice-Líder do PT, conforme OF. GLDBAG Nº 3/2012, lido na sessão de 9 de fevereiro de 2012.
24. Senador Jayme Campos é designado Líder do Bloco Parlamentar Minoria, conforme OF. S/N, lido na sessão de 9 de fevereiro de 2012.
25. Senador Aníbal Diniz é designado Vice-Líder do PT, conforme OF. GLDBAG Nº 3/2012, lido na sessão de 9 de fevereiro de 2012.
26. Senador Walter Pinheiro é designado Líder do Bloco de Apoio ao Governo, conforme OF. GLDBAG Nº 005/2012, lido na sessão de 9 de fevereiro de 2012.
27. Senador Wellington Dias é designado Vice-Líder do PT, conforme OF. GLDBAG Nº 3/2012, lido na sessão de 9 de fevereiro de 2012.
28. Senadora Ana Rita é designada Vice-Líder do PT, conforme OF. GLDBAG Nº 3/2012, lido na sessão de 9 de fevereiro de 2012.
29. Senadora Lídice da Mata é designada Líder do PSB, conforme OF. GLPSB Nº 8/2012, lido na sessão de 14 de fevereiro de 2012.
30. Senador Antonio Carlos Valadares é designado Vice-Líder do PSB, conforme OF. GLPSB Nº 9/2012, lido na sessão de 14 de fevereiro de 2012.
31. Senadora Lúcia Vânia é designada 3º Vice-Líder do Bloco Parlamentar Minoria, conforme Of. GSJAYM Nº 34/2012, lido na sessão de 15 de fevereiro de 2012.
32. Senador Mário Couto é designado 4 º Vice-Líder do Bloco Parlamentar Minoria, conforme Of. GSJAYM Nº 34/2012, lido na sessão de 15 de fevereiro de 2012.
33. Senador Paulo Bauer é designado 5º Vice-Líder do Bloco Parlamentar Minoria, conforme Of. GSJAYM Nº 34/2012, lido na sessão de 15 de fevereiro de 2012.
34. Senador Cyro Miranda é designado 1º Vice-Líder do Bloco Parlamentar Minoria, conforme Of. GSJAYM Nº 34/2012, lido na sessão de 15 de fevereiro de 2012.
35. Senador Flexa Ribeiro é designado 2º Vice-Líder do Bloco Parlamentar Minoria, conforme Of. GSJAYM Nº 34/2012, lido na sessão de 15 de fevereiro de 2012.
36. Senador Marcelo Crivella afastou-se do exercício do mandato, nos termos do inciso II do art. 39 do Regimento Interno do Senado Federal, para assumir o cargo de Ministro de Estado da Pesca e Aquicultura (Of. nº 34/2012-GSMC).
37. Senador Eduardo Lopes é designado Líder do PRB, conforme Of. GSMC Nº 12/2012, lido na sessão de 08 de março de 2012.
38. Senador Eduardo Braga é designado Líder do Governo, conforme Mensagem nº 75, lida na sessão de 13 de março de 2012.
39. Senadora Lídice da Mata é designada Vice-Líder do Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Antonio Carlos Valadares, conforme Of. nº 035/2012-GLDBAG, lido na sessão de 13 de março de 2012.
40. Senador Romero Jucá é designado 2º Vice-Líder do PMDB, conforme OF. GLPMDB nº 038/2012, lido na sessão ordinária de 21 de março de 2012.
41. Senador Alfredo Nascimento é designado 1º Vice-Líder do PR, conforme Of. Leg. nº 011/2012 GLPR, lido na sessão de 22 de março de 2012.
42. Senador Vicentinho Alves é designado 2º Vice-Líder do PR, conforme Of. Leg. nº 011/2012 GLPR, lido na sessão de 22 de março de 2012.
43. Senador Jayme Campos, em pronunciamento na sessão deliberativa ordinária do Senado de 27 de março de 2012, informou ao Plenário a designação do Senador José Agripino para Líder do DEM. Presidente do Senado, Senador José Sarney, informou que a comunicação seria considerada pela Mesa e aguardaria a sua formalização para leitura em Plenário.
44. Senador Demóstenes Torres comunicou o seu afastamento da Liderança do DEM, conforme os Ofícios Int. nº's 032 e 033/GSDT, lidos na sessão de 27 de março de 2012.
45. Senador Eduardo Lopes é designado Vice-Líder do Bloco de Apoio ao Governo, conforme o Ofício nº 039/2012-GLDBAG, lido na sessão de 27 de março de 2012.
46. Senador José Agripino é indicado Líder do DEM, conforme OF. Nº 012/12-GLDEM, lido na sessão de 28 de março de 2012.
47. Em 10.04.2012, foi lido expediente do Senador Eduardo Amorim comunicando ter o PSC deixado de integrar o Bloco Parlamentar da Maioria; foi lido também o OF. Nº 004/2012-GLBUF/SF, da Liderança do Bloco Parlamentar União e Força e da Liderança do PSC, comunicando que o PSC passou a integrar aquele Bloco.
48. Senador Eduardo Amorim é indicado Vice-Líder do Bloco Parlamentar União e Força, conforme OF. Nº 028/GLBUF/SF, lido na sessão de 3 de maio de 2012.

EXPEDIENTE

Doris Marize Romariz Peixoto
Diretora-Geral do Senado Federal
Florian Augusto Coutinho Madruga
Diretor da Secretaria Especial de Editoração e Publicações
José Farias Maranhão
Diretor da Subsecretaria Industrial

Claudia Lyra Nascimento
Secretária-Geral da Mesa do Senado Federal
Maria Amália Figueiredo da Luz
Diretora da Secretaria de Ata
Zuleide Spinola Costa da Cunha
Diretora da Secretaria de Taquigrafia

CONGRESSO NACIONAL

AVISO Nº 13, DE 2012-CN

(nº 589-Seses-TCU-Plenario, de 2012, na origem)

Brasília-DF, 23 de maio de 2012.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência, dentro do prazo estabelecido no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, documentos físicos, com o Relatório e sua síntese elaborados pelo Senhor Ministro José Múcio Monteiro sobre as Contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2011, acompanhados das Declarações de Voto dos Ministros e do Parecer Prévio conclusivo, aprovado pelo Plenário deste Tribunal na Sessão Extraordinária realizada nesta data.

Respeitosamente,

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

Recebi às 16h40
de 19/6/12
Marcos Aurélio

A Sua Excelência, o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes, Senado Federal
Brasília - DF

Senado Federal
Protocolo Legislativo
AVN nº 131 2012
Fls. 01

19.06.12

PRONUNCIAMENTO DO PRESIDENTE
CONTAS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2011

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Na Sessão que ora se encerra, esta Casa exerceu pela 77ª (septuagésima sétima) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

Registro meus cumprimentos ao Relator, ilustre Ministro José Múcio Monteiro, pelo profundo exame que realizou, abordando de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal. Esse trabalho, de natureza técnica, permitirá ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre as contas prestadas pela Presidenta da República, consoante dispõe o inciso IX do art. 49 da Lei Maior.

Cumpre destacar a pertinência da escolha pelo Relator da questão "**Sustentabilidade do Crescimento**" como temática central do Relatório sobre as Contas do Governo de 2011.

Procurou-se, assim, avaliar de que forma a ação governamental pode fomentar o crescimento nacional consistente, estrutural, capaz de se repetir ao longo do tempo, de modo a permitir melhores condições de vida às gerações futuras.

Merece elogio a continuidade, por parte do Relator, do procedimento de ouvir diversos segmentos da sociedade com o intuito de colacionar subsídios para aperfeiçoar o relatório e o parecer prévio concernentes às Contas do Governo da República.

Essa metodologia foi iniciada pelo eminente Ministro Aroldo Cedraz na análise das Contas de Governo de 2010.

Nessa linha, foi realizada consulta ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), na qualidade de representante da sociedade civil junto ao Governo, que resultou em impressões e sugestões sobre as informações a serem ressaltadas na análise das Contas de Governo, seus mecanismos de divulgação e os impactos desse produto na sociedade.

Outra importante ação foi o Relator ter estabelecido contato com o Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, e o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Marco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48489514.

Maia, bem como com diversas comissões dessas Casas, com o propósito de colher sugestões para o aperfeiçoamento do trabalho do Tribunal relativo às Contas do Governo.

Além dessas ações, destaco que o Ministro José Múcio Monteiro foi designado para coordenar o estudo comparativo contratado junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com vistas ao aprimoramento do processo de Contas do Governo.

Esse estudo tem como objetivo contribuir para reforçar o impacto positivo do TCU sobre a transparência e a *accountability* financeira e de desempenho da administração pública federal e, também, identificar recomendações para aumentar o impacto do Relatório e Parecer Prévio das Contas da Presidenta da República do Brasil.

Com base nos resultados alcançados por meio dessas ações e nos dados coletados dos sistemas informatizados da Administração Pública Federal, bem assim nas diversas fiscalizações realizadas pelo Tribunal, o Relator apresentou seu relatório e projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário, os quais foram aprovados por unanimidade.

Quero, aqui, estender meus cumprimentos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, na pessoa de seu titular, Sr. Marcelo Barros Gomes, cujo exaustivo trabalho permitiu que o Relator trouxesse à baila o meticuloso relatório ora apreciado.

A propósito, destaco a inovação do lançamento do *Prêmio TCU de Jornalismo - versão 2012*, que tem como objetivo premiar matérias que tratem da apreciação das Contas do Governo e outros aspectos relacionados à atuação do TCU no desempenho de sua missão de Controle Externo da Administração Pública.

Tenho certeza de que esta Corte, mais uma vez, prestou relevante serviço ao País e cumpriu a alta atribuição insculpida no inciso I do art. 71 da Constituição, em observância ao princípio republicano e ao estado democrático de direito.

Ao encerrar a presente Sessão, agradeço a todos os que prestigiam este acontecimento.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48489514.

ACÓRDÃO Nº 1204/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.130/2012-0.
1.1. Apensos: 003.681/2012-2; 003.684/2012-1; 037.179/2011-0; 006.156/2012-6; 003.619/2012-5; 006.525/2012-1; 003.680/2012-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Prestação de Contas do Governo
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Presidência da República
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Sec. 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 2011, sob a responsabilidade da Exma. Sra. Presidenta 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 sobre as contas prestadas pela Presidenta da República, na forma do documento anexo.

10. Ata n° 18/2012 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/5/2012 – Contas do Governo.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1204-18/12-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459604.

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 2011, 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 a auditoria do Balanço Geral da União;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 24, inciso XI, da Lei 10.180/2001, c/c o parágrafo único do art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a Secretaria Federal de Controle Interno do Poder Executivo Federal é responsável pela elaboração do relatório sobre a execução dos orçamentos da União de acordo com o Aviso 02/2011 – GM/JM/TCU;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a Secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente, se causada por fraude ou erro;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral da União abrange os órgãos e as entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, é composto pelos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais consolidados da União;

CONSIDERANDO que a análise técnica sobre as Contas do Poder Executivo de 2011, 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 as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, tendo em vista que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459598.

a) as demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal;

b) os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ JORGE
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Ministra

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER
Ministro-Substituto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459598.

Sumário Executivo

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao país o diagnóstico do TCU sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou. É o mais abrangente e importante produto do controle externo e constitui etapa fundamental no processo democrático de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação do Executivo na condução dos negócios do Estado.

Pela 77ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do primeiro ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidente da República compreende o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União e será apreciada com apresentação de Parecer Prévio ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a cargo dos Poderes e órgãos, relativas à execução dos respectivos programas.

São objetivos do Relatório:

- Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais;
- Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o país;
- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

A "Sustentabilidade do Crescimento" foi escolhida como o tema central do Relatório sobre as Contas do Governo de 2011. Nesse sentido, procurou-se avaliar de que forma a ação governamental pode fomentar o crescimento nacional consistente, estrutural, capaz de se repetir ao longo do tempo, de modo a permitir melhores condições de vida às gerações futuras.

Um crescimento sustentável amplo deve considerar a infraestrutura, a mão de obra e a tecnologia, além de aspectos associados ao meio ambiente e aos desequilíbrios regionais. Seu alcance depende, em grande medida, da qualidade de formulação e implementação das políticas públicas e da intervenção equilibrada do Estado na esfera de negócios do país.

Em época de crise, o debate acerca do tema mostra-se fortemente oportuno, por tratar das medidas adotadas pelo governo para superação das adversidades e para alavancagem do desenvolvimento nacional.

O assunto protagoniza também a atual agenda governamental interna e externa, sendo, inclusive, um dos pilares da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20.

As seguintes áreas estratégicas foram selecionadas para abordagem do tema central:

- Instrumentos de política econômica;
- Infraestrutura;

- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- Copa do Mundo de 2014;
- Desenvolvimento regional;
- Ciência, tecnologia e inovação;
- Educação profissional.

A escolha dessas áreas pautou-se na sua estreita relação com o crescimento do país, de modo que eventuais gargalos podem impactá-lo negativamente, limitando o desenvolvimento nacional. Desse modo, os trabalhos tiveram como objetivo comum analisar as políticas e instrumentos utilizados pelo governo federal para superar ou minimizar as restrições existentes nos diversos setores.

Embora tenha sido utilizado um conceito mais amplo de crescimento sustentável, foram avaliados apenas alguns aspectos das políticas governamentais que podem favorecê-lo, dadas as restrições de tempo e de foco e a abrangência inerente ao tema.

A intenção é contribuir para o debate sobre o assunto e conferir maior transparência às ações estatais destinadas ao alcance do desenvolvimento econômico e social planejado pelo governo. Assim, espera-se que as análises sejam úteis ao aprimoramento da atuação governamental. Com efeito, quanto melhores forem os fundamentos macroeconômicos, quanto menores forem os obstáculos associados à infraestrutura física, ao capital humano e ao progresso técnico, quanto menores forem os desequilíbrios regionais e mais integradas forem as políticas de desenvolvimento com a sustentabilidade ambiental, melhores serão as condições para um crescimento sustentável.

Listam-se, a seguir, as principais conclusões obtidas a partir das análises efetuadas.

Política econômica

O passado recente deixou claro que a estabilidade econômica, em especial a estabilidade dos níveis de preços da economia, é uma condição necessária, ainda que não suficiente, por si só, para que o crescimento tenha sustentabilidade ao longo dos anos. Nos últimos anos, a redução da inflação veio acompanhada do crescimento do PIB *per capita*.

Nesse sentido, a taxa básica de juros vem sendo utilizada como importante instrumento de controle da inflação. Ressalta-se, contudo, que os juros básicos da economia são diretamente proporcionais às demais taxas de empréstimo e captação de recursos. Assim, quanto maior a taxa básica, maior o custo do capital necessário à alavancagem da atividade econômica.

Avanços já foram conquistados: após altas taxas de juros reais em meados dos anos 1990, o país atingiu um patamar de 5% a.a. em 2011. A tendência de baixa foi intensificada em 2012 e deve contribuir para que as taxas de juros no Brasil deixem de figurar entre as mais elevadas taxas de juros do mundo. De acordo com dados do Banco Mundial, englobando 117 países, a taxa de empréstimos de instituições financeiras em termos reais do Brasil em 2010 foi de 30,4%. Apenas Madagascar apresentou uma taxa superior, de 37,9%. A da África do Sul foi de 1,64%, a da Rússia, de -0,49% e a da China, de -0,74%.

Paralelamente à política monetária, a manutenção de um ambiente propício ao crescimento econômico exige uma política fiscal austera. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma grande evolução do Estado brasileiro e permitiu maior disciplinamento e rigor fiscal de todos os entes federados. É de extrema relevância, tendo em mente as reiteradas e sistêmicas crises internacionais recentes, que se preservem os fundamentos desse legado ao país.

A sustentabilidade do crescimento requer uma dívida pública administrável, exigindo responsabilidade na sua gestão. Nota-se que a manutenção de déficits nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, a despeito do decréscimo em percentual do PIB.

O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a Dívida Líquida do Setor Público sob controle (R$ 1,5 trilhão ao final de 2011, equivalente a 36,5% do PIB). No entanto, essa sistemática transfere para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa que a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento. Assim, os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R$ 236,7 bilhões em 2011 (5,71% do PIB).

Diante disso, faz-se necessário o ajuste do gasto público, com a melhoria de sua qualidade e o estabelecimento de indicadores capazes de medir a eficiência e a efetividade da ação pública. Dificuldades nos sistemas de planejamento e monitoramento das ações governamentais; baixa execução financeira de ações consideradas prioritárias; altos valores inscritos em restos a pagar; e crescente passivo de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres não avaliadas pelos órgãos repassadores são exemplos de problemas apontados neste Relatório.

Há expectativas, contudo, de que o novo modelo adotado no PPA 2012-2015 melhore a coordenação do sistema de planejamento e orçamento federal, assim como a comunicação entre os diversos órgãos setoriais. Ademais, o Sistema de Informação de Custos (SIC), criado em 2010, constituirá ferramenta indispensável ao aperfeiçoamento da gestão pública. Sua efetiva utilização e seu aprimoramento têm sido incentivados por este Tribunal.

Por fim, uma carga tributária elevada, associada a um sistema tributário complexo e intrincado, gera custos e desestímulos não apenas à atividade produtiva, mas ao consumo, impactando negativamente o crescimento econômico. A carga tributária nacional elevou-se de 33,71%, em 2010, para 35,88% do PIB, em 2011.

O enfrentamento da questão tributária em suas múltiplas faces – carga tributária, federalismo fiscal, neutralidade e equidade dos tributos – é outro fator chave para o crescimento.

Paralelamente, a renúncia de receita cresceu 30% e consolidou-se como instrumento de política pública. Em 2011, os R$ 187,3 bilhões a ela associados ultrapassaram a soma dos orçamentos da saúde, educação e assistência social. Entretanto, prestações de contas deficientes e com análise intempestiva, além da ausência de indicadores da efetividade do uso desses recursos dificultam a gestão das renúncias e a real mensuração dos seus impactos em prol do crescimento sustentável.

Infraestrutura

Há uma clara e direta relação entre a formação de infraestrutura e o desenvolvimento econômico de um país. Investimentos nessa área, além de fomentar a atividade em outros setores, contribuem para a sustentabilidade do crescimento, pois permitem a oferta de produtos e serviços indutores de desenvolvimento.

No que concerne ao setor elétrico, houve melhorias significativas de planejamento nos últimos anos. Os leilões tempestivos de energia nova, o melhor gerenciamento do sistema elétrico e a integração dos diversos subsistemas de geração, por meio da expansão das linhas de transmissão, têm contribuído para a redução sistemática do risco de déficit de energia elétrica. Todavia, percebem-se oportunidades de melhoria na eficiência e na redução dos entraves socioambientais.

Entretanto, persistem riscos relacionados à falta de definição de diretrizes e à eventual intempestividade da tomada de decisão sobre as concessões do setor elétrico cujos contratos vencerão a partir de 2015. Os contratos vincendos representam 18% de toda a geração de energia do país, 84% da rede básica de transmissão, além de afetarem mais da metade das distribuidoras de energia.

Afora isso, há significativos atrasos na implementação de projetos hidrelétricos e de linhas de transmissão que decorrem, em grande parte, de questões socioambientais, especialmente ligadas à fase de licenciamento prévio. Em meio às medidas saneadoras adotadas pelo governo, estão a criação de índices de sustentabilidade, a constituição de grupos de trabalho interministeriais, a edição de marcos regulatórios sobre licenciamento ambiental.

No setor de comunicações, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é fundamental para o crescimento sustentável do país. O programa tem como foco a disponibilidade de infraestrutura e o desenho de uma política produtiva e tecnológica compatível com a oferta de banda larga. Ele é estruturado em três pilares: redução de preço, aumento de cobertura e de velocidade. Verificou-se, contudo, que o PNBL deve abranger maior horizonte temporal de planejamento, ser atualizado e acompanhado periodicamente e contemplar metas mais detalhadas, com indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma de suas ações.

Outro setor de infraestrutura preponderante para o crescimento do país é o de gás natural. O Plano Nacional de Energia (PNE 2030) estima, para 2020, produção doméstica de gás natural mais de três superior à de 2011. Verificou-se que as principais limitações, tanto para a expansão da produção, quanto para o de transporte desse combustível, dizem respeito a dois fatores: i) ausência de diretrizes governamentais para seu uso, o que dificulta o estabelecimento de uma demanda firme; e ii) dificuldades no planejamento de ações para ampliação da malha dutoviária, em função da inexistência de normativos infralegais.

O setor de transporte também é crucial para o crescimento nacional de forma sustentável. O Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) – um dos principais instrumentos de planejamento no setor – destaca a estruturação de corredores para escoamento da produção e o estímulo à maior participação dos modos hidroviário e ferroviário, com maior utilização da intermodalidade.

Os investimentos no setor de transportes decorrem de projetos definidos pelo PNLT e visam promover a melhoria do sistema viário nacional.

Constatou-se, contudo, que um relevante óbice ao desenvolvimento da malha de transporte refere-se à falta de consolidação dos planos setoriais nele contidos. Com efeito, o Plano Aeroviário Nacional, o Plano Nacional de Logística Portuária e o Plano Hidroviário Estratégico ainda não foram concluídos, o que prejudica a implementação da intermodalidade e da integração da malha multimodal, imprescindíveis ao equilíbrio da matriz de transporte de cargas.

PAC

Não há dúvidas sobre a importância do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para fortalecer o crescimento sustentável do país. Todos os setores abrangidos pelo programa, nas áreas de infraestrutura ou social, estão relacionados com o desenvolvimento almejado pelo Brasil.

Com investimentos inicialmente previstos de R$ 504 bilhões para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), o programa agregou novas ações, totalizando R$ 1,4 trilhão até 2021. Como resultado desa evolução, o PAC 2 apresenta um enfoque em infraestrutura social e urbana, em torno de seis eixos

de atuação: Energia, Transportes, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã.

Planeja-se, assim, realizar ações importantes para o desenvolvimento do país, como a implementação de grandes ferrovias (Norte-Sul e Transnordestina); a adição de 29 GW de geração de energia e de 18 mil quilômetros de linhas de transmissão ao sistema elétrico, com investimentos de R$ 83 bilhões. Também está programada a construção de praças de esportes, creches e pré-escolas, unidades básicas de saúde e unidades de pronto-atendimento.

O cenário prospectivo é, portanto, bastante animador. Contudo, os atrasos na implantação de obras estruturantes representam risco à consecução da totalidade dos investimentos previstos e, consequentemente, ao impacto do programa sobre o crescimento econômico.

As conclusões da hidrelétrica de Belo Monte e do Trem de Alta Velocidade, por exemplo, inicialmente programadas para 2014, passaram para 2019. Esses atrasos não são isolados nem restritos aos grandes empreendimentos. No eixo Transportes, a diferença média entre os prazos repactuados no PAC 2 e os prazos estimados ao final do PAC 1 é de 437 dias por ação.

Esses problemas não apresentam uma única causa, mas se devem a um amplo conjunto de fatores que, somados, dificultam a execução das ações. Primeiramente, há uma baixa capacidade de gerenciar grandes obras de engenharia e projetos complexos por parte das entidades responsáveis. Esse diagnóstico não seria aplicável apenas à esfera federal, mas também aos estados, municípios e empresas privadas, responsáveis por grande parte da execução dos projetos do PAC.

Outra dificuldade está ligada à baixa qualidade dos projetos básicos elaborados como referência para os processos licitatórios, o que ocasiona a necessidade de revisões durante as obras e, por conseguinte, afeta seu cronograma e custo.

Em síntese, são grandes os desafios em torno da materialização dos investimentos previstos no PAC. Como principal agente indutor do programa, o governo federal vem adotando medidas para aumentar sua eficácia e a eficiência de suas ações. Contudo, ainda há muito por ser feito.

Copa do Mundo 2014

Os grandes eventos esportivos que o Brasil irá sediar, no futuro próximo, são fortes catalisadores do investimento em infraestrutura e, consequentemente, do crescimento sustentável. A sua realização é vista como ótima oportunidade para atrair capitais e estimular negócios, de modo a gerar benefícios econômicos, sociais e urbanos, principalmente para as localidades envolvidas.

As obras financiadas com recursos federais para a Copa do Mundo de 2014 envolvem a construção e reforma de estádios (R$ 3,36 bilhões) e mobilidade urbana (R$ 6,58 bilhões). Também são esperadas melhorias em portos (R$ 877,1 milhões) e aeroportos (R$ 6,13 bilhões). São ações em que tomam parte tanto o governo federal como os governos distrital, estaduais e municipais relacionados às doze cidades que sediarão as atividades do evento.

Desde a confirmação do Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014, o Tribunal de Contas da União manifestou preocupação quanto à necessidade de acompanhar as ações governamentais pertinentes ao evento, desde as fases iniciais. Assim, o TCU vem acompanhando, preventiva e concomitantemente, as ações governamentais relativas à realização da Copa do Mundo de 2014, sob a coordenação do Ministro Valmir Campelo, com vistas a proporcionar maior efetividade ao controle externo.

Em termos de governança, observa-se que o Poder Executivo montou modelo composto por estrutura robusta, que envolve a participação de vários ministérios e de outros órgãos, inclusive das cidades-sede.

No entanto, o TCU já identificou algumas situações não condizentes com o planejamento e os cronogramas traçados, que podem resultar em custos adicionais aos cofres públicos e, até mesmo, na não conclusão de determinados projetos. Para evitar essas ocorrências, o TCU tem encaminhado diversas determinações aos responsáveis para que adotem as medidas adequadas.

A atuação ampla e tempestiva do Tribunal na fiscalização das ações tem apresentado resultados significativos. A correção dos problemas detectados em todas as fases de desenvolvimento das ações do governo contribuiu para expressiva redução de gastos, calculada em aproximadamente R$ 500 milhões até maio de 2012.

Desenvolvimento regional

Verificou-se que, de 2002 a 2009, o PIB *per capita* de todas as regiões brasileiras aumentou significativamente. Apesar do crescimento mais acelerado do Nordeste no período, a distribuição da riqueza ainda é muito desfavorável à região: o seu PIB *per capita* alcançou R$ 8,17 mil em 2009, valor ainda inferior ao registrado pelo Centro-Oeste, pelo Sul e pelo Sudeste em 2002.

A superação das desigualdades regionais é indispensável à avaliação da sustentabilidade do crescimento, uma vez que as disparidades regionais excluem grandes áreas e populações do processo competitivo.

Apesar da aplicação sistemática de recursos – cerca de R$ 26 bilhões ao ano, entre incentivos fiscais, dotações orçamentárias e fundos de financiamento – e da diversidade de instrumentos disponíveis, a ação do governo não tem sido suficiente para reverter o panorama na velocidade necessária ante a gravidade do quadro de disparidades inter e intrarregionais.

A assimetria limita as condições para o crescimento sustentável, trazendo prejuízos ao país e, especialmente, às regiões à margem do desenvolvimento nacional, com impactos negativos sobre os aspectos sociais e ambientais das regiões carentes. Enseja, portanto, a adoção célere de providências adicionais pelo governo federal e pelos entes subnacionais.

Contudo, a atual formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não permite atacar o conjunto de causas que contribuem para a desigualdade regional no país. Entre elas, destacam-se o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional dos territórios menos desenvolvidos.

Até o final de 2011, não haviam sido criados os planos de desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, previstos no art. 21, inciso IX, da Constituição Federal. A inexistência dos planos impede que a atuação governamental ocorra de forma organizada e pautada por diagnósticos e objetivos acurados, com a identificação adequada das necessidades de cada área e das ações que possam contribuir para atendê-las.

As instâncias de coordenação da PNDR devem ser reativadas, para que ações setoriais sejam integradas e se intensifiquem os esforços de gestão para a construção de um país regionalmente mais justo e equilibrado. Além disso, é preciso reforçar a articulação federativa, pois a atuação coordenada dos três níveis de governo é condição essencial para o êxito de uma política de integração nacional.

Ciência, tecnologia e inovação

No Brasil, a existência de uma política industrial com foco na inovação ainda é fenômeno recente. Muitos dos mecanismos de fomento existentes ainda estão em consolidação, e os atores envolvidos necessitam de certo tempo para avaliar e ajustar os instrumentos necessários para fomentar uma cultura empresarial voltada para a inovação.Assim, o investimento público em pesquisa e desenvolvimento (P&D) – 52,4% do investimento total em 2010) – ainda é mais expressivo que o privado, diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos. Essa menor participação relativa do gasto privado afeta diretamente a taxa de inovação do país, uma vez que, para que a inovação aconteça, a empresa precisa estar presente.

Apesar de as empresas estarem investindo mais em P&D – entre 2004 e 2009, o ritmo de crescimento médio anual foi de 16,7%, enquanto só o empresarial foi de 17,6% –, no ritmo presente, seriam necessários vinte anos para o Brasil alcançar o nível médio atual de investimentos privados observados nos países desenvolvidos.

Novas ações podem acelerar esse processo, destacando-se a qualificação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) como instituição financeira e o aumento dos recursos para concessão de crédito por essa agência; e a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), do Programa Ciência Sem Fronteiras e da Plataforma Aquarius.

No entanto, na análise sobre a necessidade de se criar a Embrapii, há que se avaliar se as funções previstas para a nova instituição podem ser exercidas por uma das estruturas já disponíveis no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, inclusive a própria Finep, racionalizando o uso dos recursos públicos.

Educação profissional

A política de educação profissional incide diretamente sobre a produtividade da mão de obra, que representa fator preponderante para o alcance de crescimento sustentável da economia. A falta de qualificação da mão de obra é uma barreira ao preenchimento dos postos de trabalho gerados na nova fase econômica que o Brasil vivencia.

Enquanto nove milhões de brasileiros estão em busca de emprego, existem setores com vagas por falta de mão de obra qualificada. O índice de conclusão do ensino médio no Brasil está em torno de 50%. Na União Europeia, esse índice é de 80%.

Para reverter essa situação, o Governo Federal aposta no fomento da educação profissional. A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica deve saltar de 354 escolas em 2010 para 562 em 2014.

Apesar de ser um programa robusto e de indicar um caminho concreto para a melhoria da qualificação da mão de obra no país, há oportunidades de avanços no aperfeiçoamento da educação profissional. Primeiro, no que tange ao quadro de professores e técnicos. Verificou-se que 20% dos cargos de professores e 25% dos cargos de técnicos estão vagos, causando problemas de sobrecarga dos professores em atividade e insuficiência no apoio de técnicos ao funcionamento de laboratórios e bibliotecas.

Depois, na própria infraestrutura dos laboratórios. Pesquisas com alunos e professores conduzidas pelo TCU indicam que há necessidade de melhorias em instalações, mobiliários e equipamentos.

Fundamental também se criarem políticas efetivas de combate à evasão. Considerável parte dos mais de 650 mil alunos que ingressaram na rede federal, entre fevereiro de 2004 e agosto de 2011, não concluíram seus cursos.

Por fim, a rede federal e os setores produtivos locais devem se integrar ao fomento às ações de empreendedorismo no interior do país. Atualmente, essas ações estão concentradas nos *campi* localizados nas capitais dos estados e apenas atividades espaçadas e não continuadas, como palestras, são desenvolvidas nos *campi* mais afastados ou localizados em municípios menores.

Outros destaques

No Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2011, consignou-se, ainda, que, em razão da superavaliação de ativos e da subavaliação de passivos, o valor do patrimônio líquido da União apresenta distorções, o que contraria o princípio contábil da prudência e prejudica a avaliação da sustentabilidade fiscal do governo.

Ademais, a União ainda não estabeleceu políticas e procedimentos para a contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social. Caso esse passivo fosse registrado pelo valor projetado do déficit, de R$ 1,1 trilhão, o patrimônio líquido da União passaria de um valor positivo de R$ 881,7 bilhões para um valor negativo de R$ 225,4 bilhões. A evidenciação representaria convergência às melhores práticas internacionais.

Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU (Adplan, Secex-1, Secex-3, Secex-4, Secex-5, Secex-6, Secex-8, Secex-9, Sefid-1, Sefid-2 e Seprog), que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que:

- As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis;
- Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Ressalvas

Ao todo, foram emitidas 25 ressalvas, relacionadas a aspectos de conformidade:

- da receita pública;
- da dívida pública;
- da execução do orçamento;

- das demonstrações contábeis.

São elas:

I. omissão das receitas decorrentes da senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa do Banco Central do Brasil (item 2.5);

II. omissão dos valores efetivos das necessidades bruta e líquida de financiamento do Tesouro Nacional no Relatório Anual da Dívida Pública Federal (item 2.5);

III. baixo percentual de execução, verificado em 20%, das ações relacionadas como prioritárias no Anexo VII – Anexo de Prioridades e Metas, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (item 3.2.1);

IV. ausência de informação sobre o estoque acumulado dos parcelamentos decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, até o exercício de 2011, referentes aos créditos tributários e previdenciários administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (item 3.3.2.3);

V. ausência de informação sobre o estoque acumulado da dívida ativa, até o exercício de 2011, referente aos créditos do Banco Central do Brasil (item 3.3.2.3);

VI. ausência de conciliação entre os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (item 3.3.2.3);

VII. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento das empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Innova S.A., Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.6);

VIII. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para as fontes de financiamento "Recursos de Geração Própria", "Recursos para Aumento de PL – Controladora", "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas" e "Outros Recursos de Longo Prazo - Controladora" nas empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) e Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) (item 3.3.6);

IX. desobediência ao princípio contábil da prudência no processo de convergência às normas internacionais de contabilidade (item 5.2);

X. ausência de exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais (item 5.2);

XI. alto número de restrições às demonstrações contábeis dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social (item 5.2);

XII. ausência de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (item 5.2);

XIII. ausência de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores públicos federais (item 5.2);

XIV. ausência de contabilização das alterações na previsão de receitas primárias (item 5.2);

XV. ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.2);

XVI. ausência de contabilização da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber (item 5.2);

XVII. defasagem de um exercício financeiro no registro de equivalência patrimonial das participações societárias da União (item 5.2);

XVIII. defasagem das informações de suporte ao registro dos créditos tributários a receber (item 5.2);

XIX. retificação irregular de R$ 116,9 bilhões de restos a pagar não processados no passivo não financeiro (item 5.2);

XX. percentual de depreciação de ativo imobilizado incompatível com entes governamentais de porte semelhante (item 5.2);

XXI. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional, no montante de R$ 17,8 bilhões (item 5.2);

XXII. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, no montante de R$ 14,2 bilhões (item 5.2);

XXIII. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 690 milhões (item 5.2);

XXIV. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa da União, no montante de R$ 109,8 bilhões (item 5.2);

XXV. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 17,7 bilhões (item 5.2).

Recomendações

Ao todo, quarenta recomendações se fizeram necessárias em razão das ressalvas de conformidade e da análise do desempenho governamental. Com vistas à melhoria da gestão pública federal, recomendou-se:

I. ao Banco Central do Brasil que:

a) reconheça a receita de senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa e faça sua mensuração pelo conceito de senhoriagem monetária (item 2.5);

b) informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (item 3.3.2.3);

II. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento que, em conjunto com os órgãos setoriais que executam as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), adotem as

medidas que se fizerem necessárias à efetiva execução das ações definidas como prioritárias no Plano Plurianual 2012-2015 (item 3.2.1);

III. à Casa Civil da Presidência da República que:

a) providencie a identificação do órgão gestor da renúncia, assim como seus objetivos, metas, indicadores, formas de avaliação de resultados e prazos de vigência nas propostas de projeto de lei ou medidas provisórias que contemplem a concessão ou ampliação de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios (item 3.3.4);

b) na qualidade de presidente do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), operacionalize esse fórum ou avalie a necessidade de criação de outro espaço para realizar a coordenação multissetorial para as ações do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) (item 6.2.1);

c) avalie a conveniência e a oportunidade de que o monitoramento das ações do PNBL seja realizado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) (item 6.2.1);

d) adote as providências de sua competência para efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do país, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001 (item 6.2.2);

e) adote as providências de sua competência para assegurar a elaboração dos planos setoriais de transportes e sua consolidação e coesão com o plano nacional estratégico de transportes, haja vista os efeitos negativos que a ausência desses planos pode acarretar para a implementação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para melhorar o equilíbrio da matriz de transporte de cargas do Brasil (item 6.2.2);

f) adote medidas que fortaleçam as instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive por intermédio da retomada da atuação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, nos termos estabelecidos pelo Decreto 4.733/2003 (item 6.5);

g) coordene a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadrienais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial (item 6.6);

IV. ao Ibama que verifique a existência de pendências de inscrição de devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e adote medidas urgentes para promover a inserção dos inadimplentes no referido cadastro (item 3.3.2.3);

V. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e

Superintendência de Seguros Privados (Susep), que adotem medidas para priorizar a cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo no que se refere aos casos cuja prescrição seja iminente, com vistas a evitar prejuízos ao Tesouro Nacional (item 3.3.2.3);

VI. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Superintendência de Seguros Privados (Susep), em conjunto com a Procuradoria Geral Federal, que avaliem a adoção de medidas extrajudiciais para aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas (item 3.3.2.3);

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos tributários e previdenciários parcelados decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, para inclusão na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (item 3.3.2.3);

VIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, que realizem estudos para estabelecer critérios e métodos que permitam a adequada classificação dos benefícios tributários e previdenciários por função orçamentária (item 3.3.4);

IX. ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o Banco Central do Brasil e a Procuradoria-Geral Federal, que adotem providências visando à elaboração de plano de ação conjunta, no prazo de noventa dias, com o objetivo de conciliar os valores de arrecadação da dívida ativa constante do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, quantificando os valores das ocorrências de situações que impactam o Siafi (item 3.3.2.3);

X. aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e de Minas e Energia, supervisores das empresas Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Caixa Econômica Federal (Caixa), Cobra Tecnologia S.A., Innova S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal e com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.6);

XI. aos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia e à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, supervisores das empresas Cobra Tecnologia S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Companhia

Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem o montante aprovado para as respectivas fontes de financiamento na Lei Orçamentária, ou promoverem a adequação desses valores de acordo com o disposto no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, com vistas a evitar a perda de controle das fontes de recurso dessas entidades (item 3.3.6);

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) informe, no Relatório Anual da Dívida Pública Federal, os valores efetivos referentes à necessidade bruta, segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Banco Central do Brasil; aos recursos orçamentários; e à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional (item 2.5);

b) redirecione o processo de reforma da contabilidade federal, empregando maior grau de precaução em novos procedimentos que aumentem o ativo e maior esforço institucional para viabilizar o registro contábil de passivos e variações patrimoniais diminutivas que ainda não são evidenciados adequadamente (item 5.2);

c) institua procedimento contábil específico para exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, em cumprimento ao disposto no art. 50, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 15, inciso I, da Lei 10.180/2001 e o art. 3º, inciso I, do Decreto 6.976/2009 (item 5.2);

d) efetue estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.2);

e) inclua notas explicativas sobre eventuais divergências entre o saldo de disponibilidade da União registrado na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Banco Central do Brasil perante o Tesouro Nacional referente à manutenção da Conta Única (item 5.2);

f) estabeleça regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento (item 5.2);

g) concilie as informações sobre o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público constante no Balanço Geral da União e no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, referente a dezembro de 2011, e evidencie em notas explicativas às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União as divergências

metodológicas e os seus efeitos sobre a análise da evolução e composição da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público (item 5.2);

h) elabore e apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de noventa dias, com as medidas necessárias para harmonizar as metodologias adotadas, avaliando, inclusive, a necessidade de alterações na legislação vigente, de modo que seja possível evidenciar nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União o valor justo da dívida mobiliária federal (item 5.2);

i) reforce, junto às setoriais contábeis, os procedimentos de verificação e ajustes referentes ao encerramento do exercício, a fim de certificar que esse tipo de inconsistência entre os valores de imóveis de uso especial registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e no Sistema de Patrimônio da União (Spiunet) não volte a ocorrer nos próximos exercícios (item 5.2);

XIII. ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social que elaborem uma política e estabeleçam procedimentos de contabilização para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o que dispõe o art. 250 da Constituição Federal, c/c o § 1º do art. 68 e o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 (item 5.2);

XIV. ao Instituto Nacional do Seguro Social que elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de noventa dias, um plano de ação com o cronograma de implementação da entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2);

XV. à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, conjuntamente e sob a coordenação do primeiro (item 5.2):

a) institucionalizem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inserção de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;

b) elaborem e encaminhem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de noventa dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto; e,

c) enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União;

XVI. ao Ministério de Minas e Energia (MME) que conclua com brevidade todos os estudos requeridos para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas pode causar sobre o desenvolvimento nacional (item 6.2.1);

XVII. ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que (item 6.2.1):

a) com vistas a subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear, explicitem, no planejamento do setor elétrico, os custos econômicos e

socioambientais decorrentes não só da construção desses empreendimentos, mas também os custos decorrentes das alternativas para essa fonte, no caso de sua não implementação;

b) priorizem as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira (Pemat) para ampliação da infraestrutura de transporte por dutos, de modo a prover concorrência e otimização do acesso à malha existente;

XVIII. ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que estabeleça diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo (item 6.2.1);

XIX. ao Ministério das Comunicações que, em relação ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), defina metas mais detalhadas, indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma das ações, bem como estabeleça maior horizonte temporal de planejamento, atualize-o periodicamente e divulgue o relatório anual de acompanhamento, conforme previsto no art. 3º, inciso V, do Decreto 7.175/2010 (item 6.2.1);

XX. ao Ministério da Integração Nacional que considere, no atual processo de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a necessidade de adotar instrumentos de gestão e controle que permitam atacar o conjunto de causas identificadas pelos órgãos gestores da política e especialistas no tema, como o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional das áreas menos desenvolvidas (item 6.5);

XXI. à Casa Civil e ao Ministério da Ciência e Tecnologia que considerem, na análise sobre a necessidade de se criar uma nova instituição para fomentar o compartilhamento de riscos para projetos de inovação (a futura Embrapii), as diversas estruturas já existentes no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como a reestruturação que está sendo promovida na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), avaliando se as funções previstas para a nova instituição poderiam ser exercidas por uma das entidades hoje disponíveis (item 6.6);

XXII. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Educação que avaliem a conveniência de direcionar, sempre que possível, os alunos pleiteantes a bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras para as instituições mais reconhecidas mundialmente em suas respectivas áreas de interesse (item 6.6).

Perspectivas

As análises do Relatório de Contas de Governo trazem consigo um grande potencial de transformação da administração pública. Esse potencial pode ser ampliado com a crescente interação do TCU com a sociedade e com outras instituições que compartilham do desejo de colaborar para que o país siga o rumo do crescimento e do desenvolvimento.

Como subsídio à elaboração do presente Relatório, buscou-se ampliar e antecipar o diálogo com o Congresso Nacional sobre o produto a ser-lhe encaminhado. Nesse sentido, ao longo dos meses que antecederam a apreciação das Contas do Governo de 2011, foram realizadas visitas técnicas aos presidentes da Câmara dos Deputados (CD) e do Senado Federal (SF), e reuniões com a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CD) e a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (SF). Foram ouvidas, ainda, as comissões temáticas de Desenvolvimento Econômico,

Indústria e Comércio (CD), Minas e Energia (CD), Serviços de Infraestrutura (SF) e Viação e Transportes (CD).

Em continuidade à iniciativa do eminente Ministro Aroldo Cedraz, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – outro ator relevante – foi novamente consultado na qualidade de representante da sociedade junto ao Governo. Foram colhidas impressões e sugestões sobre as informações a serem ressaltadas nas Contas de Governo, seus mecanismos de divulgação e os impactos desse produto na sociedade. Os debates e propostas constituíram insumos valiosos para este e para os futuros trabalhos, enriquecendo as análises e auxiliando nas estratégias para uma divulgação do Relatório mais efetiva e abrangente. Os resultados aqui tratados serão objeto de discussão entre o TCU e o CDES.

Alinham-se, de igual modo, a esses objetivos as parcerias firmadas pelo TCU com o Banco Mundial e com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os esforços conjuntos visam fortalecer os instrumentos de análise utilizados na feitura do Relatório e identificar oportunidades de melhoria na elaboração e comunicação do trabalho, por meio da comparação com as normas e melhores práticas internacionais.

Faz-se necessário, ainda, que as complexas informações do Relatório se apresentem de forma cada vez mais atrativa para o público, de modo a agregar valor e fazer com que a sociedade brasileira se torne cada vez mais presente e fiscalizadora, participando e cobrando a transparência e a efetividade das ações públicas.

Nesse sentido, diferentes meios de comunicação e divulgação vêm sendo utilizados para viabilizar a publicidade das conclusões do Relatório. Aos produtos já apresentados em anos anteriores – livro impresso com a íntegra do trabalho, publicação na Internet e fichas-síntese com os principais pontos do Relatório –, serão agregados os seguintes:

- Caderno Especial sobre temas de elevada significância, abordados nos Relatórios sobre as Contas dos Governos de 2011e dos quatro exercícios anteriores a esse, cuja relatoria coube, respectivamente, aos Ministros Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Augusto Nardes e Benjamin Zymler. As questões destacadas nesse documento ainda requerem aperfeiçoamento e atenção dos agentes públicos e de toda a sociedade;
- Revista do TCU dedicada ao tema especial "Sustentabilidade do Crescimento", que será editada no segundo quadrimestre de 2012;
- Seminário técnico, em agosto próximo, para que os órgãos e entidades envolvidos na Prestação de Contas da Presidente da República expressem sua visão sobre os resultados da análise do TCU;
- Concurso "Prêmio TCU de Jornalismo", que visa atrair a atenção da imprensa e da sociedade para este relevante instrumento de controle social dos resultados da gestão pública.

Todas essas iniciativas têm contribuído para o aprimoramento deste instrumento de controle, transparência e *accountability* e, sobretudo, para o aperfeiçoamento da administração pública federal. Portanto, a parceria fundamental do Poder Executivo com esta Corte de Contas em prol da excelência no atendimento do interesse público deve ser cada vez mais enaltecida e valorizada.

A maior aproximação com o Congresso Nacional, ao qual o TCU presta auxílio no exercício do controle externo, também é salutar para que o Relatório sobre as Contas de Governo se aperfeiçoe e ganhe relevância.

Não se podem esquecer, ainda, as inestimáveis contribuições do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, cujas informações contribuem para que o Relatório contemple, de forma abrangente e completa, a atuação governamental.

Paralelamente ao desenvolvimento dessas ações de aperfeiçoamento, o Tribunal de Contas da União mantém-se firme no propósito de produzir um produto de elevado valor para a sociedade brasileira, buscando continuamente a sua melhoria.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 007.130/2012-0 [Apensos: TC 003.681/2012-2, TC 003.684/2012-1, TC 037.179/2011-0, TC 006.156/2012-6, TC 003.619/2012-5, TC 006.525/2012-1, TC 003.680/2012-6]
Natureza: Prestação de Contas do Governo da República
Unidade: Presidência da República
Interessado: Congresso Nacional

Introdução

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, pela 77ª vez, desempenha uma de suas mais importantes atribuições, qual seja, a de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas que a 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.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, no dia 12 de abril de 2012, as presentes contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2011, primeiro ano de gestão do governo da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Roussef, e incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal.

Registro que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir Medida Cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. O Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla, não obstante, informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo assim todo um panorama da administração pública federal.

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

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, passo a apresentá-lo. No início, consta uma breve síntese sobre o desempenho da economia brasileira no exercício de 2011, sendo indicados alguns dos principais dados macroeconômicos que delimitam o contexto em que o governo precisou atuar.

O capítulo seguinte contém a análise das receitas e despesas, tanto estimadas e fixadas, quanto realizadas em 2011. São examinados, entre outros, a priorização de ações no exercício e o cumprimento das metas fiscais, o desempenho da arrecadação federal, a arrecadação das multas, a

distribuição das despesas por função de governo, a execução dos restos a pagar e o cumprimento dos limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No quarto capítulo, é feito um balanço dos investimentos contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e avaliada a ação setorial dos diversos órgãos que integram a administração pública federal. Compõem a análise a comparação entre o cumprimento de metas físicas dos programas de governo e a execução dos respectivos recursos orçamentários; o cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos em educação e em saúde; o financiamento da seguridade social; o resultado financeiro da previdência social; a execução dos recursos destinados à promoção cultural; os resultados das políticas de segurança pública; e outros aspectos atinentes às funções de governo.

Em relação aos balanços gerais apresentados, o quinto capítulo apresenta as conclusões da auditoria das demonstrações contábeis consolidadas da União, realizada com vistas à obtenção de evidências a respeito dos valores apresentados, bem como da conformidade com leis e regulamentos e a eficácia dos controles internos. Ressalto que o capítulo possui mudanças significativas em comparação aos Relatórios sobre as Contas do Governo de exercícios anteriores, que objetivam a convergência às Diretrizes de Auditoria Financeira da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e às boas práticas internacionais de relato de auditoria de demonstrações financeiras governamentais.

O capítulo subseqüente trata do tema especial Sustentabilidade do Crescimento, que abrange os seguintes tópicos: política econômica; infraestrutura; PAC; Copa do Mundo de 2014; desenvolvimento regional; ciência, tecnologia e inovação (C, T & I); e ensino profissionalizante. As seções trazem análises sobre as políticas e as ações adotadas pelo governo, nas diversas áreas, para evitar e superar entraves ao crescimento econômico do país, considerando a sua relevância para a melhoria do bem-estar da sociedade.

No capítulo que antecede a conclusão é apresentada uma síntese das providências adotadas pelo governo para a correção das falhas apontadas nas recomendações exaradas no Relatório sobre as Contas referentes ao exercício de 2010.

Com o objetivo de alicerçar a missão constitucional deste Tribunal e de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, são formuladas recomendações aos dirigentes de diversos órgãos e entidades da administração pública federal.

Por derradeiro, 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 pela Chefe do Poder Executivo.

2 DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2011

O segundo capítulo do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo analisa a conjuntura econômica do exercício e o alcance dos dois principais objetivos declarados da política macroeconômica: a meta de inflação e o nível de emprego da economia. Apresenta os resultados obtidos pela administração pública com o manejo tanto dos instrumentos clássicos quanto dos não convencionais de política macroeconômica, assim como o conjunto de variáveis que interferiram no desempenho da economia no exercício e que estão fora do controle governamental, tais como os preços das *commodities*.

Procura-se descrever a causalidade entre os resultados obtidos e a condução da política macroeconômica pelo governo, aqui entendida como o conjunto das políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial e a coordenação entre elas. No primeiro caso, busca-se caracterizar se a política fiscal expandiu ou conteve as despesas governamentais no exercício de 2011, em que o crescimento da economia foi de 2,7%, assim como o impacto do resultado fiscal sobre a dívida pública bruta e líquida. Utilizam-se, basicamente, os indicadores de superávit primário, déficit nominal, dívida bruta e líquida do setor público.

No tocante à política monetária, analisa-se o comportamento da inflação dentro das faixas anunciadas em torno da meta em função, do manejo da taxa básica de juros e dos percentuais estabelecidos para o depósito compulsório das instituições financeiras no Banco Central. Na análise da política creditícia, por seu turno, avalia-se a evolução dos volumes das operações de crédito tanto sob a ótica do emprestador quanto do tomador dos empréstimos.

Ademais, examinam-se os resultados do balanço de pagamentos, buscando enfatizar o impacto das relações comerciais do Brasil com o exterior.

Por fim, faz-se uma avaliação sobre a variação dos componentes da dívida pública, o impacto das relações entre Tesouro Nacional, Banco Central e instituições oficiais de fomento sobre o endividamento federal, o alcance das metas declaradas no Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal e dos montantes e percentuais da dívida consolidada da União sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 Panorama Econômico Nacional e Internacional

Ao longo do exercício de 2011, a produção de bens e serviços no Brasil, a preços de mercado, cresceu, em termos reais, 2,7% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de 2010. Em termos absolutos, o PIB atingiu o montante de R$ 4,14 trilhões e em 2010 tal valor foi de R$ 4,03 trilhões. Há que se considerar que o crescimento do PIB em 2010, da ordem de 7,5%, foi vigoroso, elevando a base de comparação com 2011. O PIB *per capita* teve avanço ligeiramente inferior, de 1,8%, registrando-se o valor de R$ 21.252,00, o equivalente a US$ 12.696,10. As taxas de crescimento do PIB de cada trimestre de 2011, em relação aos mesmos trimestres do ano anterior, apresentam taxas decrescentes, iguais a 4,2%, 3,3%, 2,1% e 1,4%.

Pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) coloca o Brasil, em 2011, no 9º lugar no quesito crescimento econômico do PIB, entre os países membros do G20, grupo que reúne as maiores economias desenvolvidas e emergentes do mundo. A colocação situa-se abaixo da atingida em 2010, quando o país ocupou a 5ª posição. China (9,2%), Índia (7,3%), Arábia Saudita (6,8%), Indonésia (6,5%), México (3,9%), Coreia (3,6%), África do Sul (3,1%)

e Alemanha (3,0%) apresentaram crescimento superior ao do Brasil, que ainda ficou abaixo da média registrada entre os países do G20, de 2,8%.

Em relação aos setores e subsetores do PIB, verifica-se que, em 2011, o setor industrial teve desempenho de 1,6% quanto à variação nas quantidades produzidas. Os subsetores que o compõem tiveram comportamentos diferentes, com os de Extrativa Mineral e Construção Civil apresentando variações positivas de 3,2% e 3,6%, respectivamente, e o de Transformação, com aumento de apenas 0,1%.

A despesa de consumo das famílias registrou elevação, em 2011, de 4,1%, em decorrência do crescimento da massa salarial, em termos reais, de 4,8% e da concessão de crédito às famílias, com variação de 18,3%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), conjunto de máquinas, equipamentos e material de construção utilizado no parque industrial para produzir riquezas, apresentou variação positiva de 4,7%. A produção de máquinas e equipamentos apresentou crescimento de 6,0% e a construção civil de 3,9%. As exportações em 2011 aumentaram 4,5% e as importações 9,7%, devido a taxas de câmbio favoráveis.

Os empréstimos às pessoas físicas e jurídicas, provenientes de recursos livres e direcionados, alcançaram o valor de R$ 2,03 trilhões, correspondente a 49,1% do PIB. As operações de crédito do sistema financeiro ao setor público e privado foram direcionadas, em sua maioria, ao setor privado, que respondeu por 96% das operações (R$ 1,95 trilhão). Das operações ao setor público (R$ 81,7 bilhões), R$ 40,3 bilhões foram direcionados aos governos estaduais e municipais e R$ 41,4 bilhões, ao governo federal.

Observou-se um crescimento de 26,8% nas exportações brasileiras pela média diária, em relação ao ano anterior, com aumento da participação da China de 15,2% para 17,3%. Os Estados Unidos, junto com Porto Rico, elevaram sua participação nas compras brasileiras de 9,6% em 2010 para 10,1% em 2011.

Sob a análise por fator agregado, ainda pela média diária, os produtos básicos elevaram-se 36,1% e os industrializados, 19,1%. A participação dos produtos básicos no total exportado aumentou de 44,6% para 47,8% em 2011 e a dos industrializados caiu de 53,4% para 50,1%.

A conta Transações Correntes encerrou o ano de 2011 deficitária, em US$ 52,6 bilhões, devido aos resultados positivos da balança comercial, de US$ 29,8 bilhões, somados aos valores das Transferências Unilaterais Correntes, de US$ 2,8 bilhões, mas reduzidos pelo valor negativo de Serviços e Rendas, de US$ 85,2 bilhões. Apesar disso, o resultado no Balanço de Pagamentos foi de US$ 58,6 bilhões em decorrência do resultado da conta Capital e Financeira, que reúne, entre outros itens, os investimentos estrangeiros diretos no país (US$ 66,7 bilhões), em títulos de renda fixa e em ações (US$ 25,1 bilhões), e ainda créditos comerciais e outros investimentos (US$ 18,6 bilhões), conforme dados preliminares do Bacen, consultados em 23/2/2012. O saldo das reservas internacionais, em 2011, superou o valor acumulado em 2010 (US$ 288,6 bilhões), atingindo US$ 352 bilhões, o que representa um crescimento de 22% em relação ao exercício anterior.

A dívida líquida total do setor público, como proporção do PIB, foi de 36,5% em 2011. Em valores absolutos, ou seja , descontados os ativos, essa dívida equivale a R$ 1,5 trilhão.

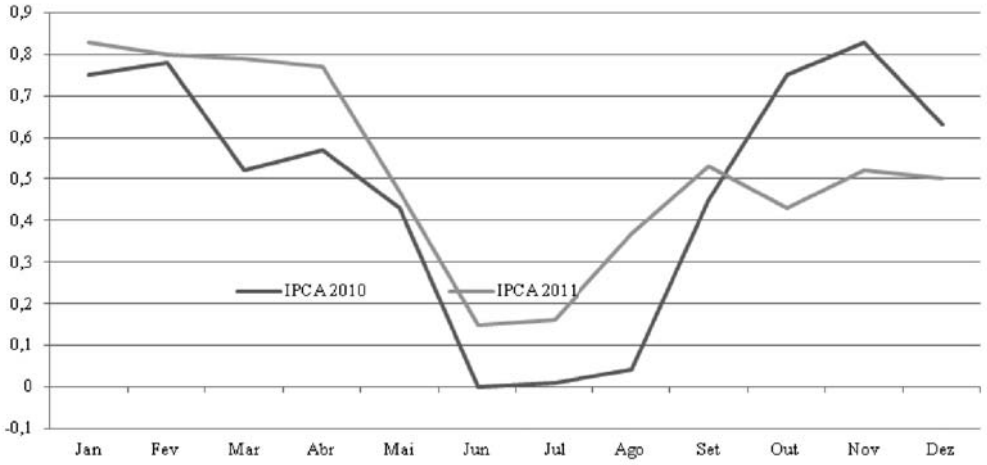
A taxa risco-país apresentou-se abaixo dos 200 pontos até agosto de 2011, patamar que indica que o Brasil pode ser considerado atraente para os investidores internacionais. Entretanto, diante da perspectiva de queda acentuada no PIB e de elevação acima da meta do IPCA, o indicador elevou-se, atingindo 286 pontos em outubro de 2011, e encerrou o ano em 208 pontos.

2.2 Atividade Econômica

2.2.1 Nível de Preços e Taxas de Inflação em 2011

A meta de inflação para 2011 foi estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 4,5% a.a., com margem de 2 p.p. para menos ou para mais. Ao Banco Central do Brasil (Bacen) compete executar as políticas necessárias para cumprimento das metas fixadas, conforme dispõe o art. 2º do Decreto 3.088/99. O monitoramento da meta estabelecida é realizado pelo Bacen com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. Durante o período de 2011, a taxa de inflação medida pelo IPCA foi de 6,5% a.a., atingindo o limite superior da meta. Em 2010 foi de 5,91%.

Evolução do IPCA – 2011



Fonte: IBGE.

O comportamento mensal do IPCA em 2011 foi semelhante ao do ano anterior, com o último trimestre apresentando taxas mensais ligeiramente inferiores.

Entre os grupos de maior variação que compõem o IPCA está o de transportes, que passou de 2,41% em 2010 para 6,05% em 2011, em função da elevação dos preços das passagens aéreas (de 3,17% para 52,91%,), do etanol (de 4,36% para 15,75%), e da gasolina (de 1,67% para 6,92%). Também sofreram aumento os itens ônibus interestadual e pedágio, passando de -0,68% para 6,66%, e de -5,84% para 6,41%, entre 2010 e 2011, respectivamente.

O grupo alimentação e bebidas, responsável por 23,46% do orçamento das famílias, apesar de ter reduzido sua variação (de 10,39% em 2010 para 7,18% em 2011), foi responsável por 1,69 p.p. do índice em 2011. O maior impacto no índice dentro desse grupo ocorreu no item alimentos consumidos fora do domicílio, com variação de 9,81% em 2010 e 10,49% em 2011. Por seu turno, o item alimentos de consumo no domicílio sofreu redução, passando de 10,70% em 2010 para 5,43% em 2011. Diversos produtos tiveram redução de preço, e outros tiveram variação inferior à ocorrida em 2010.

A inflação dos produtos com preços livres atingiu 6,63% em 2011 (7,09% em 2010), e a variação dos preços monitorados atingiu 6,20% (3,13% em 2010).

I P C A – Variação dos Valores dos Produtos com Preços Livres e com Preços Monitorados (%)

2011	Preços livres			Monitorados Peso: 29,4[3]
	Geral Peso: 70,6	Comercializáveis [1] Peso: 33,1	Não-comercializáveis [2] Peso: 37,5	
Jan	7,17	6,61	7,65	3,24
Fev	7,17	6,31	7,91	3,29
Mar	7,04	6,04	7,93	4,53
Abr	6,84	6,03	7,55	5,73
Mai	6,80	5,96	7,53	5,96
Jun	7,14	6,26	7,89	5,70
Jul	7,38	6,44	8,18	5,67
Ago	7,87	6,90	8,68	5,71
Set	7,79	6,52	8,88	6,17
Out	7,24	5,87	8,41	6,34
Nov	6,79	4,87	8,48	6,27
Dez	**6,63**	4,41	8,59	**6,20**

Fonte: BACEN.

1 Alimentos industrializados e semi-elaborados, artigos de limpeza, higiene e beleza, mobiliário, utensílios domésticos, equipamentos eletroeletrônicos, 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, IPTU, taxa de água e esgoto, gás de botijão, gás encanado, energia elétrica residencial, transporte público (ônibus urbano, ônibus intermunicipal, ônibus interestadual), *ferry boat*, avião, metrô, navio, barco, táxi, trem, emplacamento e licença, pedágio, gasolina, álcool, óleo, óleo diesel, plano de saúde, produtos farmacêuticos, cartório, jogos lotéricos, correios, telefone fixo, telefone público e telefone celular.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que pesquisa itens de consumo das famílias que recebem até seis salários mínimos, apresentou variação de 6,08% em 2011, inferior à de 2010. O grupo alimentação e bebidas foi o principal responsável, apesar da menor variação em 2011, que passou de 10,82% em 2010 para 6,27%, mas cujo impacto foi de 1,93 p.p. no índice. Além disso, o grupo habitação, com variações de 4,73% em 2010 e 6,79% em 2011, e transportes, com variações de 4,04% em 2010 e 6,83% em 2011, também produziram significativo efeito no índice, ambos com impacto de 1,09 p.p. De forma inversa, o grupo artigos de residência, que passou de uma variação de 3,57% em 2010 para 0,02% em 2011, teve impacto igual a zero p.p. no índice.

Quanto ao Índice Geral de Preços (IGP-DI), que registra diversas alterações de preços de matérias-primas, bens e serviços e é também o indexador das dívidas dos estados e municípios com a União, a variação em 2011 foi de 5,0%, inferior à ocorrida em 2010, igual a 11,30%. A variação em 2011 do Índice de Preços no Atacado (IPA), que corresponde a 60% do IGP-DI, foi de 4,12%, em função da redução da inflação dos preços agropecuários no atacado, que em 2010 subiram 25,61% e encerraram 2011 com alta de 3,15%. A variação dos preços dos produtos industriais também sofreu redução, passando de 10,13% em 2010 para 4,46% no ano passado. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC), responsável por 30% do IGP-DI, registrou elevação de 6,36% em 2011, superior aos 6,24% registrados em 2010. O Índice Nacional de Construção Civil (INCC), que responde por 10% do IGP-DI, teve variação de 7,49% em 2011, inferior ao ocorrido em 2010, quando variou 7,77%.

Taxas de Inflação acumuladas no ano em 2010 e 2011

Índice/Entidade	Critério	2010	2011
IPCA/IBGE	Famílias 1 a 40 s.m.	5,91% aa	**6,50% aa**
INPC/IBGE	Famílias 1 a 6 s.m.	6,47% aa	**6,08% aa**
IGP-DI/FGV	Famílias 1 a 33 s.m.	11,30% aa	**5,00% aa**

Fonte: IBGE e FGV.

A variação mensal dos índices de preços no exercício de 2011 está demonstrada no gráfico adiante.

Variação Mensal da Inflação em 2011 – IPCA x INPC x IGP-DI



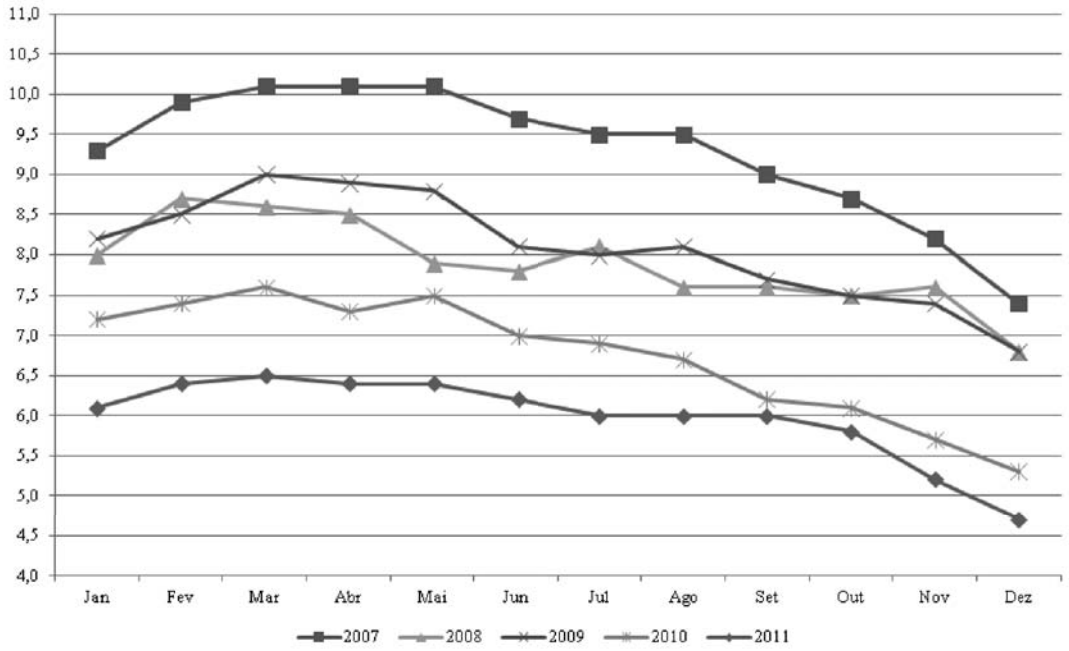
Fonte: BACEN.

2.2.2 Nível de Emprego e Salários

Em 2011, houve redução da taxa de desocupação e elevação, na maioria dos meses, do rendimento médio real efetivamente recebido do trabalho principal. O emprego formal, no exercício de 2011, sofreu redução em relação ao do exercício anterior.

As taxas de desemprego mensal ao longo de 2011, de acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), elaborada pelo IBGE, foram inferiores às do exercício anterior, conforme gráfico adiante. A proporção de desocupados entre os economicamente ativos em 2011, ao final do exercício, foi de 4,7%.

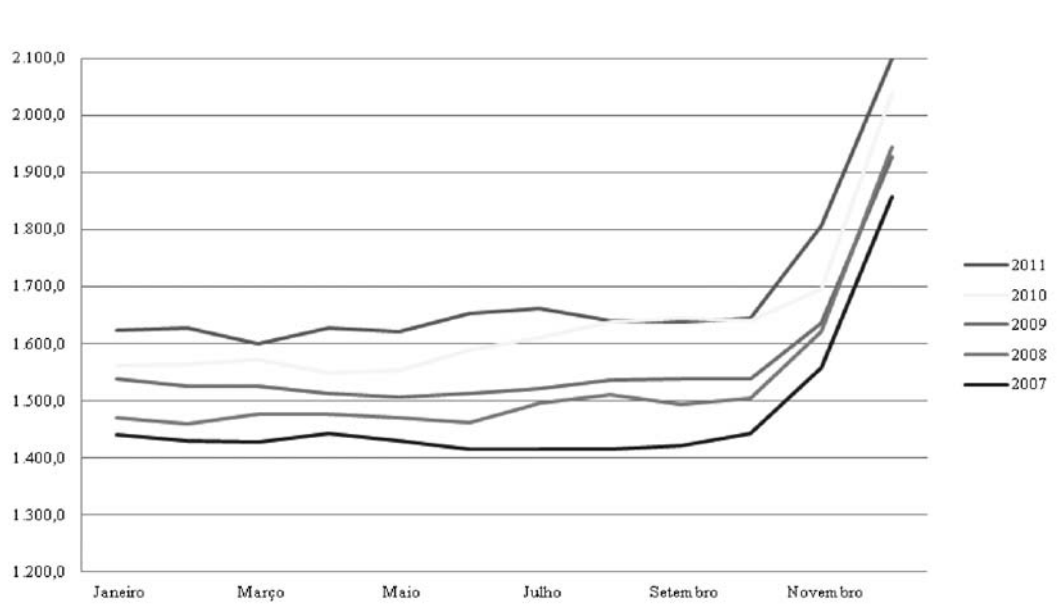
Taxa de Desocupação



Fonte: IBGE.

Os rendimentos médios reais mensais efetivamente recebidos pelos trabalhadores ao longo dos exercícios de 2007 a 2011, a preços de dezembro do último exercício, demonstram contínua elevação na renda do trabalhador. Entretanto, nos meses de agosto, setembro e outubro de 2011, o rendimento foi semelhante aos mesmos meses de 2010. Em dezembro de 2011, o rendimento recebido (R$ 2.098,71) voltou a crescer mais do que o verificado no ano anterior (R$ 1.677,30).

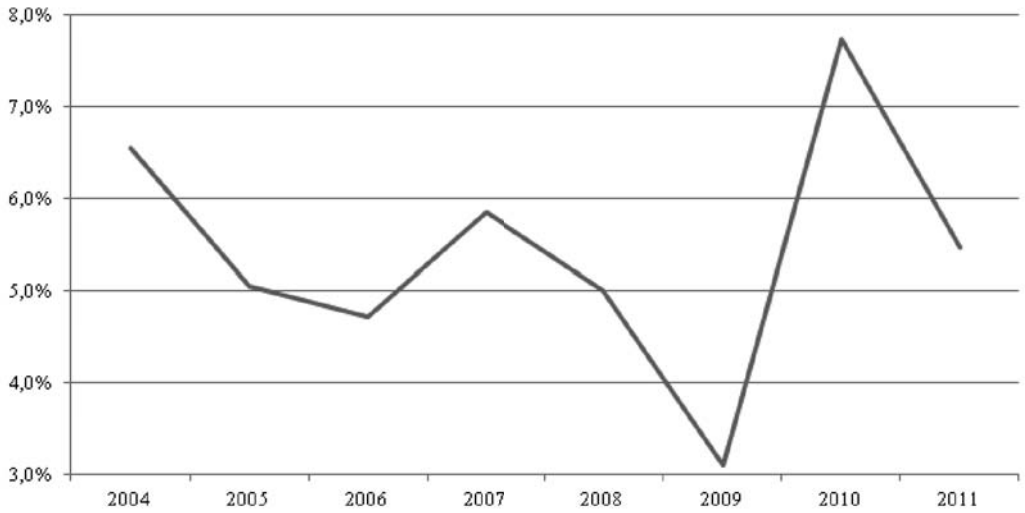
Rendimento Médio Real Mensal



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego mar.2002-dez.2011.

De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), o saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos 12 meses encerrados em dezembro de 2011 foi de quase 2,0 milhões de pessoas, uma evolução de 5,5% sobre o estoque dos trabalhadores empregados no mesmo período em 2010. Observe-se que em 2010 houve a criação de 2,5 milhões de empregos, entre admitidos e dispensados.

Evolução do Emprego Formal



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

As maiores ofertas de vagas, em termos absolutos, ocorreram nos setores de serviços e comércio, com a criação de 935 mil e 459 mil vagas, respectivamente. Em termos relativos, o setor extrativo-

mineral liderou com 10,34% vagas criadas, mas com número absoluto pouco expressivo, equivalente a 19,5 mil colocações. O setor da indústria de transformação, que em 2010 registrou a criação de 544.367 postos de trabalho (7,34%), em 2011 sofreu com a concorrência dos produtos manufaturados produzidos no exterior, mas mesmo assim criou 218 mil vagas.

Evolução do Emprego Formal – Setores da Economia – 2011

Tipo de Atividade	Nº de empregos formais (saldo)	Variação %
Serviços	934.967	6,50
Comércio	459.841	5,71
Extrativa Mineral	19.538	10,34
Construção Civil	225.145	8,87
Indústria de Transformação	218.138	2,73
Total	**1.966.449**	**5,47**

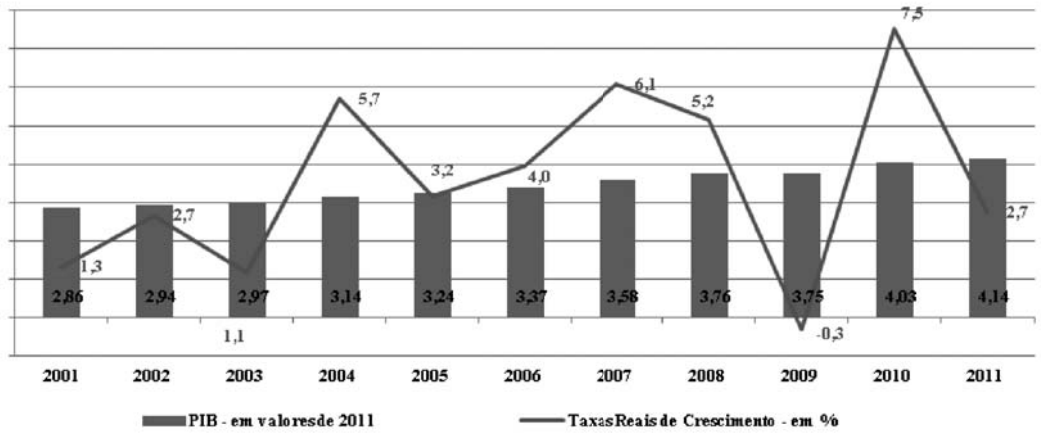
Fonte: Minist do Trabalho e Emprego/ MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados:CAGED.

2.2.3 Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto (PIB), total dos bens e serviços produzidos no país, atingiu o montante de R$ 4,14 trilhões em 2011 a preços de mercado, aumentado, em termos reais, 2,73% em relação ao PIB de 2010, equivalente ao valor de R$ 4,03 trilhões. Deve ser observado que o crescimento do PIB no ano anterior foi elevado (7,5%) e que a base de comparação para 2011 ocorre sobre esses patamares. As taxas de crescimento de cada trimestre de 2011 em relação aos mesmos trimestres de 2010 foram decrescentes, equivalentes a 4,2%, 3,3%, 2,1% e 1,4%, respectivamente. Se a comparação se der dentro do ano de 2011, cada trimestre, com ajuste sazonal, comparado ao trimestre imediatamente anterior, teve elevações ainda menores, iguais a 0,6%, 0,5%, -0,1% e 0,3%.

Produto Interno Bruto

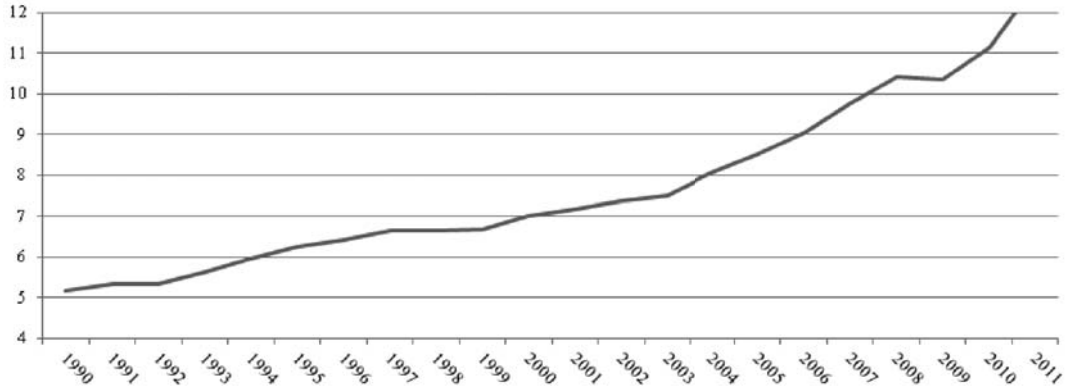
R$ trilhões



Fonte: IBGE – Contas Trimestrais – valores constantes de 2011.

Em 2011, o valor do PIB *per capita* teve evolução de 1,8%, segundo estimativas populacionais do IBGE, passando a registrar o valor de R$ 21.252,00. Em dólares, o PIB *per capita* foi de US$ 12.696,10.

PIB *Per Capita* - Paridade do Poder de Compra



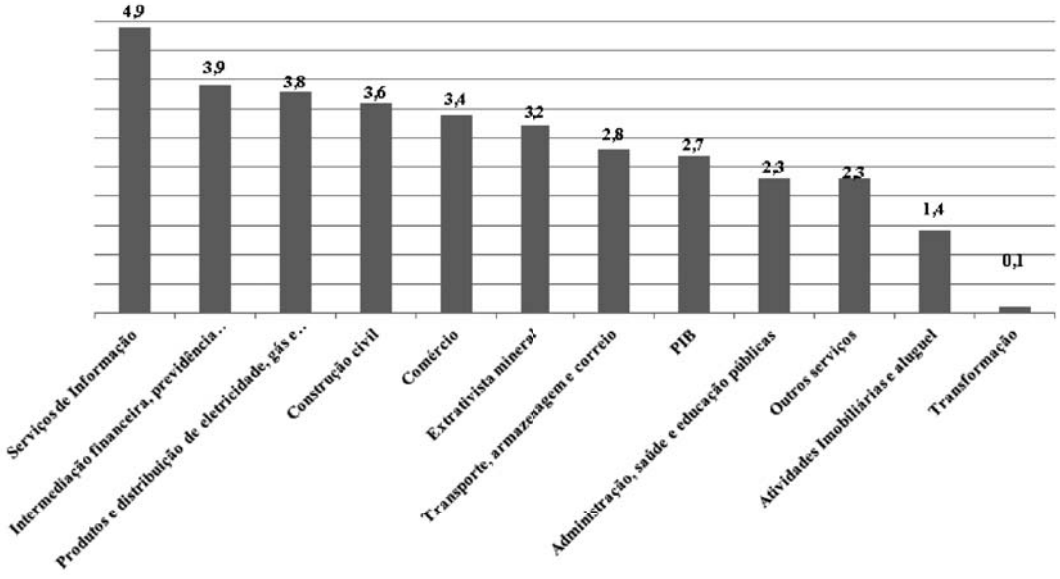
Fonte: Ipeadata e IBGE

Como mencionado no .item 2.1 deste relatório, segundo pesquisa realizada pela OCDE, o Brasil, em 2011, alcançou o nono lugar no quesito crescimento econômico (PIB) entre os países que compõem o G20, inferior à quinta posição ocupada em 2010. Entre os primeiros lugares estão China (9,2%), Índia (7,3%) e África do Sul (3,1%). Por sua vez, a economia dos Estados Unidos registrou crescimento de 1,7% em 2011, a da União Europeia (UE), 1,5%, e a da Zona do Euro recuou 1,4%.

Em relação ao Brasil, a variação positiva de 2,7% do PIB em 2011 foi decorrente do aumento de valor dos preços básicos (2,5%) e dos impostos (4,3%) menos subsídios. O aumento do valor dos preços básicos reflete a variação de 3,9% no setor da agropecuária, de 1,6% no da indústria, e 2,7% no setor de serviços. A agricultura, devido às condições econômicas favoráveis e a ganhos de produtividade, apresentou safra recorde de cereais, leguminosas e oleaginosas, com variações expressivas das culturas de algodão (72,6%), fumo (22,0%), e arroz (19,0%). Na indústria, verificou-se crescimento do subsetor de Produtos e Distribuição de Eletricidade e Gás (3,8%), e Construção Civil (3,6%), em função do aumento da população ocupada e do crédito direcionado. A extração de minério de ferro provocou expansão de 3,2% no subsetor Extrativista Mineral. Entre os serviços, verificou-se variação positiva dos Serviços de Informação (4,9%), e Intermediação Financeira e Seguros (3,9%). Comércio teve crescimento de 3,4%, refletindo o aumento da população empregada, da massa de salários, e da expansão do crédito ao consumo.

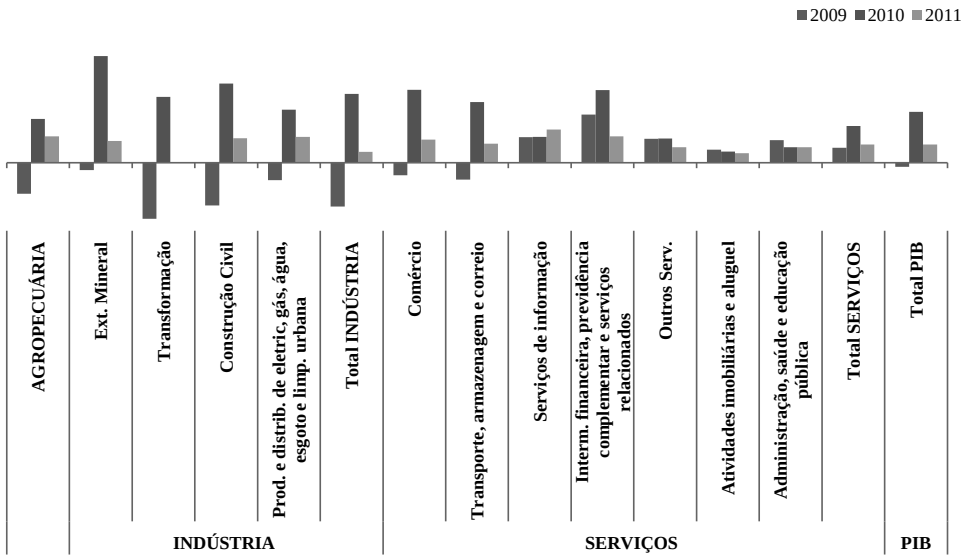
As variações nos setores e subsetores estão demonstradas nos dois gráficos e na tabela a seguir.

Variação no PIB – Subsetores – 2011 (%)



Fonte: IBGE.

Variação no PIB – Setores e subsetores – 2009 a 2011 (%)



Fonte: IBGE.

Taxa Acumulada de Crescimento do PIB – 2009 a 2011[1] (%)

Setor de Atividade	2010.IV	2011.I	2011.II	2011.III	2011.IV
Agropecuária	**6,3**	**3,3**	**1,2**	**2,8**	**3,9**
Indústria	**10,4**	**3,8**	**2,9**	**2,3**	**1,6**
Extrativa Mineral	13,6	3,3	3,2	3,0	3,2
Transformação	10,1	2,9	2,3	1,2	0,1

Construção Civil	11,6	5,5	3,8	3,8	3,6
Produção e distribuição de eletricidade, gás,	8,1	5,0	4,2	4,1	3,8
Serviços	**5,5**	**4,0**	**3,8**	**3,2**	**2,7**
Comércio	10,9	5,4	5,5	4,1	3,4
Transporte, armazenagem e correios	9,2	4,6	3,9	3,2	2,8
Serviços de informação	3,7	4,5	5,2	4,9	4,9
Intermed. financeira, seguros, previdência	10,0	6,3	5,6	4,7	3,9
Outros Serviços	3,7	3,5	3,5	2,8	2,3
Atividades imobiliárias e aluguel	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4
Administração, saúde e educação públicas	2,3	3,0	2,9	2,6	2,3
Valor Adicionado a Preços Básicos	**6,9**	**3,9**	**3,4**	**2,9**	**2,5**
Impostos líquidos sobre produtos	**11,7**	**6,5**	**6,2**	**5,1**	**4,3**

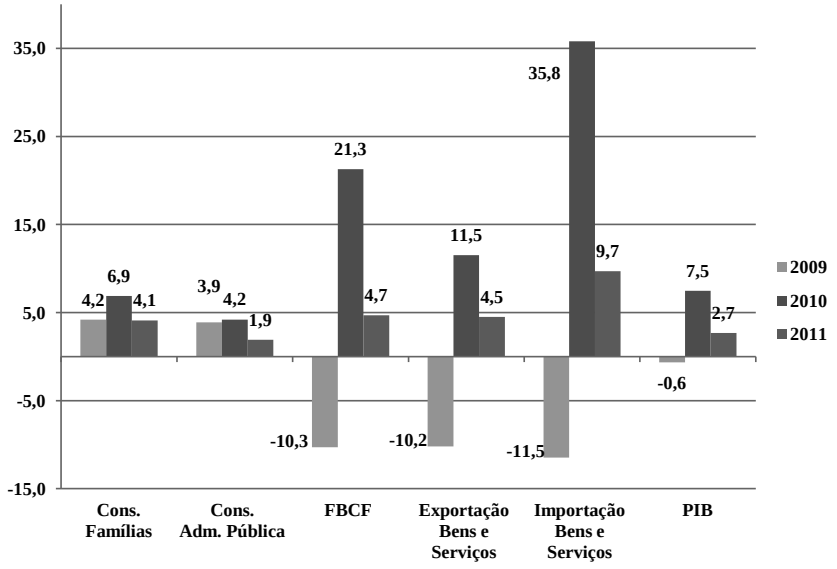
Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º Trimestre de 2011)

¹ Variação em volume em relação ao mesmo período do ano anterior

A despesa de consumo das famílias elevou-se 4,1%, como reflexo do crescimento em termos reais de 4,8% da massa salarial dos trabalhadores, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, e pela variação de 18,3% na concessão de crédito com recursos livres às famílias. A despesa do consumo da administração pública em 2011 cresceu 1,9%, o menor dos três anos sob análise. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) apresentou variação positiva de 4,7%, com a construção civil correspondente a 41,4% desse item, elevando-se 3,9%, e máquinas e equipamentos equivalentes a 52,4%, crescendo 6,0%. As exportações aumentaram 4,5%. As importações tiveram um crescimento maior, com variação, em 2011, de 9,7%, ajudadas por uma taxa de câmbio favorável, que variou de R$ 1,76/dólar para R$ 1,67/dólar no período.

O gráfico a seguir demonstra a variação do PIB por componentes da demanda.

PIB – Componentes da Demanda¹ (%)

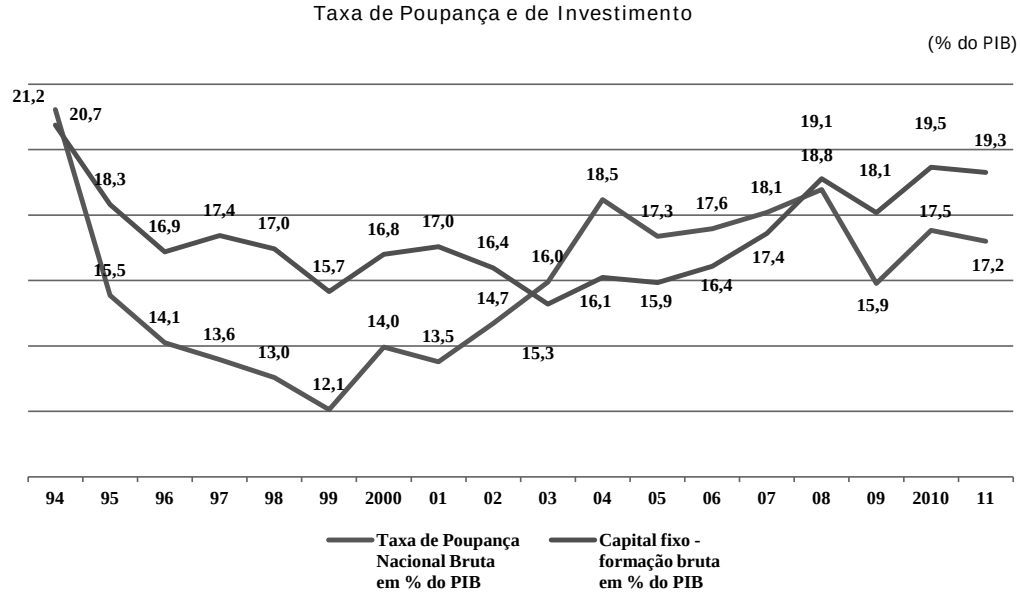


Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais (dados preliminares – 4º trimestre de 2011)

[1]Taxa acumulada ao longo de cada ano -

Poupança Nacional Bruta e Investimento

A taxa de poupança nacional bruta (em relação ao PIB) foi de 19,3% em 2011, e de 17,5% no ano anterior. A taxa de investimento (FBCF) registrada em 2011 foi de 17,2% do PIB, inferior à proporção encontrada em 2010, igual a 19,5%.



7.1
Fonte: IBGE

2.3 Política Macroeconômica

2.3.1 Política Fiscal

No âmbito do governo federal, a receita primária, líquida de transferências a estados e municípios, alcançou o montante de R$ 817,9 bilhões, o que equivale a cerca de 19,74% do PIB, contra 20,67% em 2010. Quanto à despesa primária, em valores absolutos, o montante foi substancialmente ampliado, alcançando o total de R$ 724,4 bilhões. Em percentual do PIB, no entanto, o valor referente ao ano de 2011 (17,48%) é inferior ao apurado para o exercício de 2010 (18,57%), representando uma redução de mais de um ponto percentual.

No tocante às metas fiscais, estabelecidas em valores absolutos, e não mais em percentual do PIB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (LDO 2011) – Lei 12.309/2010 havia estabelecido, inicialmente, meta de resultado primário para a União em R$ 89,37 bilhões, sendo R$ 81,76 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R$ 7,61 bilhões para o Programa de Dispêndios Globais (PDG). Posteriormente, a Lei 12.377/2010 reduziu a zero a meta de resultado fiscal a ser alcançada pelas empresas estatais integrantes do PGD, fato que alterou para R$ 81,76 bilhões a meta de resultado primário, a ser obtida pela União no ano de 2011.

2.3.2 Política Monetária e Creditícia

2.3.2.1 Política Monetária

Em geral, os responsáveis pela política monetária em diversos países adotam o regime de metas para inflação porque acreditam ter encontrado uma estrutura capaz de neutralizar as expectativas inflacionárias dos agentes econômicos sem estarem sujeitos aos problemas presentes em outros regimes monetários, tais como o controle de agregados monetários, que exige uma relação estável entre quantidade de moeda e inflação. Contudo, três desvantagens podem estar associadas ao regime de metas de inflação em países emergentes.

A primeira delas é que esse regime pode resultar em fraca responsabilização da autoridade monetária, em razão da dificuldade em se controlar a inflação e porque existe defasagem entre o uso dos instrumentos de política e o resultado da inflação. A segunda é que um sistema de metas não pode evitar dominância fiscal, situação na qual a trajetória de variáveis fiscais (por exemplo, gasto público e dívida pública) pode afetar a condução da política monetária, comprometendo sua eficácia no controle da inflação, particularmente em períodos pré-eleitorais. E a terceira é que o regime de câmbio flexível, requerido pelo sistema, pode causar instabilidade financeira e a tentativa de manter o câmbio dentro de uma faixa pode acarretar outros desequilíbrios na economia. Essas desvantagens foram observadas na condução da política econômica no Brasil no biênio 2010/2011.

Ademais, um sistema de metas para a inflação é uma estratégia de política monetária com cinco elementos principais: 1) anúncio público de metas numéricas para a inflação de médio prazo; 2) comprometimento institucional com a estabilidade de preços como objetivo primário da política monetária, ao qual são subordinados outros objetivos; 3) estratégia inclusiva de informações, na qual muitas variáveis, e não somente as taxas de juros e de câmbio, são usadas para estabelecer os instrumentos de política; 4) transparência da estratégia de política monetária aumentada pela comunicação com o público e os mercados sobre os planos, objetivos e decisões das autoridades monetárias; e 5) responsabilização do banco central aumentada pelo alcance da meta estipulada.

O primeiro elemento não deixa dúvidas. Está implícita em qualquer ação ou inação de política monetária uma expectativa sobre como o futuro vai se revelar, isto é, uma previsão, dada a defasagem entre as decisões de política e seus efeitos sobre o produto e os preços . Busca-se a estabilidade de preços, que, segundo citação amplamente divulgada, atribuída a Alan Greenspan, é definida como uma taxa de inflação suficientemente baixa para que agentes econômicos e empreendedores não precisem levá-la em consideração nas tomadas de decisão diária. Sobre esse aspecto, foi divulgado na ata da 165ª reunião do Comitê de Política Monetária, realizada em 6 e 7/3/2012, *in verbis*:

> 21. A evidência internacional, no que é ratificada pela experiência brasileira, indica que taxas de inflação elevadas levam ao aumento dos prêmios de risco, tanto para o financiamento privado quanto para o público, e ao encurtamento dos horizontes de planejamento, tanto das famílias quanto das empresas. Consequentemente, taxas de inflação elevadas reduzem os investimentos e o potencial de crescimento da economia, além de terem efeitos regressivos sobre a distribuição de renda. Dito de outra forma, taxas de inflação elevadas não trazem qualquer resultado duradouro em termos de crescimento da economia e do emprego, mas, em contrapartida, trazem prejuízos permanentes para essas variáveis no médio e no longo prazos. Assim, a estratégia adotada pelo Copom visa assegurar a convergência da inflação para a trajetória de metas, o que exige a pronta correção de eventuais desvios em relação a essa trajetória. Tal estratégia leva em conta as defasagens do mecanismo de transmissão e é a mais indicada para lidar com a incerteza inerente ao processo de formulação e de implementação da política monetária.

Existe substancial consenso entre bancos centrais e o meio acadêmico de que uma estrutura adequada de política monetária tem entre seus objetivos tanto a estabilidade de preços como a estabilidade real. Mais precisamente, o objetivo é estabilizar a inflação ao redor de uma taxa baixa e a utilização de recursos em torno do seu mais alto nível sustentável, vale dizer, próximo ao produto potencial.

Comentando os desdobramentos da crise financeira internacional de 2008, Blanchard *et alli* (2010), afirmam que:

> inflação baixa e estável era apresentada como o objetivo primário, se não exclusivo, do mandato dos bancos centrais. Isto era o resultado de uma coincidência entre a necessidade reputacional das autoridades monetárias para concentrar-se preferencialmente na inflação, do que no nível de atividade. Na prática, a retórica excede a realidade. Poucos bancos centrais, se é que existe algum, preocupam-se apenas com a inflação. Muitos deles praticam um ”sistema de metas flexível”, no qual buscam ”o retorno da inflação para uma meta estável, não diretamente, mas em algum horizonte”, de forma a evitar altos e baixos no comportamento do crescimento do produto.

As incertezas associadas ao sistema de metas são assim ressaltadas por Romer (Romer, David, *Advanced Macroeconomics*, McGraw Hill, 2000):

> ações de política afetam a economia com uma defasagem. Em adição, formuladores de política têm informação imperfeita sobre as condições correntes da economia, sobre a trajetória que a economia deve seguir se a política não for alterada, e os efeitos sobre a economia que uma mudança na política deve resultar. Isso naturalmente levanta a questão de como essas defasagens e incertezas afetarão a política.

Daí a importância de ser parcimonioso na intervenção para evitar a tentação de impulsionar o produto em períodos de eleições ou de baixa popularidade do governante. No caso brasileiro, observa-se que a demora na retirada dos estímulos fiscais, creditícios e monetários à economia brasileira no período pré-eleitoral induziu um crescimento acima do potencial em 2010 e contribuiu para o recrudescimento da inflação e o baixo crescimento do produto em 2011. De fato, o Relatório de Inflação de junho de 2011, publicado pelo Banco Central do Brasil, ao descrever a aplicação e os resultados de um modelo de previsão inflacionária que leva em consideração os estímulos monetários, assim se expressa:

> computou-se a resposta da inflação a um choque permanente na alíquota de recolhimento compulsório, equivalente a uma elevação de R$ 69 bilhões no volume total de recolhimentos, valor atual estimado decorrente das alterações regulatórias de dezembro de 2010. De acordo com a simulação, o impacto máximo sobre a taxa de inflação ocorreria no terceiro/quarto trimestre após a alteração de recolhimento.

A intempestividade dos efeitos da aplicação dos instrumentos de política monetária também é observada para a meta da taxa Selic. De acordo com estudo publicado pelo Bacen (Freitas, P. S., & Muinhos, M. K. A simple model for inflation targeting in Brazil. *Working Paper Series 18*, Banco Central do Brasil, 2000, p. 16-17), o aumento da taxa real de juros provoca decréscimo na taxa de inflação depois de dois trimestres, com efeitos de segunda ordem no longo prazo. Nesse sentido, o aumento de 8,75% para 9,50% aprovado para viger a partir de 29/4/2010, conforme ata da 150ª reunião do Copom, realizada nos dias 28 e 29/4/2010, somente produziria os efeitos necessários para contenção inflacionária a partir de novembro.

A análise tradicional da execução de uma política pública em um ambiente de incerteza distingue objetivos, instrumentos, metas intermediárias e indicadores de política. Os objetivos são os fins últimos da política, tais como inflação, desemprego ou comportamento do PIB. Os instrumentos são as variáveis que os formuladores de política podem controlar diretamente, tais como operações de

mercado aberto, exigências de reservas requeridas dos bancos comerciais pela autoridade monetária, alíquotas de tributos e compras governamentais. Portanto, o monitoramento da eficiência da autoridade monetária pelo público, *ex-post*, isto é, depois que o futuro se revelou, depende de quão próximo ao centro da meta estipulada ficou a inflação, e de seus impactos sobre a estabilização da produção.

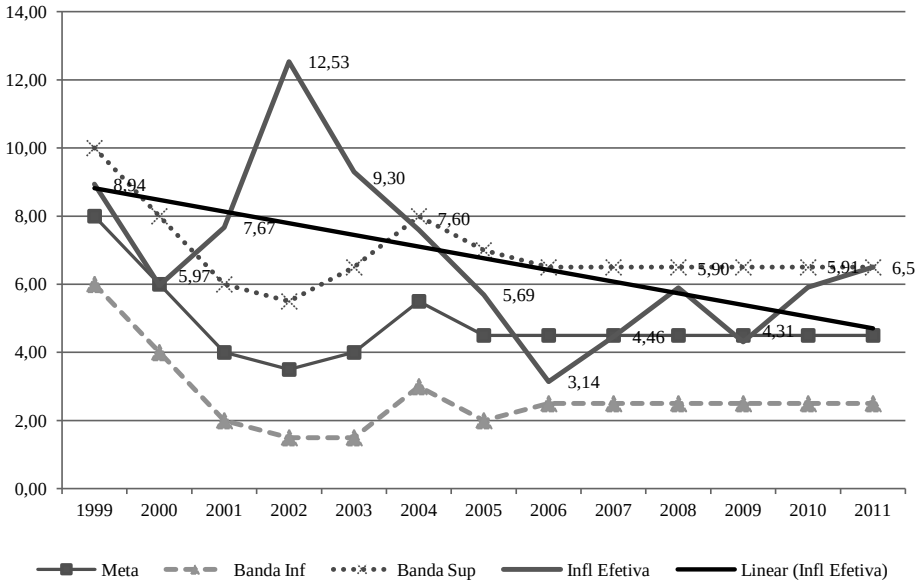
A meta inflacionária para 2011 foi definida pelo Voto 100/2009 do Conselho Monetário Nacional (CMN), conforme divulgado pelo extrato da ata da 895ª Sessão, realizada em 30/6/2009, e explicitada no art. 1º da Resolução BCB 3.748, de 30/6/2009:

> Art. 1º É fixada, para o ano de 2011, a meta para a inflação de 4,5%, com intervalo de tolerância de menos 2,0 pontos percentuais e de mais 2,0 pontos percentuais, de acordo com o § 2º do art. 1º do Decreto nº 3.088, de 21/6/1999.

Conforme estabelece o art. 4º do Decreto 3.088/1999, considera-se que a meta foi cumprida quando a variação acumulada da inflação – medida pelo índice de preços referido no art. 3º do normativo, relativa ao período de janeiro a dezembro de cada ano calendário – situar-se na faixa do seu respectivo intervalo de tolerância. Encerrado o exercício de 2011, o indicador utilizado para aferição do cumprimento da meta – Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atingiu, com precisão, o teto superior da meta, de 6,5% ao ano.

Às vésperas do 13º aniversário da adoção do sistema de metas de inflação como regime de política monetária, merecem exame os resultados obtidos. O gráfico seguinte mostra que a inflação efetiva situou-se abaixo do centro da meta em 2000, 2006, 2007 e 2009. Nos outros nove anos, a inflação observada ficou acima do centro da meta, sendo que em 2001, 2002 e 2003 ultrapassou, inclusive, a faixa superior, descumprindo o objetivo estipulado. Quanto às medidas estatísticas de posição e dispersão, a mediana da inflação anual observada para os treze períodos foi de 5,97%, enquanto a média ficou em 6,76%, com um desvio-padrão de 2,38.

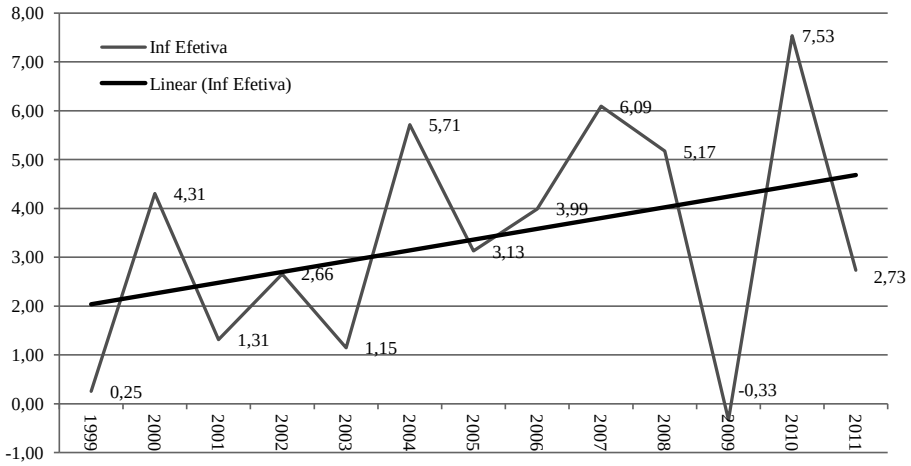
Histórico de Metas, Faixa Inferior e Superior e Inflação Efetiva



Fonte: Banco Central do Brasil.

Essas medidas são ainda maiores para um indicador mais amplo de preços, como o deflator do Produto Interno Bruto. Quando se imputa a 2011 o mesmo valor do IPCA, obtém-se, para o período considerado, mediana de 7,31%, média de 2,29% e desvio-padrão de 8,05. A despeito disso, o ajuste de uma linha de tendência sobre a inflação efetiva mostra o aumento da potência da política monetária ao longo do período, corroborado pela diminuição contínua da inflação observada. No entanto, os estímulos dados à economia após a crise de 2008 fizeram a trajetória da inflação efetiva no último biênio descolar da tendência linear apresentada no gráfico seguinte. Em vista do aumento da massa salarial nesses dois anos, conforme dados do IBGE, houve aumento maior do que o índice geral do IPCA nos preços de alimentos e bebidas, de transportes e de despesas pessoais.

Histórico de Variação do Produto Interno Bruto



Fonte: Banco Central do Brasil.

Considerando esse desdobramento, ganha importância a discussão sobre a taxa de juros real de equilíbrio da economia, "definida como a taxa consistente com o produto no seu nível potencial e taxa de inflação estável. Quando a taxa de juros real está acima do nível de equilíbrio, a política monetária é contracionista e, portanto, reduz a demanda agregada e a inflação." (Banco Central do Brasil, Relatório de Inflação, março de 2011). Evidentemente, o inverso também é válido e chama a atenção para o comportamento do lado real da economia, mostrado no gráfico anterior.

O crescimento de 2,73% ao ano do PIB em 2011 ficou abaixo do crescimento da média de todos os países da América Latina que, de acordo com estimativas da consultoria Business Monitor International e Economist Intelligence Unit, foi de 4%, e do potencial da economia brasileira, considerando a meta de crescimento do PIB estabelecida na mensagem que acompanhou o projeto de lei para o Plano Plurianual 2008-2011, de 5% em 2011, bem como a projeção para o PIB em 2011, de 5,5%, que embasou a elaboração do projeto de lei orçamentária para esse exercício. Adicionalmente, os altos e baixos no desempenho do produto levantam a questão sobre se as causas recaem no excesso de intervenção do governo, que tende a explorar mecanismos de expansão em períodos de baixa popularidade do governante ou de eleições.. Adicionalmente, os altos e baixos no desempenho do produto levantam a questão sobre se as causas recaem no excesso de intervenção do governo, que tende a explorar mecanismos de expansão em períodos de baixa popularidade do governante ou de eleições.

Verifica-se, portanto, que as desvantagens inerentes ao sistema de metas para a inflação em países emergentes contribuem para elevadas médias e desvios-padrão na inflação, bem como para altos e baixos nas taxas de crescimento do produto, afetando a eficiência na consecução dos objetivos da política monetária.

Taxa Selic

Durante o exercício de 2011, a taxa básica de juros Selic elevou-se de 10,75% a.a. em janeiro para 12,5% a.a. no mês de agosto. A partir de setembro, a taxa declinou até encerrar o ano em 11% a.a. Por seu turno, as taxas do IPCA, como visto no item 2.2.1, a partir de julho, voltaram a se elevar, passando de 0,16% a.m. para 0,50% a.m. em dezembro.

Depósitos Compulsórios

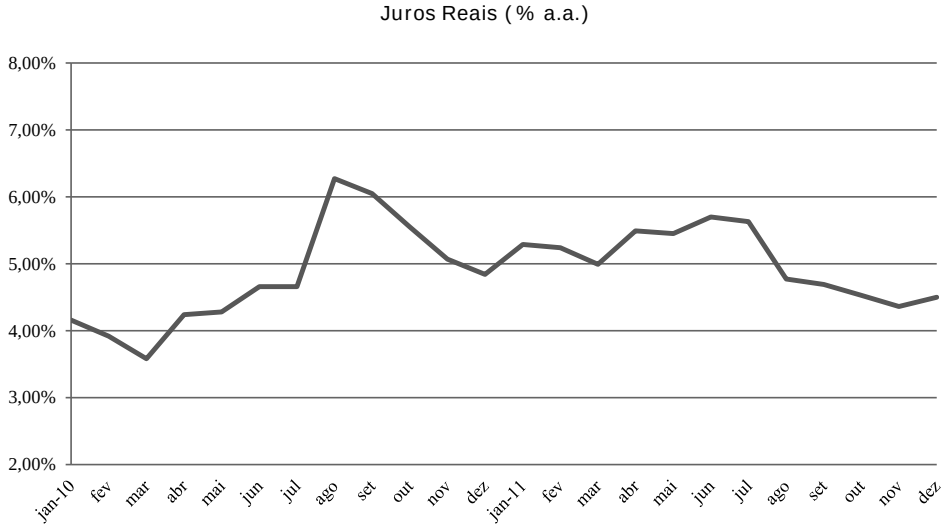
O Banco Central, dando continuidade ao processo de recomposição dos depósitos compulsórios, reduzidos em função da crise internacional iniciada em 2008, passou a elevar progressivamente os recolhimentos sobre os depósitos à vista. Assim, fixados em 43% a partir de julho de 2010, deverão se manter em 44% de julho de 2012 a junho de 2014, quando, então, se prevê alteração para 45%.

Medidas Macroprudenciais

Em dezembro de 2010, o Banco Central adotou um conjunto de medidas de natureza macroprudencial para desestimular a oferta de crédito ao consumo para operações de longo prazo. Nesse sentido, elevou a exigência de capital para operações de crédito para pessoas físicas com prazo superior a 24 meses, não se aplicando tais medidas ao crédito rural, habitacional ou à aquisição de veículos de carga. Estabeleceu, ainda, em 7/4/2011, a elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), passando os valores cobrados de 0,0041% ao dia para 0,0082% ao dia, até o máximo de 3,0%, quando antes era de 1,5%. Entretanto, foi mantida a alíquota adicional de 0,38% sobre as operações de crédito.

Taxas de Juros Reais

As taxas de juros reais mantiveram-se em torno de 5 a 5,5% a.a. durante o primeiro semestre de 2011, reduziram-se progressivamente para 4,36% a.a. em novembro e encerraram o ano em 4,5% a.a.



Fonte: Bacen – taxa Selic – e IBGE – índice IPCA.

Base Monetária

Durante o ano de 2011, a base monetária aumentou cerca de R$ 7,4 bilhões, o que representou uma expansão de 3,57% em relação ao saldo de dezembro de 2010, resultado do aumento de R$ 11,6 bilhões no montante de papel moeda emitido e da redução de R$ 4,2 bilhões nas reservas bancárias.

O quadro abaixo mostra os fatores que condicionaram a referida variação, com destaque, por um lado, para as expansões proporcionadas: i) pelas operações do setor externo (R$ 85,2 bilhões), que

expressam, principalmente, as transações de compra e venda de moeda estrangeira realizadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) no mercado interbancário de câmbio; e ii) pelas operações com títulos públicos federais (R$ 70,2 bilhões), as quais incluem os ajustes de liquidez efetuados pelo Bacen no mercado monetário. Ressalta-se, por outro lado, a contração monetária ocasionada pelas operações do Tesouro Nacional (R$ 125,6 bilhões), as quais incluem os saques e depósitos na Conta Única do Tesouro junto ao Bacen, incluídas as movimentações do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Fatores Condicionantes da Base Monetária

R$ milhões

Período	Tesouro Nacional	Tít. Publ. Federais	Setor Externo	Depósitos Inst. Financ.	Derivativos e ajustes	Outras contas e ajustes	Var. Base Monetária
2010	-51.204	249.513	75.553	-236.911	-1	3.830	40.780
2011	-125.633	70.196	85.157	-24.388	-707	2.757	7.382

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2012.

(+) Expansão da base monetária / (-) retração da base monetária.

Saldo e Prazos das Operações Compromissadas

A principal função das contratações de operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil é possibilitar o ajuste fino de liquidez da economia (dinheiro em circulação). Contudo, elas podem cumprir papéis secundários, quais sejam contribuir para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros e enxugar a liquidez provocada por uma recusa do Tesouro de rolar dívida vincenda, cujas propostas não se coadunem com as expectativas de custo do dinheiro.

Em 2011, o saldo global dos contratos de operações compromissadas aumentou para R$ 311,9 bilhões, ante o montante de R$ 259,2 bilhões registrado em dezembro de 2010. As operações de curtíssimo prazo, responsáveis pelo ajuste fino de liquidez, passaram a apresentar saldo negativo em R$ 9,3 bilhões, o que significa que tais operações aumentaram a liquidez da economia ao final de 2011. De outro lado, as operações com prazo de vencimento mais longo (acima de duas semanas) apresentaram aumento de R$ 61,9 bilhões (R$ 321,1 bilhões em 2011, contra R$ 259,2 bilhões em 2010), o que mostra que as operações compromissadas têm servido cada vez mais aos propósitos secundários citados no parágrafo anterior.

Operações Compromissadas – Prazos de Vencimento

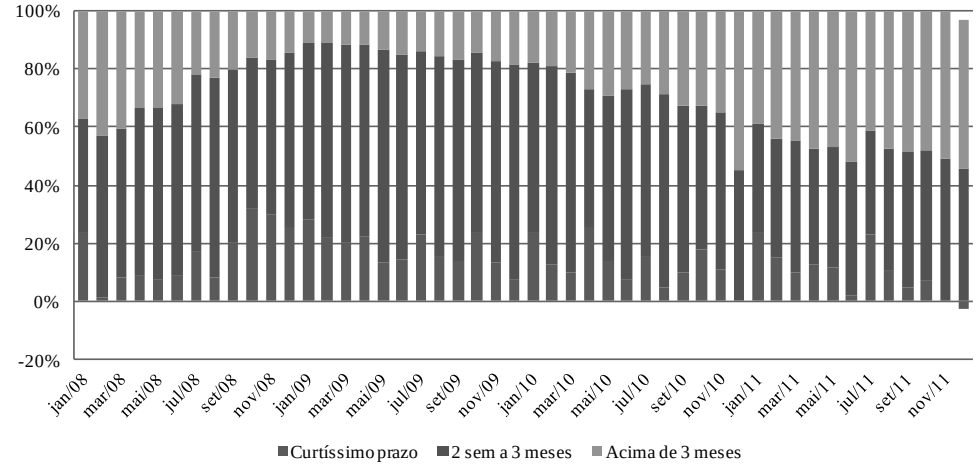
R$ milhões

Período	Curtíssimo prazo	2 sem a 3 meses	Acima de 3 meses	Total
dez/07	(1.460)	82.781	84.493	165.813
jun/08	20.348	138.195	74.586	233.129
dez/08	75.834	180.666	43.990	300.491
jun/09	56.029	272.136	57.458	385.624
dez/09	31.846	316.634	79.394	427.874
jun/10	25.853	231.049	93.827	350.729
dez/10	-	116.509	142.739	259.248
jun/11	6.924	147.218	167.398	321.540
dez/11	-9.300	152.092	169.077	311.869

Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2012.

O gráfico seguinte mostra os percentuais de participação dos três grupos de prazos das operações compromissadas.

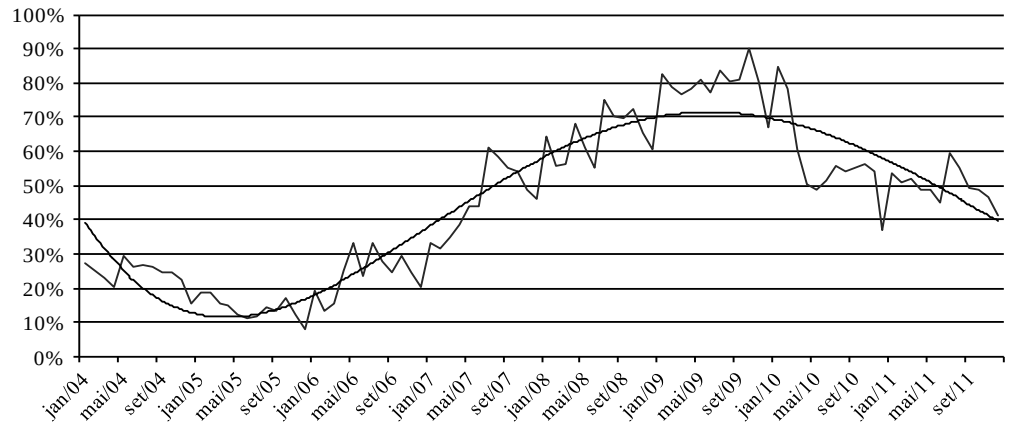
Operações Compromissadas – Prazos de Vencimento



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2012.

Em 2011, o percentual da dívida mobiliária na carteira do Bacen comprometido com contratos de operações compromissadas apresentou ligeira elevação (41,4% em 2011, ante os 36,9% em 2010), mas ainda se encontra em patamares semelhantes aos observados ao longo do exercício de 2007 e ainda muito inferior ao comprometimento máximo observado em outubro de 2009, quando alcançou 90,3%. O gráfico abaixo mostra o comportamento esperado de referida relação.

Operações Compromissadas/Títulos na Carteira do BCB

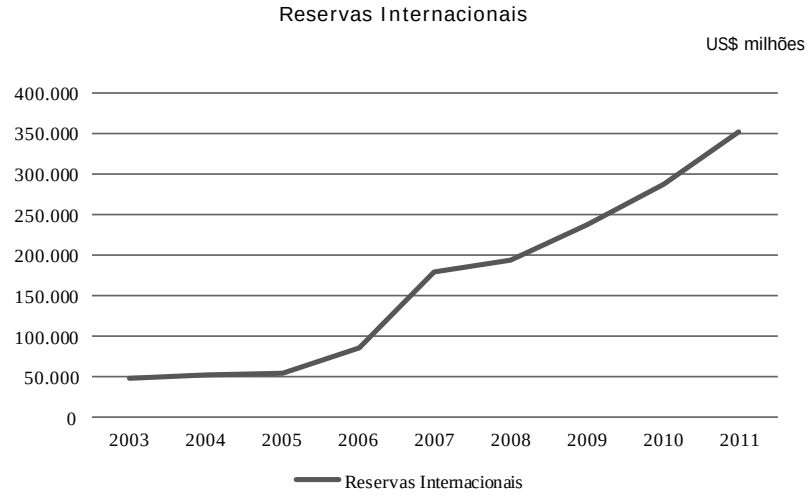


Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2012.

Reservas Internacionais e o Resultado do Bacen

Desde o ano de 2006, os Relatórios sobre as Contas do Governo da República têm evidenciado expressivas entradas de moeda estrangeira no país, intensificadas, principalmente, a partir daquele

exercício. O gráfico abaixo mostra o saldo, em US$ milhões, das reservas internacionais depositadas no Banco Central do Brasil.



Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa do Setor Externo.

Para evitar que ocorra forte valorização do Real frente às demais moedas, o Bacen adquire, no mercado interbancário de câmbio, a maioria de referidas entradas de divisas. Esse fato, de imediato, produz dois efeitos sobre o patrimônio da autoridade monetária: aumento do ativo "reservas internacionais" e aumento do passivo "base monetária".

A tabela abaixo mostra as variações anuais do saldo da base monetária ocasionadas pelas compras de divisas pelo Bacen (operações do setor externo), desde o ano de 2006.

Base Monetária – 2006 a 2011

R$ milhões

Período	Setor Externo
2006	74.369
2007	155.390
2008	-12.124
2009	62.937
2010	75.553
2011	85.156

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa do Setor Externo.

(-) redução / (+) aumento

Como o objetivo final da autoridade monetária não é adquirir divisas, mas fazer com que a taxa de inflação convirja para o centro da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, é necessário, por intermédio de instrumentos de política monetária (operações compromissadas, depósitos compulsórios etc.), reduzir o excedente de moeda levado à economia em função da aquisição das divisas. Caso contrário, haveria uma pressão por aumento de preços. A tabela abaixo mostra os saldos ao final de cada exercício das operações compromissadas e dos depósitos das instituições financeiras no Bacen.

Operações Compromissadas e Depósitos no Bacen – 2006 a 2011

R$ milhões

Período	Operações Compromissadas	Depósitos das Instituições Financeiras	Total
2006	60.030	83.165	143.195
2007	165.813	102.245	268.058
2008	300.491	55.887	356.378
2009	427.874	63.292	491.166
2010	259.248	315.013	574.261
2011	311.869	371.253	683.122

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa de Política Fiscal.

Como resultado desse processo, o patrimônio da autoridade monetária apresenta descasamento entre a taxa de remuneração de seus ativos e a de seus passivos. Isso porque, em geral, as obrigações da autoridade monetária – operações compromissadas, depósitos compulsórios e outras – são corrigidas pela taxa Selic ou pela moeda nacional, enquanto seus haveres – formados, em sua maioria, por reservas em moeda estrangeira – são corrigidos pela variação da taxa de câmbio.

Isso significa dizer que o saldo dos ativos da autoridade monetária está mais sujeito a expressivas oscilações do que seus passivos, em face da possibilidade de variações significativas da taxa de câmbio, situação que se agrava em épocas de crises internacionais. Dado que o Bacen apura suas receitas e despesas de acordo com o regime de competência e considerando o descasamento entre seus ativos e passivos, o resultado patrimonial apurado semestralmente pela autoridade monetária passou a sofrer maior volatilidade.

Assim, em 2008, por intermédio da Medida Provisória 435/2008, posteriormente convertida na Lei 11.803/2008, foi concebida a "operação de equalização cambial", que representa um mecanismo destinado a reduzir a volatilidade do resultado patrimonial do Banco Central do Brasil, mediante a transferência, para o Tesouro Nacional (TN), do resultado financeiro das operações realizadas pelo Bacen com reservas e derivativos cambiais. A tabela abaixo mostra os valores semestrais do resultado da equalização cambial, com posição do dia 31 de dezembro de 2011.

Resultado da Equalização Cambial – 2008 a 2011

R$ milhões

Período	2008		2009		2010		2011	
	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem	1º sem	2º sem
Ganho	-	171.416	-	-	-	-	-	90.240
Perda	- 44.798	-	- 93.787	- 53.932	- 1.893	- 46.636	- 46.199	-
Juros [1/]	- 2.776	3.550	- 3.355	- 1.402	-104	- 2.910	- 5.536	-
Semestre [2/]	- 47.574	174.966	- 97.142	- 55.334	- 1.997	- 49.546	- 51.735	90.240

Fonte: Bacen – Demonstrações Contábeis.

1/ Juros incorridos entre a data da apuração do resultado com equalização cambial (final de semestre) e a data do efetivo pagamento/recebimento.

2/ Valores (+) representam montante depositado pelo Bacen na Conta Única do TN; valores (-) representam montante coberto pelo TN via emissão de títulos ao Bacen.

De 2008 a 2011, as variações na taxa de câmbio provocaram resultados semestrais positivos para o Bacen, no total de R$ 265 bilhões. Desse montante, até o final de 2011, a autoridade monetária já havia depositado R$ 175 bilhões na Conta Única do TN, restando cerca de R$ 90 bilhões a serem repassados pela autoridade monetária ao TN, ainda no primeiro trimestre de 2012.

Os ganhos econômicos obtidos pelo Bacen com variações cambiais requerem atenção cuidadosa na gestão da política monetária e na sua coordenação com a política fiscal.

Primeiro, porque, em regra, tais ganhos não são acompanhados pela correspondente contração da base monetária, ou seja, no momento em que ocorrem, não vêm necessariamente seguidos pela respectiva transferência de recursos financeiros dos agentes econômicos para a autoridade monetária. Ademais, porque ganhos atuais obtidos em razão de variações erráticas da taxa de câmbio podem se transformar, em futuro próximo, em perdas expressivas para a autoridade monetária, e vice-versa.

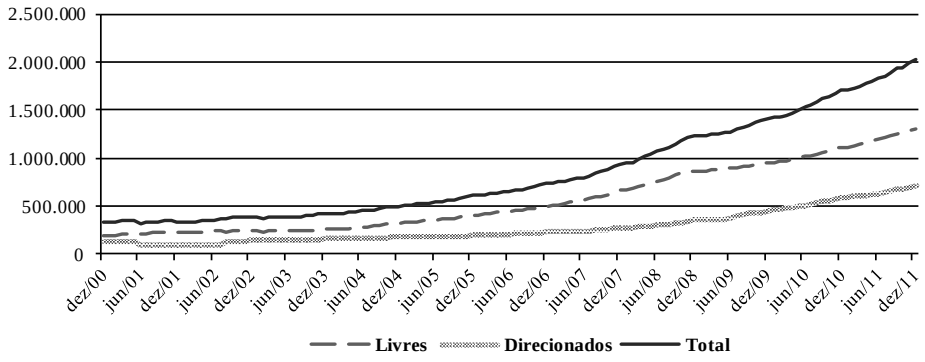
Por último, se nos próximos períodos, o saldo das reservas internacionais continuar sua trajetória ascendente e a taxa de câmbio continuar oscilando, poderá resultar em aumento do montante das equalizações cambiais e, consequentemente, do total das transferências de recursos monetários do Bacen ao Tesouro Nacional, impactando a coordenação entre as políticas fiscal e monetária.

2.3.2.2 Política Creditícia

Em 2011, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R$ 2,03 bilhões (49% do PIB), superando o maior patamar da série histórica, que havia sido registrado ao final de 2010. Referida variação representa um aumento de 19% em relação ao mês de dezembro de 2010, com destaque para a expansão de 23% nas operações de crédito realizadas com recursos direcionados (de R$ 589,8 bilhões, em 2010, para R$ 731,5 bilhões, em 2011), voltadas para o setor de habitação, cujos valores passaram de R$ 131,4 bilhões, em 2010, para R$ 186,6 bilhões, em 2011, e nas operações de crédito obtidas com recursos externos, que cresceram 26% entre 2010 e 2011, principalmente em função dos adiantamentos de contratos de câmbio (ACC). As operações de crédito contratadas com recursos direcionados junto ao BNDES tiveram uma elevação de 20,9% no mesmo período.

Operações de Crédito – Recursos Livres e Direcionados

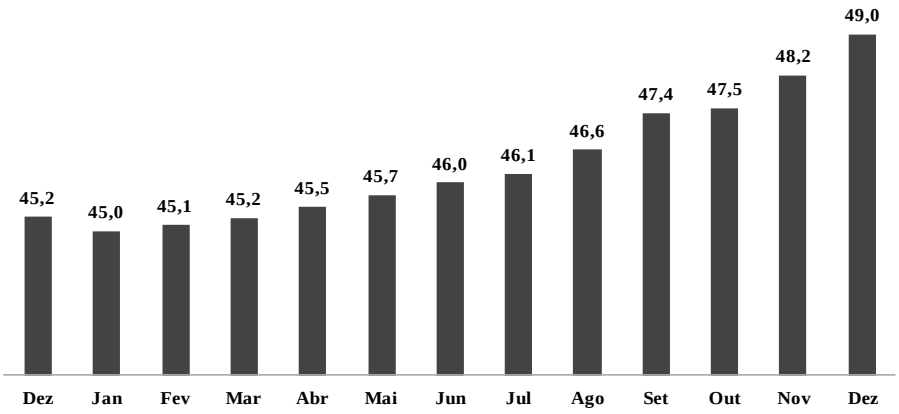
R$ milhões



Fontes: 1. Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2012; e 2. Banco Central do Brasil – Séries Temporais.

Em relação ao PIB, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro continuou a trajetória ascendente observada em 2010, alcançando o patamar de 49% ao final de dezembro/2011. Esse é o maior percentual da série histórica e está composto por 31,5% de operações com recursos livres e 17,5% com recursos direcionados.

Operações de Crédito como percentual do PIB – 2011



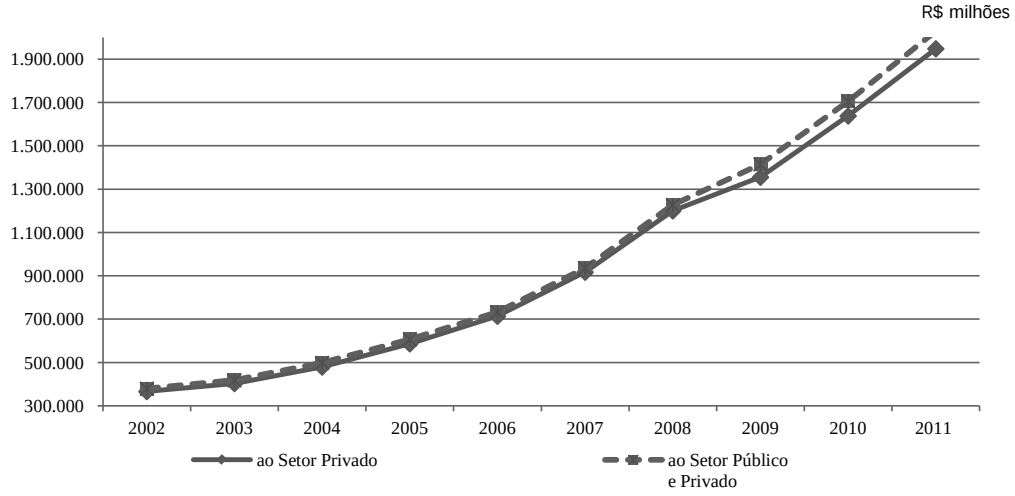
Fonte: Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Monetária – Março/2012.

O setor privado absorveu 96% do total das operações de crédito, com R$ 1,95 trilhão, ficando o setor público com o restante, distribuídos entre governo federal e governos estaduais e municipais.

No setor público, com total de R$ 81,7 bilhões, as operações direcionadas aos governos estaduais e municipais apresentaram crescimento de 21,3%, atingindo R$ 40,3 bilhões. O governo federal utilizou R$ 41,4 bilhões, com evolução de 19,7%.

No setor privado, a parcela das operações contratadas com as pessoas físicas, exceto para o setor rural e habitacional, atingiu R$ 633,8 bilhões, um crescimento de 15,4% se comparado a 2010. De forma semelhante à verificada com os recursos direcionados, a maior variação ocorreu no segmento habitação, com operações voltadas para pessoas físicas e cooperativas habitacionais: 44,5% sobre o ano anterior, totalizando R$ 200,5 bilhões. Em seguida, destacou-se o segmento comércio, com 20,7% de crescimento e valor de R$ 208,4 bilhões.

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



Fonte: Bacen.

2.4 Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

Os principais países importadores dos produtos brasileiros, no período de janeiro a dezembro de 2011, foram a China, com US$ 44,3 bilhões (17,3% do total exportado), os Estados Unidos, com US$ 25,8 bilhões (10,1%), a Argentina, com US$ 22,7 bilhões (8,9%), Países Baixos (Holanda), com US$ 13,6 bilhões (5,3%), Japão, com US$ 9,5 bilhões (3,7%), e Alemanha, com US$ 9 bilhões (3,5%). A principal alteração na lista em relação ao ano anterior foi a entrada do Japão entre os principais importadores, superando a Alemanha. As exportações brasileiras tiveram aumento de 26,8% em 2011 em comparação a 2010. A Ásia, continente com maior participação nas compras de produtos brasileiros, passou de 27,9% em 2010 para 30%, sendo a China, cuja participação aumentou de 15,2% para 17,3%, a principal responsável.. Em seguida, estão América Latina e Caribe, com 21,7%, e União Europeia, com 20,7%. Os Estados Unidos, incluindo Porto Rico, aumentaram ligeiramente sua participação, passando de 9,6% em 2010 para 10,1% no exercício passado.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos

US$ milhões *free on board* (FOB)

Blocos Econômicos e Países	Janeiro a Dezembro			Participação %		
	2011	2010	2009	2011	2010	2009
Ásia	76.697	56.273	40.239	30,0	27,9	26,3
- China	44.315	30.786	21.004	17,3	15,2	13,7
America Latina e Caribe	55.610	48.008	35.655	21,7	23,8	23,3
Mercosul	27.852	22.602	15.829	10,9	11,2	10,3
- Argentina	22.709	18.523	12.785	8,9	9,2	8,4
- Outros países AL e Caribe	27.758	25.406	19.826	10,8	12,6	13,0
União Europeia	52.946	43.135	34.037	20,7	21,4	22,2
EUA*	25.942	19.462	15.740	10,1	9,6	10,3
Oriente Médio	12.260	10.525	7.552	4,8	5,2	4,9
África	12.225	9.262	8.692	4,8	4,6	5,7
Europa Oriental	5.174	4.788	3.383	2,0	2,4	2,2
Outros	15.186	10.462	7.697	5,9	5,2	5,0
TOTAL	**256.040**	**201.915**	**152.995**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secex / MDIC - Janeiro – Dezembro / 2011.

* Inclui Porto Rico.

O total importado, apesar da taxa de câmbio atraente, cresceu menos que as exportações, em 2011, elevando-se 24,5%, pela média diária. A importação de bens de consumo ao longo de 2011 representou 17,7% das compras totais. Combustíveis e lubrificantes, com 16% do total, foi o item que apresentou maior variação, com 42,8% de crescimento. As aquisições de bens de capital representaram 21,2% do total e as de matérias-primas e intermediários foram equivalentes a 45,1%, indicando forte comprometimento com a atividade produtiva.

Se considerada a venda dos produtos brasileiros no exterior, pelo critério do fator agregado, os produtos básicos tiveram um aumento, em valores monetários, de 36,1%, pela média diária, considerando o período de janeiro a dezembro de 2011. O crescimento dos produtos semimanufaturados e manufaturados, no mesmo período, foi de 27,7% e 16%, também pela média diária. No total dos produtos exportados, a participação dos produtos básicos cresceu, passando de 44,6% para 47,8%, assim como a dos semimanufaturados, que subiu ligeiramente de 14% para 14,1%; porém, a contribuição dos manufaturados diminuiu de 39,4% para 36,1% do total.

Exportação Brasileira por Fator Agregado

US$ milhões *free on board* (FOB)

	Janeiro / Dezembro		Var % –2011 / 2010 pela média diária	Part. (%)	
	2011	2010		2011	2010
Produtos Básicos	122.457	90.005	**36,1**	**47,8**	44,6
Produtos Industrializados	128.317	107.770	19,1	50,1	53,4
Semimanufaturados	36.026	28.207	**27,7**	**14,1**	14,0
Manufaturados	92.291	79.563	**16,0**	**36,1**	39,4
Operações Especiais	5.265	4.140	**27,2**	**2,1**	2,1
Total	**256.040**	**201.915**	**26,8**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secex / MDIC.

Os produtos básicos minério de ferro e petróleo, com aproximadamente 25% do total exportado, foram os que mais contribuíram para o resultado das exportações, com crescimento de 44,6% e 33,7%, respectivamente. No caso do minério de ferro, o acréscimo nas vendas ocorreu não apenas em função de maiores volumes exportados (6,4%), mas também em decorrência de uma valorização do preço do produto, em US$ por tonelada, equivalente a 36%. Em relação ao petróleo, a quantidade exportada sofreu redução (-4,1%), embora o preço médio tenha se valorizado em 39,5%.

Exportações Brasileiras – Principais Produtos por Categoria

US$ milhões

	2011	Part. % sobre total exportado	2010	Part. % sobre total exportado	Variação % 2011 / 2010
Produtos Básicos	122,5	47,9	90,0	44,6	*36,1*
Minério de Ferro	41,8	**16,3**	28,9	14,3	***44,6***
Petróleo	21,6	**8,4**	16,2	8,0	***33,7***
Produtos Industrializados	128,3	50,1	107,8	53,4	*19,0*
Semimanufaturados	36,0	14,1	28,2	14,0	*27,6*
Açúcar de cana	11,5	4,5	9,3	4,6	*23,6*
Pastas químicas de madeira	5,0	2,0	4,8	2,4	*5,3*
Manufaturados	92,3	36,1	79,6	39,4	*16,0*
Automóveis de passageiros	4,4	1,7	4,4	2,2	*-0,9*
Partes/peças veículos e tratores	4,0	1,6	3,4	1,7	*16,4*
Outros	5,3	2,1	4,1	2,1	*27,2*

Total Produtos Exportados	**256,0**	**100,0**	**201,9**	**100,0**	***26,8***

Fonte: Secex / MDIC.

2.4.1 Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

As exportações em 2011 atingiram o valor de US$ 256 bilhões, que, deduzido das importações, no valor de US$ 226,2 bilhões, resultou em superávit na Balança Comercial, no montante de US$ 29,8 bilhões. O superávit, em relação ao ano de 2010, quando se registrou o valor de US$ 20,1 bilhões, elevou-se 47,9%,. As exportações evoluíram 26,8% e as importações, 24,5%, em comparação a 2010. A denominada corrente de comércio, soma dos fluxos comerciais (exportações mais importações), atingiu US$ 482,3 bilhões.

A despeito do superávit na Balança Comercial, as Transações Correntes foram deficitárias em US$ 52,6 bilhões. O resultado deveu-se ao déficit de R$ 37,9 bilhões na rubrica Serviços (transportes, viagens, seguros, financeiros, *royalties*, aluguel de equipamentos), e de US$ 47,3 bilhões na de Rendas (de investimento: direto – lucros, dividendos e juros intercompanhias; e em carteira – lucros, dividendos e títulos da dívida da renda fixa), compensado pelo resultado positivo das Transferências Unilaterais Correntes (bens e rendas para consumo corrente), no montante de US$ 2,8 bilhões.

O elevado valor dos Investimentos Diretos no país, correspondente a participações no capital de empresas nacionais, atingiu o montante de US$ 66,7 bilhões, 37,5% superior ao obtido em 2010, e compensou o déficit em Transações Correntes no exercício de 2011. A Conta Financeira inclui, ainda, Investimentos em Carteira (investimentos em ações e títulos de renda fixa), no valor de US$ 25,1 bilhões, com decréscimo de 60,1% em relação a 2010. Considerando os valores apurados, obteve-se o resultado de US$ 58,6 bilhões do Balanço de Pagamentos.

Evolução do Balanço de Pagamentos[1]

US$ milhões

Discriminação	2011*	2010
Transações Correntes	**-52.612**	**-47.323**
Balança Comercial (FOB)	29.796	20.147
Exportação de Bens	256.040	201.915
Importação de Bens	226.243	-181.768
Serviços e Rendas	-85.225	-70.257
Transferências Unilaterais Correntes (líquido)	2.816	2.788
Conta Capital e Financeira	**111.868**	**99.716**
Conta Capital	1.573	1.119
Conta Financeira	110.294	98.597
Investimento Direto (líquido)	75.957	36.919
No exterior	9.297	-11.588
No país	66.660	48.506
Investimentos em Carteira (ativo menos passivo – ações e títulos de renda fixa)	25.106	63.011
Outros Invest. (créditos comerciais, empréstimos, moedas e depósitos, e outros)	9.227	-1.221
Erros e Omissões	**-619**	**-3.292**
Resultado do Balanço (=variação de reservas)	**58.637**	**49.101**
Transações Correntes/PIB (%)	**-2,12**	**-2,21**

Fonte: BACEN – Indicadores Econômicos – Balanço de Pagamentos.

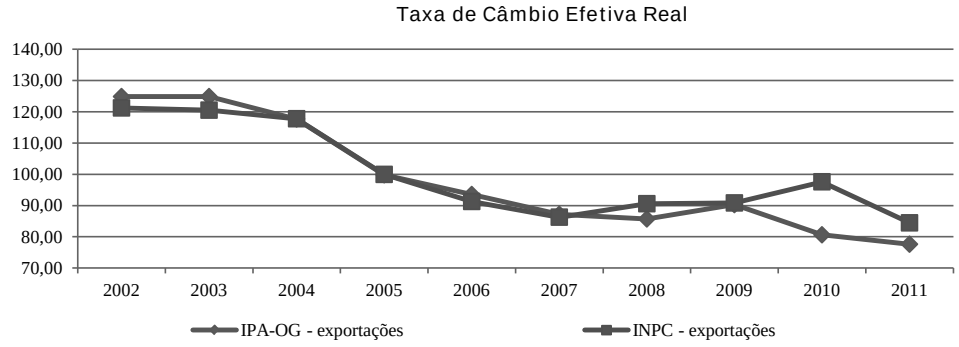
[1] Dados preliminares.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, alcançou o montante de US$ 352 bilhões, com superação de 22% para o exercício anterior, quando ficou em US$ 288,6 bilhões.



Fonte: BACEN – Indicadores Econômicos – Reservas Internacionais.

A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o 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, chegando-se à taxa efetiva. A queda do índice significa valorização da taxa de câmbio e indica contínua perda de competitividade dos produtos exportados fabricados no País.



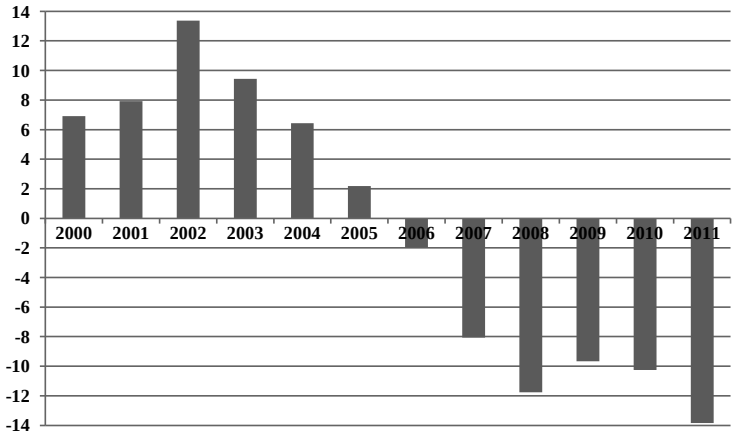
Fonte: Ipeadata.

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

A dívida externa líquida (dívida externa menos reservas internacionais) do governo federal e do Banco Central atingiu em 2011 o valor de R$ 572,1 bilhões, ou 13,8% do PIB, conforme apresentado a seguir, contra 10,3% do PIB em 2010. Cabe assinalar que, desde 2006, a dívida externa líquida do governo federal e do Bacen tornou-se um crédito, que tem assumido valores crescentes com o passar dos anos. Em 2010 esse crédito atingiu o valor de R$ 386,4 bilhões e em 2009 alcançou o montante de R$ 313,2 bilhões, equivalente a 9,7% do PIB.

Dívida Externa Líquida - Governo Federal e Banco Central – 2000 a 2011

% PIB

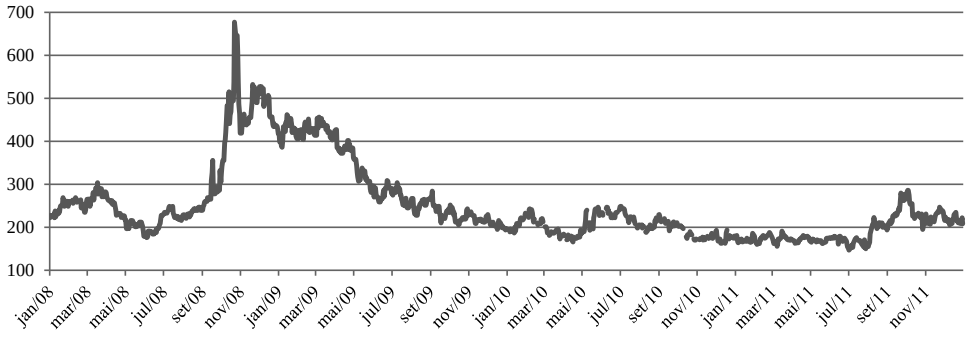


Fonte: Ipeadata.

A taxa de risco-país do Brasil, representada 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. O risco-país indica ao investidor o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país. Quanto menor o número, menor o risco. Quanto menor o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida.

Durante a crise de crédito ocorrida em 2008, o indicador EMBI+ alcançou 677 pontos (em 22 de outubro daquele ano). No exercício de 2009, verificou-se queda no indicador, que chegou a 196 pontos no encerramento do exercício. Houve nova queda em 2010 e o indicador manteve-se estável, abaixo dos 200 pontos, até agosto de 2011. A perspectiva de queda no PIB, em função da retração do mercado externo e de o índice IPCA ter ficado acima da meta estabelecida, contribuiu para o índice EMBI+ atingir 286 pontos em 3 de outubro de 2011. No encerramento de 2011, o indicador situou-se em 208 pontos.

Risco Brasil 2008 a 2011



Fonte: Ipeadata.

2.5 Dívida Pública

Dívida pública é o montante levantado pelo Governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais, para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas. Para tanto, assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam: em maturidade, no modo como são vendidos e na forma em que seus pagamentos são estruturados. A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor público não financeiro e sua compilação varia de acordo com: a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, a exclusão ou não de algumas empresas, como é o caso da Petrobras e da Eletrobras, na União.

Os indicadores de estoque da dívida pública oficialmente divulgados pelo governo federal são:

a) Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG): publicado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), abrange União, estados e municípios, aumentou R$ 232,1 bilhões no exercício, chegando a R$ 2.243,6 bilhões, ou 54,2% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2011;

b) Dívida Líquida do Setor Público (DLSP): publicado pelo Bacen, cresceu R$ 32,7 bilhões no exercício, atingindo R$ 1.508,6 bilhões ao final de 2011, ou 36,4% do PIB.

c) Dívida Consolidada (DC) da União: publicado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal, observados os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo a Dívida Consolidada Bruta da União aumentado R$ 259,7 bilhões, desde 2010, alcançando o montante de R$ 2.735,4 bilhões em 2011;

d) Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União: publicado no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, mesmo com o incremento de ativos da União no valor de R$ 203,1 bilhões, a Dívida Consolidada Líquida ampliou-se em R$ 56,6 bilhões, totalizando R$ 1.072,1 bilhões ao final de 2011.

Este subtópico contém seis análises. A primeira examina a DBGG e a segunda as variações da DLSP entre os exercícios de 2010 e 2011 e seus fatores condicionantes. A terceira trata das relações financeiras entre o Tesouro Nacional, o Bacen e as instituições financeiras oficiais de fomento. A quarta compara a evolução da taxa Selic e da taxa implícita (média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos) da DLSP. A quinta comenta o Plano Anual de Financiamento (PAF) da Dívida Pública Federal para 2011 e o Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2011. A sexta examina o demonstrativo da dívida consolidada bruta e líquida do RGF.

As informações foram coletadas: nas Notas para a Imprensa de Política Fiscal e de Política Monetária e nas Demonstrações Financeiras do Bacen e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para vários exercícios; no Plano Anual de Financiamento da Dívida (PAF) para 2011 e no Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2011, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e, no RGF, publicado em conjunto pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela STN, assim como nos Acórdãos 435/2009-TCU-1ª Câmara, 5.403/2009-TCU-1ª Câmara e 1.259/2011-TCU-Plenário, e nos documentos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

2.5.1 Dívida Bruta do Governo Geral

Desde 2008, foram introduzidas quatro alterações conceituais na metodologia de cálculo da DBGG. A primeira excluiu os títulos na carteira do Bacen do total da DBGG e a segunda incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. O quadro seguinte explicita o impacto dessas duas alterações conceituais nas dívidas interna e bruta do Governo Geral.

Impacto das Alterações Metodológicas nas Dívidas Interna e Bruta do Governo Geral

R$ milhões

Item	2009	% PIB	2010	% PIB	2011	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG (1)	2.156.529	67,71	2.426.059	64,35	2.653.563	64,05
Dívida interna (1)	2.045.089	64,21	2.316.662	61,45	2.545.178	61,43
Títulos na carteira do Bacen (A)	637.815	20,02	703.203	18,65	751.837	18,15
Operações compromissadas do Bacen (B)	454.710	14,28	288.666	7,66	341.878	8,25
Títulos livres na carteira do Bacen (C=A-B)	183.105	5,75	414.537	11,00	409.959	9,90
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG (2)	1.973.424	61,96	2.011.522	53,35	2.243.604	54,15
Dívida interna (2)	1.861.984	58,46	1.902 125	50,45	2.135.219	51,54
Produto Interno Bruto (3)	3.185.125		3.770.085		4.143.013	

Fonte: Nota de Política Fiscal do Bacen, série histórica.

(1) Antes e (2) depois da alteração metodológica.

(3) PIB dos últimos 12 meses, a preços de dezembro do ano.

As modificações diminuem tanto a dívida interna quanto a dívida bruta do Governo Geral em cerca de R$ 410 bilhões ao final de 2011, em vista da exclusão dos títulos livres na carteira do Banco Central do Brasil. Conforme comentado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2008 e de 2009, "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 Bacen ao Tesouro Nacional".

As outras duas mudanças metodológicas referem-se à exclusão da Petrobras e da Eletrobras do cálculo do resultado primário, conforme as Leis 12.017/2009 e 12.377/2010, respectivamente.

Os indicadores de endividamento divulgados pela União evidenciam a acumulação de ativos e passivos decorrentes de emissões não competitivas de títulos em favor de entidades gestoras de políticas públicas e programas oficiais de fomento, a partir das variações cambiais das reservas internacionais e da desvinculação de fontes de recursos. Em vista desse procedimento, entre 2007 e 2011, um subconjunto de ativos do Governo Geral cresceu R$ 731,8 bilhões, com média anual de 22,3%, passando de R$ 591,5 bilhões para R$ 1.323,3 bilhões, de acordo com a série histórica da Nota de Política Fiscal do Banco Central do Brasil.

Evolução dos Ativos do Governo Geral

R$ milhões

Descrição	2007	%	2011	%	Variação	%
Recursos do FAT	138.392	23,4	184.120	13,9	45.728	(9,5)
Inst. híbridos de capital e dívida	7.504	1,3	16.922	1,3	9.418	-
Créditos junto ao BNDES	6.645	1,1	302.225	22,8	295.580	21,7
Aplicações do Governo Federal	59.175	10,0	105.310	8,0	46.135	(2,0)
Crédito Externo Líquido do Bacen	319.216	54,0	651.663	49,2	332.447	(4,7)
Aplicações dos Governos Estaduais	28.050	4,7	44.567	3,4	16.517	(1,4)
Créditos das Estatais Federais	24.217	4,1	9.477	0,7	(14.740)	(3,4)
Depósitos à vista	8.267	1,4	8.997	0,7	730	(0,7)
Total	**591.466**	**100,0**	**1.323.281**	**100,0**	**731.815**	**-**

Fonte: Nota de Política Fiscal do Bacen, série histórica.

Conforme mostrado no quadro seguinte, houve aumento da DBGG, da DLGG e da DLSP, respectivamente, em R$ 232,1 bilhões, R$ 40,9 bilhões e R$ 32,7 bilhões, representando decréscimos de 0,85%, 3,81% e 3,94%, respectivamente, em relação ao PIB entre 2010 e 2011. Essas variações decorreram principalmente da ampliação dos créditos do Governo Geral (GG) em R$ 149 bilhões,

distribuídos no crescimento das disponibilidades do Governo Federal no Bacen (R$ 71,1 bilhões), dos créditos junto ao BNDES (R$ 65,5 bilhões) e dos recursos do FAT na rede bancária (R$ 11,2 bilhões).

Dívidas Bruta e Líquida do Governo Geral

R$ milhões

Item	2010	% PIB	2011	% PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**1.475.820**	**39,15**	**1.508.547**	**36,41**
Dívida Líquida do Governo Geral (B=C+F+I+J)	**1.495.285**	**39,66**	**1.536.154**	**37,08**
Dívida Bruta do Governo Geral (C=D+E)	**2.011.522**	**53,35**	**2.243.604**	**54,15**
Dívida interna (D)	**1.902.125**	**50,45**	**2.135.219**	**51,54**
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1.569.450	41,63	1.746.630	42,16
Dívida mobiliária em mercado	1.590.719	42,19	1.769.333	42,71
Títulos sob custódia do FGE	(2.654)	(0,07)	(2.691)	(0,06)
Dívidas securitizadas e TDA	13.221	0,35	13.727	0,33
Aplicações de entidades da adm. federal	(28.231)	(0,75)	(32.264)	(0,78)
Aplicações dos governos subnacionais	(3.606)	(0,10)	(1.476)	(0,04)
Operações compromissadas do Bacen	288.666	7,66	341.878	8,25
Dívida bancária do Governo Federal	4.405	0,12	6.879	0,17
Dívida assumida pela União - Lei 8.727/1993	14.588	0,39	10.136	0,24
Dívida bancária dos governos estaduais	18.932	0,50	22.035	0,53
Dívida bancária dos governos municipais	6.085	0,16	7.660	0,18
Dívida externa (E)	**109.397**	**2,90**	**108.385**	**2,62**
Governo Federal	87.503	2,32	80.059	1,93
Governos estaduais	18.904	0,50	23.724	0,57
Governos municipais	2.989	0,08	4.601	0,11
Créditos do Governo Geral (F=G+H)	**(979.408)**	**(25,98)**	**(1.128.444)**	**(27,24)**
Créditos internos (G)	**(979.100)**	**(25,97)**	**(1.127.901)**	**(27,22)**
Disponibilidades do Governo Geral	(451.320)	(11,97)	(529.644)	(12,78)
Aplicações da Previdência Social	(1.579)	(0,04)	(642)	(0,02)
Arrecadação a recolher	(2.035)	(0,05)	(1.940)	(0,05)
Depósitos à vista (inclui agências descentralizadas)	(7.517)	(0,20)	(8.349)	(0,20)
Disponibilidades do Governo Federal no Bacen	(404.516)	(10,73)	(475.622)	(11,48)
Aplicações na rede bancária (estadual)	(35.673)	(0,95)	(43.091)	(1,04)
Créditos concedidos a instituições financeiras oficiais	(256.602)	(6,81)	(319.147)	(7,70)
Instrumentos híbridos de capital e dívida	(19.879)	(0,53)	(16.922)	(0,41)
Créditos junto ao BNDES	(236.723)	(6,28)	(302.225)	(7,29)
Aplicações em fundos e programas	(95.910)	(2,54)	(99.658)	(2,41)
Créditos junto às estatais	(15.274)	(0,41)	(11.824)	(0,29)
Demais créditos do Governo Federal	(13.634)	(0,36)	(10.119)	(0,24)
Recursos do FAT na rede bancária	(146.360)	(3,88)	(157.509)	(3,80)
Créditos externos (H)	**(307)**	**0,0**	**(543)**	**0,0**
Títulos livres na carteira do Bacen (I)	**414.537**	**11,00**	**409.959**	**9,90**
Equalização Cambial (J)	**48.634**	**1,29**	**11.035**	**0,27**
Dívida Líquida do Banco Central (K)	**(43.401)**	**(1,15)**	**(52.617)**	**(1,27)**
Dívida Líquida das empresas estatais (L)	**23.937**	**0,63**	**25.010**	**0,60**

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

2.5.2 Dívida Líquida do Setor Público

A DLSP aumentou R$ 32,7 bilhões entre 2010 e 2011, quando alcançou o montante de R$ 1.508,6 bilhões, já considerado o ajuste de exclusão da Petrobras e da Eletrobras desse cálculo. Houve diminuição da DLSP em cerca de 2,73 como percentual do PIB, de 39,15% em dezembro de 2010 para aproximadamente 36,41% ao final de 2011. O governo federal abaixou o endividamento

líquido em relação ao PIB em cerca de 2,08%, enquanto o Bacen e as estatais federais tiveram variações marginais e em sentido contrário. Os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) reduziram o endividamento líquido em 0,55% do PIB.

Comentando o aumento dos créditos junto ao BNDES e de reservas internacionais entre 2006 e 2011, Josué Pellegrini assim se posiciona (PELLEGRINI, J. A. *Dívida Bruta e Ativo do Setor Público: O que a queda da Dívida Líquida não mostra*. 2011. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Brasília, DF):

> (...) essas operações elevaram a dívida bruta, mas não afetaram a dívida líquida. Porém, nos momentos seguintes, a discrepância entre a rentabilidade do ativo e o custo para financiá-lo aumenta os juros líquidos devidos pelo governo geral e BCB, o que eleva o déficit público e a necessidade de financiamento do setor público. Como nesse caso, não há contrapartida em aumento de ativos, o resultado final é o incremento da dívida líquida e da dívida bruta.

Evolução da Dívida Líquida do Setor Público

R$ milhões

Item	dez/2010	% PIB	dez/2011	% PIB	Variação	% PIB
Dívida líquida total	**1.475.820**	**39,15**	**1.508.547**	**36,41**	**32.727**	**(2,73)**
Governo Federal	1.044.518	27,71	1.061.809	25,63	17.291	(2,08)
Bacen	(43.401)	(1,15)	(52.617)	(1,27)	(9.216)	(0,12)
Estatais Federais	(7.053)	(0,19)	(7.363)	(0,18)	(310)	0,01
Demais entes	481.756	12,78	506.718	12,23	24.962	(0,55)
Dívida interna líquida	**1.835.512**	**48,69**	**2.047.015**	**49,41**	**211.503**	**(0,72)**
Governo Federal	957.322	25,39	982.292	23,71	24.970	(1,68)
Bacen	430.187	11,41	599.046	14,46	168.859	3,05
Estatais Federais	(7.359)	(0,20)	(7.558)	(0,18)	(199)	0,01
Demais entes	455.363	12,08	473.234	11,42	17.871	(0,66)
Dívida externa líquida	**(359.692)**	**(9,54)**	**(538.468)**	**(13,00)**	**(178.776)**	**(3,46)**
Governo Federal	87.196	2,31	79.516	1,92	(7.680)	(0,39)
Bacen	(473.588)	(12,56)	(651.663)	(15,73)	(178.075)	(3,17)
Estatais Federais	306	0,01	195	0,00	(111)	(0,00)
Demais entes	26.393	0,70	33.484	0,81	7.091	0,11
PIB	**3.770.085**		**4.143.013**			

Fonte: Nota de Política Fiscal do Bacen, série histórica.

Os condicionantes da variação da relação DLSP/PIB estão evidenciados na tabela seguinte, agrupados em fatores relacionados à variação do estoque da dívida líquida e ao crescimento do PIB. Os fatores referentes à variação do saldo da DLSP aumentaram o endividamento em 0,79%, enquanto o crescimento do PIB reduziu o endividamento em 3,52%. A conjugação dos dois fatores resultou em diminuição da Dívida Líquida como percentual do PIB em em 2,73%. Esses movimentos resultaram em aumento nominal de R$ 32,7 bilhões na Dívida Líquida total.

Os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R$ 236,7 bilhões (5,71% do PIB), enquanto os principais fatores de diminuição foram o superávit primário de R$ 128,7 bilhões (3,11% do PIB), o ajuste cambial/metodológico de R$ 66,6 bilhões (ou 1,61% do PIB) e outros ajustes da dívida externa, de R$ 9,1 bilhões (ou 0,22% do PIB). O aumento do endividamento líquido devido ao reconhecimento de dívidas foi marginal, de R$ 0,5 bilhão.

Fatores Condicionantes da Variação da DLSP/PIB em 2011

R$ milhões

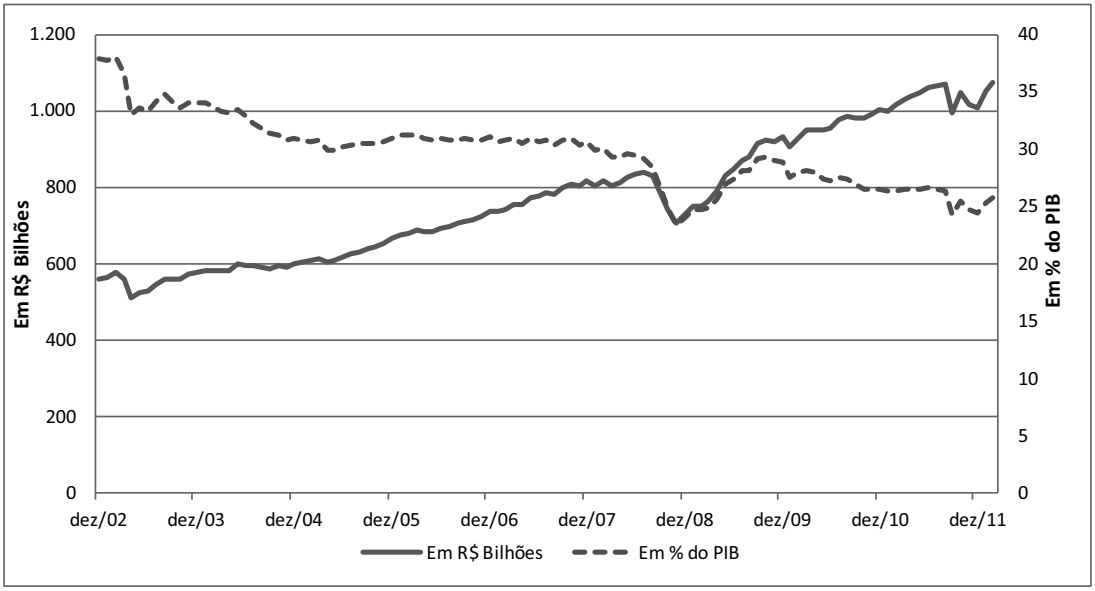
Item	2010	% PIB	2011	% PIB

Dívida líquida total – saldo	**1.475.820**	**39,15**	**1.508.547**	**36,41**
Dívida líquida – variação acumulada no ano	**113.109**	**(2,92)**	**32.727**	**(2,73)**
Fatores condicionantes:	**113.109**	**3,00**	**32.727**	**0,79**
NFSP	93.673	2,48	107.963	2,61
Primário	(101.696)	(2,70)	(128.710)	(3,11)
Juros nominais	195.369	5,18	236.673	5,71
Ajuste cambial	17.677	0,47	(66.626)	(1,61)
Dívida interna indexada ao câmbio	1.513	0,04	(3.405)	(0,08)
Dívida externa – metodológico	16.163	0,43	(63.221)	(1,53)
Dívida externa – outros ajustes	1.533	0,04	(9.097)	(0,22)
Reconhecimento de dívidas	2.969	0,08	487	0,01
Privatizações	(2.742)	(0,07)	0	0,00
Efeito crescimento PIB – dívida		**(5,92)**		**(3,52)**
PIB últimos 12 meses em valores correntes	**3.770.085**		**4.143.013**	

Fonte: Nota de Política Fiscal do Bacen, série histórica.

A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, ainda que em percentual do PIB haja um pequeno decréscimo. Além disso, a volatilidade cambial também proporciona oscilações abruptas no saldo do endividamento líquido, como pode ser visualizado no gráfico a seguir, que aponta o comportamento da DLGC no período de 2002 a 2011.

Dívida Líquida do Governo Central



Fonte: Nota de Política Fiscal do Bacen, série histórica.

2.5.3. Relações Financeiras: Tesouro, Bacen e instituições financeiras oficiais

Um conjunto de normativos tem alterado as relações entre o Tesouro Nacional (TN), o Bacen e as instituições financeiras oficiais de crédito, em contrapartida à acumulação de reservas internacionais. O resultado tem sido um aumento da alavancagem financeira do Governo Central, aqui entendidos como o Governo Federal e o Bacen, ao mesmo tempo que o impacto desses movimentos não é captado pelos indicadores de endividamento, em vista dos mecanismos atualmente utilizados.

A acumulação de reservas internacionais pelo Bacen e a volatilidade do câmbio fazem com que o valor, em moeda local, de referidas reservas varie substancialmente de período a período. Uma variação positiva implica a transferência de recursos ao TN, pelo aumento das obrigações com o Governo Federal, enquanto uma variação negativa implica cobertura do valor pela transferência de títulos do TN ao Bacen, a partir de dotação orçamentária explícita na lei de meios.

O principal normativo responsável por essas movimentações é a Lei 11.803/2008, com três dispositivos de grande impacto sobre os ativos e passivos da União. Um deles, consubstanciado no art. 11, desvinculou o superávit financeiro das fontes de recursos, exclusive vinculações constitucionais, existente ao final de 2007, para pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna. Em vista desse dispositivo, o superávit financeiro diminuiu R$ 50,8 bilhões entre 2007 e 2008, conforme o quadro seguinte.

Variação do Superávit Financeiro 2011/2007

R$ milhões

Item	2007	2008	2009	2010	2011
Ativo financeiro (A)	890.497	994.524	531.259	549.412	580.759
Passivo financeiro (B)	596.945	751.821	165.907	191.560	182.571
Superávit financeiro (C=A-B)	293.552	242.703	365.352	357.852	398.188
Superávit atual - Superávit anterior	-	(50.849)	122.649	(7.501)	40.336

Fontes: Siafi e BGU.

Os outros dois dispositivos da Lei 11.803/2008 estão estreitamente relacionados. O art. 2º autoriza o Poder Executivo a emitir títulos da dívida pública, de responsabilidade do TN, sem contrapartida financeira, com a finalidade de assegurar ao Bacen a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária. De fato, entre 2009 e 2011, os títulos públicos federais livres na carteira do Bacen cresceram R$ 183,1 bilhões, atingindo o montante de R$ 410 bilhões, num incremento de 123,9%.

Já o art. 6º da Lei 11.803/2008 autoriza a transferência, entre o TN e o Bacen, do resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Bacen e das operações com derivativos cambiais realizadas pela autoridade monetária no mercado interno. Quando o resultado é positivo, ocorre acréscimo das obrigações com o Governo Federal no passivo do balanço patrimonial do Bacen. Quando negativo, o TN transfere títulos públicos federais ao Bacen, aumentando esse item do ativo do balanço patrimonial do Bacen. Em vista da volatilidade do câmbio, cria-se um mecanismo de aumento contínuo desses itens do ativo e do passivo da autoridade monetária.

Resultado da Equalização Cambial

R$ milhões

Período/Exercício	2008	2009	2010	2011
1º Semestre	(44.798)	(93.787)	(1.893)	(46.199)
2º Semestre	171.416	(53.932)	(46.636)	90.240
Total	**126.618**	**(147.719)**	**(48.530)**	**44.041**

Fonte: Demonstrações Financeiras do Bacen.

Adicionalmente, esses itens de ativo e passivo são remunerados pela taxa média de remuneração paga pela União. Assim, o recebimento de títulos do TN pelo Bacen referente ao 1º semestre de 2008, após remuneração, chegou a R$ 47,6 bilhões, enquanto o pagamento do Bacen ao TN referente ao 2º semestre do mesmo exercício, já considerada a remuneração, alcançou R$ 175 bilhões. Esses valores terminam tendo efeito sobre o resultado patrimonial do Bacen, que também é item de receita da União.

A regra de transferência do resultado financeiro das operações de equalização cambial – entendida como o produto entre o estoque de reservas cambiais, apurado em reais, e a diferença entre sua taxa média ponderada de rentabilidade, em reais, e a taxa média ponderada do passivo do Bacen, nele incluído seu patrimônio – segue o procedimento estabelecido no art. 7º da Lei Complementar 101/2000.

O efeito desses procedimentos é aumentar, exercício a exercício, os ativos e passivos totais do Bacen e do Tesouro Nacional. De acordo com as demonstrações financeiras da autoridade monetária, os ativos e passivos totais aumentaram R$ 817 bilhões nos últimos quatro anos, passando de R$ 766,4 bilhões em 2007 para R$ 1.583,4 bilhões em 2011, com média de crescimento anual de 19,9%.

Balanço Patrimonial do Banco Central do Brasil – 31/12/2011

R$ bilhões

Item	31/12/2007	31/12/2011	Item	31/12/2007	31/12/2011
Ativo em Moedas Estrangeiras	**358,1**	**675,5**	**Passivo em Moedas Estrangeiras**	**37,8**	**23,9**
Disponibilidades	4,3	12,8	Operações Contratadas a Liquidar	0,3	0,8
Depósitos a Prazo em Instituições Financeiras	13,6	24,5	Depósitos de Instituições Financeiras	0,0	0,0
Recurso sob Administração Externa	0,0	0,5	Compromissos de Recompra	27,8	5,9
Compromissos de Revenda	27,8	5,9	Derivativos	0,1	0,0
Títulos	302,3	614,3	Empréstimos a Pagar	1,0	0,0
Créditos a Receber	0,0	2,2	Créditos a Pagar	0,0	8,3
Ouro	1,6	3,1	Depósitos de Organismos Financeiros Internacionais	8,6	8,9
Participações em Organismos Financeiros Internacionais	8,6	12,3	Outros	0,0	0,0
Ativo em Moeda Local	**408,2**	**907,9**	**Passivo em Moeda Local**	**624,7**	**1.377,9**
Depósitos	0,6	0,6	Operações Contratadas a Liquidar	0,7	0,0
Compromissos de Revenda	2,8	9,3	Depósitos de Instituições Financeiras	146,0	424,9
Derivativos	0,4	0,0	Compromissos de Recompra	190,2	351,2
Títulos Públicos Federais	359,3	54,5	Obrigações com o Governo Federal	276,3	578,2
Créditos com o Governo Federal	17,4	101,3	Créditos a Pagar	1,1	1,0
Créditos a Receber	23,8	40,2	Provisões	10,3	22,6
Bens Móveis e Imóveis	0,8	0,8	Depósitos de Organismos Financeiros Internacionais	0,0	0,0
Outros	3,2	1,2	**Meio Circulante**	**102,9**	**162,8**
			Patrimônio Líquido	**1,0**	**18,8**
			Patrimônio	-	24,7
			Reserva de Resultados	1,6	1,6
			Reserva de Reavaliação	0,5	0,5
			Ganhos (Perdas) Reconhecidos Diretamente no Patrimônio	(3,7)	(7,9)
			Resultados Acumulados	2,6	0,0
Total	**766,3**	**1.583,4**	**Total**	**766,3**	**1.583,4**

Fonte: Demonstrações Financeiras do Bacen.

Em 31/12/2011, de acordo com o item 36.1 das Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras do Bacen, havia crédito a receber do Tesouro Nacional, decorrente de resultado da equalização cambial, no total de R$ 101,3 bilhões. Com o propósito de satisfazer essa obrigação, a programação inicial da lei orçamentária anual (Lei 12.595/2012) contém, na ação 0699, denominada "Cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil", um montante de R$ 103,85 bilhões.

Dessa quantia, R$ 92,86 bilhões estão classificados no grupo de despesa 6 – Amortização da Dívida e R$ 11 bilhões no grupo de despesa 2 – Juros e Encargos da Dívida, alocados ao órgão "71101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda", sendo financiado com a fonte "144 –Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações". Há, portanto, uma "folga" de dotação de R$ 2,55 bilhões.

A sistemática de cobertura do resultado da equalização cambial, que recebe dotação específica em lei orçamentária anual quando a União tem que cobrir o resultado negativo, dá-se pela emissão de títulos do TN que vão integrar o ativo em moeda local do balanço patrimonial do Bacen. Entre 2007 e 2011, houve aumento de títulos em R$ 395,2 bilhões. No caso de resultado positivo, o Bacen tem aumentadas suas obrigações com o Governo Federal. No período de 2007 a 2011, ocorreu acréscimo de R$ 301,9 bilhões no passivo em moeda local do balanço patrimonial do Bacen.

Para o exercício de 2011, os três itens mais representativos das modificações do passivo do balanço patrimonial do Bacen foram em moeda local, representados pelo aumento das obrigações com o Governo Federal, das operações com compromisso de recompra e dos depósitos de instituições financeiras, respectivamente, em R$ 167,7 bilhões, R$ 62,5 bilhões e R$ 45,5 bilhões, relativamente a 31/12/2010.

Os ativos totais tiveram incremento de R$ 293,1 bilhões em relação a 2010, dos quais R$ 179,4 bilhões em moeda estrangeira e R$ 113,7 bilhões em moeda local. Do lado dos ativos em moeda estrangeira, os títulos subiram R$ 201,5 bilhões e os depósitos a prazo em instituições financeiras diminuíram R$ 24,6 bilhões, enquanto do lado dos ativos em moeda local, os créditos com o Governo Federal, os títulos públicos federais e os compromissos de revenda cresceram, respectivamente, R$ 52,6 bilhões, R$ 51,4 bilhões e R$ 9,3 bilhões.

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2010, mencionou-se a não explicitação, no texto da "Nota 3.8 Demonstração do Fluxo de Caixa" das Demonstrações Financeiras do Bacen, do montante da senhoriagem, fato que voltou a ocorrer em 2011. Essa omissão das receitas decorrentes da senhoriagem em referido demonstrativo não parece razoável, motivo pelo qual se recomendou a inclusão da receita nas demonstrações contábeis do exercício de 2011. O Bacen não atendeu à recomendação, ainda que tenha explicitado o valor realizado em 2011, conforme transcrição da nota explicativa 38, das Demonstrações Financeiras de 2011:

> 38 – Receitas de Senhoriagem
>
> A senhoriagem pode ser definida como a receita ou lucro do governo proveniente do monopólio de emissão de moeda. Para fins de evidenciação dos fluxos relativos a essas receitas em suas demonstrações financeiras, em atendimento à determinação do Tribunal de Contas da União, o Bacen adotou o conceito de senhoriagem pelo custo de oportunidade, tendo em vista que essa metodologia tem como pressuposto o fato de a moeda ser um passivo do governo frente ao resto da economia, o que é compatível com o tratamento contábil dispensado à base monetária pela autarquia. Por essa metodologia, a senhoriagem é entendida como o custo de oportunidade do setor privado em deter moeda comparativamente a outros ativos que rendem juros. A apuração é realizada aplicando-se a taxa de juros nominal da economia, neste caso a taxa Selic, sobre o

> valor da base monetária. Para esse cálculo, o Bacen trabalha com dados diários, a fim de evitar os impactos de variações sazonais sobre os saldos da base monetária ao longo do período. Em 2011, o fluxo relativo às receitas de senhoriagem foi R$ 20.291.041 (R$ 15.848.166 em 2010).

Comentando os três conceitos de senhoriagem, quais sejam, o de senhoriagem monetária, o de imposto inflacionário e o de custo de oportunidade da senhoriagem, Cláudio Jaloretto assim se posiciona (JALORETTO, Cláudio. *Senhoriagem e Financiamento do Setor Público no Brasil*. Brasília: ESAF, 2006):

> Apesar da existência dessas três formas diferentes de se mensurar a senhoriagem, nota-se que os trabalhos que versam sobre o assunto utilizam, em sua maioria, o conceito de senhoriagem monetária. Essa preferência se explica, aparentemente, pela facilidade de apuração, visto que os outros conceitos dependem da escolha da taxa de inflação ou da taxa de juros adequadas e, portanto, estão mais sujeitos a diferentes interpretações.

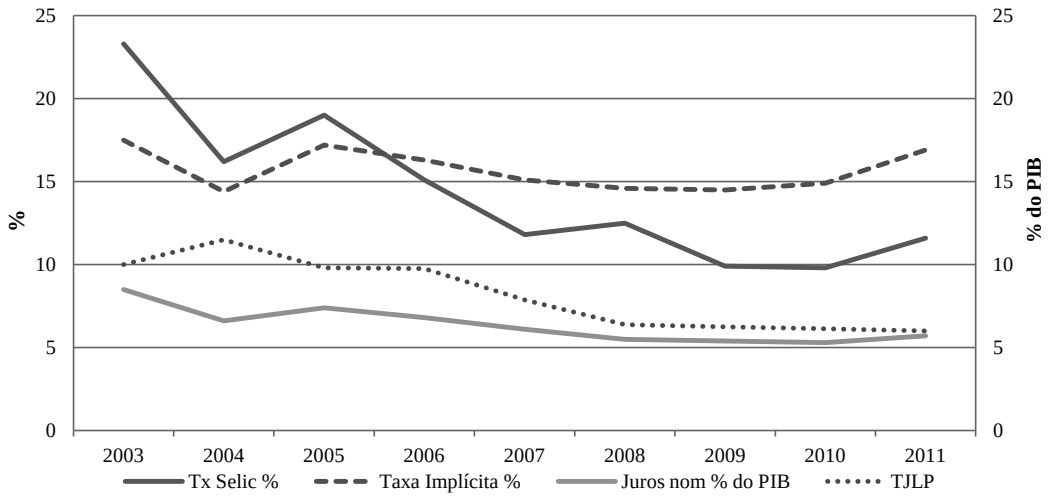
Assim, em atendimento à convenção da objetividade, segundo a qual entre um critério subjetivo, mesmo ponderável, e outro objetivo, o contador deverá optar pela hipótese mais objetiva, reitera-se a recomendação para que o Banco Central do Brasil reconheça a receita de senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa e faça sua mensuração pelo conceito de senhoriagem monetária.

2.5.4. Evolução da taxa Selic e da taxa implícita da DLSP

O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a DLSP sob controle. No entanto, carrega para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa (Selic) pela qual a União vende seus títulos e a taxa (de Juros de Longo Prazo – TJLP) que a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento.

Dados da Nota de Política Fiscal do Bacen de março de 2012 e da série histórica mostram que entre 2003 e 2011 a taxa Selic recuou 11,7 pontos percentuais (de 23,3% para 11,6%), enquanto a taxa implícita da DLSP decresceu apenas 0,6 p.p (de 17,5% para 16,9%). Ou seja, o custo fiscal dessas operações de fomento, representado pelo diferencial de taxas, expande-se continuamente, conforme se visualiza no gráfico seguinte.

Evolução da Taxa Selic, da Taxa Implícita da DLSP e dos Juros Nominais



Fonte: Nota de Política Fiscal do Bacen, série histórica.

Também há grande descasamento de prazo tanto nas operações entre o TN e o BNDES quanto nas operações com os outros programas de fomento, mesmo que não se considere as inadimplências que ocorrem nessas operações. Os mecanismos de repasse continuaram em 2011. Segundo o Relatório Anual da Dívida Pública Federal (DPF), as emissões diretas foram da ordem de R$ 62,5 bilhões. Além disso, o fluxo de retorno desses recursos ao caixa da União ocorre de acordo com o seguinte critério:

> Em relação às características dos fluxos de recebimentos desses contratos, as operações de 2011 seguem o padrão das realizadas no ano anterior. O prazo é de 40 anos, com carência de 20 anos para amortização do principal, que será calculado pelo valor de principal vincendo da dívida, dividida pelo número de prestações não vencidas. Quanto às taxas de juros, nos primeiros 15 anos esta será de 1/3 da TJLP (os 2/3 restantes serão incorporados ao principal) limitada a 6% ao ano e, após esse período, a taxa corresponderá à TJLP, também limitada a 6% ao ano. Em caso de a TJLP superar esse limite, a diferença não integrará o fluxo mensal de pagamento de juros, sendo incorporada ao saldo devedor.

Tanto as taxas quanto os prazos do mecanismo financeiro de repasse do Tesouro Nacional para o BNDES geram receita de dividendos para a União no exercício em vigor e nos subsequentes ao das transferências, em vista do diferencial entre o custo pago pelo banco ao Tesouro pelas transferências e a remuneração dos títulos transferidos ao BNDES.

2.5.5 Plano Anual de Financiamento e Relatório Anual da Dívida Pública Federal

De acordo com o Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal (PAF) 2011, a necessidade líquida de financiamento do TN no exercício seria de R$ 365,6 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 464,3 bilhões, deduzidos os recursos orçamentários de R$ 98,7 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida em R$ 410,1 bilhões de dívida interna em mercado, R$ 41,4 bilhões de encargos no Banco Central e R$ 12,8 bilhões de dívida externa.

Não é possível afirmar se esses montantes se efetivaram no exercício, pois no Relatório Anual da DPF de 2011 não há explicitação de tais valores. Recomenda-se, portanto, que a STN informe no Relatório Anual da DPF os valores efetivos referentes: à necessidade bruta, esta segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Bacen; aos recursos orçamentários; e, à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional.

Pela programação, o estoque ocorrido ao final de 2010, de R$ 1,694 trilhão, deveria crescer em 2011 para um intervalo entre R$ 1,80 trilhão e 1,93 trilhão. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R$ 172,4 bilhões, alcançando R$ 1,866 trilhão, dentro das previsões do PAF 2011. O percentual vincendo em 12 meses alcançou 21,9%, também dentro do limite previsto (21% a 25%).

O cumprimento desses indicadores foi conseguido mesmo com um montante de emissões diretas de R$ 62,6 bilhões, dos quais R$ 58,8 bilhões sem contrapartida financeira, mas com impacto no estoque, com destaque para R$ 50,3 bilhões de concessão de crédito ao BNDES e R$ 7,4 bilhões de aportes ao Fundo de Compensação das Variações Salariais. As operações com contrapartida financeira e com impacto no estoque se limitaram a R$ 1,5 bilhão. Houve ainda R$ 2,3 bilhões de emissão sem contrapartida financeira e sem impacto no estoque.

Dívida Pública Federal

Indicadores DPF	dez/2004	dez/2005	dez/2006	dez/2007	dez/2008	dez/2009	dez/2010	dez/2011	PAF 2011
Estoque (R$ bilhões)	1.013,9	1.157,1	1.237,0	1.333,8	1.397,3	1.497,4	1.694,0	1866,4	1.800/1.930
Prazo médio (meses)	35,3	33,3	35,5	39,2	42,0	42,0	42,0	43,2	42,0/44,4

% vencimento em 12 meses	39,3	36,3	32,4	28,2	25,4	23,6	23,9	21,9	21/25
Composição da DPF									
Prefixado (%)	16,1	23,6	31,9	35,1	29,9	32,2	36,6	37,2	36 - 40
Índice de preços (%)	11,9	13,1	19,9	24,1	26,6	26,7	26,6	28,3	26 - 29
Selic (%)	45,7	43,9	33,4	30,7	32,4	33,4	30,8	30,1	28 - 33
Câmbio (%)	24,2	17,6	12,7	8,2	9,7	6,6	5,1	4,4	4 - 6
TR e outros (%)	2,1	1,8	2	1,9	1,4	1,1	0,8	-	-

Fontes: Plano Anual de Financiamento/2011 e Relatório Anual da Dívida Pública 2011/STN.

O Quadro 5 – Mudanças nos Fundos Extramercado, publicado no Relatório Anual da DPF de 2011, explica o procedimento para a consecução do aumento de títulos prefixados.

> O Conselho Monetário Nacional, por intermédio da Resolução nº 4.034, de 30/11/2011, decidiu alterar a política de investimentos das disponibilidades oriundas de receitas próprias de estatais integrantes da Administração Federal Indireta, bem como dos recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), obrigatoriamente aplicadas em fundos de investimento denominados Fundos Extramercado, conforme Resoluções nº 3.284/2005 e nº 2.423/1997.
>
> (...)
>
> Em consequência, cerca de 60 bilhões em títulos atrelados à taxa Selic (LFT) atualmente aplicados nos fundos extramercado dessas entidades, correspondentes a quase 11% do estoque total desses papéis na Dívida Pública Federal (DPF), serão substituídos por títulos prefixados ou remunerados por índices de preços. Essa migração deverá ocorrer em, no máximo, 90 dias após a data da publicação da Resolução, e será feita por meio de operações de troca com o Tesouro Nacional.

A Tabela 7 – Carteira de Títulos Públicos dos Fundos Extramercado, com data de dezembro de 2011 e contida no quadro referido, mostra que 96,5% do volume financeiro de R$ 62,2 bilhões estão aplicados em títulos atrelados à Selic (LFT), 2,9% em títulos prefixados (LTN) e o restante em títulos remunerados por índices de preços (NTN-B e NTN-F). Justificando o procedimento, o quadro é assim encerrado:

> Essa medida, além de direcionar os investimentos dos fundos extramercado para aplicações com maior rentabilidade, vai ao encontro da estratégia do Tesouro Nacional, expressa em seu Plano Anual de Financiamento (PAF), de melhorar a composição da DPF pela redução na participação de títulos a taxas flutuantes, que trazem maior volatilidade para a dívida. Além disso, a medida está em linha com o esforço do Governo de desindexação da economia brasileira, processo esse que proporciona maior eficiência à política monetária.

2.5.6 Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida no Relatório de Gestão Fiscal

Desde 2010, a STN cumpre os Acórdãos 435/2009-TCU-1ª Câmara e 5.403/2009-TCU-1ª Câmara, publicando o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida no Relatório de Gestão Fiscal com os dados do Siafi, o que permite a comparabilidade da informação entre exercícios. Também como resultado dos acórdãos mencionados, passou a ser publicada a metodologia de elaboração do demonstrativo da dívida consolidada líquida, nos termos da alínea "b" do inciso I do art. 55 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Isso significa a explicitação da conta contábil do Plano de Contas da Administração Federal referente a cada um dos itens dos passivos e ativos da União, permitindo o melhor acompanhamento das variações de seus saldos.

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu R$ 56,6 bilhões entre dezembro de 2010 e dezembro de 2011, como resultado da expansão de R$ 203,1 bilhões dos ativos e R$ 259,7 bilhões dos

passivos. No período, houve aumento de 5,6% da DCL e de 11,8% da Receita Corrente Líquida (RCL), o que acarretou decréscimo de 5,4% na relação DCL/RCL, de 2,03 para 1,92. Essa relação está longe do limite de 3,5 vezes proposto pelo Poder Executivo e ainda não apreciado pelo Senado. O incremento de 11,8% na RCL, conjugado com um crescimento de 9,6% na dívida mobiliária, reduziu a relação dívida mobiliária/RCL, de 473% para 464,3%, distante do ainda não apreciado Projeto de Lei 54/2009, que limita essa relação a 650%.

Entre os passivos da DCL, seis itens merecem comentário. O primeiro é a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional Interna (DMTNI) em mercado, com crescimento de R$ 180,1 bilhões. O segundo é a DMTNI em custódia no Bacen, com aumento de R$ 48,4 bilhões. E o terceiro item responsável pela ampliação dos passivos foi o conjunto das operações de equalização cambial, de R$ 44,3 bilhões, preconizado na Lei 11.803/2008. Em sentido contrário, houve decréscimo dos passivos referentes à dívida contratual e à dívida assumida pela União (em decorrência da Lei 8.727/1993), nos valores de, respectivamente, R$ 6,2 bilhões e R$ 4,5 bilhões. Por último, os passivos foram diminuídos em R$ 4,8 bilhões, pelo aumento das aplicações em títulos públicos.

Quanto aos ativos da DCL, que tiveram ampliação de R$ 203,1 bilhões, mencione-se o crescimento dos depósitos do TN no Bacen, das aplicações financeiras, da renegociação de dívidas de entes e dos demais ativos financeiros em, respectivamente, R$ 71,1 bilhões, R$ 28,5 bilhões, R$ 14,6 bilhões e R$ 87,5 bilhões.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Janeiro a Dezembro de 2010 e Quadrimestres de 2011

Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

R$ milhões

Especificação	2010	2011			%
	Saldo Final (A)	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre (B)	(B/A) – 1
Dívida Consolidada - DC (I)	**2.475.697**	**2.561.183**	**2.594.726**	**2.735.390**	**10,49**
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	2.368.030	2.420.862	2.449.475	2.594.071	9,55
Dívida Mobil. do TN Interna (mercado)	1.607.284	1.658.243	1.695.317	1.787.374	11,20
(-) Aplicações em Títulos Públicos	(30.689)	(36.964)	(35.917)	(35.455)	15,53
Dívida Mobil. do TN Interna (cart. BC)	706.370	722.711	714.257	754.750	6,85
Dívida Securitizada	13.618	13.278	14.511	14.124	3,72
Dívida Mobiliária Externa	71.448	63.595	61.306	73.278	2,56
Operações de Equaliz. Cambial	48.530	81.515	92.836	92.836	91,30
Dívida Contratual	44.128	43.191	39.874	37.948	(14,01)
Precatórios posteriores a 5/5/2000	75	1.871	118	81	8,53
Dív. assumida pela União (Lei 8.727/1993)	14.935	13.746	12.424	10.455	(30,00)
Deduções (II)	**1.460.153**	**1.529.736**	**1.531.997**	**1.663.262**	**13,91**
Ativo Disponível	405.585	432.379	403.642	476.761	17,55
Depósitos do TN no BCB	405.019	410.400	391.194	476.126	17,56
Depósitos à vista	415	431	610	590	42,17
Arrecadação a Recolher	151	21.548	11.839	45	(70,21)
Haveres Financeiros	1.079.963	1.118.975	1.153.383	1.210.593	12,10
Aplicações Financeiras	342.576	372.408	368.192	371.155	8,34
Dispon. do FAT no BNDES e Sist. Banc.	147.715	150.093	151.924	158.478	7,29
Aplic. Fundos Divs. ao Setor Priv.	194.862	222.315	216.268	212.677	9,14
Reneg. de Dív. de Entes da Federação	471.502	477.677	480.260	486.099	3,10
Dív. Est./Mun.: Lei 9.496/1997/MP 2.185/2001	405.875	415.124	419.983	428.629	5,61
Créditos da Lei 8.727/1993	33.877	32.324	30.608	26.983	(20,35)

Dív. Ext. Ren. (Aviso MF 30 e outros)	5.289	4.904	4.683	5.326	0,71
Demais (Roy., créds. CEF ced. União/outs.)	26.461	25.325	24.986	25.161	(4,91)
Demais Ativos Financeiros	265.885	268.891	304.931	353.339	32,89
(-) Restos a Pagar Processados	(25.396)	(21.618)	(25.028)	(24.092)	(5,13)
Dívida Consolidada Líquida - DCL (III) = (I - II)	**1.015.544**	**1.031.448**	**1.062.729**	**1.072.128**	**5,57**
Receita Corrente Líquida - RCL	**499.867**	**524.379**	**552.733**	**558.706**	**11,77**
% da DC sobre a RCL	**495,27%**	**488,42%**	**469,44%**	**489,59%**	**(1,15)**
% da DCL sobre a RCL	**203,16%**	**196,70%**	**192,27%**	**191,89%**	**(5,55)**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal da União.

Ressalvas

i) omissão das receitas decorrentes da senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa do Banco Central do Brasil;

ii) omissão dos valores efetivos das necessidades bruta e líquida de financiamento do Tesouro Nacional no Relatório Anual da Dívida Pública Federal.

Recomendações

i) ao Banco Central do Brasil que reconheça a receita de senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa e faça sua mensuração pelo conceito de senhoriagem monetária;

ii) à Secretaria do Tesouro Nacional que informe no Relatório Anual da Dívida Pública Federal os valores efetivos referentes à necessidade bruta, segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Banco Central do Brasil; aos recursos orçamentários; e, à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional.

3 ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS DO EXERCÍCIO DE 2011

O capítulo de análise das receitas e despesas no exercício de 2011 abrange análises: (i) do Plano Plurianual; (ii) da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive no tocante a execução das ações prioritárias e a cumprimento das metas fiscais; e (iii) da Lei Orçamentária Anual, com exame da disponibilidade de recursos no exercício no que se refere a abertura de créditos adicionais, limites de movimentação e empenho, pagamentos do Poder Executivo e dos demais Poderes, e disponibilidades por fonte de recursos.

São feitas análises, ainda, sobre: (iv) a arrecadação da receita, (v) a execução da despesa, inclusive das transferências voluntárias; (vi) as renúncias de receitas; (vii) a gestão fiscal; e (viii) o orçamento de investimento das empresas estatais.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, define o conjunto das normas orçamentárias, entre as quais a lei que institui o Plano Plurianual (PPA). A este cumpre estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada.

Dessa forma, o PPA 2008-2011compõe-se de 10 objetivos estratégicos e 147 objetivos setoriais, aos quais estão vinculados 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve estabelecer metas e prioridades da Administração Pública, de forma a orientar a elaboração do orçamento anual. Nesse contexto, foram verificadas, no item deste capítulo relativo a Ações Prioritárias, a dotação e a execução das ações que a LDO arrolou como prioritárias. Constatou-se que, no exercício de 2011, das 92 ações elencadas como prioritárias, 20% delas atingiram execução inferior a 50% (mesmo percentual de 2010).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social (OFSS) e o de investimentos (OI). Em 2011, foram autorizadas despesas de R$ 2,014 trilhões para o OFSS, após a aprovação de créditos adicionais. A despesa empenhada ao final do exercício correspondeu a 81% do valor total autorizado. No OI, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 82,5 bilhões, correspondentes a 79% da dotação final autorizada.

No item relativo à despesa orçamentária verificou-se que as despesas empenhadas tiveram incremento de 11% em relação ao exercício de 2010. Do valor global empenhado, 78% se referiam às funções Previdência Social e Encargos Especiais. As áreas com maiores incrementos percentuais foram Habitação (190%) e Educação (21%). Houve significativas reduções de despesas nas funções Segurança Pública (-21%) e Direitos e Cidadania (-21%).

Para garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na LDO, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público, que deve ser feita no prazo de 30 dias após o encerramento de cada bimestre. 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 dos programas de governo, sendo também expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata.

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 2011, era de R$ 398,3 bilhões, dos quais R$ 161,7 bilhões referiam-se à “fonte de recursos 43”

(Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal), composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional.

No tocante às receitas, observou-se que o volume arrecadado atingiu R$ 1,69 trilhão, ante uma previsão na LOA 2011 de R$ 1,97 trilhão, dividido em receitas correntes (R$ 1,03 trilhão) e receitas de capital (R$ 184 bilhões), excluído o refinanciamento da dívida.

Em consonância com a expansão de 2,7%, da economia brasileira, em 2011, a Receita Tributária teve aumento de 20,2%, em termos nominais, comparativamente à de 2010. Este desempenho deveu-se, principalmente, ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, tais como a produção industrial, a venda de bens e a massa salarial. Por seu turno, a receita do conjunto de contribuições totalizou R$ 545 bilhões, sendo ainda a maior fonte de arrecadação dentre os itens da Receita Corrente (52,9% do total arrecadado).

É de se destacar a evolução da carga tributária que passou de 33,7% em 2010, para 35,9%, o que correspondeu a uma variação positiva de 6,5%.

No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2011, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 1,76 trilhão, composto por R$ 71 bilhões em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R$ 576 bilhões de débitos com exigibilidade suspensa e R$ 1.117 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Constatou-se que os dados de estoque de dívida ativa do Banco Central do Brasil indicam os créditos inscritos no exercício e não o estoque acumulado, razão pela qual se recomendou àquela autarquia que informe à Controladoria-Geral da União (CGU) a cada exercício, os valores do estoque de créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas da Presidente da República.

Cumpre mencionar que o total da arrecadação e do estoque registrado no Siafi difere da soma dos valores contidos nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Por essa razão, recomendou-se aos órgãos envolvidos a adoção de providências visando à elaboração de plano de ação para a conciliação desses saldos de arrecadação.

A arrecadação das multas aplicadas por órgãos e entidades de regulação e fiscalização da administração pública federal, acumulada no período de 2008 a 2011, alcançou R$ 1,7 bilhão, equivalente a 5,7% do total aplicado, que correspondeu a mais de R$ 29 bilhões. No ano de 2011, o percentual de arrecadação elevou-se a mais de 10%, ante o recolhimento de mais de meio bilhão de reais ao Tesouro Nacional.

As análises da situação do processo de administração de cobrança das multas das entidades de regulação e fiscalização federais resultaram em recomendações para priorizar a cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo, no que se refere aos casos cuja prescrição seja iminente, com vistas a evitar prejuízos ao Tesouro Nacional. Além disso, foram recomendadas a essas entidades, em conjunto com a Procuradoria Geral Federal, que avaliem a adoção de medidas extrajudiciais para aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas.

No item referente à Gestão Fiscal no âmbito da União, procedeu-se à análise das informações que integram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2011, divulgado pelo Poder Executivo, e os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais referentes ao

3º quadrimestre daquele exercício, no tocante a receita corrente líquida, despesa de pessoal e inscrição em restos a pagar.

A despesa líquida com pessoal aumentou 9% em relação a 2010, representando um acréscimo de gastos de R$ 13,8 bilhões. Paralelamente, houve um aumento de quase 12% na receita corrente líquida, ou seja, R$ 58,9 bilhões. Verificou-se, assim, que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa com pessoal em 2011, conforme estabelecidos na LRF.

3.1 Plano Plurianual – PPA 2008-2011

A lei que institui o plano plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, de acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal.

O PPA 2008-2011, instituído pela Lei 11.653/2008, estava fundamentado em modelo de planejamento composto pela articulação entre a dimensão estratégica e a dimensão tático-operacional. Segundo a mensagem presidencial que acompanhou o plano, o nível estratégico do PPA 2008-2011 era composto por dez objetivos de governo e 147 objetivos setoriais. O nível tático-operacional do PPA, por sua vez, compreendia os 306 programas de governo (finalísticos e de apoio às políticas públicas e áreas especiais) e suas respectivas 5.081 ações (orçamentárias e não orçamentárias).O exercício de 2011 representou o último ano de vigência do plano plurianual para o quadriênio 2008-2011. Nesse sentido, a partir da informações disponíveis, apresenta-se, a seguir,a evolução dos seus resultados, de forma agregada, particularmente no que se refere aos objetivos governamentais e aos dispêndios globais previstos.

Ressalte-se, de início, que, para fins de monitoramento estratégico do plano, foi proposto, em 2008, um conjunto de 35 indicadores para acompanhamento dos dez objetivos de governo, com a finalidade de subsidiar a análise de seu desempenho em exercícios futuros. Apesar da existência desses instrumentos, foram elaborados somente os Relatórios de Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA 2008-2011 referentes aos exercícios de 2008 e 2009.

Para os anos seguintes, foi prevista a elaboração do Relatório Anual de Avaliação do Plano, em atendimento ao art. 19 da Lei 11.653/2008. O dispositivo estabelece que o Poder Executivo deve enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório alusivo ao ano anterior, com a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do plano, além de demonstrativo com a execução física e orçamentária das ações planejadas e índices alcançados pelos indicadores dos programas. Nesse sentido, o Relatório de Avaliação referente ao exercício de 2011 somente estará disponível no segundo semestre de 2012.

Como resultado dessa sistemática, existem limitações relacionadas à disponibilidade das informações, as quais dificultam a consolidação dos objetivos propostos para o quadriênio 2008-2011.

Há que se destacar, ainda, a generalidade e imprecisão de grande parte dos objetivos propostos, levando-se em consideração que não se encontram associados a referências precisas que podem ser mensuradas, e sim a enunciados genéricos, do tipo: "promover", "fortalecer" etc. Em outros casos, fala-se em "reduzir" ou "elevar", mas não se apresentam as situações-objetivo no horizonte de tempo do plano (diagnóstico inicial e situação ao final do PPA). Registre-se também que alguns indicadores são oriundos de pesquisas domiciliares e do censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujos resultados apurados não são anuais. Tais limitações

comprometem o uso dos indicadores propostos como instrumento de aferição da dimensão estratégica entre os anos de 2008 e 2011.

Não obstante a insuficiência de informações, por certo o relatório referente à execução orçamentária de 2011 frente ao PPA 2008-2011, bem como a consolidação dos dados do quadriênio, serão objeto de processo de acompanhamento no âmbito do TCU.

Ademais, em que pese as restrições constatadas, foram consolidados os valores aferidos pelos indicadores, por objetivo de governo, divulgados pelo Poder Executivo, relativos aos exercícios de 2007 a 2009.

Relação de Indicadores por Objetivos de Governo PPA 2008-2011: Evolução entre 2007 e 2009

1 - Promover a inclusão social e a redução das desigualdades			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Percentual da População em Situação de Pobreza (Pnad/IBGE)	24,2%	22,6%	21,4%
Coeficiente de Gini (IBGE)	0,556	0,548	0,543
2 – Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Taxa de Variação Real do PIB Anual (IBGE)	6,09%	5,17%	(0,33%)
Razão de Renda entre a dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres (Pnad)	20,69	19,31	18,99
Índice de Evolução de Emprego Regular (IBGE)	43%	44,3%	-
Desmatamento Anual da Amazônia Legal (INPE)	11.651 km2	12.911 km2	7.464 km2
Projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo Aprovados no Âmbito da CIMGC (MCT)	161 unidades	198 unidades	220 unidades
3 - Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Inep)	Fundamental Fase 1 (4.2); Fundamental Fase 2 (3,8); Ensino Médio (3,5)	-	Fundamental Fase 1 (4.6); Fundamental Fase 2 (4,0); Ensino Médio (3,6).
Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos ou Mais (IBGE)	9,9%	10,0%	9,7%
Índice de distorção Idade / Série (Inep)	Fundamental (27,7%); Médio (42,5%)	Fundamental (22,1%); Médio (33,7%)	Fundamental (23,3%); Médio (34,4%)
Percentual de jovens entre 18 e 24 anos com acesso ao ensino superior (IBGE)	12,9%	13,6%	-
4 – Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Taxa de Ocupação de Reserva de Vagas de Emprego para Pessoas com Deficiência na Iniciativa Privada (MTE – RAIS)	44,55%	41,8%	-
Taxa de desemprego das pessoas com mais de 15 anos de idade por cor e sexo (IBGE)	Homens (7,4%); Mulheres (11,6%)	Homens (6,1%); Mulheres (10,0%)	Homens (6,5%); Mulheres (9,9%)
Renda *per capita* média domiciliar por cor e sexo (IBGE)	Branca, (849,5) Negra, (412,2)	Branca, (849,5) Negra, (412,2)	-
5 - Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Índice de Desempenho Logístico (Banco Mundial)	Valor 2,75; 61ª posição no ranking mundial	-	Valor 3,20; 41o posição no ranking mundial
Relação entre Produção e Demanda Nacionais de Derivados de Petróleo (EPE, MME, Petrobras)	100,7%	103,1%	-
Densidade telefônica: fixa; móvel (Ministério das Comunicações)	84,3%	99,5%	112,1%
População com acesso à Internet (IBGE)	11.173 mil	13.716 mil	-
Percentual de domicílios da zona rural atendidos em energia elétrica (IBGE)	89,4%	91,7%	-
Participação percentual de Fontes Renováveis na Oferta Interna de Energia (MME)	45,9%	45,9%	47,3%
Percentual dos Municípios Brasileiros com Serviços de Radiodifusão (MC)	56%	-	-
6 - Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Índice de Desenvolvimento Social Regional (BNDES)	IDS – BNDES	-	-

	(Por Regiões em 2005) Norte (0,36); Nordeste (0,30); Sudeste (0,74); Sul (0,68); Centro-Oeste (0,61)		
Índice de Convergência Competitiva (IBGE)	Região 11,1 um (2006) Região 11,3 um (2007)	-	-
Índice de Desenvolvimento Humano, por Região (Pnud)	Região Sul (0,850) Região Sudeste (0,847) Região Centro-Oeste (0,838) Região Norte (0,786) Região Nordeste (0,749) Brasil (0,816)	-	-
7 – Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Investimentos Externos Diretos do Brasil em outros mercados (Bacen)	103.923 milhões de dólares	122.140 milhões de dólares	
Investimentos Externos Diretos oriundos de outros mercados no Brasil (Bacen)	33.704 milhões de dólares	43.886 milhões de dólares	31.475 milhões de dólares
Trocas Comerciais: Balança Comercial e Fluxo de Comércio (MDIC)	Balança comercial (US$ 40.032,0 milhões); Fluxo de comércio (US$ 281.266,0 milhões)	Balança comercial (US 24.957,0 milhões); Fluxo de comércio (US$ 370.927,0 milhões)	Balança comercial (US$ 25.348,0 milhões); Fluxo de comércio (US$ 280.642,0 milhões)
Participação do Brasil no Comércio Internacional (MDIC)	1,04%	1,18%	1,17%
8 - Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Número de Depósitos de Patentes de Residentes (INPI)	3866	-	-
Participação Relativa das Exportações de Produtos de Alta Tecnologia no Total das Exportações de Produtos Industriais (MDIC)	6,4 %	5,8%	5,9%
9 – Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Taxa de Homicídios (MS)	25,4	-	-
Índice de lotação do sistema penitenciário (MJ)	1,46	1,51	-
10 – Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização			
Indicador	**2007**	**2008**	**2009**
Indicador de Proteção Social da PEA (IBGE)	65,3 %	66,0%	-
Número de Municípios com Oferta de Serviços Socioassistenciais em CRAS (MDS)	3.360	4.244	4.839
Transferências de dinheiro do governo federal às famílias (IBGE)	8,4%	8,3%	9,0%

Fonte: Relatório de Avaliação da Dimensão Estratégica, anos 2008 e 2009.

A existência de limitações relacionadas ao monitoramento estratégico do PPA já foi destacada por esta Corte de Contas por ocasião de análise do PPA 2004-2007 (TC 015.271/2003-4) e em acompanhamento do PPA 2008-2011 (TC 029.094/2008-0) e auditoria de natureza operacional no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (TC 014.899/2009-2). Em todas as ações de controle, foram apuradas deficiências atinentes ao efetivo acompanhamento, avaliação e à própria consistência da orientação estratégica de governo, que resultaram em uma série de recomendações e determinações do TCU, monitoradas conforme relatado adiante.

Contudo, cumpre mencionar que parte dos itens das deliberações não são mais aplicáveis, uma vez que os conceitos trazidos no PPA 2012-2015, aprovado pela Lei 12.593/2012, expressam mudanças significativas nas categorias a partir das quais o plano se organiza. Essas mudanças alcançam, inclusive, as categorias instituídas pela reforma orçamentária promovida pelo Decreto 2.829/1998, que elegeu o programa como elo entre o plano plurianual e o orçamento.

Segundo o novo modelo de planejamento, o plano terá como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o orçamento responderá pela organização no nível operacional. Em vista de tais alterações, após a vigência dos PPA 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011, o exercício de 2011 encerra o ciclo do modelo orçamentário assentado na figura do "programa", entendido como o instrumento que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema ou atender uma demanda social.

Ressalte-se que as mudanças estabelecidas podem acarretar dificuldades para construção de séries históricas que apresentem a evolução das políticas públicas no PPA, haja vista a dificuldade de se fazerem associações entre os antigos e os novos atributos. No entanto, há que se reconhecer que o novo modelo de planejamento ainda está em processo de estruturação e existe a intenção de dar ao plano caráter mais estratégico, tornando o PPA um instrumento que defina diretrizes, objetivos e metas, com o propósito de viabilizar a implementação e gestão das políticas públicas, tal como descrito no art. 3º da Lei 12.593/2012.

Recursos Orçamentários no PPA 2008-2011

Retornando à execução do PPA 2008-2011, para atender os objetivos de governo e setoriais, foram previstos dispêndios da ordem de R$ 3,6 trilhões, a partir de parcerias públicas e privadas, destacando-se os recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (65,5%), das Agências Oficiais de Crédito (20%) e de Investimento das Estatais (7,2%). As demais fontes (Parcerias, 2,9%; Fundos, 3,9%; Plano de Dispêndio das Estatais, 0,4%; e Renúncia Fiscal, 0,1%) somaram 7,3% das fontes de recursos do PPA 2008-2011.

Dessa forma, os recursos orçamentários representam cerca de 73% dos valores previstos para financiamento dos programas do PPA 2008-2011, aproximadamente R$ 2,5 trilhões. Com a finalidade de se ter um referencial mais próximo da execução dos dispêndios globais inseridos no PPA 2008-2011, procedeu-se à categorização das despesas liquidadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de Investimentos, por funções, exceto os encargos especiais, em cinco grandes áreas, conforme tabela que se segue (dados obtidos por meio do Siafi).

Despesas Liquidadas (OFSS e OI) – 2008 a 2011

R$ milhões

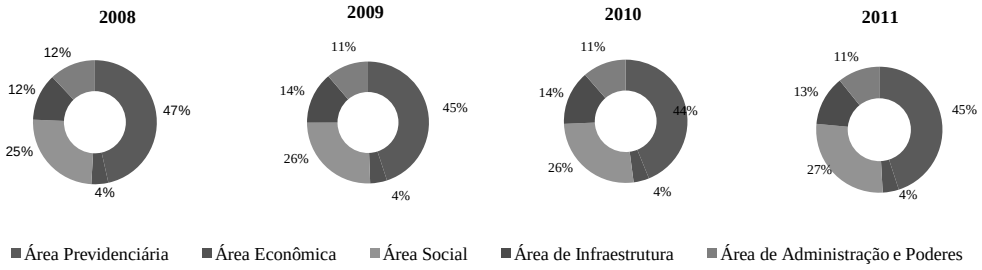
Área/Função	2008	2009	2010	2011	Total	Função/Total
Área Previdenciária	**257.971**	**290.785**	**326.562**	**359.886**	**1.235.204**	**44,97%**
Previdência Social	257.971	290.785	326.562	359.886	1.235.204	44,97%
Área Econômica	**24.488**	**28.981**	**30.476**	**33.212**	**117.158**	**4,27%**
Comércio e Serviços	4.072	4.350	5.117	4.681	18.220	0,66%
Agricultura	9.898	12.852	11.630	13.993	48.372	1,76%
Ciência e Tecnologia	4.875	5.816	6.474	6.620	23.785	0,87%
Organização Agrária	3.407	3.771	3.646	3.512	14.335	0,52%
Indústria	2.237	2.193	3.609	4.407	12.446	0,45%
Área Social	**137.203**	**165.184**	**196.627**	**218.712**	**717.725**	**26,13%**
Saúde	48.674	54.763	62.941	68.776	235.155	8,56%
Trabalho	22.193	29.271	31.686	36.285	119.434	4,35%
Educação	26.817	34.447	46.098	53.773	161.135	5,87%
Assistência Social	28.708	33.235	38.954	45.326	146.224	5,32%
Segurança Pública	5.974	7.268	9.043	7.522	29.808	1,09%
Gestão Ambiental	2.344	3.230	4.259	3.529	13.362	0,49%
Direitos da Cidadania	1.133	1.505	1.777	1.563	5.978	0,22%

Cultura	786	983	1.171	935	3.875	0,14%
Desporto e Lazer	572	482	697	1.004	2.755	0,10%
Área de Infraestrutura	**68.260**	**89.005**	**106.071**	**101.858**	**365.195**	**13,30%**
Energia	51.361	67.908	78.758	76.199	274.226	9,98%
Transporte	10.135	14.748	20.464	19.765	65.113	2,37%
Comunicações	1.018	703	899	1.330	3.951	0,14%
Urbanismo	3.315	3.311	4.034	3.100	13.759	0,50%
Habitação	905	709	261	302	2.176	0,08%
Saneamento	1.526	1.626	1.654	1.164	5.969	0,22%
Área de Administração e Poderes	**66.727**	**73.001**	**85.150**	**86.269**	**311.147**	**11,33%**
Administração	14.372	16.201	19.479	18.698	68.749	2,50%
Defesa Nacional	22.165	25.224	30.788	31.775	109.953	4,00%
Judiciária	18.712	20.000	22.090	22.315	83.117	3,03%
Legislativa	5.037	5.035	5.528	5.948	21.548	0,78%
Essencial à Justiça	4.521	5.004	5.389	5.598	20.512	0,75%
Relações Exteriores	1.919	1.536	1.876	1.936	7.267	0,26%
Total	**554.649**	**646.956**	**744.886**	**799.937**	**2.746.428**	**100,00%**

Fonte: Siafi.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução das despesas liquidadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e no Orçamento de Investimentos entre os anos de 2008 e 2011.

Evolução das Despesas por Área de Agregação no período (OFSS e OI) – 2008 a 2011



Fonte: Siafi.

De acordo com as informações apresentadas na tabela, as funções de governo compreendidas nas áreas Previdenciária, Econômica, Social, de Infraestrutura e de Administração e Poderes apresentaram percentuais próximos de 45%; 4%; 26%; 13% e 11%, respectivamente, em relação ao total liquidado no período 2008 a 2011. O gráfico demonstra a evolução anual das despesas liquidadas segundo a participação relativa de cada área de agregação, permitindo inferir que, no período examinado, não houve mudanças significativas nos percentuais de recursos aplicados nos cinco setores.

Ações de Controle Externo

Em 2011, o TCU, por meio do Acórdão 117/2011-TCU-Plenário, fez uma série de recomendações e determinações ao Comitê de Gestão do PPA, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), como resultado de auditoria operacional (TC 014.899/2009-2) que teve como objetivo analisar o processo de coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, os resultados da aplicação do modelo lógico no que se refere à avaliação e condução dos programas, os resultados dos índices apurados nos

indicadores e nas metas físicas e financeiras, bem como a qualidade dessas informações e a execução das ações do PAC.

No processo, foram feitas diversas constatações, a exemplo da necessidade de aprimoramento da estratégia de capacitação adotada na gestão do PPA 2008-2011; da existência de limitações do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (Sigplan), instrumento do Órgão Central de Planejamento do Governo Federal de apoio ao sistema de monitoramento e avaliação do PPA; da necessidade de metodologia detalhada de elaboração de indicadores, revisão da programação das oficinas de modelo lógico; e da carência de preenchimento de informações do Sigplan por alguns órgãos setoriais.

Com o objetivo de verificar o cumprimento das deliberações do Acórdão 117/2011-TCU-Plenário e analisar os avanços do novo PPA, o TCU realizou monitoramento (TC 037.442/2011-2) no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujos resultados serão apresentados no Relatório sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2012.

Entretanto, salienta-se que, como fruto das alterações advindas da aprovação do PPA 2012-2015, houve mudança no contexto no qual o Acórdão 117/2011-TCU-Plenário foi exarado, e, por consequência, surgiram situações nas quais algumas deliberações não mais serão aplicáveis, haja vista a elaboração de um novo modelo de planejamento para o Governo Federal.

Foi possível verificar, por exemplo, que não mais se aplica a exigência de melhorias no preenchimento do Sigplan, uma vez que o modelo de gestão que orientou a inserção das informações do Sistema e a produção do Manual de Elaboração de Programas do PPA 2008-2011 foi modificado. Ademais, o Poder Executivo manterá outro sistema de informações para apoio à gestão do PPA 2012-2015, o qual substituirá o Sigplan, de forma a abranger a execução financeira dos programas e iniciativas, o alcance das metas e o acompanhamento dos indicadores.

Acrescente-se, ainda, que o acompanhamento da aplicação da metodologia do modelo lógico nos programas do PPA 2012-2015, a partir de agora, pode não trazer os resultados desejados, já que, como mencionado anteriormente, houve mudança de paradigmas e adoção de novos conceitos desde a elaboração do novo plano.

A despeito disso, foi apurado que as medidas empreendidas pela SPI representam melhorias na coordenação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, na comunicação com os órgãos setoriais e na capacitação de todas as áreas temáticas do PPA, cujos efeitos contribuem para o processo de revisão e aprimoramento de programas e seus respectivos indicadores.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2011

O parágrafo segundo do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que a "lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento." A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou outros conteúdos à LDO e determinou que o projeto de lei deve ser acompanhado pelos anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais.

Pode-se então afirmar que, de acordo com a legislação, a LDO deve antecipar a direção dos gastos públicos, definindo os parâmetros que nortearão a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente. Para 2011, o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional, em

15 de abril de 2010, pela Mensagem 179, tendo as diretrizes orçamentárias sido estipuladas pela Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010. Do projeto encaminhado à sanção presidencial, foram vetados trinta dispositivos e 603 das ações relacionadas no Anexo VII - Anexo de Prioridades e Metas. As razões dos vetos constam da Mensagem 471, de 9 de agosto de 2010.

3.2.1 Priorização de ações no exercício de 2011

Diversamente dos anos anteriores, o projeto de LDO encaminhado ao Congresso Nacional não continha um anexo específico de prioridades e metas. O art. 4º estabelecia que, atendidas as obrigações constitucionais e as de manutenção dos órgãos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2011 corresponderiam às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Congresso Nacional, sob o argumento de o planejamento de gastos envolver a eleição prévia de prioridades e que essas devem ser públicas, deliberou no sentido da inclusão do anexo mediante emenda parlamentar. Mantidos entendimentos com o Poder Executivo, o Ministério do Planejamento, em 17 de maio de 2010, enviou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização uma relação de 92 ações para compor o Anexo de Metas e Prioridades.

Às ações indicadas pelo Ministério, foram acrescidas 603 ações. De acordo com o art. 4º do Projeto de Lei encaminhado à sanção presidencial, as ações desse anexo, juntamente com as ações do PAC, teriam precedência na alocação dos recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA). As 603 ações incluídas pelos parlamentares foram vetadas, enquanto todas aquelas constantes da proposta do Ministério do Planejamento receberam dotação na Lei Orçamentária. Também foi vetado o § 3º, que estabelecia como prioridade algumas ações vinculadas às Zonas de Processamento de Exportação.

A tabela seguinte apresenta, discriminado por objetivos de governo, o número de ações prioritárias previstas para 2011 constantes do ofício remetido pelo Ministério do Planejamento, do projeto de LDO submetido à sanção presidencial, da LDO sancionada e da Lei Orçamentária Anual. Em relação às ações contidas na LOA, são apresentadas, na última coluna da tabela, as respectivas dotações.

Ações Prioritárias na Proposta do Ministério do Planejamento, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) encaminhado para sanção, na LDO e na Lei Orçamentária Anual (LOA) – 2011

Objetivos de Governo	Proposta do Ministério do Planejamento	Projeto de LDO encaminhado para sanção	LDO	LOA (milhões R$)	
	Ações	Ações	Ações	Ações	Dotação
1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades	8	56	7	7	1.090
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda	12	27	12	12	1.294
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade	17	42	18	18	5.376
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos	15	29	15	15	1.429
5. Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional	0	403	0	0	0
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional	6	38	6	6	428
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana	1	13	1	1	1

8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica	3	8	3	3	523
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos	16	39	16	16	1.624
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização	14	34	14	14	4.338
99. Programas não Associados aos Objetivos de Governo	0	6	0	0	0
Total	**92**	**695**	**92**	**92**	**16.103**

Fontes: Proposta do Ministério do Planejamento encaminhada pelo Ofício 265/2010 - MPOG:
http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2011/proposta/anexo_priorid_metas_2011.pdf
Proposta de LDO encaminhado para sanção (Substitutivo Anexo VII – Parecer da Comissão):
http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2011/autografo/015_Autog_AnexoVII.pdf
LDO 2011 Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010 – Anexo VII – Prioridades e Metas.
LOA – Siafi.

As poucas diferenças encontradas entre as ações constantes da LDO e aquelas propostas pelo Ministério decorrem de alterações nos produtos de algumas ações, da realocação de três ações em objetivos diferentes e da mudança de código de uma ação. A justificativa do Poder Executivo para o veto (proposto pelo Ministério do Planejamento) de todas as ações introduzidas pelo Poder Legislativo é reproduzida a seguir:

> O caput do art. 4º do Projeto de Lei estabelece que as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2011 correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e àquelas constantes do Anexo VII, após atendidas as despesas decorrentes de obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Assim, as ações do PAC não devem ser incluídas no Anexo VII, sob risco de duplicidade.
>
> Ademais, nem sempre é possível a orçamentação de todas as ações relacionadas como prioridades e metas, em especial ao se considerar que a inclusão de novas ações no Anexo correspondente não observa, necessariamente, a possibilidade de seu financiamento.
>
> Finalmente, há de se ressaltar que não é factível a reabertura de prazo para a adequação da proposta de Lei Orçamentária Anual ao novo elenco de prioridades e metas, em vista do disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT."

Enfim, o Governo argumentou que parte das ações incluídas já estava no PAC, que não era possível orçamentar todas as ações e que a exiguidade dos prazos constitucionais tornava impraticável que fossem incluídas novas ações.

Em 2010, 808 ações foram aprovadas na LDO, sendo que apenas 652 receberam dotação orçamentária, totalizando R$ 99 bilhões de reais. No exercício de 2011, todas as 92 ações constantes do Anexo VII sancionado obtiveram crédito orçamentário, no montante de R$ 16 bilhões. É importante frisar, que parte significativa dessa redução do número de ações e do valor total refere-se ao PAC, que, no exercício anterior, tinha 357 ações também incluídas no Anexo de Metas e Prioridades.

A tabela seguinte sistematiza as principais informações sobre a execução das 92 ações elencadas como prioritárias, discriminadas por objetivos de governo, sendo que não houve empenho em duas dessas: Formação em Serviço de Funcionários da Educação Básica do Programa Brasil Escolarizado e Apoio à Construção de Estabelecimentos Penais Especiais do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

Execução Orçamentária das Ações Prioritárias por Objetivo de Governo - 2011

milhões de R$

Objetivos de Governo	Dotação Atualizada (A)	Despesas Empenhadas (B)	Despesas Liquidadas	RPNP(1)	Participação % sobre o Nº Total de Ações	Participação% sobre o Valor Total Empenhado	% (B) / (A)
1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades	1.312	1.256	939	316	8%	9%	96%
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda	1.314	907	246	660	13%	6%	69%
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade	5.787	4.885	3.237	1.648	20%	34%	84%
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos	1.333	1.034	764	270	16%	7%	78%
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional	452	283	109	174	7%	2%	63%
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana	1	1	0	1	1%	0,01%	100%
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica	560	562	457	105	3%	4%	100%
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos	1.703	1.139	864	275	17%	8%	67%
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização	4.836	4.469	3.658	811	15%	31%	92%
Total	**17.298**	**14.535**	**10.274**	**4.261**	**100%**	**100%**	**84%**

Fontes: Siafi.

(1) Valor inscrito em restos a pagar não processados para ser executado no exercício seguinte.

Em 2010, as ações do Objetivo 5, denominado “Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional”, composto essencialmente por ações de manutenção de trechos rodoviários, representaram mais da metade das ações prioritárias (54%). Uma vez que a maioria dessas ações pertencia ao PAC, excluídas do Anexo de Metas relativo a 2011, não houve dotação no objetivo 5. Assim, em 2011, as ações do Objetivo 3, voltadas para a melhoria da educação, apresentaram a maior participação tanto em número quanto em valor empenhado; 20% e 34%, respectivamente. O Objetivo 10 (constituído essencialmente por ações relativas à área de saúde) concentrou 15% das ações, mas deteve 31% dos valores empenhados em ações prioritárias.

Em relação ao percentual de execução (valores empenhados / dotação atualizada), tem-se que, em média, foi empenhado 84% da dotação. Nos Objetivos 7 e 8, empenhou-se toda a dotação. Já única ação “Fomento à Pesquisa na Antárdida” do Objetivo 7 (inserção internacional do país), verifica-se que 73% dos valores empenhados foram inscritos em restos a pagar não processados. O Objetivo 8, sobre inovações tecnológicas, foi composto por três ações a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia. O fato de a dotação ser R$ 2 milhões menor que o empenho justifica-se, segundo o Ministério, pela variação cambial no registro dos valores da ação que inclui a concessão de bolsas de estudos no exterior.

Outro ponto a se considerar é "o destino" do valor empenhado, isto é, se ele foi liquidado, havendo comprovação da execução do compromisso por parte do contratante; ou se os recursos foram inscritos em restos a pagar não processados (RPNP), isto é, reservados para a liquidação e pagamento no exercício seguinte. Dos R$ 14,5 bilhões empenhados em 2011, R$ 10,3 bilhões foram liquidados, ou seja, um terço dos recursos (29%) ficou para ser liquidado e pago em exercício posterior. No Objetivo 2 (crescimento sustentável, emprego e distribuição de renda), 73% dos valores empenhados constituíram restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária das Ações Prioritárias por Órgãos Superiores – 2011

	Nº de Programas	Nº de Ações	Dotação atualizada (A) em bilhões R$	Despesa Empenhada (B)		% (B)/ (A)	% RPNP(1)/ Despesa Empenhada	% (B)/ Empenhado Total pelo Órgão
				Valor em bilhões R$	%			
Ministério da Educação	7	19	5.752	4.824	33%	84%	33%	6%
Ministério da Saúde	5	9	3.900	3.615	25%	93%	22%	5%
M. do Des. Social e Combate à Fome	6	10	2.419	2.283	16%	94%	9%	5%
Ministério da Justiça	7	16	1.665	1.126	8%	68%	23%	12%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	5	6	1.226	865	6%	71%	86%	18%
Ministério da Ciência e Tecnologia	5	5	564	566	4%	100%	19%	8%
Ministério do Trabalho e Emprego	5	7	610	356	2%	58%	77%	1%
Presidência da República	8	13	495	338	2%	68%	22%	5%
Ministério do Esporte	3	3	275	243	2%	88%	54%	19%
M. da Agricultura, Pec. e Abastecimento	2	4	145	136	1%	93%	12%	1%
Ministério do Meio Ambiente	3	5	127	111	1%	87%	5%	5%
Ministério da Cultura	1	1	89	72	0%	81%	80%	4%
Ministério das Cidades	1	1	30	0	0%	0%		0%
Total (2)	50	92	17.298	14.535	100%	84%	29%	1%

Fontes: Leis Orçamentárias e Siafi.

(1) RPNP – Valores Inscritos em Restos a Pagar Não Processados, que serão executados no exercício seguinte.

(2) O valor total não coincide com a soma das parcelas porque há programas e ações que são executados por mais de um ministério.

O número de órgãos superiores/ministérios que receberam dotações de ações consideradas como prioritárias também diminuiu significativamente, reduzindo-se de 27, em 2010, para apenas 13, em 2011, sendo que o Ministério das Cidades não utilizou sua dotação. Na tabela anterior, que apresenta a execução das ações orçamentárias por Órgãos Superiores – Ministérios, pode-se verificar que os Ministérios da Educação e Saúde responderam, em 2011, por quase 60% da despesa empenhada em ações prioritárias, valores distribuídos em 28 ações.

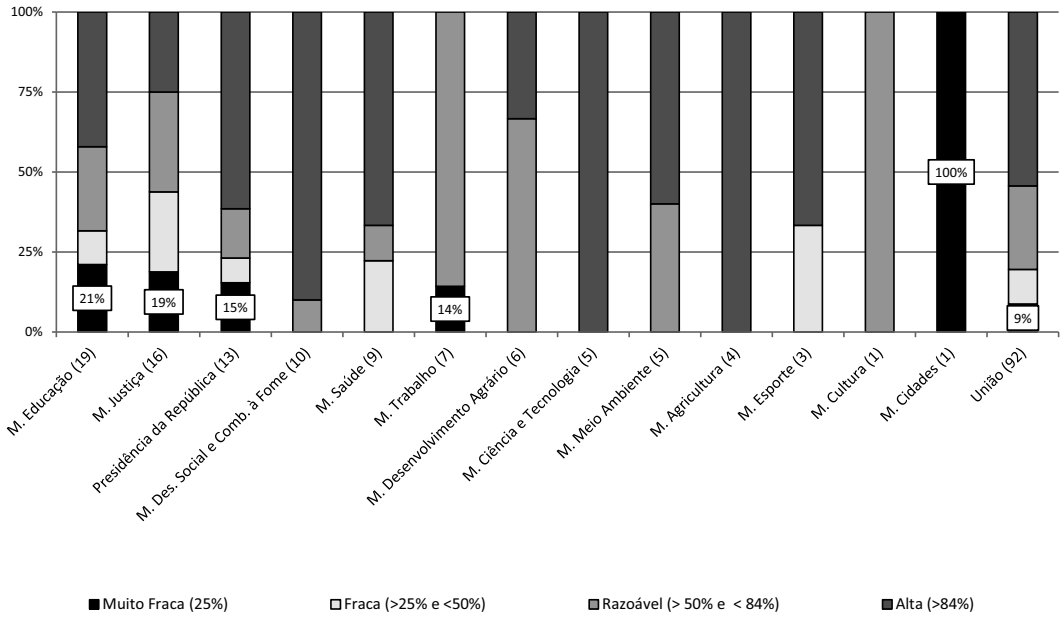
A sexta coluna da tabela apresenta o valor empenhado em relação à dotação recebida, sendo que os órgãos, em conjunto, empenharam 84% da dotação. Os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Justiça e a Presidência da República foram os que atingiram os menores percentuais de empenho de sua dotação. No entanto, o empenho do recurso não significa que necessariamente houve execução, pois, quando os valores empenhados são inscritos em restos a pagar não processados (RPNP), o que ocorre é a preservação da autorização orçamentária para que a execução se conclua no exercício seguinte. A sétima coluna da tabela detalha o percentual de recursos inscritos em RPNP em relação aos valores empenhados, destacando-se os percentuais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (86%), Ministério da Cultura (80%) e Ministério do Trabalho e Emprego (77%). Esse último, foi dos órgãos que menos empenhou proporcionalmente à dotação recebida, e também dos que mais inscreveu em RPNP seus valores empenhados.

A magnitude das ações prioritárias em relação às ações dos órgãos pode ser avaliada pela relação entre as despesas empenhadas nessas ações e o total das despesas empenhadas pelo órgão (última coluna da tabela reproduzida acima). Neste quesito, destacam-se os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Esporte, sendo a participação das ações prioritárias no total dos valores empenhados pelos órgãos de quase 20%.

Até este ponto, a análise da execução de ações prioritárias pelos órgãos concentrou-se em seus valores, indiferente à quantidade de ações. Assim, se o órgão tem poucas ações com valores altos e muitas ações com valores menores, e executou apenas as ações de maior valor, ele contaria com uma execução alta. O gráfico seguinte contém dados procurando complementar as informações apuradas, sendo os percentuais de execução considerados em função do quantitativo de ações, indiferente ao seu valor. O número inserido entre parênteses, após a denominação do órgão, indica a quantidade de ações que receberam dotação.

Cada órgão corresponde a uma coluna do gráfico, e a execução de suas ações é distribuída em subgrupos: o de ações com execução muito fraca, que agrega as ações de execução inferior a 25% da dotação; o de ações com execução fraca (entre 25% e 50%); o de ações com execução razoável (entre 50% e 84%) e o de ações com execução considerada alta, acima de 84% (percentual que corresponde ao valor global empenhado em ações prioritárias em relação ao total da dotação). Por exemplo, a coluna referente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário informa que ele executou 6 ações, 70% dessas tiveram execução considerada razoável e 30% alta, não havendo ações com execução fraca ou muito fraca. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por sua vez, executou 10 ações, 90% delas com execução alta e 10%, razoável.

Execução das Ações Prioritárias por Órgão Superior 2011



Fonte: Siafi.

Nota: Percentuais calculados sobre o número de ações.

O percentual de ações dos órgãos com execução muito fraca (cor preta) está destacado no corpo do gráfico. O Ministério da Educação, por exemplo, executou 19 ações, destas, 21%, ou seja, 4 ações tiveram o percentual de empenho em relação à dotação inferior a 25%. No entanto, em termos de recursos, como mostra o quadro anterior, esse Ministério empenhou 84% da dotação, o mesmo percentual da média geral.

Execução das Ações Prioritárias – 2009-2011

Anos	Número de Ações Prioritárias que Receberam Dotação	Total Empenhado em Ações Prioritárias (R$ bilhões)	% composto por ações com Execução Muito Fraca	% composto por ações com Execução Fraca	% composto por ações com Execução Razoável	% composto por ações com Execução Alta
2011	92	14,5	9%	11%	26%	54%
2010	652	94,5	12%	8%	17%	63%
2009	375	44,4	16%	8%	28%	48%

Fontes: Leis Orçamentárias e Siafi.

A tabela acima apresenta dados do conjunto de ações prioritárias da União para os exercícios de 2009, 2010 e 2011, e revela uma situação curiosa: a redução significativa do número de ações elencadas como prioritárias no Anexo de Metas e Prioridades, em 2011, não foi acompanhada pelo aumento do grau de execução. Tanto em 2010, quanto em 2011, em um quinto das ações o empenho foi de, no máximo, 50% da dotação.

Usualmente, os órgãos justificam a baixa execução das ações prioritárias pelo elevado número de ações incluídas no projeto de lei do Poder Executivo e pelo contingenciamento. Em 2011, como relatado, todas as ações inseridas pelo Poder Legislativo foram vetadas, restando apenas aquelas oriundas da proposta do Ministério do Planejamento. O contingenciamento a que foram sujeitos os órgãos detentores de ações prioritárias pode ser visto na tabela seguinte. A primeira coluna indica o número de ações prioritárias do órgão, e a segunda, o número de ações com execução fraca ou muito fraca. A terceira informa quanto o órgão empenhou em ações prioritárias em relação à respectiva dotação. A quarta coluna mostra a disponibilidade total do órgão para empenho em despesas não obrigatórias relativamente à dotação, de acordo com o estabelecido pelo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. O órgão, de posse desses limites gerais, estabelece internamente o percentual de contingenciamento de suas ações.

A comparação entre os percentuais da terceira e da quarta coluna, salvo excepcionalidades, delineia o tratamento dado pelo órgão às ações prioritárias, ou seja, se empenhou mais em ações prioritárias que seu limite global estaria, de fato, priorizando-as, caso contrário, não.

Ações Prioritárias – Resumo da Execução - 2011

Ministérios / Órgãos Superiores	Nº de ações	Nº de ações c/ execução fraca ou muito fraca	% Valor Empenhado/ Dotação	% Disponível para empenho do órgão em ações discricionárias (1)
Ministério do Esporte	3	1	88%	38%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	4	0	93%	56%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	5	0	100%	84%
Ministério da Cultura	1	0	81%	67%
Ministério do Meio Ambiente	5	0	87%	76%
Ministério da Educação	19	6	84%	83%

Ministério da Justiça	16	7	68%	67%
Ministério da Saúde	9	2	93%	95%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	10	0	94%	99%
Presidência da República	13	3	68%	74%
Ministério do Trabalho e Emprego	7	1	58%	70%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	6	0	71%	85%
Ministério das Cidades	1	1	0%	70%
União[(2)]	92	18	84%	79%

Fontes: Siafi e Decreto 7.622, de 22 de novembro de 2011, e anexos.

(1) Percentual calculado de acordo com a dotação e os limites para movimentação e empenho para despesas não obrigatórias (Demais) estabelecidos no Anexo I do Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011 (atualizado pelo Decreto 7.622).

(2) O valor da União não coincide com a soma das parcelas porque há programas e ações que são executados por mais de um ministério.

Pela comparação entre os percentuais das colunas três e quatro da tabela, percebe-se que os Ministérios do Esporte, da Agricultura, da Ciência e Tecnologia e da Cultura empenharam em ações prioritárias pelo menos 10% a mais que seu limite geral de empenho. No caso do Ministério do Esporte, seu limite global de empenho foi estabelecido em 38% de sua dotação, ainda assim, ele empenhou 88% da dotação em ações prioritárias. No outro extremo, encontram-se os Ministérios do Trabalho, do Desenvolvimento Agrário e das Cidades.

No conjunto, 18 ações tiveram desempenho considerado fraco ou muito fraco. Como há ações que receberam dotação em mais de um órgão, a soma das ações de fraco desempenho por órgão chega a 21: 7 de responsabilidade do Ministério da Justiça; 6, do Ministério da Educação; 3, da Presidência da República; 2, da Saúde e os Ministérios do Trabalho e Emprego, do Esporte e das Cidades contribuíram cada um com uma ação. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2011, há um item denominado “Ações Prioritárias LDO e PAC”, no qual alguns órgãos apresentaram a execução de suas ações e as justificativas para a baixa execução. Nos parágrafos seguintes, serão relatadas apenas as justificativas relativas ao Anexo VII – Prioridades e Metas, na medida em que as ações referentes ao PAC são tratadas em tópico específico.

O Ministério da Justiça, devido ao contingenciamento, teve disponível para empenho, em despesas não obrigatórias, 67% de sua dotação e empenhou 68% do valor da dotação prevista para as ações prioritárias. Quanto ao número de ações, indiferente ao valor dotado, 7 ações tiveram empenho inferior a 50% da dotação, sendo que na Prestação de Contas há apenas um quadro expondo os valores contingenciados por ação.

O Ministério da Educação, por sua vez, dispunha para empenho, em despesas não obrigatórias, 83% de sua dotação e empenhou 84% do valor da dotação destinada às ações prioritárias. Relativamente às 6 ações que tiveram baixa execução, o MEC, na Prestação de Contas, justifica a fraca execução dessas ações pela reformulação de alguns programas, restrição de recursos e problemas na apresentação das propostas de estados e municípios em ações que eram conjuntas.

Não há na Prestação de Contas justificativa da baixa execução das ações a cargo da Presidência da República. O Ministério da Saúde elaborou um quadro de execução das ações do órgão no âmbito do Fundo Nacional de Saúde, deixando de identificar as razões da baixa execução de duas delas. O Ministério do Trabalho também se limita a montar quadro incluindo informações sobre o contingenciamento. O Ministério das Cidades comenta a execução das ações do PAC, mas não informa sobre a ausência de empenho na ação Apoio à Implementação de Políticas de Segurança Cidadã (ação

executada também pelo Ministério da Justiça). O Ministério do Esporte, por sua vez, justifica a baixa execução de uma de suas ações, nos seguintes termos:

> A execução orçamentária da ação 2352 - Produção de Material Esportivo por Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social - Pintando a Cidadania ficou prejudicada em razão da necessidade de se priorizar a utilização do limite orçamentário disponibilizado em favor do ME no empenho de dotações da programação relativas ao apoio e preparação para realização dos eventos Copa FIFA 2014 e jogos olímpicos Rio 2016, para as quais foi aprovada, por meio de reabertura de crédito, a importância de R$ 348,1 milhões sem o correspondente limite para movimentação e empenho em 2011.

Se nos anos anteriores as razões apontadas para a baixa execução das ações prioritárias centravam-se em dois problemas paralelos, a origem da ação e o contingenciamento, no exercício atual, uma vez que as ações oriundas do Poder Legislativo foram vetadas, a justificativa da fraca execução das ações prioritárias, na maioria dos casos, limitou-se à escassez de recursos. No entanto, salvo em situações excepcionais, por impossibilidade técnica ou legal, não deveriam ocorrer ações prioritárias com execução muito fraca ou fraca, pois, como a denominação já explicita, elas se constituem em prioridade do governo e, nesse sentido, teriam que ser, o máximo possível, protegidas do contingenciamento.

Enfim, mesmo que se leve em consideração os fatores conjunturais que permeiam a questão, não pode ser tido como aceitável que o tratamento dado às ações classificadas como prioritárias seja igual ao dispensado a qualquer tipo de ação. A aceitação desse procedimento como normal realimenta o processo e afasta a consciência da premente necessidade de serem adotadas providências para tornar possível a aplicação das disposições constitucionais sobre o tema.

Afinal, a Constituição Federal determina o estabelecimento de metas e prioridades da administração pública pelas LDOs e, em 2011, parte dessas prioridades, com suas respectivas metas, foram fixadas em anexo específico. Não obstante, quando se examina a execução orçamentária das ações constantes do anexo, tem-se que, nesse exercício, das 92 ações elencadas como prioritárias, 20% delas atingiram execução inferior a 50% (mesmo percentual de 2010), fazendo-se, portanto, necessário manter a recomendação ao Poder Executivo para que, de fato, priorize a execução das ações identificadas como prioritárias.

Para o exercício de 2012, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011) acabou por não identificar as metas e prioridades para o exercício, pois o art. 4º do projeto de lei, que elencava tais prioridades, foi totalmente vetado. Diante desse fato, as prioridades para o exercício de 2012 ficaram restritas àquelas definidas pelo artigo 19 do PPA 2012-2012 (Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012): “Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.” Ou seja, com o veto do art. 4º, as ações prioritárias de 2012 restringiram-se às ações do PAC e do PBSM.

Ressalvas

i) Baixo percentual de execução em vinte por cento das ações relacionadas como prioritárias no Anexo VII – Anexo de Prioridades e Metas, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011.

Recomendações

i) Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento que, em conjunto com os órgãos setoriais que executam as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), adotem as medidas que se fizerem necessárias para que sejam efetivamente priorizadas as execuções das ações definidas como prioritárias no Plano Plurianual 2012-2015.

3.2.2 Cumprimento das metas fiscais

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000 estatui no § 1º do seu art. 4º que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá anexo no qual serão estabelecidas metas de resultado primário e nominal e de 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 2011 (Lei 12.309/2010) fixou, inicialmente, a meta de superávit primário em R$ 125,5 bilhões para todo o setor público não financeiro. Nesse contexto, a participação da União foi fixada em R$ 89,37 bilhões, sendo R$ 81,76 bilhões relativos ao governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) e R$ 7,61 bilhões referentes ao Programa de Dispêndios Globais (empresas estatais federais não dependentes), podendo tais resultados ser compensados entre si. Em decorrência, a meta implícita de superávit primário para estados, Distrito Federal e municípios correspondia a R$ 36,30 bilhões. Especificamente para o exercício de 2011, o referido anexo estabeleceu, ainda, no âmbito da União, a meta de resultado nominal deficitário em R$ 10,19 bilhões e de montante da dívida líquida em R$ 929,86 bilhões.

Posteriormente, por intermédio da aprovação da Lei 12.377/2010, a meta de resultado fiscal foi diminuída para R$ 117,89 bilhões, mantendo-se os R$ 81,76 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e reduzindo-se a zero a participação do Programa de Dispêndios Globais. Foram alteradas, ainda, para a União, a meta de resultado nominal para o período, que passou a admitir déficits da ordem de R$ 40,87 bilhões, e a de endividamento líquido, que aumentou para R$ 1.009,55 bilhões.

No que tange ao Programa de Dispêndios Globais, vale frisar que, para 2011, da mesma forma como ocorreu em 2010, as empresas do Grupo Petrobras e as do Grupo Eletrobras ficaram dispensadas de obter metas de resultado fiscal. O argumento para a dispensa, entre outros, foi o de que tais empresas estão plenamente orientadas para o mercado e que a necessidade de obtenção de metas provocaria limitações quanto às possibilidades de investimentos em projetos economicamente viáveis, o que comprometeria, sobremaneira, sua capacidade competitiva nos respectivos setores de atuação.

Metas Fiscais da União para 2010

Discriminação	2011			
	Metas Iniciais		Metas Finais	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	936.472,6	24,63	967.626,1	24,64
II. Despesa Primária	854.712,6	22,48	885.866,1	22,56
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	89.370,0	2,35	81.760,0	2,08

IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	7.610,0	0,20	0,00	0,00
V. Resultado Primário da União (III + IV)	81.760,0	2,15	81.760,0	2,08
VI. Resultado Nominal Governo Federal	(10.196,0)	(0,27)	(40.870,7)	(1,04)
VII. Dívida Líquida Governo Federal	929.856,0	24,50	1.009.552,0	25,62

Fontes: 1. Lei 12.309/2010 (LDO 2011); e 2. Alterações introduzidas pela Lei 12.377/2010.

No que se refere à avaliação do cumprimento das referidas metas fiscais, a mensagem presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2011 indicou, com fundamento no inciso IV do art. 11 da Lei 12.309/2010 (LDO 2011), o Banco Central do Brasil como o órgão responsável pela apuração e divulgação dos resultados primário e nominal oficiais, aplicada a metodologia conhecida como "abaixo da linha".

O quadro adiante mostra os valores alcançados no ano, informados pelo Banco Central do Brasil, ao lado das metas fixadas pela LDO e dos valores realizados em 2009.

Dívida Líquida e resultados primário e nominal da União

Itens da Análise	Realizado 2010		Metas 2011				Realizado 2011	
			Iniciais		Finais			
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
Dívida Líquida	**994.064**	**26,40**	**929.856**	**24,50**	**1.009.552**	**25,62**	**1.001.829**	**24,20**
Ajustes patrimoniais e metodológicos	**22.872**	**0,62**					**-79.408**	**1,92**
Resultado Nominal	**46.171**	**1,22**	**10.196**	**0,27**	**40.870**	**1,04**	**87.172**	**2,10**
Governo Central	45.785	1,21					87.518	2,11
Governo Federal	62.690	1,67					107.470	2,59
Bacen	-17.175	-0,46					-19.953	-0,48
Empresas Estatais Federais	386	0,01					-345	0,01
Juros Nominais	**124.271**	**3,30**					**180.787**	**4,36**
Governo Central	124.509	3,30					180.553	4,36
Governo Federal	142.203	3,77					201.058	4,85
Bacen	-17.694	-0,47					-20.504	-0,49
Empresas Estatais Federais	-238	0,01					234	-0,01
Resultado Primário	**-78.100**	**-2,07**	**-89.370**	**-2,35**	**-81.760**	**-2,08**	**-93.615**	**-2,26**
Governo Central	-78.723	-2,09	-81.760	-2,15	-81.760	-2,08	-93.035	-2,25
Governo Federal	-79.243	-2,10					-93.587	-2,26
Bacen	520	0,01					552	0,01
Empresas Estatais Federais	624	0,02	-7.610	-0,20	0,0	0,00	-579	0,01
PIB	**3.770.085**						**4.143.013**	

Fontes: 1. Banco Central do Brasil – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Março/2012; 2. Lei 12.309/2010 (LDO 2011); e 3. Alterações introduzidas pela Lei 12.377/2010.

Conforme a tabela em análise, em 2011, a União apresentou superávit primário de R$ 93 bilhões, ou 2,25% do PIB, valor superior à meta fixada, de R$ 81,8 bilhões. No que tange ao resultado nominal, o déficit de R$ 87,2 bilhões apurado para o exercício de 2011 foi bem superior à meta de resultado deficitário, estabelecida em R$ 40,9 bilhões pela Lei 12.377/2010. Em relação aos dados apurados, vale observar que o resultado nominal não pode ser administrado apenas pela atuação do Poder Executivo, estando sujeito a efeitos oriundos da execução de outras políticas (controle inflacionário, por exemplo) e de crises internacionais, o que motivou esta Corte de Contas a se manifestar no sentido de que a meta tem caráter meramente indicativo.

A dívida líquida do governo federal (governo central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou o ano de 2011 com saldo de R$ 1.001,8 bilhões, abaixo, portanto, do montante de R$ 1.009,6 bilhões estabelecido como limite máximo pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

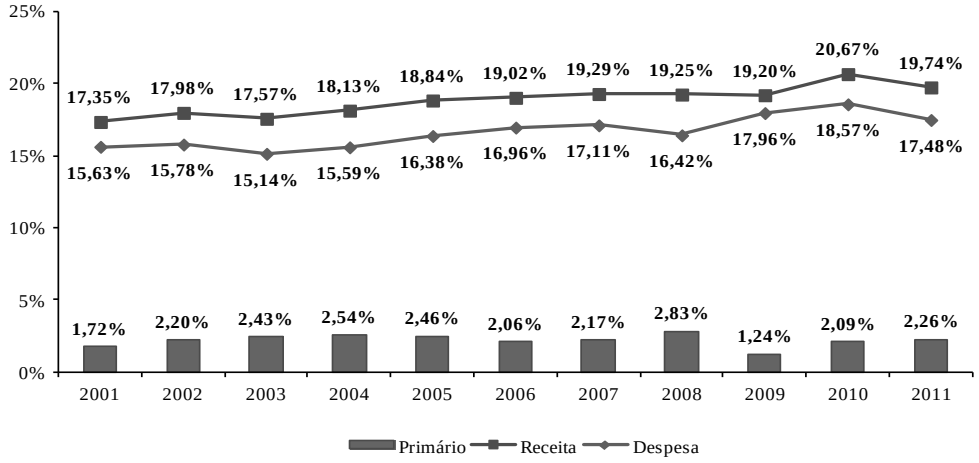
Embora as razões do desempenho do endividamento sejam analisadas em maior profundidade no item 2.5 deste Relatório, que trata da dívida pública, convém ressaltar que os ajustes patrimoniais e metodológicos implicaram redução de R$ 79,4 bilhões (ou 1,92% do PIB) na dívida líquida da União. Tais ajustes decorreram, sobretudo, da variação, em reais, da dívida externa líquida, ou seja, da dívida externa bruta líquida de reservas internacionais, de tal sorte que foram considerados os efeitos da depreciação da moeda nacional sobre ativos e passivos.

Cabe destacar que o montante dos juros nominais apropriados aos estoques da dívida líquida do governo federal em 2011 foi superior àquele observado para o exercício anterior. No ano de 2011, os juros nominais foram responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R$ 180,8 bilhões, ou 4,36% do PIB, ante um aumento de R$ 124,3 bilhões, ou 3,3% do PIB em 2010.

Abordados os principais pontos atinentes aos resultados fiscais da União em 2011, persiste a necessidade de reforçar a análise realizada em 2009 e em 2010. Naquelas oportunidades, registrou-se que, ao longo dos anos que se sucederam à edição 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.

Para o exercício de 2011, de acordo com dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, as receitas primárias alcançaram o valor de R$ 817,9 bilhões, superior ao montante de R$ 779,1 bilhões referente ao ano de 2010. Em termos de percentual do PIB, no entanto, o total das receitas primárias (19,74%) foi inferior ao do exercício anterior (20,67%), mas ainda superior ao observado em 2009 (19,20%). Quanto às despesas primárias, houve, em termos absolutos, aumento em relação ao exercício anterior. Em 2011, o montante apurado foi de R$ 724,4 bilhões, contra os R$ 700,3 bilhões observados em 2010. Entretanto, cabe observar que, em percentual do PIB, o valor apurado para 2011 (17,48%) é inferior ao constatado para os exercícios de 2010 (18,57%) e de 2009 (17,96%).

Resultado Primário - Receitas e Despesas Primárias (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional – 2001 a 2011.

3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Constituição Federal, no 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.

A elaboração da LOA será orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e compatibilizada com o Plano Plurianual (PPA).

3.3.1 Disponibilidade de Recursos no Exercício de 2011

A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2011 – LOA 2011(Lei 12.381/2011) estimou a receita e fixou a despesa em cerca de R$ 2,073 trilhões. Deste valor, R$ 1,966 trilhão destinaram-se aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), sendo R$ 678,5 bilhões concernentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O Orçamento de Investimento, que abrange as empresas estatais independentes, sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, totalizou R$ 107,4 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$ 45,7 bilhões (2,20%), sendo um acréscimo de R$ 49,3 bilhões no OFSS, que aumentou 2,50% e um decréscimo de R$ 3,6 bilhões, ou 3,35%, no Orçamento de Investimento.

Os quadros a seguir registram, para os exercícios de 2010 e 2011, os valores abertos por cada tipo de crédito no âmbito do OFSS e no âmbito do Orçamento de Investimento, 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 – 2010 e 2011

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2010	2011
Suplementares	110,8	109,9
Especiais	8,7	2,7
Extraordinários	13,2	3,5
Total Bruto	**132,7**	**116,0**
Cancelamentos	50,6	66,7
Total Líquido	**82,1**	**49,3**

Fonte: SOF.

Abertura de créditos adicionais – Orçamento de Investimento – 2010 e 2011

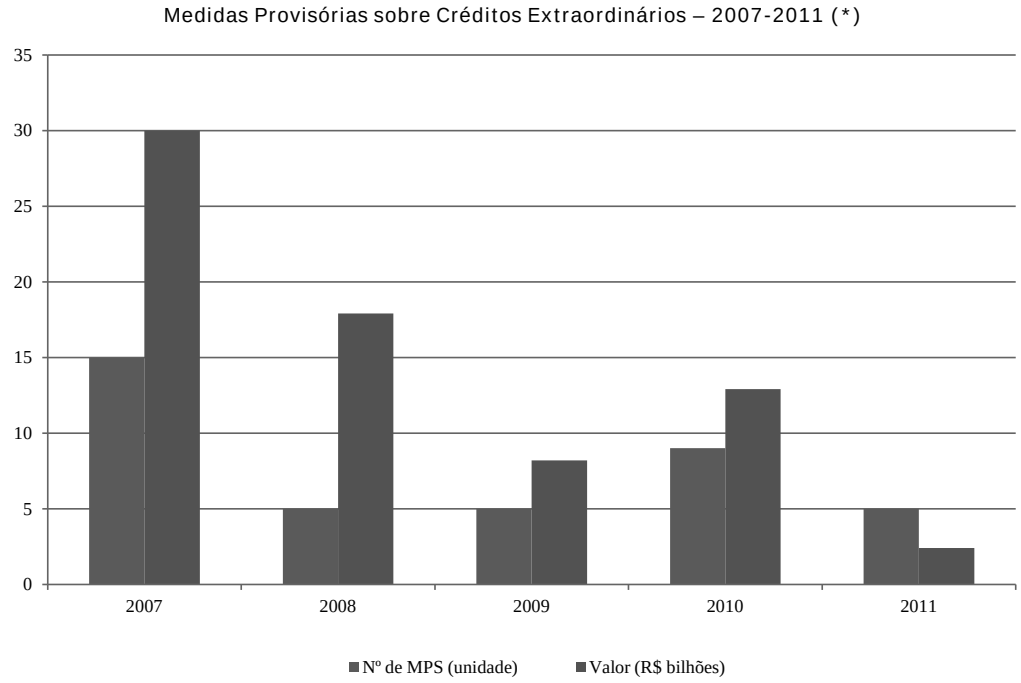
R$ bilhões

Créditos Adicionais	2010	2011
Suplementares	2,8	11,9
Especiais	0,2	6,9
Extraordinários	23,4	0,5
Total Bruto	**26,4**	**19,2**
Cancelamentos	18,7	22,8
Total Líquido	**7,7**	**(3,6)**

Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).

Abertura de créditos extraordinários

Em 2011, foram editadas cinco medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário, no valor total de R$ 2,4 bilhões. O gráfico a seguir permite identificar, nos últimos cinco exercícios, o montante de medidas provisórias e os valores concernentes à abertura de créditos extraordinários.



Fonte: BGU e Sitio da Presidência da República.

*Excluem-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.

Limites para Movimentação e Empenho – Contingenciamento

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance da meta de superávit contida na LDO, é prevista no art. 9ª da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. De acordo com 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 federativo e as despesas ressalvadas pela LDO, as quais são denominadas despesas obrigatórias.

Adicionalmente, no art. 4º da LRF é estabelecida competência à LDO para dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. No esteio da referida competência, desde o exercício financeiro de 2005, os projetos denominados Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) tinham tratamento destacado na estimativa da meta de superávit primário a ser atingida. Seguindo essa mesma lógica, a LDO 2011 autorizou a redução de até R$ 32,0 bilhões no valor do superávit primário para o atendimento da programação relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que incorporou toda a programação orçamentária do PPI.

Além disso, o art. 8º da LRF e o art. 69 da LDO determinam o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso em até trinta dias após a publicação da LOA. Em atendimento aos referidos dispositivos legais, o Poder Executivo, logo após a publicação da LOA 2011, editou o Decreto 7.445/2011, com a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso, observando dados realizados até janeiro de 2011.

Nesse decreto, considerando a realização e a projeção das receitas e despesas, o Poder Executivo decidiu, como medida preventiva, disponibilizar para empenho e pagamento, no âmbito daquele Poder,

R$ 175,8 bilhões para despesas discricionárias, inferior em R$ 36,2 bilhões ao autorizado na LOA 2011, até que fosse efetuada a avaliação bimestral determinada pelo art. 9º da LRF. Adicionalmente a esse esforço, as despesas primárias obrigatórias foram reduzidas. Desse modo, o Poder Executivo reduziu, ainda na fase de programação financeira e do cronograma de desembolso, R$ 48,5 bilhões do total de despesas primárias da LOA 2011. Adicionando-se a essa redução o montante de R$ 1,6 bilhão, referente a programações objeto de veto por parte da Presidente da República, nos termos da Mensagem 20/2011, o esforço fiscal do Poder Executivo foi de R$ 50,1 bilhões, comparado com o volume total de gastos aprovado pelo Congresso Nacional.

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 o alcance das metas de resultado fiscal previstas na LDO, de acordo com os parâmetros apurados na avaliação bimestral da execução orçamentária realizada pelo Poder Executivo.

A partir da primeira avaliação bimestral da execução orçamentária, tal Poder identificou a necessidade de contingenciar, além dos R$ 36,2 bilhões já bloqueados pelo Decreto 7.445/2011, o valor de R$ 577,1 milhões da LOA 2011. Somados, esses valores representam 41,4% das despesas primárias discricionárias (total de R$ 87,4 bilhões do Executivo e R$ 1,2 bilhão dos demais Poderes, do Ministério Público da União – MPU e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, no início do exercício). Destarte, as dotações orçamentárias do Poder Executivo foram bloqueadas em R$ 36,2 bilhões e os Poderes Legislativo e Judiciário, o MPU e o CNMP, em conjunto, tiveram bloqueados R$ 0,6 bilhão de suas dotações.

O quadro abaixo evidencia sinteticamente a dinâmica do contingenciamento no curso do exercício de 2011.

Avaliações Orçamentárias Bimestrais

R$ milhões

Avaliações Bimestrais	1º Bimestre	2º Bimestre	3º Bimestre	4º Bimestre	5º Bimestre
Limitação/ampliações indicadas	(36.778,3)	0	0	10.159,4	12.153,7

Fonte: SOF.

Os limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos na primeira avaliação bimestral de 2011 foram mantidos na segunda e na terceira avaliações.

Para o quarto bimestre de 2011, mais uma vez foi efetuada reavaliação com base na realização de receitas e despesas primárias até agosto. Tal reavaliação resultou na ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no valor de R$ 10,2 bilhões.

Após o término do quinto bimestre de 2011, o Poder Executivo reviu as projeções das receitas e despesas primárias de execução obrigatória, tendo como base parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente, e observando, de modo geral, dados realizados até o mês de setembro e dados prévios do mês de outubro para alguns itens. Nessa avaliação orçamentária constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho em R$ 12,1 bilhões.

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 2011.

Em 1º/3/2011, foi publicado o Decreto 7.445/2011, estabelecendo a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso por órgão para o exercício corrente, a partir da 1ª avaliação bimestral.

No supracitado decreto, o limite de empenho do Poder Executivo foi fixado, inicialmente, em R$ 175,7 bilhões, dos quais R$ 88,3 bilhões foram destinados ao atendimento das despesas obrigatórias sujeitas à programação financeira, R$ 87,4 bilhões para o atendimento das despesas discricionárias, cujo valor total em 1º/3/2011 era de R$ 211,9 bilhões, e R$ 5,9 bilhões de reserva para ampliação de empenho mediante portaria interministerial.

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 à programação financeira, no final do exercício de 2011.

Restrição de Movimentação e Empenho no Poder Executivo – 2011

R$ milhões

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Sujeita a Programação Financeira[1] (A)	Disponível (B)	Restrição (C= A-B)	% (C/A)
Presidência da República	3.511	2.371	1.140	32,5%
Gabinete da Vice-Presidência da República	4	4	0	0,4%
Advocacia-Geral da União	308	274	33	10,8%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.888	1.991	897	31,1%
Ministério da Ciência e Tecnologia	5.525	4.840	685	12,4%
Ministério da Fazenda	3.948	3.464	483	12,2%
Ministério da Educação	28.716	25.168	3.548	12,4%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.015	813	202	19,9%
Ministério da Justiça	5.179	2.960	2.220	42,9%
Ministério de Minas e Energia	1.017	623	395	38,8%
Ministério da Previdência Social	2.210	1.974	237	10,7%
Ministério das Relações Exteriores	1.421	964	457	32,2%
Ministério da Saúde	65.870	63.857	2.013	3,1%
Ministério do Trabalho e Emprego	1.577	1.005	572	36,3%
Ministério dos Transportes	18.710	14.886	3.824	20,4%
Ministério das Comunicações	1.071	487	584	54,5%
Ministério da Cultura	1.570	1.080	490	31,2%
Ministério do Meio Ambiente	1.088	784	304	27,9%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	881	704	177	20,1%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.684	2.619	1.065	28,9%
Ministério do Esporte	2.770	1.160	1.611	58,1%
Ministério da Defesa	15.657	13.466	2.191	14,0%
Ministério da Integração Nacional	4.974	2.661	2.312	46,5%
Ministério do Turismo	3.666	1.291	2.375	64,8%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	20.801	20.478	322	1,5%
Ministério das Cidades	21.129	16.733	4.396	20,8%
Ministério da Pesca e Aquicultura	527	175	352	66,8%
Encargos Financeiros da União	1.390	665	724	52,1%
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	107	72	35	33,1%
Operações Oficiais de Crédito	166	145	21	12,6%
TOTAL	**221.379**	**187.713**	**33.666**	**15,2%**

Fonte: Portaria Interministerial nº 07, de 09 de janeiro de 2012.

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

Conforme demonstrado no quadro acima, ao final do exercício de 2011 a base sujeita a programação financeira alcançou o montante de R$ 221,4 bilhões, com uma restrição orçamentária final de R$ 33,7 bilhões, ou seja, foram disponibilizados ao longo do exercício R$ 187,7 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 e para o Conselho Nacional do Ministério Público.

Assim sendo, em 2011, os órgãos que sofreram maior contingenciamento de recurso em relação à base sujeita a programação financeira foram: o Ministério da Pesca e Aquicultura, com 66,8% da base contingenciada; o Ministério do Turismo, com 64,8%; o Ministério do Esporte, com 58,1% de restrição orçamentária; e o Ministério das Comunicações, com 54,5% de contingenciamento da base sujeita a programação financeira. Já os órgãos com menor restrição orçamentária foram: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com 1,5%, e o Ministério da Saúde, com apenas 3,1% de restrição orçamentária.

Em termos absolutos, por sua vez, verificou-se que o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes e o Ministério da Educação foram os órgãos com maior volume de recursos contingenciados: R$ 4,4 bilhões, R$ 3,8 bilhões e R$ 3,5 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 7.445/2011, o limite de pagamento foi fixado, inicialmente, em R$ 169,8 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias, incluído o valor de R$ 34,5 bilhões atinentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Ao longo do exercício, os limites de pagamento foram ampliados gradualmente, o que determinou um limite de pagamento final de R$ 187,7 bilhões. 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, os quais estão discriminados nos Anexos III e IV do Decreto 7.445/2011, respectivamente. Os limites autorizados para pagamento de restos a pagar processados e não processados, concernentes a despesas sujeitas à fixação de limites, atingiram os valores, respectivamente, de R$ 10,0 bilhões e R$ 67,0 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, pois nesse estágio, as despesas encontram-se apenas empenhadas e, no caso dos restos a pagar processados, liquidadas.

Nesse sentido, verifica-se que a sistemática adotada pelo Poder Executivo – limite de empenho superior ou igual ao de pagamento – resulta em elevado volume de inscrição de valores em restos a pagar no encerramento do ano, tendo em vista que parcela das despesas empenhadas não tem como efetivamente ser paga no decorrer do exercício corrente, tendo em vista que o limite de pagamento destina-se à cobertura das despesas orçamentárias do exercício corrente e aos restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

Contingenciamento nos Demais Poderes

Em relação aos demais Poderes, o art. 9º da LRF determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes, o MPU e o CNMP promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

A LDO 2011 (Lei 12.309/2010), a exemplo das anteriores, determinou, em seu art. 70, que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação de empenho e informaria, até o vigésimo dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberia a cada um dos Poderes, de forma proporcional ao montante da base contingenciável.

A LDO 2011 estabeleceu, ainda, no mesmo artigo, que a base contingenciável corresponderia ao total das despesas discricionárias primárias, excluídas, entre outras, as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário constantes da proposta orçamentária. No entanto, caso a estimativa de receita indicada pelo Poder Executivo fosse menor que a constante da proposta orçamentária, as dotações das atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e CNMP seriam contingenciadas proporcionalmente à frustração da receita estimada na proposta orçamentária.

Assim, houve limitação de empenho na primeira avaliação bimestral no valor de R$ 577,1 milhões proporcionalmente à participação de cada Poder na base contingenciável, definida nos §§ 1º e 2º do art. 70 da LDO 2011. Deste modo, o Poder Executivo informou a redução nos limites de empenho e movimentação financeira que coube aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao MPU e ao CNMP de, respectivamente, R$ 80,6 milhões, R$ 373,2 milhões, R$ 98,5 milhões e R$ 24,8 milhões.

Ao longo do exercício, em decorrência das avaliações orçamentárias bimestrais, a capacidade de movimentação e empenho dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e do CNMP foi sendo ampliada, de modo que ao final do exercício a restrição orçamentária ficou em R$ 54,0 milhões para o Poder Legislativo, R$ 249,8 milhões para o Poder Judiciário, R$ 65,9 milhões para o MPU e R$ 16,6 milhões para o CNMP.

Disponibilidade por Fonte de Recursos

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, que dispõe que os recursos legalmente vinculados à 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 nelas contabilizados nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação.

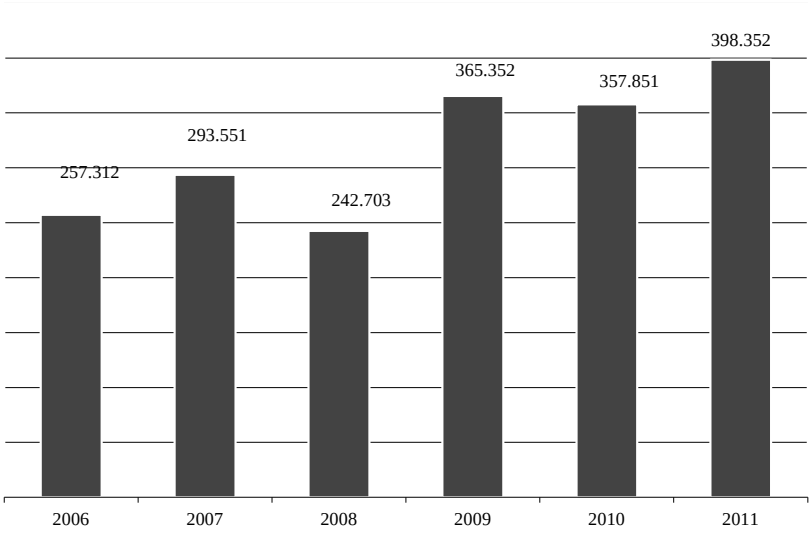
Não obstante, as receitas primárias só impactam o cálculo do resultado primário no exercício de sua arrecadação. Dessa forma, as despesas efetivadas à conta desses valores em exercícios posteriores ao da arrecadação não são compensadas por nenhum ingresso na receita, causando efeito negativo no cálculo 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 2011 correspondeu a R$ 398,3 bilhões, dos quais R$ 161,7 bilhões referem-se à fonte de recursos 43 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal, composta de recursos oriundos de emissão de títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

O gráfico a seguir compara os saldos finais da referida conta no final de cada exercício, desde 2006.

Disponibilidades por Fonte De Recursos – 2006 a 2011

R$ milhões



Fonte: STN.

As disponibilidades existentes ao final do exercício de 2011 são bastante expressivas, tendo sido observado um aumento de 11% em relação ao exercício anterior.

Ao final de 2010, constatou-se que várias destinações/vinculações de recursos estavam com o saldo a descoberto, totalizando R$ 14,8 bilhões. Desde então, a STN acompanha mensalmente os saldos das fontes de recursos com possibilidade de frustração de receita e, quando necessário, promove o remanejamento de dotações orçamentárias, com vistas a evitar a execução orçamentária sem suficiente disponibilidade financeira.

Mesmo com o esforço empreendido pela STN, algumas fontes de recursos passaram do exercício de 2011 para o de 2012 com saldo a descoberto, conforme evidenciado no quadro abaixo.

Fontes de Recursos com Saldo a Descoberto em 31/12/2011

R$

Fonte de Recursos	Disponibilidades por Fonte de Recursos
56 Contribuição ao Plano de Seguridade Social Servidor	(21.520)
77 Fonte a Classificar	(23.109)
31 Selos de Controle, Lojas Francas – Fundaf	(40.782)
53 Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	(56.141)

Fonte: Siafi.

O equilíbrio intertemporal entre as receitas e despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável. Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de pactuação, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que leve em consideração os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A despeito das inconsistências residuais verificadas, em 2011 a soma dos saldos das fontes deficitárias foi de apenas R$ 141,6 mil, em contraste com o montante de R$ 14,8 bilhões apurados em 2010. Nesse sentido, consideram-se adequados os controles adotados pelo Tesouro Nacional a partir de ressalva e recomendação desta Corte de Contas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2010, dispensando-se sua reiteração.

Conciliação Contábil de Fontes

A existência de diferenças não identificadas nas fontes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social dos exercícios de 2003 a 2009 e primeiro semestre de 2010 foi assinalada na instrução do TC 023.234/2010-5, que motivou determinação à Secretaria do Tesouro Nacional contida no Acórdão 473/2011-TCU-Plenário, abaixo transcrita:

> 9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que informe nas próximas contas anuais as providências anunciadas sobre as ocorrências de diferenças não identificadas das fontes dos orçamentos fiscal e da seguridade social nos exercícios de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e primeiro semestre de 2010;

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício 30/2011/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 30/4/2011, encaminhou apenas a conciliação contábil de disponibilidades por fonte do exercício de 2010. Contudo, não foram informadas as providências acerca das diferenças não identificadas das fontes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no período de 2003 a 2009, destacando que os dados referentes ao primeiro semestre de 2010, enviados anteriormente por meio do Ofício 270/2010/COGER/GABIN/STN, de 17/8/2010, foram alterados devido à verificação de outras rotinas que não se refletiam na equação de conciliação.

Posteriormente, aquela secretaria, por intermédio do Ofício 77/2011/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 6/5/2011, enviou novos demonstrativos referentes aos exercícios de 2003 a 2010 nos quais ainda constam diferenças não identificadas, apesar da diminuição do seu valor, permanecendo, no entanto, silente quanto às providências a serem adotadas a esse respeito.

No que concerne ao exercício de 2011, a STN enviou o Ofício 67/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 9/3/2012, em que é constatada uma diferença na conciliação contábil de disponibilidades por fonte do exercício de 2011. Instada a se manifestar sobre as diferenças não identificadas das fontes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social dos exercícios de 2003 a 2010, a STN encaminhou e-mail em 2/4/2012, no qual informa que, “com relação aos anos anteriores, ainda não foram identificadas as causas das diferenças”.

Portanto, a despeito do trabalho de conciliação contábil de disponibilidade por fonte realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, remanescem diferenças não identificadas no valor total de R$ 281.122.340,92, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Conciliação Contábil de Disponibilidade por Fonte dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Exercício

R$

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
fonte 00	127.214,03	962,04	20.484.105,07	4.873.958,00	50.547,06	82.582.778,71	58.515.440,93	56.230.848,39	24.444,02	**222.890.298,25**
fonte 02	-	-	-	-	0,02	-	-	-	-	**0,02**
fonte 12	-	593,37	-	9.883,69	-	-	-	-	-	**10.477,06**
fonte 56	-	-	-	-	-	163,50	-	-	-	**163,50**
fonte 74		1.957.965,28	-	-	-	-	-	-	-	**1.957.965,28**
fonte 77	-	228.898,13	-	-	-	-	1.379.442,55	-	-	**1.608.340,68**
fonte 90		- 2.116.504,53	1.874.698,18	11.281,52	-	40.394.605,63	10.258.006,27	-	-	**54.655.096,13**
Total	**127.214,03**	**4.304.923,35**	**22.358.803,25**	**4.895.123,21**	**50.547,08**	**122.977.547,84**	**70.152.889,75**	**56.230.848,39**	**24.444,02**	**281.122.340,92**

Fonte: STN (Ofício 77/2011/COGER/GABIN/STN-MF, de 6/5/2011, e Ofício nº 67/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 9/3/2012).

A conciliação das diferenças das fontes acima mencionada é fundamental para o processo de controle das disponibilidades das fontes orçamentárias na contabilidade. Esse procedimento permite estruturar rotinas contábeis no Siafi capazes de identificar corretamente os ingressos e a destinação final dos recursos. Caso não realizado, a exatidão dos valores contabilizados estará comprometida e, por conseguinte, tornar-se-ão imprecisos os valores dos repasses de recursos alocados às diversas fontes vinculadas dos orçamentos.

3.3.2 Receita

3.3.2.1Previsão e Arrecadação de Receita

Critério do Orçamento

A Lei Orçamentária Anual de 2011 (LOA/2011) estimou em R$ 2,073 trilhões a arrecadação total da União, compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos. Entretanto, este tópico restringe-se aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cuja receita total estimada foi de R$ 1,956 trilhão, conforme tabela a seguir:

Previsão e Realização de Receitas Orçamentárias - 2011

R$ milhões

Discriminação da Receita	Receita Prevista LOA (A)	Receita Realizada (B)	Variação %
I - RECEITAS DO TESOURO	1.956.080	1.685.995	-13,81
I.1- Receitas Correntes	1.040. 271	1.029.613	-1,02
Receita Tributária	347.540	338.649	-2,56
Receita de Contribuições	552.248	545.487	-1,22
Receita Patrimonial	54.891	65.709	19,71
Receita Agropecuária	0	21	4.940,60
Receita Industrial	176	562	219,06
Receita de Serviços	40.464	47.976	18,57
Transferências correntes	119	451	280,14
Outras receitas correntes	44.834	30.759	-31,39
I.2- Receitas de Capital	915.809	656.382	-28,33
I.2.1- Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	237.294	184.042	-22,44
Operações de Crédito Internas	145.985	91.610	-37,25
Operações de Crédito Externas	4.260	2.592	-39,16
Alienação de bens	5.261	1.936	-63,19
Amortização de Empréstimos	27.425	28.945	5,54
Transferências de Capital	248	112	-54,99

Outras Receitas de Capital	54.115	58.847	8,74
I.2.2-Refinanciamento da Dívida Pública Federal	678.515	472.339	-30,39
Operações de Crédito Internas	678.515	469.157	-30,86
Operações de Crédito Externas	-	3.183	-

Fonte: Balanço Geral da União.

A receita realizada do Tesouro, que alcançou o valor de R$ 1,686 trilhão, reduz-se a R$ 1,214 trilhão se descontados os R$ 472,3 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal. O resultado ficou 5% abaixo do montante de R$ 1,277 trilhão estimado na LOA 2011, obtido expurgando-se os R$ 678,5 bilhões relativos ao refinanciamento da dívida da receita total de R$ 1,956 trilhão constante da referida lei. Como em 2010, a diferença entre o valor total orçado e o efetivamente realizado, de R$ 63,9 bilhões, deveu-se, principalmente, à dificuldade de previsão das receitas de capital, que são fortemente influenciadas pelo comportamento do mercado financeiro. A receita de capital realizada deduzida do refinanciamento da dívida (R$ 184 bilhões) ficou 22,44% abaixo da estimativa total, que era de R$ 237,3 bilhões. Examinando mais detalhadamente essa receita, constata-se que os itens transferência de capital e alienação de bens apresentam maiores diferenças entre a previsão e o efetivamente arrecadado, -54,99% e -63,19%, respectivamente.

Relativamente às receitas correntes, cuja arrecadação atingiu o montante de R$ 1,029 trilhão, verifica-se que apresentaram uma variação negativa de 1,02% quando comparadas à previsão inicial. Entre os itens que contribuíram para esse resultado, as transferências correntes e receitas agropecuárias foram os que apresentaram maior divergência entre a previsão da lei orçamentária e o total de receitas correntes realizado no ano de 2011.

Nota-se que a estimativa das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), receitas tributárias e de contribuições, apresenta maior aderência entre a estimativa e a realização, o que pode ser atribuído ao elevado grau de desenvolvimento dos sistemas de previsão daquele órgão.

Critério Gerencial

A meta para as receitas primárias ou não financeiras estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2011 ficou em 24,63% do PIB. As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado. Ou seja, correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros.

Com vistas ao cumprimento da meta referente ao resultado primário, o Poder Executivo publicou, em 2/3/2011, o Decreto 7.445, 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 (art. 8º) e na LDO 2011 (arts. 69 e 70).

Receitas Não Financeiras – 2011

R$ milhões

Discriminação	Receita	Receita	% Realização	% PIB*

	Prevista LOA (A)	Realizada jan-dez (B)	(B/A)	
Receita Primária Total	**990.474,8**	**991.037,9**	**0,1**	**23,92**
1. Receita Administradas – RFB	882.131,2	874.786,9	**-0,8**	**21,11**
1.1. Imposto. de Importação	23.130,9	26.680,7	**15,3**	**0,64**
1.2. IPI	49.241,4	41.471,4	**-15,8**	**1,00**
1.3. Imposto de Renda	243.020,4	235.799,8	**-3,0**	**5,69**
1.4. IOF	31.950,7	31.943,4	**0,0**	**0,77**
1.5. Cofins	157.967,7	160.988,4	**1,9**	**3,89**
1.6. Pis/Pasep	41.094,7	42.102,1	**2,5**	**1,02**
1.7. CSLL	62.061,3	58.961,6	**-5,0**	**1,42**
1.8. CPMF	0,0	76,3	**-**	**0,00**
1.9. Cide - Combustíveis	8.636,1	8.963,5	**3,8**	**0,22**
1.10 Receitas Previdenciárias	240.055,4	245.891,9	**2,4**	**5,94**
1.11. Outras**	24.972,4	21.907,8	**-12,3**	**0,53**
3. Receitas Não Administradas.	108.461,8	116.524,8	**7,4**	**2,81**
3.1. Concessões	2.383,6	3.938,3	**65,2**	**0,10**
3.2. Dividendos	17.563,9	19.962,4	**13,7**	**0,48**
3.3. CPSSS	9.736,6	9.291,6	**-4,6**	**0,22**
3.4. Cota-Parte de Comp. Financ.	27.365,5	29.585,6	**8,1**	**0,71**
3.5. Demais Receitas	21.377,7	23.213,5	**8,6**	**0,56**
3.6. Receita Própria	12.291,4	14.650,6	**19,2**	**0,35**
3.7. Salário-Educação	11.904,2	13.115,5	**10,2**	**0,32**
3.8. FGTS	2.839,0	2.767,5	**-2,5**	**0,07**
3.9 Operações com Ativos	3.000,0	0,0	**-**	**0,00**
4. Incentivos Fiscais	-118,3	-273,9	**131,6**	**(0,01)**
PIB (acumulado jan-dez/2011) *				**4.143.013**

Fonte: LOA 2011, SOF e IBGE.

*PIB divulgado pelo IBGE em 6/3/2012.

** O item 1.11 Outras é composto por Imposto de Exportação, Imposto Territorial Rural (ITR), Contribuição ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) e Demais Contribuições.

Ao longo do ano de 2011, o TCU acompanhou a arrecadação das receitas primárias não financeiras, bem como a reestimativa dos parâmetros macroeconômicos e de realização dessas receitas, efetuadas bimestralmente pelo Poder Executivo. No acompanhamento feito ao final do primeiro semestre do exercício (TC 016.376/2011-0), constatou-se que, se prevalecesse a tendência de realização da receita – que alcançou 24,43% em relação ao PIB acumulado até o mês de junho –, a meta de arrecadação não seria atingida.

De fato, o percentual de arrecadação em relação ao PIB divulgado pelo IBGE (23,92%) ficou 0,71 p.p. abaixo da meta estabelecida na LDO 2011. Apesar do desempenho da receita primária, o superávit primário do Governo Central foi 18,2% superior ao apurado em 2010, conforme dados constantes do tópico 3.3.2.

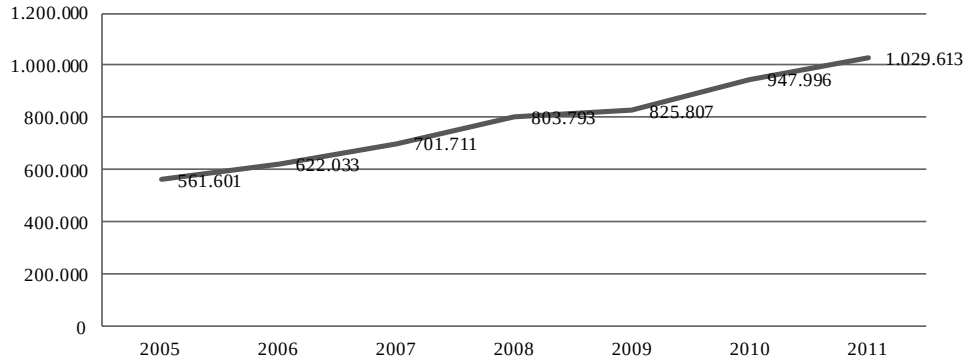
3.3.2.2Desempenho da Arrecadação Federal

Comportamento da Arrecadação das Receitas Correntes

A arrecadação líquida das receitas correntes alcançou, no exercício de 2011, o montante de R$ 1.029.613 milhões, representando um aumento de 8,61% relativamente ao ano anterior. Conforme mostrado no gráfico a seguir, a receita corrente total, corrigida pelo IPCA, manteve em 2011 a trajetória de crescimento observada nos últimos anos.

Arrecadação de Receitas Correntes – 2005 a 2011

R$ milhões



Fonte: Balanço Geral da União; IPCA:IBGE.

No quadro a seguir, pode-se observar que as receitas de contribuições continuam sendo a maior fonte de arrecadação entre os itens da receita corrente, representando 52,98% do total arrecadado no ano, com um crescimento real de 7,73%, comparativamente ao ano anterior.

Desempenho das Receitas Correntes – 2010 a 2011

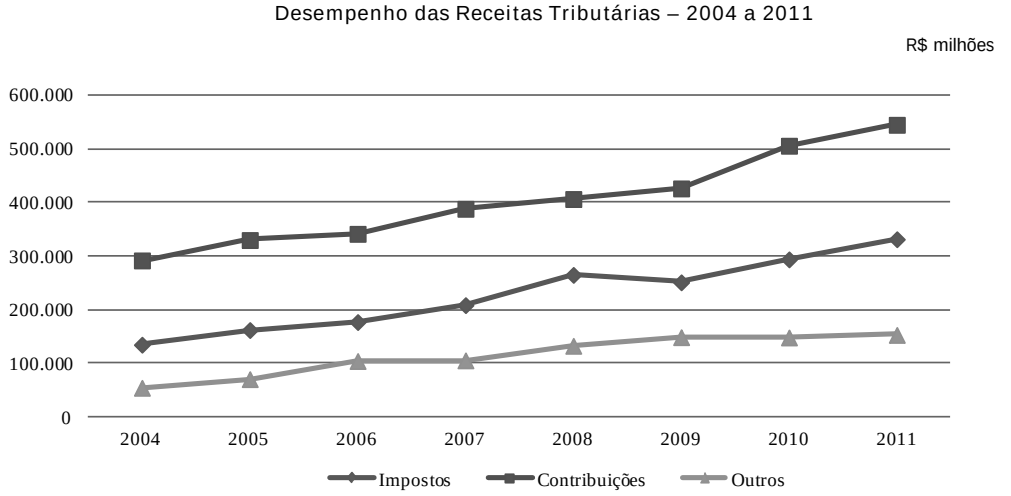
R$ milhões

Receita	2010		2011		Variações %	
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nominal (B/A)	IPCA
Receita Tributária	**281.815**	31,66	**338.649**	32,89	20,17	**12,83**
Impostos	**275.891**	30,99	**331.501**	32,20	20,16	**12,82**
sobre Comércio Exterior	21.081	2,37	26.644	2,59	26,39	**18,68**
sobre Propr. Territorial Rural	476	0,05	546	0,05	14,76	**7,76**
sobre a Renda e Prov.qq.Natureza	**190.550**	21,41	**231.299**	22,46	21,39	**13,98**
Pessoa Física	16.174	1,82	20.438	1,99	26,36	**18,65**
Pessoa Jurídica	82.430	9,26	96.254	9,35	16,77	**9,64**
Retido nas Fontes	91.946	10,33	114.607	11,13	24,65	**17,04**
sobre Produtos Industrializados	**37.255**	4,19	**41.140**	4,00	10,43	**3,69**
Fumo	3.705	0,42	3.746	0,36	1,09	**-5,08**
Bebidas	2.430	0,27	2.991	0,29	23,07	**15,56**
Automóveis	5.786	0,65	7.147	0,69	23,51	**15,97**
Vinculado à Importação	11.259	1,26	13.717	1,33	21,83	**14,39**
Outros	14.074	1,55	13.540	1,32	-3,79	**-9,67**
sobre Operações Financeiras	**26.530**	2,98	**31.870**	3,10	20,13	**12,80**
Taxas	**5.924**	0,67	**7.148**	0,69	20,67	**13,30**
Contribuições	**475.432**	53,41	**545.487**	52,98	14,73	**7,73**
Contribuições Sociais	461.902	51,89	529.789	51,46	14,70	**7,70**
COFINS	138.636	15,57	158.167	15,36	14,09	**7,12**
CPMF	-45	-0,01	-4	0,00	-92,15	**-92,63**
CPSSS	8.601	0,97	9.337	0,91	8,56	**1,94**
Contribuições Reg. Geral de Prev. Social	209.478	23,53	241.148	23,42	15,12	**8,09**
PIS/Pasep	40.008	4,49	41.154	4,00	2,86	**-3,41**
CSLL	45.200	5,08	56.964	5,53	26,03	**18,34**
Demais contribuições Sociais	20.026	2,25	23.022	2,24	14,96	**7,95**
Contribuições Econômicas	**13.530**	1,52	**15.698**	1,52	16,02	**8,94**
CIDE Combustíveis	7.758	0,87	8.941	0,87	15,25	**8,21**

Demais contribuições econômicas	5.772	0,65	6.757	0,66	17,06	**9,92**
Receita Patrimonial	**65.241**	7,33	**65.709**	6,38	0,72	**-5,43**
Receitas Imobiliárias	849	0,10	965	0,09	13,67	**6,73**
Receitas de Valores Mobiliários	31.813	3,57	31.271	3,04	-1,70	**-7,70**
Compensações Financeiras	24.420	2,74	29.569	2,87	21,09	**13,70**
Receita de Concessões e Permissões	1.160	0,13	3.824	0,37	229,51	**209,40**
Outras receitas patrimoniais	6.998	0,00	80	0,00	-98,86	**-98,93**
Receita Agropecuária	**20**	0,00	**21**	0,00	3,39	**-2,92**
Receita Industrial	**604**	0,07	**562**	0,05	-6,81	**-12,50**
Receita de Serviços	**40.446**	4,54	**47.976**	4,66	18,62	**11,38**
Transferências Correntes	**269**	0,03	**451**	0,04	67,42	**57,20**
Outras Receitas Correntes	**26.310**	2,96	**30.759**	2,99	16,91	**9,78**
Multas e Juros de Tributos e Contribuições	8.422	0,95	9.884	0,96	17,36	**10,20**
Multas e Juros da Dív. Ativa de Trib.e Contrib.	810	0,09	1.149	0,11	41,94	**33,28**
Receita da Dívida Ativa dos Tributos	529	0,06	797	0,08	50,71	**41,51**
Receita da Dívida Ativa não Tributária	2.335	0,26	3.790	0,37	62,29	**52,39**
Demais receitas correntes	14.215	1,60	15.140	1,47	6,51	**0,01**
TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES	**890.137**	**100,00**	**1.029.613**	**100,00**	**15,67**	**8,61**

Fonte: Balanço Geral da União.

Relativamente à receita tributária, nota-se que a arrecadação real no ano de 2011 foi superior em 12,83% à de 2010. O gráfico a seguir apresenta o comportamento das modalidades de receita tributária no período de 2004 a 2011, com valores corrigidos pelo IPCA.



Fonte: BGU; IPCA:IBGE.

O desempenho positivo da arrecadação no ano de 2011 deve-se, principalmente, ao desempenho favorável dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, em especial, a produção industrial, a venda de bens e a massa salarial.

A arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza – Pessoa Jurídica (IRPJ) e a da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) tiveram crescimento real de 9,64% e de 18,34% respectivamente. Esse desempenho foi, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), reflexo da maior lucratividade das empresas verificada no último trimestre de 2010 e no primeiro semestre de 2011 em relação a iguais períodos de 2009 e 2010. No caso da CSLL, houve recolhimento de débito em atraso no valor de R$ 5,8 bilhões, que corresponde a aproximadamente 9%

da arrecadação da contribuição. Quanto ao IRPJ, o acréscimo decorreu de reclassificação por estimativa, no valor de R$ 2,83 bilhões em relação a 2010.

Já os fatores mais relevantes que contribuíram para a diferença na arrecadação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e dos Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), de 7,12% e -3,41%, respectivamente, em cotejo com o exercício de 2010, foram: i) o crescimento de 7,65% do volume de vendas no acumulado de dezembro/2010 a novembro/2011 em relação ao período de dezembro/2009 a novembro/2010; ii) o acréscimo significativo da incidência desses tributos sobre as importações; e iii) a arrecadação extraordinária de PIS/Pasep em função de depósito judicial efetuado por entidade financeira, no valor de R$ 4 bilhões, em dezembro de 2010.

Quanto ao Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza – Pessoa Física (IRPF), a RFB atribuiu o seu desempenho ao crescimento significativo na arrecadação decorrente da tributação do lucro obtido na alienação de bens e direitos. Já o desempenho da receita previdenciária, com aumento real em torno de 8,09%, foi atribuído à elevação nominal de 15,6% na massa salarial e ao saldo positivo no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE), que, conforme apresentado no tópico 2.2 deste Relatório, demonstra a criação de 2,5 milhões de emprego em 2011.

Cabe acrescentar que a variação real de 8,21% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (Cide-Combustíveis), em confronto com 2010, deveu-se ao crescimento das vendas de gasolina e diesel entre os períodos de dezembro/2010 e novembro/2011, comparativamente ao mesmo período do exercício anterior.

Merecem destaque, também, a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – automóveis, que, embora tenha sido fortemente influenciada pelo fim da redução temporária das alíquotas, a partir de 31 de março de 2010, voltou a subir em 2011, e do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), cuja variação decorreu do aumento da alíquota do IOF nas operações de crédito da pessoa física e de câmbio (Decretos 6.983/2009, 7.011/2009, 7.323/2010, 7.330/2010 e 7.458/2011), bem como do crescimento de 17,49% no volume de operações de crédito.

A arrecadação negativa da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos de Natureza Financeira (CPMF) reflete o volume de restituições, uma vez que o tributo foi extinto em 31 de dezembro de 2007.

Por fim, destacam-se o aumento de R$ 5,2 bilhões (21,1%) em cota parte de compensações, em função da majoração do preço internacional do petróleo e o incremento de R$ 2,8 bilhões (240%) em concessões, originários de receitas nos meses de maio e dezembro de 2011, referentes à outorga de serviços de telecomunicações.

Receitas de Capital

O valor total das receitas de capital, no exercício de 2011, foi de R$ 656,4 bilhões.

Este tópico restringe-se à análise das receitas de capital em sentido estrito, isto é, com a exclusão do refinanciamento da dívida, as quais, em 2011, tiveram uma arrecadação de R$ 184 bilhões, representando 28% do grupo inteiro. Assim se faz porque a análise da receita decorrente do refinanciamento da dívida pública federal é objeto do tópico 2.5 deste Relatório (item 2.5).

O gráfico a seguir mostra a comparação do desempenho das receitas de capital em 2010 e em 2011.

Desempenho das Receitas de Capital – 2010/2011

R$ milhões

Receitas de Capital	2010		2011		Variações %
	Valor (A)	% sobre Total	Valor (B)	% sobre Total	Nom. (B/A)
I. Receitas de Capital (exceto Refin. da Dívida)	**208.373**	**35,93**	**184.042**	**28,04**	**-11,68**
Operações de Crédito Internas	126.657	21,84	91.610	13,96	-27,67
Operações de Crédito Externas	3.837	0,66	2.592	0,39	-32,46
Alienação de bens	798	0,14	1.936	0,30	142,67
Amortização de Empréstimos	24.799	4,28	28.945	4,41	16,72
Transferências de Capital	101	0,02	112	0,02	10,03
Outras Receitas de Capital	52.180	9,00	58.847	8,97	12,78
Resultado do Banco Central	17.681	3,05	17.483	2,66	-1,12
Remuneração de Disp. Tesouro Nacional	34.499	5,95	41.225	6,29	19,58
II. Refinanciamento da Dívida Pública Federal	**371.530**	**64,07**	**472.339**	**71,96**	**27,13**
Operações de Crédito Internas	367.494	63,37	469.157	71,48	27,66
Operações de Crédito Externas	4.036	0,70	3.183	0,48	-21,14
TOTAL (I + II)	**579.903**	**100,00**	**656.382**	**100,00**	**13,19**

Fonte: Balanço Geral da União.

No tocante ao aumento na arrecadação do item alienação de bens, em vista do ano anterior, observou-se um crescimento da participação das alienações de bens móveis, em função, principalmente, da alienação dos estoques de produtos agrícolas atinentes à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que triplicaram em relação ao exercício anterior.

Destaca-se, ainda, que a variação apurada na rubrica amortização de empréstimos (16,72%) deveu-se, principalmente, ao recebimento de amortizações de operações de refinanciamento das dívidas dos estados, Distrito Federal e municípios.

Receita do Seguro DPVAT

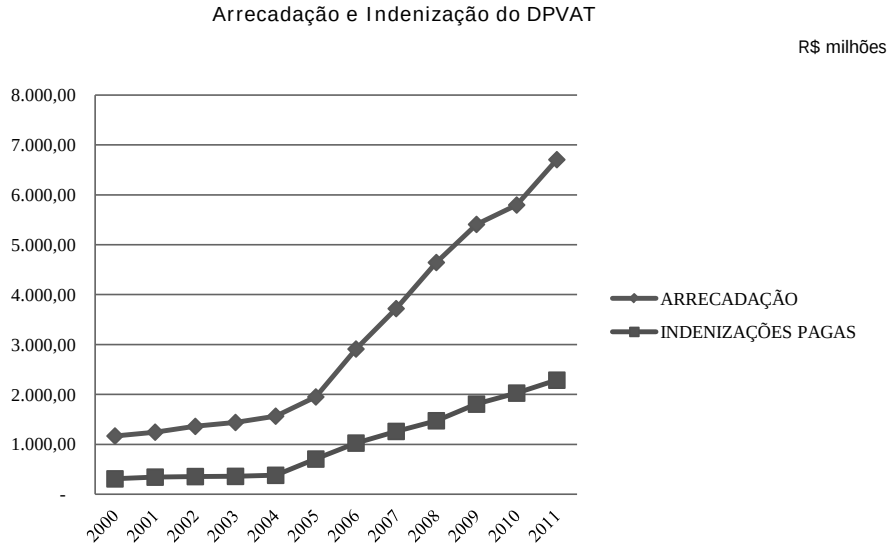
Em cumprimento ao disposto no Acórdão 1861/2005-TCU-Plenário, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU acompanha a arrecadação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), inclusive fazendo-o constar do cálculo da carga tributária nacional.

O DPVAT foi instituído pela Lei 6.194/1974, com a finalidade de indenizar vítimas de acidentes causados por veículos terrestres, ou por sua carga, em caso de morte e de invalidez permanente, e, ainda, reembolsar eventuais despesas comprovadas com atendimento médico-hospitalar. Cabe destacar que o Seguro DPVAT não cobre danos materiais, mas somente danos pessoais.

A obrigatoriedade de pagamento do DPVAT abrange todos os proprietários de veículos sujeitos a registro e licenciamento, sendo que os valores dos prêmios são estabelecidos por meio de resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

A destinação dos recursos arrecadados por meio do seguro DPVAT segue as normas editadas pelo CNSP. A norma vigente, Resolução CNSP 192/2008, estabeleceu os percentuais de repasse para as seguintes destinações: Sistema Único de Saúde (SUS), 45%; Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), 5%; Despesas Gerais, 3,4428%; Margem de Resultado, 2%; Corretagem, 0,5%; e, ainda, Prêmio puro e Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados (IBNR), 44,0572%.

O gráfico a seguir mostra a evolução da arrecadação do seguro DPVAT e das indenizações pagas no período de 2000 a 2011. Observa-se um aumento significativo desses valores, principalmente a partir de 2005. No período, o total arrecadado aumentou cerca de 473%, enquanto o total de indenizações pagas cresceu 636%. Verifica-se, ainda, que a despesa com indenizações representou, em média, cerca de 30,8% da arrecadação do período.



Fonte: Seguradora-Líder.

Em 2011, a arrecadação atingiu o valor de R$ 6,71 bilhões, enquanto o montante total de indenizações pagas foi de R$ 2,29 bilhões, ou seja, cerca de 34,11% do total arrecadado. Do valor arrecadado, R$ 2,99 bilhões, ou 45% do total, foram destinados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), conforme disposto na Resolução CNSP 192/2008.

3.3.2.3Recuperação de créditos

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 Complementar 101/2000 – 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 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 – indicativo do potencial de arrecadação –, o percentual de realização da receita e a variação dos valores em relação ao exercício anterior.

Em termos gerais, observa-se que, ao final de 2011, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 1,76 trilhão, composto por R$ 71,2 bilhões

em estoque de parcelamentos não inscritos em dívida ativa, R$ 575,6 bilhões de débitos com exigibilidade suspensa e R$ 1.116,6 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Parcelamentos

Como instrumento de cobrança amigável dos débitos tributários e previdenciários, os parcelamentos podem ser classificados, de acordo com a sua abrangência, em convencional ou especial. Os chamados parcelamentos especiais distinguem-se da modalidade convencional, que alcança tanto pessoas físicas como jurídicas,. 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 diferenciam-se pela natureza dos débitos que os compõem, podendo ser tributários, previdenciários ou mistos. Considerando essas hipóteses de classificação, cumpre ressalvar que os valores aqui tratados não abrangem os parcelamentos da dívida ativa, os quais se encontram sob a gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

A análise subsequente leva em conta a natureza dos débitos parcelados e a modalidade de parcelamento. Nesse sentido, a tabela a seguir apresenta os dados de arrecadação e estoque de acordo com a natureza dos parcelamentos.

Arrecadação e estoque dos créditos parcelados

R$ milhões

Parcelamentos	2010			2011		
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	(A/B) %	Arrecadação (C)	Estoque (D)	(C/D) %
Fazendários	12.579,36	45.129,95	27,9	23.668,47	49.781,31	47,5
Previdenciários	7.485,43	22.520,54	33,2	10.416,78	21.404,38	48,7
Total	**20.064,79**	**67.650,49**	**29,7**	**34.085,25**	**71.185,69**	**47,9**

Fonte: PCPR 2011.

Observa-se que o estoque consolidado de créditos parcelados de 2011 atingiu o montante aproximado de R$ 71,2 bilhões, refletindo um aumento de 5,2% em relação ao exercício anterior. Em paralelo, a arrecadação total de cerca de R$ 34 bilhões foi 69,9% superior à registrada em 2010. Como resultado, o percentual de realização da receita elevou- sede 29,7% para 47,9%.

Um dos fatores que contribuíram para a melhoria de desempenho verificada foi a implementação do projeto “Fluxo de Cobrança”, iniciada em 2011 pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Conforme registrado na Prestação de Contas da Presidente da República de 2011, esse projeto visa aumentar o adimplemento e, por conseguinte, a arrecadação das diversas modalidades de parcelamento, bem como agilizar o encaminhamento para inscrição em dívida ativa dos parcelamentos rescindidos.

Parcelamentos Tributários

Na tabela a seguir, constam os valores arrecadados e a arrecadar (estoque), nos exercícios de 2010 e 2011, relativamente aos débitos de natureza tributária, destacando-se o montante abrangido em cada modalidade de parcelamento.

Arrecadação e estoque dos créditos tributários

R$ milhões

Parcelamentos	2010			2011			Variação 2010-2011	
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	(A/B) %	Arrecadação (C)	Estoque (D)	(C/D) %	(C/A) – 1 %	(D/B) – 1 %
Convencional	3.225,48	12.246,55	26,3	4.907,44	16.272,82	30,2	52,1	32,9
Refis	229,33	19.608,85	1,2	203,60	21.011,41	1,0	(11,2)	7,2
Paex	273,83	1.754,10	15,6	260,48	1.316,05	19,8	(4,9)	(25,0)
Paes	936,89	7.659,03	12,2	844,73	6.901,76	12,2	(9,8)	(9,9)
Timemania	11,19	332,99	3,4	17,72	688,51	2,6	58,4	106,8
Simples Nacional	191,63	3.449,18	5,6	192,71	3.508,50	5,5	0,6	1,7
Lei 11.941/2009	5.598,43	ND**	-	17.111,85	ND**	-	205,7	-
Outros *	2.112,55	79,25	2.665,7	129,91	82,26	157,9	(93,9)	3,8
Total	**12.579,33**	**45.129,95**	**27,9**	**23.668,44**	**49.781,31**	**47,5**	**88,2**	**10,3**

Fonte: PCPR 2011.

* MP 449/08, MP 470/09, Lei 10.260/01 e Simples Federal.

** Não disponível.

A evolução dos parcelamentos de créditos tributários de 2010 para 2011 revela aumento de 10,3% no volume em estoque, devendo-se ressalvar, no entanto, a indisponibilidade de informações relativas ao estoque dos parcelamentos da Lei 11.941/2009. O crescimento na arrecadação foi de aproximadamente 88,2 %. Ao atentar para materialidade da arrecadação frente ao estoque, percebe-se que, em 2011, o percentual de realização da receita correspondeu a 47,5%.

É importante registrar que, desconsiderados a arrecadação e o estoque referentes aos parcelamentos da Lei 11.941/2009, o percentual de realização da receita frente ao estoque reduziu-se de 15,5% em 2010 para 13,2% em 2011.

De acordo com a Prestação de Contas da Presidente da República de 2011, o aumento da arrecadação deveu-se às modalidades de parcelamento da Medida Provisória 449/2008 e da Lei 11.941/2009, porque até a consolidação dos débitos dos referidos parcelamentos, o contribuinte pagava apenas a antecipação, em vários casos, correspondente ao valor mínimo de R$ 100,00.

No que tange à arrecadação por modalidade, merece destaque o parcelamento convencional, com recursos arrecadados da ordem de R$ 4,9 bilhões em 2011, o que resultou em um percentual de realização da receita de 30,2%. Também houve elevação do estoque de 32,9% do parcelamento convencional, que saltou de R$ 12,24 bilhões em 2010 para R$ 16,27 bilhões em 2011. O Programa de Recuperação Fiscal (Refis), instituído pela Lei 9.964/2000, apresentou em 2011 uma proporção de apenas 1% entre a arrecadação e o estoque, sendo a mais baixa entre as modalidades de parcelamento tributário.

Parcelamentos Previdenciários

A tabela seguinte mostra a arrecadação e o estoque relativos aos parcelamentos de débitos de natureza previdenciária. Os valores estão dispostos por modalidade de parcelamento e referem-se aos exercícios de 2010 e 2011.

Arrecadação e estoque dos créditos previdenciários

R$ milhões

Parcelamentos	2010			2011			Variação 2010-2011	
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	(A/B) %	Arrecadação (C)	Estoque (D)	(C/D) %	(C/A) – 1 %	(D/B) – 1 %
Convencional	456,94	3.988,08	11,5	402,95	3.536,85	11,4	(11,8)	(11,31)
Refis	129,27			119,72		-	(7,4)	-
Paex	165,70	926,60	17,9	137,49	978,86	14,0	(17,0)	5,6
Paes	359,10	3.562,99	10,1	361,67	2.880,40	12,6	0,7	(19,2)
Timemania	15,75	502,55	3,1	19,99	495,32	4,0	26,9	(1,4)
Simples Nacional	8,98	26,33	34,1	5,52	357,68	1,5	(38,5)	1.258,5
Órgãos do Poder Público	975,13	12.837,66	7,6	1.198,02	11.209,33	10,7	22,9	(12,7)
Lei 11.941/2009	2.091,16	ND**		3.907,21	ND**	-	86,8	-
Lei 11.960/2009	3.282,74	ND**		4.263,55	ND**	-	29,9	-
Outros*	0,60	676,33	0,1	0,61	1.945,94	0,0	1,7	187,7
Total	**7.485,37**	**22.520,54**	**33,2**	**10.416,73**	**21.404,38**	**48,7**	**39,2**	**(5,0)**

Fonte: PCPR 2011.

* Lei 10.260/2001 e Lei 8.641/1993.

** Não disponível.

Os valores totais demonstram que nesse período houve aumento de aproximadamente 39,2% na arrecadação e redução de 5,0% do montante em estoque, ressalvando-se a indisponibilidade dos dados de estoque dos parcelamentos das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009.

Por sinal, a falta de informação sobre o estoque acumulado dos parcelamentos decorrentes dessas leis, até o exercício de 2011, referentes aos créditos tributários e previdenciários administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, deve ser motivo de ressalva às contas do Governo da República.

Por essa razão, propõe-se recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos tributários e previdenciários parcelados decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, para inclusão na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Ocorreu ainda variação positiva de realização da receita nesse período, que passou de 33,2% em 2010 a 48,7% em 2011. Registre-se que, se forem desconsiderados os valores arrecadados referentes à Lei 11.941/2009 e à Lei 11.960/2009, o percentual de realização da receita frente ao estoque evoluiu de 9,4% em 2010 para 10,5% em 2011. Assim, as variações dos índices de realização são maiores do que as apuradas no conjunto dos parcelamentos de débitos tributários.

Registre-se ainda no período o abrupto crescimento do estoque de créditos previdenciários do Simples Nacional ocorrido no período, de aproximadamente 1.258%, devido à disponibilização do sistema de consolidação no final de 2010, segundo informação constante da Prestação de Contas da Presidente Presidenta da República de 2011.

Dentre as modalidades, destacam-se o Parcelamento Excepcional (Paex), pelo maior índice de realização da receita em 2011 (14%) e o parcelamento denominado "Órgãos do Poder Público", pelo expressivo volume em estoque, composto por dívidas de estados e municípios oriundas de contribuições sociais e de outras importâncias devidas ao INSS.

Débitos com exigibilidade suspensa

Os débitos com exigibilidade suspensa diferenciam-se 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.

Conforme mudanças de critérios contábeis ocorridas em 2010, a RFB passou a contabilizar como ativos de longo prazo os créditos tributários e de contribuições sociais em situação de suspensão de exigibilidade.

Nesse sentido, a tabela abaixo evidencia os montantes de créditos tributários e de contribuições sociais com exigibilidade suspensa reconhecidos pela RFB 2010 e 2011, com a discriminação das respectivas contas contábeis que identificam esses ativos.

- Créditos tributários e de contribuições sociais com exigibilidade suspensa

ii) R$ bilhões

Conta Contábil	Descrição	Saldo em 31/12/2010	Saldo em 31/12/2011
1.2.2.1.8.03.00	Créditos tributários com exigibilidade suspensa	265,06	310,41
1.2.2.1.8.04.00	Créditos de contribuições com exigibilidade suspensa	313,76	265,22
Total		**578,82**	**575,63**

Fonte: Siafi.

De acordo com esses registros, os valores contestados totalizaram cerca de R$ 575,63 bilhões em 2011.,montante aproximadamente 0,55% menor do que o saldo de R$ 578,82 bilhões existente em 31/12/2010.

Dívida Ativa

O registro da dívida ativa tem por função evidenciar a movimentação e o estoque de créditos da União que se tornaram exigíveis. Tais créditos, depois de apurados como líquidos e certos, são inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na Dívida Ativa das autarquias e fundações, a cargo da Procuradoria-Geral Federal, e na Dívida Ativa do Banco Central do Brasil (Bacen).

A situação dos créditos inscritos em dívida ativa, conforme o órgão responsável por sua administração, é apresentada a seguir. Primeiramente, com relação à Dívida Ativa da União sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observou-se crescimento da arrecadação em 2011, tanto dos créditos parcelados, que atingiram R$ 10,6 bilhões (cerca de 149,5% superior ao montante de 2010) quanto dos não parcelados, que somaram R$ 3 bilhões (cerca de 157,2% acima do montante de 2010).

No que concerne ao estoque, verificou-se diminuição de 10,1% da dívida ativa parcelada (de R$ 138 bilhões para R$ 124 bilhões) e aumento de 17,8% da dívida não parcelada (de R$ 742,5 bilhões para R$ 874,6 bilhões). Todavia, nota-se elevação de 37,1% do estoque da dívida ativa não parcelada e não ajuizada em 2011, que alcançou o montante aproximado de R$ 86 bilhões, o que correspondente a 8,61% do estoque da dívida ativa da União em 2011, frente ao percentual de 7,12% registrado no ano anterior.

Dívida ativa da União sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2010	Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	388,42	5.895,38
			Tributários	3.198,22	112.237,39
			Previdenciários	238,45	4.191,10
		Subtotal (A)		**3.825,09**	**122.323,87**
		Não ajuizados	Não Tributários	43,16	734,26
			Tributários	355,36	12.701,00
			Previdenciários	26,49	2.314,45
		Subtotal (B)		**425,01**	**15.749,71**
	Subtotal (C) = (A+B)			**4.250,10**	**138.073,58**
	Não parcelados	Ajuizados	Não Tributários	274,41	47.515,21
			Tributários	501,59	476.529,64
			Previdenciários	285,39	155.746,63
		Subtotal (D)		**1.061,39**	**679.791,48**
		Não ajuizados	Não Tributários	30,49	5.082,37
			Tributários	55,73	31.812,23
			Previdenciários	31,71	25.836,74
		Subtotal (E)		**117,93**	**62.731,34**
	Subtotal (F) = (D+E)			**1.179,32**	**742.522,82**
Total = (C+F)				**5.429,42**	**880.596,40**
2011	Parcelados	Ajuizados	Não Tributários	850,77	5.503,18
			Tributários	8.630,76	98.092,28
			Previdenciários	246,27	4.798,97
		Subtotal (G)		**9.727,80**	**108.394,43**
		Não ajuizados	Não Tributários	74,58	764,12
			Tributários	773,52	12.369,73
			Previdenciários	27,36	2.650,13
		Subtotal (H)		**875,46**	**15.783,98**
	Subtotal (I) = (G+H)			**10.603,26**	**124.178,41**
	Não parcelados	Ajuizados	Não Tributários	470,75	55.783,69
			Tributários	2.107,71	554.438,33
			Previdenciários	294,75	178.335,82
		Subtotal (J)		**2.873,21**	**788.557,84**
		Não ajuizados	Não Tributários	13,24	5.393,82
			Tributários	114,44	51.048,12
			Previdenciários	32,75	29.584,06
		Subtotal (L)		**160,43**	**86.026,00**
	Subtotal (M) = (J+L)			**3.033,64**	**874.583,84**
Total = (I+M)				**13.636,90**	**998.762,25**

Fonte: PGFN.

A dívida ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal compreende os créditos de qualquer natureza pertencentes às fundações e às autarquias federais, exceto o Banco Central do Brasil, cuja dívida ativa é de responsabilidade de sua própria Procuradoria-Geral. Verifica-se na tabela abaixo o crescimento da arrecadação e do estoque de 2010 para 2011, respectivamente em 31,13% e 8,07%, o que acarreta elevação da proporção entre arrecadação e estoque para 60,19%. Observa-se redução do estoque da dívida não parcelada e não ajuizada em proporção ao estoque nesse período de 52,19% para 38,58%.

Cumpre ressaltar que, devido ao fato de o sistema dívida ativado INSS encontrar-se em fase de depuração, não foi possível a inclusão dos dados relativos a essa gestão da dívida ativa, conforme consta do Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República de 2011.

Arrecadação e estoque sob administração da Procuradoria-Geral Federal

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação	Estoque
2010	Parcelados	Ajuizados	13,17	15,62
		Não ajuizados	44,65	24,18
	Subtotal (A)		**57,82**	**39,80**
	Não parcelados	Ajuizados	21,57	2.152,89
		Não ajuizados	2.196,29	2.394,31
	Subtotal (B)		**2.217,86**	**4.547,20**
Total (C) = (A+B)			**2.275,68**	**4.587,00**
2011	Parcelados	Ajuizados	21,00	44,59
		Não ajuizados	57,65	47,90
	Subtotal (D)		**78,65**	**92,49**
	Não parcelados	Ajuizados	36,61	2.952,32
		Não ajuizados	2.868,78	1.912,69
	Subtotal (E)		**2.905,39**	**4,865,01**
Total (F) = (D+E)			**2.984,04**	**4.957,50**

Fonte: PGF.

A dívida ativa do Bacen compreende os créditos inscritos pela própria autarquia, sob administração de sua Procuradoria-Geral. No período de 2010 a 2011, observa-se conforme tabela a seguir uma redução da arrecadação de 51,36%, passando de R$ 1,79 milhão para R$ 870 mil.

Arrecadação e estoque sob administração da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos		Arrecadação*	Estoque inscrito no exercício**
2010	Parcelados	Ajuizados	0,05	0,18
		Não ajuizados	-	-
	Subtotal (A)		**0,05**	**0,18**
	Não parcelados	Ajuizados	1,74	13.502,84
		Não ajuizados	-	0,19
	Subtotal (B)		**1,74**	**13.503,03**
Total (C) = (A+B)			**1,79**	**13.503,21**
2011	Parcelados	Ajuizados	0,01	0,04
		Não ajuizados	-	-
	Subtotal (D)		**0,01**	**0,04**
	Não parcelados	Ajuizados	0,86	102,64
		Não ajuizados	-	2,19
	Subtotal (E)		**0,86**	**104,83**
Total (F) = (D+E)			**0,87**	**104,87**

Fonte: Procuradoria-Geral do Bacen.

* No sistema BCJUR, os valores são da data de pagamento do débito.

** No sistema BCJUR, os valores de inscrição na dívida ativa são os valores da data originária da dívida.

Contudo, os dados de estoque de dívida ativa indicam os créditos inscritos no exercício e não o estoque acumulado, conforme explicação dada em mensagem eletrônica enviada pela Auditoria Interna do Banco Central do Brasil. Segundo a citada mensagem, do montante de R$ 13,5 bilhões dos créditos

inscritos em 2010, foram recebidos R$ 28,17 milhões e cancelados R$ 67,13 mil, estando suspensa a exigibilidade de R$ 361,56 mil. Por seu turno, do montante inscrito de R$ 104,87 milhões em 2011, foram recebidos R$ 933,18 mil e cancelados R$ 9,74 mil.

Não obstante, consta do Relatório da Administração do Banco Central do Brasil de 2011 informação de que foi realizada a consolidação dos débitos administrados pela autarquia, objeto de parcelamento instituído pela Lei 12.249/2010, inclusive de débitos inscritos em dívida ativa, conforme o disposto no art. 65, § 2º, inciso I e § 6º da citada lei. Segundo tal relatório, a consolidação efetuada apurou o valor de R$ 46,7 bilhões.

Cabe assim ressalvar as contas do Governo da República pela falta de informação sobre o estoque acumulado da dívida ativa, até o exercício de 2011, referente aos créditos do Banco Central do Brasil na Prestação de Contas da Presidente da República de 2011.

Propõe-se, ainda, recomendar ao Banco Central do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União (CGU) a cada exercício, os valores do estoque de créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas da Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Com relação à arrecadação da dívida ativa da União em todas as gestões em 2011, como mostra a tabela seguinte, o valor da receita realizada, obtido por consulta ao Siafi Gerencial, foi de R$ 5.990,40 milhões, o que está de acordo com o total do recebimento do principal e dos juros e multas da dívida ativa (R$ 6.360,44 milhões) menos as deduções de receita antecipada de R$ 370 milhões, segundo o Relatório de Prestação de Contas da Presidente da República de 2011.

Arrecadação e estoque da dívida ativa da União por órgão – 2010 e 2011

R$

Órgão	2010		2011		(A/B) %	(C/D) %	(C/A) – 1 %	(D/B) – 1 %
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	Estoque (D)				
Justiça Federal	-	-	-	5.875,23	-	-	-	
Justiça Eleitoral	-	17.735,93	-	-	-	-	-	(100,00)
Presidência da República	-	148.766,60	1.333.241,58	23.122.178,61	-	5,8	-	15.442,59
MPOG	-	677.133,71	-	829.822,20	-	-	-	22,55
Mapa	210.380,27	-	2.141.574,22	-	-	-	917,95	-
MCT	20.794,15	-	333.218,99	-	-	-	1.502,46	-
MF	2.471.205.491,96	894.895.398.012,01	3.266.053.206,92	1.110.742.087.206,71	0,28	0,29	32,16	24,12
MEC	-	572.635.928,64	-	775.855.216,36	-	-	-	35,49
MDIC	19.588.311,40	282.440.421,66	24.448.960,74	282.439.154,36	6,94	8,66	24,81	(0,00)
MJ	763.251,86	1.573.308,56	2.505.873,04	2.424.950,08	48,51	103,33	228,32	54,13
MME	8.365.676,73	250.929.528,88	32.735.523,11	383.930.117,42	3,33	8,53	291,31	53,00
MPS	1.359.131.188,95	1.291.062.260,71	2.658.902.987,77	1.291.139.085,71	105,27	205,93	95,63	0,01
MS	159.358,60	152.426.976,22	375.298,20	363.062.261,74	0,10	0,10	135,51	138,19
MT	168,84	9.518.062,52	65,79	12.442.933,20	0,00	0,00	(61,03)	30,73
MD	907.179,30	7.801.988,69	1.534.978,38	-	11,63	-	69,20	-
MC	-	24.849.839,49	-	24.849.839,49	-	-	-	-
MinC	-	285.080,66	-	8.012.983,69	-	-	-	2.710,78
MMA	1.909,78	2.026.244.391,81	33.926,53	2.661.192.466,13	0,00	0,00	1.676,46	31,34
MDA	-	16.137.702,29	1-	27.251.689,02	-	-	-	68,87
MI	-	-	-	4.958.441,72	-	-	-	-
Total	**3.860.353.711,84**	**899.532.147.138,38**	**5.990.398.855,27**	**1.116.603.604.221,67**	**0,43**	**0,54**	**55,18**	**24,13**

Fonte: Siafi.

Em relação a 2010, a arrecadação da dívida ativa de 2011 teve uma variação positiva de 55,18%. Já a razão entre arrecadação e estoque evoluiu de 0,43% para 0,54%. O aumento dessa razão reflete uma ampliação da capacidade de arrecadação da dívida ativa, a qual ainda apresenta um baixo percentual de realização.

Todavia, conforme a tabela seguinte, verifica-se que, em 2010 e 2011, o total da arrecadação e do estoque registrado no Siafi difere da soma dos valores contidos nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

Dívida ativa da União – Siafi X sistemas próprios PGFN/PGF/Bacen – 2010 e 2011

R$ milhões

Exercício	Sistemas		Arrecadação	Estoque
2010	**Siafi (A)**		**3.860,35**	**899.532,15**
	Sistemas Próprios	PGFN	5.429,42	880.596,41
		PGF	2.275,68	4.587,00
		Bacen	1,79	-
		Total (B)	**7.706,89**	**885.183,41**
	Diferença (C) = (B-A)		**3.846,54**	**(14.348,74)**
2011	**Siafi (D)**		**5.990,40**	**1.116.603,60**
	Sistemas Próprios	PGFN	13.636,91	998.762,27
		PGF	2.984,03	4.957,49
		Bacen	0,87	-
		Total (E)	**16.621,81**	**1.003.719,76**
	Diferença (F) = (E-D)		**10.631,41**	**(112.883,84)**

Fontes: PCPR 2011 e Siafi.

Percebe-se que o valor da arrecadação da dívida ativa no Siafi, em 2010, foi de R$ 3,8 bilhões, enquanto a registrada nos sistemas próprios somou R$ 7,7 bilhões, produzindo diferença de aproximadamente R$ 3,8 bilhões. Já em 2011, o valor de arrecadação consignado no Siafi correspondeu a R$ 5,9 bilhões, ao passo que a soma da arrecadação dos sistemas próprios equivaleu a R$ 16,6 bilhões, que resulta em diferença de R$ 10,6 bilhões a mais na arrecadação registrada nos sistemas próprios.

Por sua vez, o estoque de dívida ativa constante do Siafi em 2010 foi de R$ 899,5 bilhões, enquanto a soma do estoque de dívida ativa inscrita nos sistemas próprios, excluído o da Procuradoria-Geral do Bacen, correspondeu a R$ 885,18 bilhões, o que implica diferença de R$ 14,3 bilhões. Em 2011, a dívida ativa registrada no Siafi foi de R$ 1.116,6 bilhão e o estoque da dívida ativa consignado nos sistemas próprios, excluído o da Procuradoria-Geral do Bacen, somou R$ 1.003,7 bilhão, diferença de R$ 112,8 bilhões a mais no estoque de dívida ativa registrado no Siafi.

Na Prestação de Contas da Presidenta da República de 2011, a Secretaria do Tesouro Nacional, ao abordar a matéria, assim explica a divergência entre os valores da dívida ativa constantes no Siafi e os registrados no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa (CIDA) da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN):

> Considerando os esclarecimentos anteriores, inferimos que as informações apresentadas pela PGFN têm como base de dados os sistemas próprios da Dívida Ativa. Como esses valores obtidos em sistemas próprios não evidenciam a contabilização dos atos e fatos pertinentes à Dívida Ativa da União, efetivada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, a Coordenação Geral Contabilidade –

> CCONT/STN/MF procedeu à elaboração dos demonstrativos a seguir, cujos dados foram extraídos dos sistemas Siafi/Siafi Gerencial (...).

O assunto foi registrado no Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2010, em que se recomendou ao Ministério da Fazenda a elaboração de plano de ação para compatibilizar os valores da arrecadação da dívida ativa contidos no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com os registrados no Siafi. Em cumprimento a tal recomendação, foi informada a finalização do plano de ação com a emissão da Nota-Conjunta 2 STN/PGFN/RFB, de 20/1/2012, que concluiu pela impossibilidade de conciliação entre os valores apresentados pela PGFN e pela STN, devido ao fato de que "os objetivos, critérios, atribuições e o próprio funcionamento dos sistemas de informática dos órgãos tem tratamento da questão de forma diferente" (Prestação de Contas da Presidente da República de 2011, p. 910).

A referida nota identifica as situações que causariam divergência entre os valores de arrecadação de dívida ativa contidos no Sistema Integrado de Dívida Ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – Sida e os registrados no Siafi, a saber:

1) Depósitos judiciais e extrajudiciais;

2) Parcelamentos especiais;

3) Adjudicação; e,

4) Pagamento de crédito inscrito em Darf com número de inscrição inválido.

Segundo a nota, esses eventos sensibilizam ora um ou outro sistema, causando diferenças nos valores de arrecadação de dívida ativa registrados nos dois sistemas. Assim, no caso de depósitos judiciais e extrajudiciais, parcelamentos e pagamento de crédito inscrito em Darf com número de inscrição inválido, o sistema Siafi é impactado, mas não o Sida. Já no caso de adjudicação, existe impacto no Sida, mas não no Siafi.

Considerando que foram identificadas as situações que impactam ou não os sistemas Siafi e Sida (PGFN), entende-se ser possível realizar a conciliação entre os valores de arrecadação de dívida ativa dos referidos sistemas, assim como dos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, bem como quantificar os valores da ocorrência das situações que impactam ou não o Siafi e os sistemas próprios de dívida ativa.

Cabe, assim, ressalvar as contas do Governo da República pela não conciliação dos valores de arrecadação de dívida ativa do Siafi e Sida, assim como dos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen e também pela falta de quantificação dos valores das ocorrências de situações que impactam ou não o Siafi e os sistemas próprios da dívida ativa, para a identificação da origem das divergências entre os valores de arrecadação da dívida ativa.

Por essa razão, propõe-se recomendar ao Ministério da Fazenda, Banco Central do Brasil e Procuradoria-Geral Federal que adotem providências visando à elaboração de plano de ação conjunto, no prazo de 90 dias, para que sejam conciliados os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, quantificando os valores das ocorrências de situações que impactam ou não o Siafi, decorrentes dos sistemas próprios de dívida ativa.

Quanto às divergências dos valores de estoque, por meio do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, esta Corte de Contas impôs ao órgão central de contabilidade da União a obrigação de conciliar

mensalmente os saldos contábeis dos créditos tributários e não tributários com os valores de estoque dos sistemas de informação dos órgãos arrecadadores, conforme salientado no capítulo 5 deste relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União. Apesar de tal decisão ter sido alvo de recurso (ainda pendente de julgamento), entende-se que o encargo imputado à STN dispensa reiterações sobre essa questão no âmbito deste relatório.

Isso posto, a tabela seguinte apresenta a composição do estoque da dívida ativa da União por órgão e gestão da Administração Pública Federal. A variação do estoque de dívida ativa entre 2010 e 2011 foi de 24,13%, alcançando o montante final de R$ 1.116,6 bilhões.

Estoque da dívida ativa da União por órgão e gestão – 2010 e 2011

R$

Órgão Superior	Código	Gestão	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2010 (A)	Créditos Inscritos em Dívida Ativa – 2011 (B)	Variação (B/A) – 1 %
JUSTIÇA FEDERAL	12000				
Justiça Federal - Tesouro Nacional		00001	-	5.875,23	-
JUSTIÇA ELEITORAL	14000				
Justiça Eleitoral - Tesouro Nacional		00001	17.735,93	-	-
PRESIDÊNCIA DA REÚBLICA	20000				
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada		11302	148.766,60	1.429.046,16	860,60
Agência Nacional de Aviação Civil		20214	-	21.693.132,45	-
MINISTÉRIO DO PLAN. ORC. E GESTÃO	20113				
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística		11301	677.133,71	829.822,20	22,55
MINISTÉRIO DA FAZENDA	25000				
MF - Tesouro Nacional		00001	892.964.706.962,13	1.108.633.913.524,24	24,15
Comissão de Valores Mobiliários		17202	807.971.811,93	985.454.444,52	21,97
Superintendência de Seguros Privados		17203	1.122.719.237,95	1.122.719.237,95	-
MINISTÉRIO DA EDUCACAO	26000				
Universidade Federal Fluminense		15227	1.602.766,68	1.948.748,21	21,59
Universidade Federal do Pará		15230	1.909.561,73	412.955,44	(78,37)
Universidade Federal do Paraná		15232	2.778.479,16	974.651,05	(64,92)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte		15234	565.765.070,10	148.632,10	(99,97)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul		15235	357.749,15	3.748.519,48	947,81
Universidade Federal dosVales Jequitinhonha e Mucuri		15243	65.083,90	30.440,26	(53,22)
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação		15253	148.318,13	685.018.427,24	461.757,51
Fund .Coord. de Aperf. de Pessoal Nível Superior		15279	8.899,79	7.554.490,07	84.783,91
Instituto Nacional de Est. e Pesq. Educacionais		26290	-	73.491.621,50	-
Inst.Fed.de Educ., Ciênc. e Tec. do Ceará		26405	-	220.510,92	-
Inst.Fed.de Educ., Ciênc. e Tec. do Maranhão		26408	-	1.602.766,68	-
Inst.Fed.de Educ., Ciênc. e Tec. de São Paulo		26439	-	631.714,87	-
Fundação Joaquim Nabuco		34202	-	71.738,54	-
MIN. DO DESENV, IND. E COM. EXTERIOR	28000				
Instituto Nac. de Metr. Norm. e Qual. Industrial		18205	237.824.107,12	237.824.107,12	-
Superintendência da Zona Franca de Manaus		19205	44.616.314,54	44.615.047,24	(0,00)
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	30000				
MJ - Tesouro Nacional		00001	-	1.881,40	-
Fundação Nacional do Índio		19208	1.573.308,56	2.423.068,68	54,01
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	32000				
MME -Tesouro Nacional		00001	1.210,43	1.210,43	-
Agência Nacional do Petróleo		32205	250.928.318,45	383.928.906,99	53,00
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	33000				
Superint..Nac. de Prev. Complementar		33206	-	76.825,00	-
Instituto Nacional do Seguro Social		57202	1.291.062.260,71	1.291.062.260,71	-
MINISTÉRIO DA SAÚDE	36000				
Fundação Oswaldo Cruz	25201	33206	-	1.764.270,08	-
Agência Nacional de Vigilância Sanitária		57202	2.254.507,30	2.254.507,30	-
Agência Nacional de Saúde Suplementar		57202	150.172.468,92	359.043.484,36	139,09
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	39000				
Agência Nacional de Transportes Terrestres		39250	9.212.371,67	12.060.702,10	30,92
Depto. Nac. de Infraestrutura de Transportes			305.690,85	382.231,10	25,04
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	41000				
Fundo de Univers. dos Serv. de Telecomunicações			-	260.094,77	-
Agência Nacional de Telecomunicações		14902	24.849.839,49	24.589.744,72	(1,05)
	42000				

MINISTÉRIO DA CULTURA					
Agência Nacional do Cinema		20203	285.080,66	6.937.177,25	2.333,41
Fundação Cultural Palmares		34208	-	1.075.806,44	-
	44000				
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE					
IBAMA		19211	2.026.244.391,79	2.661.192.466,11	31,34
Instituto Chico Mendes de Cons. da Biodiversidade		44207	0,02	0,02	-
	49000				
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO					
Instit. Nac. de Colonização e Reforma Agrária		37201	16.137.702,29	27.251.689,02	68,87
	52000				
MINISTÉRIO DA DEFESA					
Agência Nacional de Aviação Civil		52201	7.801.988,69	-	-
	53000				
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL					
Depart. Nac. de Obras contra as Secas		11203	-	4.958.441,72	-
Total			**899.532.147.138,38**	**1.116.603.604.221,67**	**24,13**

Fonte: Siafi.

Ressalte-se o montante do estoque da dívida ativa do Ministério da Fazenda na gestão Tesouro, no valor de R$ 1.108,63 bilhões, o que corresponde a 99,29% do total da dívida ativa. Em seguida, destacam-se a Superintendência Nacional de Seguros Privados, a Comissão de Valores Mobiliários e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Assinale-se, também, a taxa expressiva de crescimento do saldo do estoque da dívida ativa da União de 2010 para 2011, principalmente, nos seguintes órgãos: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Agência Nacional do Cinema.

Ressalvas

- ausência de informação sobre o estoque acumulado dos parcelamentos decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, até o exercício de 2011, referentes aos créditos tributários e previdenciários administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- ausência de informação sobre o estoque acumulado da dívida ativa, até o exercício de 2011, referente aos créditos do Banco Central do Brasil;
- ausência de conciliação entre os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

Recomendações

- à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos tributários e previdenciários parcelados decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, para inclusão na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal;
- ao Banco Central do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal;
- ao Ministério da Fazenda, em conjunto com o Banco Central do Brasil e a Procuradoria-Geral Federal, que adote providências visando à elaboração de plano de ação conjunta, no prazo de 90 dias, para que sejam conciliados os valores de arrecadação da dívida ativa constante do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, quantificando os valores das ocorrências de situações que impactam ou não o Siafi, decorrentes dos sistemas próprios de dívida ativa.

3.3.2.4 Arrecadação de Multas

Em prosseguimento ao trabalho iniciado no Relatório sobre as Contas de Governo referentes ao exercício de 2009, realizou-se levantamento sobre a arrecadação de multas aplicadas por órgãos e entidades de regulação e fiscalização da administração pública federal, abrangendo dados referentes ao período de 2008 a 2011.

Ao longo dos quatro anos analisados, foram aplicadas mais de 997 mil multas, somando quantia superior a R$ 29 bilhões, e foi arrecadado R$ 1,7 bilhão, equivalente a 5,7% do total aplicado. Particularmente no ano de 2011, o percentual de arrecadação elevou-se a mais de 10%, ante o recolhimento de mais de meio bilhão de reais ao Tesouro Nacional.

O levantamento, cujos dados serão demonstrados a seguir, abrangeu os seguintes entes públicos: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Superintendência de Seguros Privados (Susep) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Com os dados obtidos, delinearam-se séries históricas de quantidade e valor das multas aplicadas, bem como do número de inclusões de pessoas físicas ou jurídicas no Cadin (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal) por não pagamento de multas vencidas, e dos montantes associados à execução fiscal das dívidas. São informações que podem ser úteis à avaliação dos problemas enfrentados pelas entidades na arrecadação das multas, e cruciais para o acompanhamento dos resultados das medidas adotadas visando à celeridade dos processos e ao aprimoramento dos sistemas de cobrança.

Quantidade de multas aplicadas

Na tabela seguinte apresenta-se a quantidade de multas aplicadas por cada entidade no período, com os valores totalizados por exercício.

Série histórica da quantidade de multas aplicadas – 2008 a 2011

Unidades

Entidade	2008	2009	2010	2011	Total
INMETRO	66.603	74.928	84.584	96.267	**322.382**
ANTT	51.218	60.714	91.147	111.024	**314.103**
BACEN	57.985	46.194	51.655	4.220	**160.054**
IBAMA	30.394	22.223	18.686	18.536	**89.839**
ANP	5.124	5.181	8.950	7.854	**27.109**
ANATEL	6.943	4.948	5.691	5.116	**22.698**
ANVISA	1.343	2.213	3.760	9.016	**16.332**

ANAC	1.377	2.723	4.285	4.666	**13.051**
ANS	3.347	4.150	3.088	180	**10.765**
TCU	1.820	2.157	3.080	3.230	**10.287**
CVM	1.618	1.421	1.040	1.449	**5.528**
SUSEP	773	655	651	656	**2.735**
ANEEL	290	349	287	199	**1.125**
ANCINE	139	390	259	190	**978**
ANTAQ	7	14	30	105	**156**
CADE	29	26	18	16	**89**
ANA	3	7	12	33	**55**
Acumulado	**229.013**	**228.293**	**277.223**	**262.757**	**997.286**

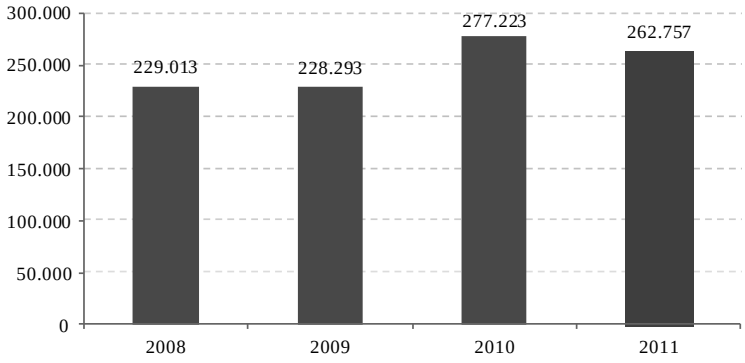
Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Em parte devido à diversidade das atribuições de regulação e fiscalização, verifica-se que as quantidades de multas aplicadas varia bastante de uma entidade para outra. Nos dois extremos da tabela estão o Inmetro, com 322.382 multas, e a ANA, com 55, ficando em 14.666 a quantidade média de multas aplicadas por cada entidade.

O gráfico a seguir ilustra a evolução do quantitativo total no período.

Série histórica da quantidade de multas aplicadas – 2008 a 2011

Unidades



iii)

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Observa-se que, depois da estabilidade do biênio 2008-2009, houve crescimento expressivo em 2010, superior a 20%, seguido de redução de cerca de 6,5% em 2011.

A diminuição pode ser atribuída ao decréscimo de 47 mil multas aplicadas pelo Bacen em 2011. Segundo a autarquia, a redução deveu-se à alteração de procedimentos promovida pela Resolução CMN 3.883/2010. Antes dessa norma, a penalidade pecuniária era automaticamente aplicada em caso de atraso ou ausência de prestação de informação pelos entes fiscalizados, gerando elevado contingente de multas de baixo valor, muitas vezes dirigidas a instituições já extintas. Com a nova regra, o setor responsável controla os casos de ausência de prestação de informação, direcionando as multas somente em situações recorrentes, que requerem ação mais incisiva da entidade reguladora. Em decorrência disso, diminuiu significativamente o número de multas aplicadas, que, no entanto, passaram a ser de valores mais elevados.

Montantes financeiros relativos às multas aplicadas

A tabela a seguir traz a série histórica do montante financeiro das multas aplicadas pelas entidades de regulação e fiscalização, anualmente, de 2008 a 2011.

Série histórica dos montantes relativos às multas aplicadas – 2008 a 2011

R$ mil

Entidade	2008	2009	2010	2011	Total
IBAMA	4.430.873,82	3.531.595,62	2.545.463,82	3.009.545,67	**13.517.478,93**
ANATEL	948.350,44	3.197.503,31	1.703.085,10	809.349,80	**6.658.288,65**
CADE	113.928,38	357.265,82	2.341.863,15	14.645,82	**2.827.703,17**
ANEEL	157.255,04	290.190,69	462.517,30	277.988,36	**1.187.951,39**
CVM	904.382,63	65.801,78	28.234,47	37.072,96	**1.035.491,84**
ANS	263.942,53	351.949,44	270.934,09	18.002,83	**904.828,89**
ANP	117.203,00	134.745,30	250.805,00	294.916,90	**797.670,20**
BACEN	379.168,95	342.895,22	48.416,33	25.633,78	**796.114,28**
INMETRO	88.568,54	126.833,72	165.412,72	229.061,03	**609.876,01**
ANVISA	14.997,00	31.649,00	21.444,70	160.305,79	**228.396,49**
SUSEP	27.227,98	19.055,60	13.426,25	149.594,68	**209.304,51**
ANTT	29.683,77	28.363,16	32.672,70	114.444,45	**205.164,08**
TCU	31.640,52	28.028,89	53.010,98	44.449,27	**157.129,66**
ANAC	9.486,38	20.411,72	36.032,00	35.267,44	**101.197,54**
ANCINE	1.097,00	7.360,18	4.256,25	3.023,82	**15.737,25**
ANTAQ	105	578,59	786,33	3.998,82	**5.468,74**
ANA	4,4	9,4	13,14	58,40	**85,34**
Acumulado	**7.517.915,38**	**8.534.237,44**	**7.978.374,33**	**5.227.359,80**	**29.257.886,95**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

O valor acumulado das multas aplicadas no período, por todas as entidades, atingiu R$ 29,2 bilhões, com redução relevante em 2011, acompanhando a diminuição observada na quantidade de multas aplicadas no exercício. De se destacar, como nos anos anteriores, a expressividade do montante das multas aplicadas pelo Ibama, que, no acumulado da série, chegou a R$ 13,5 bilhões, equivalente a 46% do valor total de multas geradas pelo conjunto das dezessete entidades de fiscalização analisadas neste trabalho.

No extremo inferior da tabela encontra-se o valor total bastante reduzido das multas aplicadas pela ANA, no total de R$ 85,3 mil ao longo de quatro anos. Trata-se da única entidade cujo montante acumulado de multas no período não atingiu a casa do milhão de reais, o que está compatível com o reduzido número de multas aplicadas pela agência, conforme já demonstrado.

Montantes financeiros relativos à arrecadação efetivada

A tabela seguinte apresenta a série histórica das arrecadações provenientes de multas, por cada entidade, anualmente, no período de 2008 a 2011.

Série histórica dos montantes financeiros da arrecadação de multas – 2008 a 2011

R$ mil

Entidade	2008	2009	2010	2011	Total
INMETRO	91.696,49	103.196,12	140.978,28	205.208,38	**541.079,27**
ANATEL	108.379,49	65.458,79	76.772,41	76.263,15	**326.873,84**
CADE	64.114,66	46.026,11	23.863,45	4.346,38	**138.350,60**
ANEEL	41.771,61	46.825,78	13.070,95	26.228,65	**127.896,99**

ANP	16.244,14	23.110,83	39.198,94	39.613,00	**118.166,91**
IBAMA	9.499,45	14.487,65	12.715,93	53.241,14	**89.944,17**
ANVISA	4.983,85	10.170,65	13.093,73	47.284,22	**75.532,45**
BACEN	21.614,21	22.681,86	13.150,87	11.821,66	**69.268,60**
ANAC	1.672,88	7.357,59	17.441,21	19.389,50	**45.861,18**
ANTT	2.545,93	2.674,62	3.061,50	31.679,21	**39.961,26**
SUSEP	12.793,25	9.125,60	3.241,91	14.695,19	**39.855,95**
ANS	4.773,58	6.492,67	10.448,66	230,40	**21.945,31**
TCU	2.240,97	3.558,01	3.565,74	6.037,84	**15.402,56**
CVM	3.008,12	3.255,46	2.622,32	6.512,33	**15.398,23**
ANTAQ	75	275,09	449,53	411,96	**1.211,58**
ANCINE	16	42,18	113,35	249,34	**420,87**
ANA	3,8	8,23	13,26	37,54	**62,83**
Acumulado	**385.433,43**	**364.747,24**	**373.802,04**	**543.249,87**	**1.667.232,58**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Percebe-se que os montantes acumulados relativos à arrecadação de multas oscilaram pouco nos três primeiros anos, havendo, entretanto, elevação expressiva em 2011, superior a 43% na comparação com o ano anterior.

O volume de arrecadação mais elevado coube ao Inmetro, com R$ 541 milhões nos quatro anos avaliados, o que representa cerca de 32% do total arrecadado. Mantendo a tendência verificada em 2010, no extremo inferior aparecem três entidades com valores bem menores que as demais: a Antaq, a Ancine e a ANA, que arrecadaram R$ 1.212 mil, R$ 421 mil e R$ 63 mil, quantias que, somadas, correspondem a 0,1% do total arrecadado por todas as entidades. Note-se ainda que o ente com maior arrecadação alcançou um valor mais de 8.600 vezes superior ao da entidade com o menor recolhimento de multas.

Comparação entre os montantes das multas aplicadas e da arrecadação efetivada

Na tabela seguinte apresenta-se percentual do montante arrecadado em relação ao valor somado das multas aplicadas, para cada entidade, anualmente.

Comparação entre os montantes de multa arrecadados e os valores aplicados – 2008 a 2011

Entidade	2008	2009	2010	2011	Total
INMETRO	103,5%	81,4%	85,2%	89,6%	**88,7%**
ANA	86,4%	87,6%	100,9%	64,3%	**73,6%**
ANAC	17,6%	36,0%	48,4%	55,0%	**45,3%**
ANVISA	33,2%	32,1%	61,1%	29,5%	**33,1%**
ANTAQ	71,4%	47,5%	57,2%	10,3%	**22,2%**
ANTT	8,6%	9,4%	9,4%	27,7%	**19,5%**
SUSEP	47,0%	47,9%	24,1%	9,8%	**19,0%**
ANP	13,9%	17,2%	15,6%	13,4%	**14,8%**
ANEEL	26,6%	16,1%	2,8%	9,4%	**10,8%**
BACEN	5,7%	6,6%	27,2%	46,1%	**8,7%**
TCU	7,1%	12,7%	6,7%	13,6%	**8,3%**
ANATEL	11,4%	2,0%	4,5%	9,4%	**4,9%**
CADE	56,3%	12,9%	1,0%	29,7%	**4,9%**
ANCINE	1,5%	0,6%	2,7%	8,2%	**2,7%**
ANS	1,8%	1,8%	3,9%	1,3%	**2,4%**
CVM	0,3%	4,9%	9,3%	17,6%	**1,5%**
IBAMA	0,2%	0,4%	0,5%	1,8%	**0,7%**
Acumulado	**5,1%**	**4,3%**	**4,7%**	**10,4%**	**5,7%**

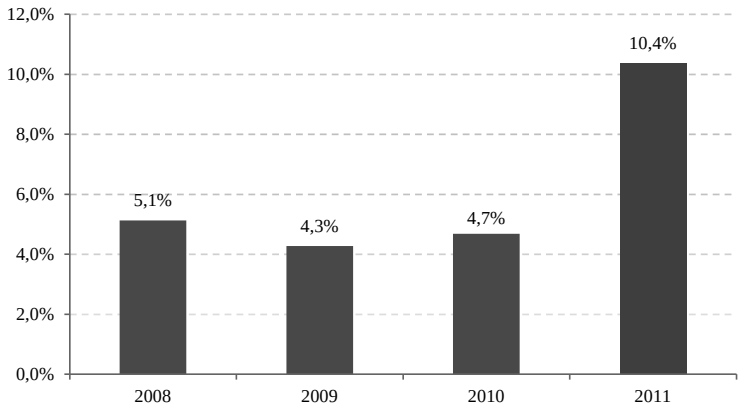
Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Embora haja exceções no decorrer do período ou em anos específicos, no geral a situação não é satisfatória, já que, das dezessete entidades, quinze arrecadaram menos de 50% do montante aplicado, sendo que doze ficaram abaixo de 20%. Como se vê, o maior percentual de arrecadação de multas coube ao Inmetro, com 88,7%, o que é especialmente relevante quando se considera que a entidade se destaca também pela grande quantidade de multas aplicadas no período, no total de 322.382, e pelo expressivo valor recolhido, que alcançou R$ 541 milhões. Por sua vez, a ANA, com o segundo maior percentual de recebimento de multas, aplicou apenas 55 penalidades pecuniárias e arrecadou R$ 63 mil reais no período.

A propósito do Inmetro, é importante registrar que utiliza sistema de tecnologia da informação desenvolvido pela própria entidade para controlar créditos, emissão de guias de recolhimento da União (GRU), pagamentos e inadimplências, por meio do qual procede à recobrança periódica dos créditos inadimplidos. Além disso, no âmbito da autarquia tem sido realizado o protesto extrajudicial dos títulos executivos, evitando execuções fiscais, que em geral são mais demoradas, e alcançando elevados níveis de quitação dos títulos protestados.

Em relação ao conjunto das entidades, o valor médio para o período, de 5,7 %, demonstra o ainda reduzido percentual da arrecadação efetivada, em comparação com o montante financeiro das multas aplicadas. De todo modo, apesar da persistência do problema, deve-se ressaltar a elevação do percentual ocorrida em 2011, conforme ilustra o gráfico a seguir, que traz a evolução dos percentuais totais de arrecadação nos quatro anos da série em estudo.

Evolução da relação percentual entre os montantes arrecadado e aplicado de multas – 2008 a 2011



Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Observa-se que o percentual de arrecadação superou o patamar de 10% pela primeira vez nos levantamentos do TCU, em séries que se iniciam em 2005. Embora o índice seja ainda reduzido, representa melhora importante no desempenho do conjunto dos órgãos e entidades, com destaque para ANTT, Cade, Bacen e CVM, que apresentaram as maiores elevações em relação às próprias médias nos três anos anteriores.

Quantidade de inscrições no Cadin

Conforme estabelece a Lei 10.522/2002, no seu art. 2º, § 1º, cabe aos órgãos e entidades proceder, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), de pessoas físicas ou jurídicas com obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com a administração pública federal, direta e indireta.

A próxima tabela traz os dados relativos às inscrições realizadas no Cadin pelos órgãos e entidades de regulação e fiscalização, por inadimplência referente a multas.

Série histórica da quantidade de inscrições no Cadin – 2008 a 2011

Unidades

Entidade	2008	2009	2010	2011	Total
INMETRO	7.342	8.688	6.814	8.958	31.802
ANP	1.808	3.035	8.128	5.757	18.728
ANATEL	2.292	1.221	298	472	4.283
IBAMA	2.065	465	10	12	2.552
ANTT	ni	ni	ni	1.697	1.697
ANVISA	213	469	332	160	1.174
BACEN	329	368	179	164	1.040
CVM	203	353	48	14	618
ANS	17	35	191	194	437
ANAC	0	43	87	223	353
SUSEP	37	19	4	11	71
CADE	50	15	4	ni	69
ANEEL	16	31	15	5	67
ANCINE	0	13	6	18	37
ANTAQ	0	3	4	4	11
ANA	0	1	0	2	3
TCU	*	*	*	*	*
Acumulado	**14.372**	**14.759**	**16.120**	**17.691**	**62.942**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

(ni: não informado).

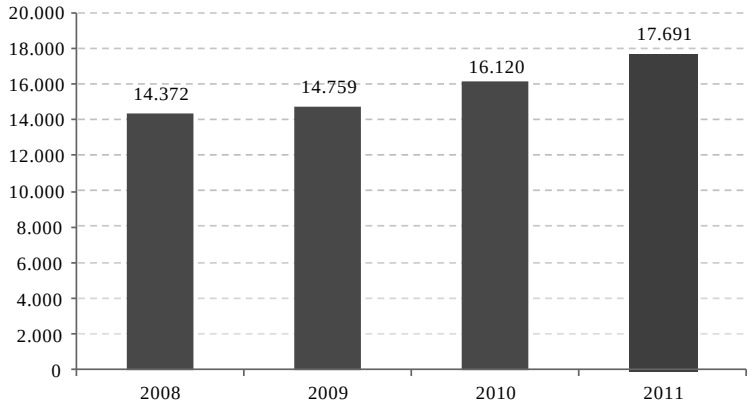
* A inscrição de débitos no Cadin relativos às multas aplicadas pelo TCU compete, atualmente, à STN, consoante Decisão Normativa TCU 52/2003. Contudo, as inscrições não foram feitas nos exercícios analisados, conforme detalhado neste trabalho.

Os dados mostram que a maioria dos órgãos e entidades inscreveu pequena quantidade de devedores no Cadin no período citado, sendo que sete deles inscreveram menos de cem devedores. A quantidade média de inscrições no período é de cerca de 3.702 devedores por entidade, o que corresponde a 926 inscrições, por entidade, em cada ano. Trata-se de valor ainda muito reduzido, ante a média anual de 14.623 multas aplicadas no período e o pequeno percentual de arrecadação – de apenas 5,7% - em relação ao valor das multas.

O gráfico a seguir ilustra a evolução do número total de inscrições no Cadin devido ao não pagamento de multas, ano a ano.

Série histórica da quantidade de inscrições no Cadin – 2008 a 2011

Unidades



iv)

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

Constata-se tendência de crescimento em todos os anos da série, chegando-se a uma elevação global de 23% na quantidade de inscrições no Cadin informadas ao TCU no período de 2008 a 2011.

Entretanto, os indicadores têm grande variação entre as entidades. Os números relativos aos dois entes que mais realizaram inscrições – Inmetro e ANP – correspondem a 80% do total. Por outro lado, o Ibama, justamente a autarquia que detém o maior volume de recursos não arrecadados de multas e que aplicou mais de 36 mil penalidades pecuniárias nos dois últimos exercícios, efetuou apenas 10 e 12 registros em 2010 e 2011, respectivamente.

A questão requer atenção especial dos órgãos e entidades de fiscalização, já que o Cadin é um dos poucos mecanismos administrativos com força coercitiva para estimular o pagamento dos débitos, de forma que sua não utilização pode implicar a redução da eficácia na arrecadação das multas.

Outro ponto a considerar refere-se à inexistência de débitos inscritos no Cadin relativos às multas aplicadas pelo TCU, cuja inscrição é de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, consoante a Decisão Normativa TCU 52/2003. Conforme informado pela STN, não vinham sendo operacionalizadas as inscrições, as baixas e as suspensões no Cadin dos débitos decorrentes de multas aplicadas nos julgamentos do TCU. A questão integrou o escopo do TC 022.631/2009-0 e levou a tratativas envolvendo o TCU, a STN e a Advocacia-Geral da União, no sentido de dirimir divergências para que se possa proceder às inscrições do estoque de inadimplentes referente ao período de 2005 a 2010, assim como estabelecer uma sistemática a ser adotada a partir do último exercício.

Em decorrência, foi prolatado o Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, com determinações: à STN, para a inscrição do estoque de inadimplentes pendente; e ao Ministério da Fazenda, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Banco Central, com vistas à informação periódica ao TCU sobre o andamento dos trabalhos de aperfeiçoamento do Cadin e do sistema informatizado utilizado para sua operacionalização.

Execução fiscal dos débitos relativos a multas

Na tabela a seguir, apresenta-se a série histórica dos montantes associados às ações de execução fiscal, relativas às multas aplicadas pelos órgãos e entidades de regulação e fiscalização.

Série histórica do montante de débitos em execução judicial – 2008 a 2011

R$ mil

Entidade	2008	2009	2010	2011	Total
BACEN	254.871,30	117.187,42	96.876,77	102.143,18	**571.078,67**
CADE	92.797,09	3.831,16	182.046,88	8.618,82	**287.293,95**
ANP	44.956,04	76.715,99	100.249,09	21.440,00	**243.361,12**
TCU	50.305,01	24.586,36	17.889,99	11.638,09	**104.419,45**
INMETRO	11.916,64	13.356,53	29.994,18	40.917,38	**96.184,73**
ANEEL	26.210,77	26.515,57	8.250,98	0,00	**60.977,32**
SUSEP	4.636,56	46.676,31	171,84	1.331,18	**52.815,89**
IBAMA	28.615,06	2.848,17	5,51	62,40	**31.531,14**
ANATEL	7,06	0	0	28.209,30	**28.216,36**
ANAC	0	552,98	4.935,01	12.002,60	**17.490,59**
ANTT	1.713,08	922,89	1.849,41	3.010,14	**7.495,52**
ANVISA	318,86	391,55	1.440,46	617,12	**2.767,99**
ANTAQ	0	570,17	0	4,59	**574,76**
ANCINE	0	0	0	573,97	**573,97**
CVM	332,46	54,92	2,34	0,00	**389,72**
ANA	ni	ni	ni	40,03	**40,03**
ANS	ni	ni	ni	ni	ni
Acumulado	**516.679,93**	**314.210,02**	**443.712,46**	**230.608,80**	**1.505.211,21**

Fonte: Órgãos e entidades fiscalizados.

(ni: não informado).

Embora as variações individuais das entidades não obedeçam a um padrão nítido, o montante total de 2011 é 48% inferior ao de 2010, atingindo o menor valor da série analisada. Também aqui, os números preocupam, pois ocorrem simultaneamente à manutenção de baixos patamares para o percentual efetivamente arrecadado.

A análise da execução fiscal de multas não quitadas demanda informações adicionais, não incluídas no escopo deste trabalho. No entanto, faz-se desde já o registro dessas informações, para que possam ser levadas ao conhecimento dos órgãos e entidades responsáveis pela arrecadação não efetivada e para subsidiar possíveis novos trabalhos de fiscalização.

Ações de Controle

O tema da arrecadação decorrente de multas aplicadas pelas entidades federais de regulação e fiscalização passou a ser tratado pelo TCU a partir de 2009, não somente no relatório sobre as Contas de Governo, mas também em levantamento de auditoria (TC 022.631/2009-0). Como resultado do referido trabalho de fiscalização, foi prolatado o Acórdão 1.817/2010-TCU-Plenário, com uma série de determinações e recomendações às entidades que integraram o escopo do levantamento.

Ao final de 2011, procedeu-se ao monitoramento do cumprimento das deliberações do acórdão mencionado, em que se verificou a adoção de um relevante conjunto de providências pelas entidades de fiscalização, com vistas a eliminar estoques pendentes de inscrição no Cadin, dar celeridade a processos com risco de prescrição e aprimorar os próprios sistemas de cobrança.

Em decorrência desse monitoramento, foi prolatado o Acórdão 482/2012-TCU-Plenário, trazendo novas deliberações com o propósito de acompanhar de forma sistemática os resultados das ações. Assim, os órgãos e entidades de regulação e fiscalização deverão incluir, em seus relatórios anuais de gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016, seção específica sobre a arrecadação de multas sob sua responsabilidade, incluindo as seguintes informações:

- número absoluto e percentual de pessoas físicas ou jurídicas pendentes de inscrição no Cadin, sob sua responsabilidade, nos últimos dois exercícios;
- número absoluto e percentual de processos de cobrança de multas que, em virtude dos prazos legais, sofram maiores riscos de prescrição, nos últimos dois exercícios, bem como as providências adotadas para reduzir esse risco;
- quantidade de multas canceladas ou suspensas em instâncias administrativas, os valores associados a essas multas e os percentuais de cancelamento e suspensão em relação ao total de multas aplicadas anualmente, nos dois últimos exercícios;
- percentuais de recolhimento de multas (em valores e em número de multas recolhidas), nos últimos dois exercícios;
- medidas adotadas e resultados alcançados relativamente às questões descritas nos itens anteriores.

Além disso, o mencionado acórdão determinou que o relatório e o voto que o fundamentaram fossem utilizados pela Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal, para subsidiar o planejamento de fiscalizações a cargo das unidades técnicas do TCU, com relação às entidades que apresentaram: alto índice de cancelamentos ou suspensão de multas (Anac, Ancine, ANS, Anvisa, Bacen, CVM e Susep); e percentuais de arrecadação em relação às multas aplicadas inferior a 50% no período compreendido entre 2005 e 2009 (Anac, Ancine, Aneel, ANP, ANS, Antaq, ANTT, Bacen, Cade, CVM, Ibama e Susep).

Esse acompanhamento sistemático justifica-se, sobretudo, porque o reduzido percentual de arrecadação das multas aplicadas pelas entidades pode implicar a redução da efetividade da sua atuação. Afinal, se o objetivo da aplicação das multas é coibir a prática de atos que constituam infrações às normas de cada setor, é notório que tal resultado não será alcançado pela via sancionadora adotada. Ademais, a persistência da atual situação tem o potencial de causar um efeito lesivo permanente sobre o erário público, caso venha a ocorrer a prescrição dos débitos relativos às multas.

Deve-se ressaltar, finalmente, a elevação do percentual de arrecadação alcançado em 2011, na comparação com os anos anteriores. Ainda assim, continua necessária a adoção de providências céleres no sentido de estabelecer mecanismos apropriados para incrementar a capacidade de arrecadação de recursos provenientes de multas, nas instâncias administrativa e judiciária.

Por essa razão, faz-se necessária a realização das seguintes recomendações:

- ao Ibama, que verifique a existência de pendências de inscrição de devedores no Cadin e adote medidas urgentes para promover a inserção dos inadimplentes no referido cadastro;
- às entidades de regulação e fiscalização federais, que adotem medidas para priorizar a cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo no que se refere aos casos cuja prescrição seja iminente, com vistas a evitar prejuízos ao Tesouro Nacional;
- às entidades de regulação e fiscalização, em conjunto com a Procuradoria Geral Federal, que avaliem a adoção de medidas extrajudiciais para aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas.

Recomendações
i) às entidades de regulação e fiscalização federais que adotem medidas para priorizar a cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo no que se refere aos casos cuja prescrição seja iminente, com vistas a evitar prejuízos ao Tesouro Nacional;

ii) às entidades de regulação e fiscalização, em conjunto com a Procuradoria Geral Federal, que avaliem a adoção de medidas extrajudiciais para aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas;

iii) ao Ibama que verifique a existência de pendências de inscrição de devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e adote medidas urgentes para promover a inserção dos inadimplentes no referido cadastro.

3.3.3 Despesas

As despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2011, foram aprovadas pela Lei 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (LOA/2011), no montante de R$ 1,964 trilhão. Ao final do exercício de 2011, após a aprovação de créditos adicionais, a dotação autorizada alcançou o montante de R$ 2,014 trilhões. A despesa empenhada correspondeu a 81% do valor total autorizado.

A seguir, será analisada a execução orçamentária das despesas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, segregando-a, inicialmente, por esfera orçamentária e identificador de resultado primário. Os dispêndios referentes ao orçamento das empresas estatais são tratados no subtópico 3.3.6 deste relatório.

Execução orçamentária por esfera e identificador de resultado primário – 2011

R$ milhões

Esfera Orçamentária/ Indicador de Resultado Fiscal	LOA 2011	LOA + créditos	Despesas Empenhadas (A)	% Empenho	Valores Pagos (B)	% B/A	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados
Orçamento Fiscal	**1.444.525**	**1.473.522**	**1.142.907**	**78%**	**1.065.807**	**93%**	**3.001**	**74.100**
Primária Obrigatória	296.313	297.608	287.744	97%	268.694	93%	707	18.343
Primária Discricionária	84.739	91.162	64.360	71%	38.720	60%	1.983	23.657
Primária Discricionária - PAC	36.566	36.931	31.961	87%	8.860	28%	134	22.967
Financeira	1.026.907	1.047.821	758.842	72%	749.533	99%	178	9.132
Orçamento da Seguridade Social	**519.867**	**540.150**	**533.924**	**99%**	**508.263**	**95%**	**13.852**	**11.809**
Primária Obrigatória	495.521	514.530	511.779	99%	494.359	97%	13.565	3.856
Primária Discricionária	18.641	19.479	16.238	83%	10.970	68%	216	5.051
Primária Discricionária - PAC	3.316	3.509	3.412	97%	560	16%	1	2.852
Financeira	2.389	2.631	2.496	95%	2.374	95%	70	51
Total = Fiscal + Seguridade Social	**1.964.392**	**2.013.672**	**1.676.831**	**81%**	**1.574.070**	**94%**	**16.852**	**85.909**

Fonte: Siafi.

Do total autorizado, foram empenhados 81%. Deste montante, em 94% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos), sendo que as demais despesas resultaram na inscrição de restos a pagar processados (1%) e não processados (5%).

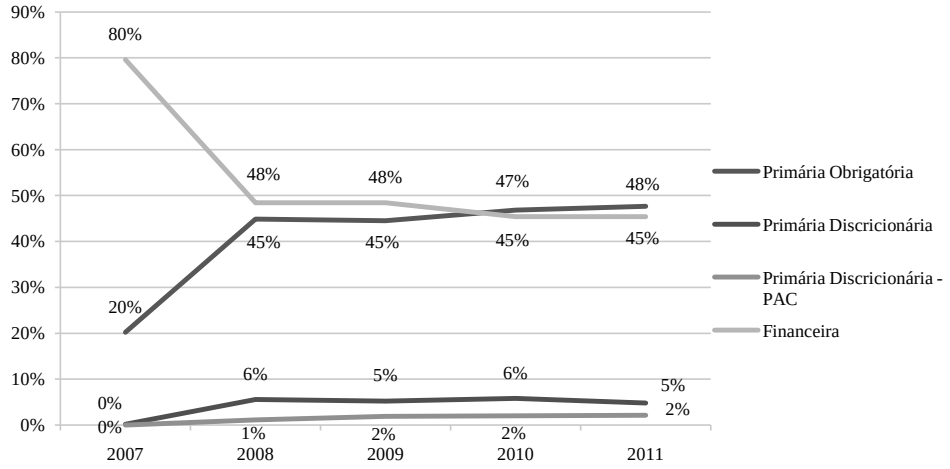
Não obstante, desconsiderando-se as despesas classificadas como primária obrigatória e financeira, o percentual de pagamento é de 51%. Como consequência, constata-se elevada inscrição em restos a pagar nessas despesas. Se a análise se limitar ao PAC, esse percentual cai ainda mais, chegando a 27%. O restante das despesas do Programa (73%), portanto, foi inscrito em restos a pagar.

Registre-se que, em 2011, paralelamente à execução do orçamento do exercício, foram pagos R$ 74 bilhões relativos a restos a pagar processados e não processados inscritos em exercícios anteriores, bem como cancelados outros R$ 16,6 bilhões.

A classificação por identificador de resultado primário tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO. Analisando o comportamento dos identificadores ao longo dos últimos cinco exercícios, observa-se queda na participação relativa das despesas financeiras e crescimento na participação das despesas primárias obrigatórias. Entre 2007 e 2011, a participação das despesas obrigatórias passou de 20% para 48%, enquanto que as despesas financeiras caíram de 80% para 45% no mesmo período.

As despesas primárias discricionárias relativas ao PAC saltaram de 0,2% em 2006 para 2% em 2010 e 2011. Até 2009, as despesas do PAC não eram classificadas inteiramente neste grupo, o que justifica o crescimento.

Participação dos identificadores de resultado primário no total de despesas empenhadas nos últimos cinco exercícios



Fonte: Siafi.

Nota: O identificador Primária Discricionária - PAC passou a ter essa denominação a partir de 2009, tendo em vista a Lei 12.053, de 9 de outubro de 2009, ter alterado a redação que inicialmente constava da LDO para aquele exercício. Até então, o identificador era denominado Primária Discricionária relativa ao PPI.

3.3.3.1Despesas por Função

A classificação funcional é composta de um rol de funções e subfunções (Portaria SOF 42/1999) e serve como agregador de gastos públicos por área de ação governamental. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO), a função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos ministérios. 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.

As despesas empenhadas por função, assim como seu percentual em relação à dotação orçamentária, nos exercícios de 2010 e 2011, estão dispostas adiante.

Despesas empenhadas por função – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Função	2010	Desp. Emp./ Dotação	2011	Desp. Emp./ Dotação	% 2011/2010
Encargos Especiais	830.802	74%	941.139	77%	13%
Previdência Social	326.551	100%	360.040	100%	10%
Saúde	61.874	96%	72.241	97%	17%
Educação	48.502	91%	58.454	93%	21%
Assistência Social	39.112	99%	45.571	99%	17%
Trabalho	31.449	99%	36.449	96%	16%
Defesa Nacional	32.282	94%	32.327	95%	0%
Judiciária	22.410	98%	22.520	98%	0%
Transporte	20.628	83%	19.169	80%	-7%
Administração	19.988	94%	19.155	90%	-4%
Agricultura	14.725	74%	15.851	78%	8%
Segurança Pública	9.728	89%	7.690	75%	-21%
Ciência e Tecnologia	7.545	93%	7.000	92%	-7%
Legislativa	5.661	95%	6.046	96%	7%
Essencial à Justiça	5.481	98%	5.810	97%	6%
Urbanismo	4.867	66%	4.276	58%	-12%
Organização Agraria	4.270	75%	4.239	82%	-1%
Gestão Ambiental	3.713	76%	3.751	73%	1%
Comercio e Serviços	3.844	67%	3.707	61%	-4%
Relações Exteriores	1.897	86%	1.924	87%	1%
Industria	1.804	65%	1.863	61%	3%
Saneamento	1.745	74%	1.653	93%	-5%
Cultura	1.385	63%	1.414	76%	2%
Direitos da Cidadania	1.831	81%	1.408	74%	-23%
Desporto e Lazer	1.036	50%	1.153	42%	11%
Comunicações	971	82%	846	61%	-13%
Energia	675	61%	626	65%	-7%
Habitação	175	56%	508	72%	190%
Total	**1.504.951**	**82%**	**1.676.831**	**84%**	**11%**

Fonte: Siafi.

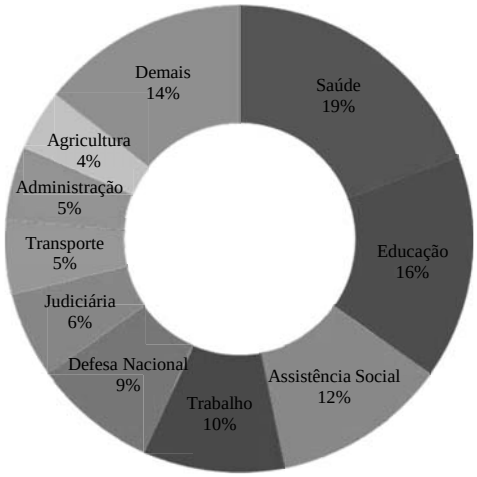
Como se depreende, as despesas empenhadas em 2011 tiveram incremento de 11% em relação ao exercício de 2010. As funções cujos gastos sofreram os maiores incrementos no período foram Habitação e Educação, respectivamente. Na primeira, cujo aumento foi da ordem de 190%, a variação é em grande parte explicada pelo empenho de R$ 388 milhões na ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, na área de infraestrutura urbana. A ação é executada por meio de descentralização para os entes subnacionais e compreende obras e serviços de melhoria e produção habitacional, saneamento básico, infraestrutura e recuperação ambiental; construção de equipamentos comunitários; implantação e parcelamento de glebas; e desenvolvimento de trabalho social e comunitário.

Por outro lado, em algumas funções os valores empenhados foram menores em 2011 do que em 2010. No caso da função Segurança Pública, uma das mais relevantes em termos orçamentários, a redução foi de 21%. A queda está mais relacionada às ações dentro da subfunção Defesa Civil relacionadas ao socorro a pessoas e regiões atingidas por desastres. Uma análise mais detalhada das despesas dessa função é feita no Capítulo 4 deste relatório.

As funções Previdência Social e Encargos Especiais, que agregam as despesas associadas aos encargos da dívida pública e às transferências constitucionais e legais, representam, juntas, 78% do total das despesas empenhadas em 2011. Num segundo grupo, em termos de volume de recursos,

destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Transporte, Administração e Agricultura. Desconsiderando as despesas com Encargos Especiais e Previdência Social, pode-se obter o seguinte quadro, que reflete a participação relativa das despesas empenhadas em cada função em relação ao total:

Despesas por função: Principais funções em termos de volume de recursos – 2011

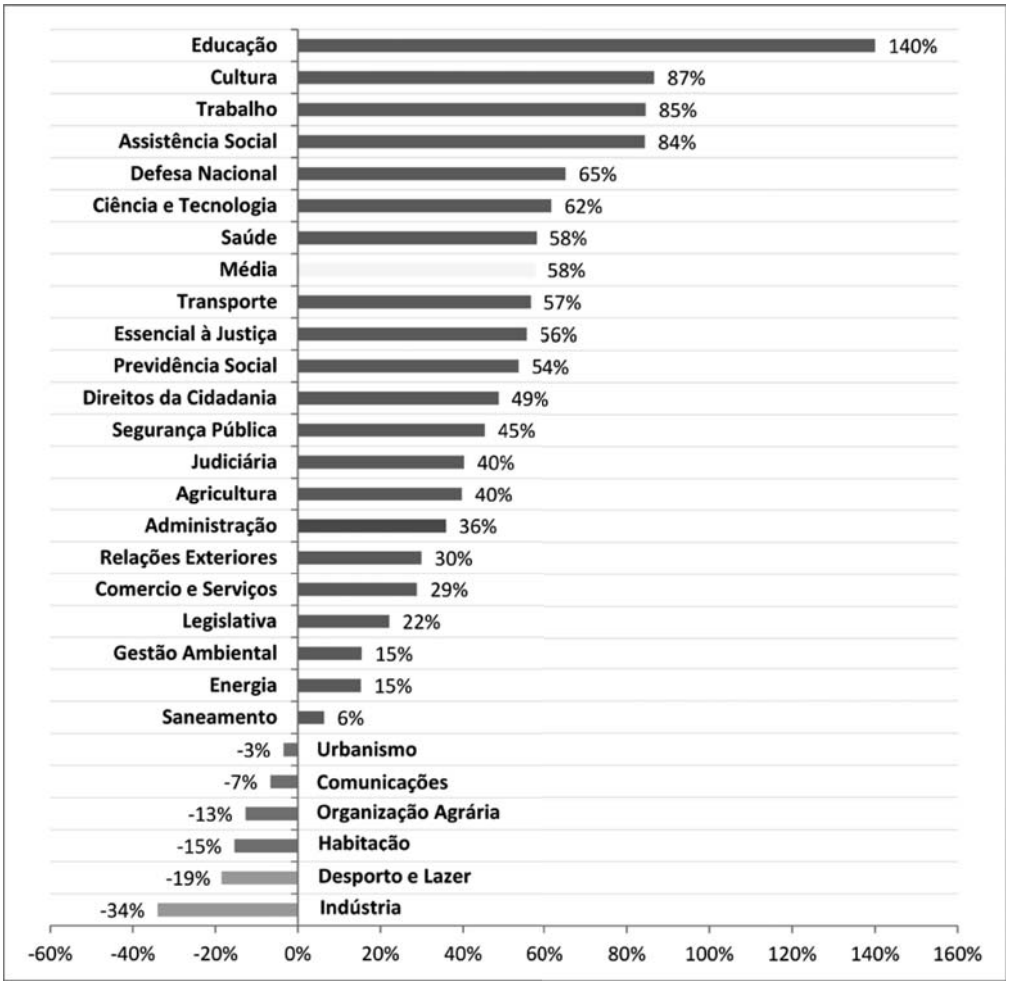


Fonte: Siafi.
Nota: Excluídas as funções Encargos Especiais e Previdência Social

Em complemento à análise acima, que mostrou o comportamento das funções em 2011 relativamente ao exercício de 2010, bem como a participação relativa das principais funções, o quadro a seguir expande a série histórica e compara o crescimento percentual dos valores empenhados nas diversas funções nos últimos cinco exercícios em relação ao crescimento percentual do total das despesas no mesmo período.

Em razão de sua especificidade, não foi considerada no gráfico a função Encargos Especiais. Vale registrar, no entanto, que para esta função o crescimento percentual dos valores empenhados entre 2007 e 2011 foi de 24%.

Despesas por função: Crescimento percentual das despesas empenhadas entre 2007 e 2011



Fonte: Siafi.

Nota: Excluída a função Encargos Especiais.

Na média, o volume de despesas empenhadas nas funções consideradas no gráfico cresceu 58% no período. Dentre aquelas que mais aumentaram estão algumas das principais funções, em termos de valor, como Educação (140%), Trabalho (85%) e Assistência Social (84%). Por outra parte, os valores empenhados em outras funções materialmente relevantes, como Transporte (57%) e Previdência Social (54%) cresceram pouco menos que a média no período em análise.

Seis funções, no entanto, tiveram crescimento negativo no período: Indústria (-34%), Desporto e Lazer (-19%), Habitação (-15%), Organização Agrária (-13%), Comunicações (-7%) e Urbanismo (-3%). O tópico 4.3 deste relatório apresenta de forma detalhada o comportamento das despesas em cada função, utilizando como parâmetro os valores referentes à liquidação.

3.3.3.2Despesas 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.

Neste ponto, cumpre destacar que o critério adotado neste relatório considera a execução dos créditos orçamentários consignados ao órgão, ainda que executados por unidades de outros órgãos por meio de descentralização de créditos.

De forma exemplificativa, estão sendo considerados no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome os créditos descentralizados por este ao Ministério da Previdência Social para pagamento do Benefício de Prestação Continuada. Por outro lado, não estão sendo computados na Justiça Federal os créditos transferidos por outros órgãos para pagamento de sentenças judiciais.

Feitas essas ponderações, a tabela a seguir traz a evolução das despesas por órgão superior nos anos de 2010 e 2011.

Despesas empenhadas por órgão superior – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Órgão Superior	2010	% Total	2011	% Total	% 2011/2010
Câmara dos Deputados	3.537	0,2%	4.059	0,2%	14,8%
Senado Federal	3.015	0,2%	3.267	0,2%	8,4%
Tribunal de Contas da União	1.327	0,1%	1.347	0,1%	1,5%
Poder Legislativo	**7.878**	**0,5%**	**8.673**	**0,5%**	**10,1%**
Justiça do Trabalho	12.027	0,8%	12.631	0,8%	5,0%
Justiça Federal	6.732	0,4%	6.958	0,4%	3,4%
Justiça Eleitoral	5.067	0,3%	4.466	0,3%	-11,9%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	1.579	0,1%	1.695	0,1%	7,4%
Superior Tribunal de Justiça	879	0,1%	936	0,1%	6,5%
Supremo Tribunal Federal	477	0,0%	450	0,0%	-5,7%
Justiça Militar	341	0,0%	359	0,0%	5,4%
Conselho Nacional de Justiça	149	0,0%	151	0,0%	1,6%
Poder Judiciário	**27.251**	**1,8%**	**27.647**	**1,6%**	**1,5%**
Ministério da Fazenda	790.232	52,5%	889.389	53,0%	-19,0%
Ministério da Previdência Social	267.566	17,8%	295.169	17,6%	12,8%
Ministério da Saúde	67.339	4,5%	78.561	4,7%	5,8%
Ministério da Educação	62.460	4,2%	74.422	4,4%	3,0%
Ministério da Defesa	59.890	4,0%	61.950	3,7%	4,1%
Ministério do Trabalho e Emprego	46.781	3,1%	54.002	3,2%	-6,7%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	39.411	2,6%	45.917	2,7%	12,5%
Ministério dos Transportes	21.564	1,4%	20.993	1,3%	19,2%
Ministério de Minas e Energia	17.514	1,2%	20.285	1,2%	1,1%
Ministério das Cidades	13.141	0,9%	17.277	1,0%	-1,0%
Ministério da Integração Nacional	16.857	1,1%	16.135	1,0%	15,8%
Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	10.789	0,7%	11.413	0,7%	10,3%
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	9.816	0,7%	10.219	0,6%	1,9%
Ministério da Justiça	9.750	0,6%	9.654	0,6%	16,7%
Ministério da Ciência e Tecnologia	7.869	0,5%	7.340	0,4%	15,4%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.904	0,3%	4.873	0,3%	-2,6%
Presidência da Republica	5.410	0,4%	4.380	0,3%	-4,5%
Ministério do Meio Ambiente	1.968	0,1%	2.464	0,1%	13,2%
Advocacia-Geral da União	2.328	0,2%	2.398	0,1%	25,2%

Ministério das Relações Exteriores	2.136	0,1%	2.177	0,1%	-0,6%
Ministério das Comunicações	1.889	0,1%	1.804	0,1%	13,6%
Ministério da Cultura	1.501	0,1%	1.699	0,1%	3,4%
Ministério do Turismo	2.391	0,2%	1.331	0,1%	-4,3%
Ministério do Esporte	1.141	0,1%	1.296	0,1%	-44,3%
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	1.281	0,1%	1.295	0,1%	16,5%
Ministério da Pesca e Aquicultuta	316	0,0%	206	0,0%	31,5%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	6	0,0%	7	0,0%	-34,6%
Poder Executivo	**1.466.249**	**97,4%**	**1.636.655**	**97,6%**	**11,6%**
Ministério Publico da União	3.544	0,2%	3.811	0,2%	7,5%
Conselho Nacional do Ministério Público	28	0,0%	46	0,0%	60,6%
Total Geral	**1.504.951**	**100,0%**	**1.676.831**	**100,0%**	**11,4%**

Fonte: Siafi.

Nota: A tabela tem por parâmetro a execução dos créditos orçamentários consignados ao Órgão, ainda que executados por outro por meio de descentralização de créditos orçamentários.

Das despesas empenhadas no exercício de 2011, 97,6% referem-se ao Poder Executivo; 1,6%, ao Poder Judiciário; 0,5% ao Poder Legislativo e 0,2% ao Ministério Público.

Ressalte-se o elevado montante de despesas dos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social, que respondem por 71% das despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. As despesas desses órgãos guardam relação com as funções Encargos Especiais e Previdência Social e, portanto, representam 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 o Ministério da Pesca e Aquicultura (31%) e Advocacia-Geral da União (25%). Por outro lado, alguns órgãos tiveram redução no volume de despesas empenhadas, em especial o Ministério do Esporte (-44%) e a Vice-Presidência da República (-35%).

3.3.3.3Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa

As despesas empenhadas nos exercícios de 2010 e 2011, relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, segundo as respectivas naturezas e grupos de despesa, estão apresentadas a seguir.

Despesas empenhadas por natureza e grupo de despesa – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Cód.	Grupo de Despesa	2010	% Total	2011	% Total	% 2011/2010
1	Pessoal e Encargos Sociais	183.278	12	197.481	12	7,7%
2	Juros e Encargos da Dívida	122.422	8	131.122	8	7,1%
3	Outras Despesas Correntes	595.597	40	681.077	41	14,4%
Subtotal Despesas Correntes		**901.297**	**60**	**1.009.681**	**60**	**12,0%**
4	Investimentos	53.364	4	48.434	3	-9,2%
5	Inversões Financeiras	36.249	2	41.377	2	14,1%
6	Amortização/Refinanciam. da Dívida	514.041	34	577.339	34	12,3%
Subtotal Despesas Capital		**603.654**	**40**	**667.151**	**40**	**10,5%**
Total Geral		**1.504.951**	**100**	**1.676.831**	**100**	**11,4%**

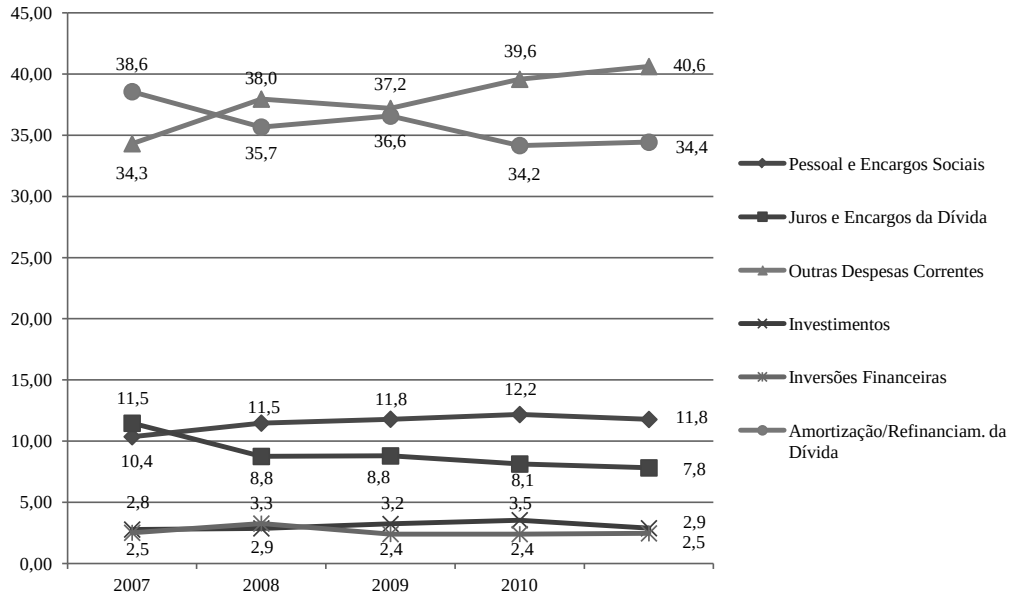
Fonte: Siafi.

Conforme se depreende, o grupo Outras Despesas Correntes (ODC) foi o que teve maior incremento em relação a 2009 (14,4%). Este grupo compreende todas as despesas correntes que não dizem respeito a pessoal e encargos sociais ou ao pagamento de juros.

Em sentido oposto, as despesas com Investimentos sofreram redução de 9,2% em 2011. As despesas correntes respondem por 60% do Orçamento da União, sendo que somente ODC equivale a 41% do total. Pelo lado das despesas de capital, os outros 40% do Orçamento atualmente se concentram basicamente no grupo Amortização/Refinanciamento da Dívida (34%).

Em adição, o gráfico a seguir revela os percentuais de participação de cada grupo no total das despesas da União, ampliando o intervalo temporal para cinco anos.

Participação dos grupos de despesa no total de despesas empenhadas nos últimos cinco exercícios



Fonte: Siafi.

Nota-se a tendência de crescimento, ao longo dos últimos cinco exercícios, do grupo ODC como participação no total das despesas orçamentárias, de 34% em 2007 para 41% em 2011. Embora em menor escala, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais e Investimentos também aumentaram sua participação durante toda a série.

Em trajetória oposta, as despesas tipicamente financeiras, como Amortização/Refinanciamento da Dívida e Juros e Encargos da Dívida, que representavam juntas, em 2007, cerca de 50% do Orçamento da União, em 2011 somaram 42%. Esses grupos compõem a função Encargos Especiais e serão mais bem abordados no item 4.3.22 deste Relatório.

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

Despesas com Pessoal

A discriminação dos gastos com pessoal por elemento de despesa, nos exercícios de 2010 e 2011, está demonstrada abaixo.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais, por elemento de despesa – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2010	% Total	2011	% Total	% 2011/2010
11	Vencimentos e Vantag. Fixas - Pessoal Civil	68.758	37,5	73.830	37,4	7%
01	Aposentadorias e Reformas	46.496	25,4	50.660	25,7	9%
03	Pensões	26.889	14,7	28.481	14,4	6%
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pes. Militar	14.987	8,2	16.148	8,2	8%
13	Obrigações Patronais	14.052	7,7	15.028	7,6	7%
91	Sentenças Judiciais	6.061	3,3	7.317	3,7	21%
92	Despesas de Exercícios Anteriores	2.419	1,3	2.180	1,1	-10%
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	1.222	0,7	1.383	0,7	13%
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	905	0,5	847	0,4	-6%
04	Contratação por Tempo Determinado	560	0,3	548	0,3	-2%
96	Ressarcimento de Desp. Pessoal Requisitado	446	0,2	474	0,2	6%
07	Contrib. a Entidades Fechadas de Previdência	172	0,1	186	0,1	8%
08	Outros Benefícios Assistenciais	142	0,1	171	0,1	20%
94	Indenizações Trabalhistas	64	0,0	114	0,1	78%
67	Depósitos Compulsórios	59	0,0	72	0,0	23%
41	Contribuições	42	0,0	41	0,0	-2%
09	Salário-Família	1	0,0	1	0,0	-35%
34	Out. Desp. Pes. Dec. de Contr. Terceirização	2	0,0	0	0,0	-100%
Total		**183.278**	**100,0**	**197.481**	**100,0**	**8%**

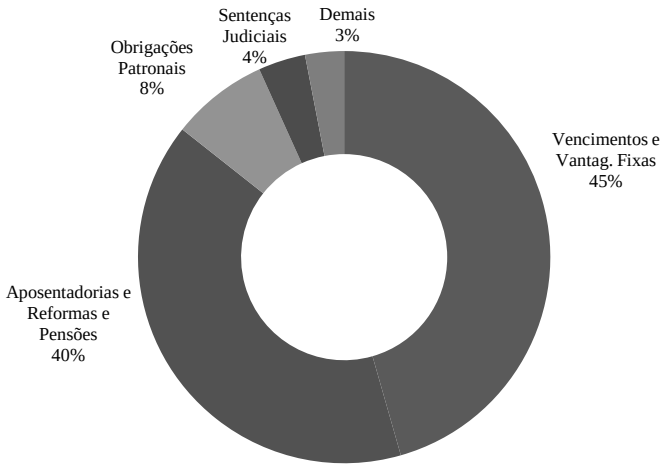
Fonte: Siafi.

No total, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais cresceram 8% em relação ao ano anterior. Em termos percentuais, chama atenção a redução das despesas do elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, que foi nula dentro do grupo Pessoal e Encargos Sociais. Tais despesas dizem respeito à mão de obra constante dos contratos de terceirização em substituição a servidores e empregados públicos, e que, de acordo com o art. 18, § 1º, da LRF, devem ser contabilizadas para fins de apuração das despesas com pessoal.

A esse respeito, cumpre consignar a Portaria Conjunta STN/SOF 1/2010, que alterou a Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, para então considerar que as despesas do elemento Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização não mais devem ser classificadas no grupo Pessoal e Encargos Sociais, e sim em Outras Despesas Correntes. Vale reforçar que isso não quer dizer que tais despesas não devam ser contabilizadas entras as de pessoal para fins de aplicação do limite imposto pela LRF.

As despesas classificadas no grupo “Pessoal e Encargos Sociais” são compostas, em sua maior parte, de despesas relativas a vencimentos e vantagens fixas, aposentadorias, reformas e pensões, como demonstra o gráfico a seguir.

Despesas de Pessoal e Encargos Sociais – Composição em 2011



Fonte: Siafi.

A distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais entre os Poderes e órgãos superiores da Administração Pública Federal nos exercícios de 2010 e 2011 está apresentada a seguir.

Despesas empenhadas – Pessoal e Encargos Sociais por órgão – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Órgão	2010	% Total	2011	% Total	% 2011/2010
Câmara dos Deputados	2.893	1,6	3.344	1,7	16%
Senado Federal	2.544	1,4	2.828	1,4	11%
Tribunal de Contas da União	1.151	0,6	1.165	0,6	1%
Subtotal Poder Legislativo	**6.588**	**3,6**	**7.336**	**3,7**	**11%**
Justiça do Trabalho	10.719	5,8	11.060	5,6	3%
Justiça Federal	5.411	3,0	5.538	2,8	2%
Justiça Eleitoral	3.355	1,8	3.096	1,6	-8%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.329	0,7	1.408	0,7	6%
Superior Tribunal de Justiça	694	0,4	717	0,4	3%
Justiça Militar	296	0,2	303	0,2	2%
Supremo Tribunal Federal	316	0,2	294	0,1	-7%
Conselho Nacional de Justiça	19	0,0	20	0,0	4%
Subtotal Poder Judiciário	**22.139**	**12,1**	**22.435**	**11,4**	**1%**
Ministério da Defesa	43.861	23,9	46.522	23,6	6%
Ministério da Educação	24.934	13,6	27.910	14,1	12%
Ministério da Fazenda	24.073	13,1	26.210	13,3	9%
Ministério da Saúde	12.847	7,0	14.446	7,3	12%
Ministério da Previdência Social	10.364	5,7	10.299	5,2	-1%
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	6.507	3,6	8.203	4,2	26%
Ministério da Justiça	6.383	3,5	6.657	3,4	4%
Minist. da Agricul., Pec. e Abastecimento	4.364	2,4	4.885	2,5	12%
Ministério dos Transportes	3.151	1,7	3.504	1,8	11%
Ministério do Trabalho e Emprego	2.335	1,3	2.465	1,2	6%
Advocacia-Geral da União	2.053	1,1	2.124	1,1	3%
Presidência da Republica	1.776	1,0	1.920	1,0	8%
Ministério da Ciência e Tecnologia	1.685	0,9	1.753	0,9	4%

Ministério das Comunicações	1.221	0,7	1.276	0,6	4%
Ministério do Meio Ambiente	1.190	0,6	1.262	0,6	6%
Ministério das Relações Exteriores	1.007	0,5	1.138	0,6	13%
Ministério da Integração Nacional	901	0,5	968	0,5	7%
Ministério de Minas e Energia	770	0,4	875	0,4	14%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	875	0,5	869	0,4	-1%
Minist. do Desenv., Ind.e Comercio	478	0,3	489	0,2	2%
Ministério das Cidades	381	0,2	460	0,2	21%
Ministério da Cultura	370	0,2	408	0,2	10%
Ministério do Turismo	57	0,0	56	0,0	-2%
Min. Desenvolv. Social e Combate à Fome	46	0,0	46	0,0	1%
Ministério da Pesca e Aquicultuta	27	0,0	32	0,0	18%
Ministério do Esporte	23	0,0	31	0,0	33%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	4	0,0	4	0,0	5%
Subtotal Poder Executivo	**151.680**	**82,8**	**164.812**	**83,5**	**9%**
Ministério Público da União	2.855	1,6	2.879	1,5	1%
Conselho Nacional do Ministério Público	16	0,0	20	0,0	26%
Total Geral	**183.278**	**100,0**	**197.482**	**100,0**	**8%**

Fonte: Siafi.

O Poder Executivo foi responsável por quase 83% dos gastos com pessoal em 2011. O Ministério da Defesa responde por 24% das despesas com pessoal da União. Outras parcelas expressivas, os Ministérios da Educação e da Fazenda representaram, respectivamente, 14% e 13% do total do exercício.

Comparando com os valores de 2010, os órgãos que apresentaram maior aumento foram Ministério do Esporte (33%), Ministério do Planejamento (26%), Ministério das Cidades (21%). Particularmente em relação ao Ministério do Esporte, o aumento se deve à criação da Autoridade Pública Olímpica, consórcio público interfederativo criado em função dos Jogos Olímpicos de 2016.

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 (juros, encargos e amortização/refinanciamento da dívida). 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 2010 e 2011 encontra-se consolidada no quadro a seguir.

Outras despesas correntes por elemento de despesa – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Cód.	Elemento de Despesa	2010	% Total	2011	% Total	% 2011/2010
01	Aposentadorias e reformas	163.799	27,5	182.716	26,8	12%
81	Distribuição de receitas	138.192	23,2	162.259	23,8	17%
03	Pensões	61.932	10,4	68.699	10,1	11%
41	Contribuições	58.333	9,8	64.616	9,5	11%
10	Outros benefícios de natureza social	29.204	4,9	34.173	5,0	17%
39	Outros serv. de terceiros - pessoa jurídica	23.735	4,0	25.479	3,7	7%
06	Beneficio mensal ao deficiente e ao idoso	22.233	3,7	25.114	3,7	13%
45	Equalização de preços	13.406	2,3	23.744	3,5	77%

05	Outros benefícios previdenciários	20.785	3,5	22.784	3,3	10%
48	Outros auxílios financeiros a pessoa física	15.863	2,7	18.377	2,7	16%
30	Material de consumo	9.598	1,6	11.381	1,7	19%
91	Sentenças judiciais	9.441	1,6	9.504	1,4	1%
93	Indenizações e restituições	6.508	1,1	7.587	1,1	17%
37	Locação de mão-de-obra	3.896	0,7	4.576	0,7	17%
92	Despesas de exercícios anteriores	3.343	0,6	4.385	0,6	31%
18	Auxilio financeiro a estudantes	2.551	0,4	3.520	0,5	38%
46	Auxílio-alimentação	3.159	0,5	3.262	0,5	3%
32	Material de distribuição gratuita	1.497	0,3	1.867	0,3	25%
36	Outros serviços de terceiros - pessoa física	1.664	0,3	1.612	0,2	-3%
49	Auxílio-transporte	721	0,1	756	0,1	5%
14	Diárias - pessoal civil	1.051	0,2	683	0,1	-35%
33	Passagens e despesas com locomoção	1.093	0,2	654	0,1	-40%
20	Auxilio financeiro a pesquisadores	733	0,1	643	0,1	-12%
43	Subvenções sociais	198	0,0	509	0,1	157%
04	Contratação por tempo determinado	1.196	0,2	496	0,1	-59%
47	Obrigações tributárias e contributivas	418	0,1	463	0,1	11%
34	Outras desp. pessoal dec. de cont. de terceirização	93	0,0	310	0,0	234%
35	Serviços de consultoria	256	0,0	307	0,0	20%
08	Outros benefícios assistenciais	268	0,0	282	0,0	5%
15	Diárias - pessoal militar	221	0,0	138	0,0	-38%
31	Premiações cult., art., cient., desp. e outr.	148	0,0	123	0,0	-17%
19	Auxílio-fardamento	33	0,0	25	0,0	-25%
67	Depósitos compulsórios	10	0,0	21	0,0	102%
95	Indenização p/execução trab. de campo	11	0,0	11	0,0	0%
29	Distribuição de Resultado de Empresas Estatais Dependentes	0	0,0	3	0,0	0%
28	Remun. de Cotas de Fundos Autárquicos	8	0,0	0	0,0	-100%
38	Arrendamento mercantil	0	0,0	0	0,0	-100%
Total		**595.597**	**100,0**	**681.076**	**100,0**	**14%**

Fonte: Siafi.

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 14% no período. 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 quase metade da despesa. No elemento outros auxílios financeiros a pessoa física, 2,7% do total, estão as despesas com o Programa Bolsa-Família.

É também significativa a participação no grupo das repartições de receitas tributárias (81 – Distribuição de Receitas), 24% do total, além das despesas com Contribuições (9,5%). As contribuições referem-se a transferências de recursos do Orçamento da União a entidades privadas sem fins lucrativos, para aplicação em despesas correntes ou de capital, segundo conste de lei autorizativa específica.

Algumas despesas tiveram aumento muito superior à média do exercício, como Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (234%) e Subvenções Sociais (102%). A

primeira, como exposto na análise das despesas de pessoal, se justifica pelo fato de a despesa ter sido toda contabilizada em outros exercícios como Despesas com Pessoal em outras despesas correntes. Já a despesa com subvenções sociais representam transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação. Junto com os auxílios e contribuições, as subvenções sociais são tipos de transferências voluntárias e serão analisadas em tópico específico neste capítulo.

Terceirização na Administração Pública

A tabela seguinte demonstra a despesa empenhada com o pagamento de serviços terceirizados, por órgão superior, conforme metodologia que vem sendo utilizada no Relatório das Contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União. Por meio da referida metodologia, são contabilizados apenas as despesas associadas aos subelementos mais diretamente associados à terceirização no âmbito dos elementos: 36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física e 39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, 35 – Serviços de Consultoria, 37 – Locação de mão-de-obra. A identificação de tais subelementos é realizada na tabela "Despesa com Terceirização por Natureza de Despesa Detalhada – exercícios de 2010 e 2011".

Despesa com terceirização por órgão superior – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Órgão	Terceirização 2010 (A)	Terceirização 2011 (B)	% B/A	Despesa de Pessoal 2011 (C)	% B/C
Câmara dos Deputados	149	159	6%	3.344	5%
Senado Federal	99	110	11%	2.828	4%
Tribunal de Contas da União	47	60	28%	1.165	5%
Subtotal Poder Legislativo	**295**	**329**	**11%**	**7.336**	**4%**
Justiça Federal	378	452	19%	5.538	8%
Justiça do Trabalho	284	360	27%	11.060	3%
Justiça Eleitoral	324	291	-10%	3.096	9%
Superior Tribunal de Justiça	71	85	19%	717	12%
Supremo Tribunal Federal	82	84	3%	294	29%
Justiçado Distrito Federal e dos Territórios	72	83	16%	1.408	6%
Conselho Nacional de Justiça	29	32	9%	20	164%
Justiça Militar	11	16	41%	303	5%
Subtotal Poder Judiciário	**1.250**	**1.403**	**12%**	**22.435**	**6%**
Ministério da Educação	2.345	2.856	22%	27.910	10%
Ministério da Saúde	2.178	2.517	16%	14.446	17%
Ministério da Defesa	1.560	1.885	21%	46.522	4%
Ministério da Fazenda	1.791	1.835	3%	26.210	7%
Ministério da Previdência Social	964	1.116	16%	10.299	11%
Ministério dos Transportes	516	456	-12%	3.504	13%
Ministério da Justiça	416	451	8%	6.657	7%
Ministério da Ciência e Tecnologia	511	423	-17%	1.753	24%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	406	421	4%	869	48%
Ministério das Relações Exteriores	287	344	20%	1.138	30%
Presidência da Republica	297	343	16%	1.920	18%
Ministério do Meio Ambiente	235	338	44%	1.262	27%
Minist. da Agricultura Pec. e Abastecimento	279	292	5%	4.885	6%
Minist. do Desenvolv., Indústria e Comércio	268	287	7%	489	59%
Minist. do Planejamento, Orçamento e Gestão	269	272	1%	8.203	3%
Ministério de Minas e Energia	346	258	-25%	875	29%
Ministério do Trabalho e Emprego	181	232	28%	2.465	9%

Ministério das Cidades	176	225	27%	460	49%
Ministério da Cultura	174	197	13%	408	48%
Ministério do Turismo	66	143	118%	56	254%
Ministério da Integração Nacional	137	137	0%	968	14%
Minist. do Desenv. Social e Comb. à Fome	85	127	50%	46	277%
Ministério das Comunicações	87	113	30%	1.276	9%
Ministério do Esporte	97	100	3%	31	320%
Advocacia-Geral da União	94	94	1%	2.124	4%
Ministério da Pesca e Aquicultura	41	28	-33%	32	86%
Gabinete da Vice-Presidência da Republica	0	0	59%	4	11%
Subtotal Poder Executivo	**13.804**	**15.490**	**12%**	**164.812**	**9%**
Ministério Público da União	200	235	18%	2.879	8%
Conselho Nacional do Ministério Público	2	5	115%	20	24%
Total Geral	**15.551**	**17.462**	**12%**	**197.482**	**9%**

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% dos gastos com pessoal. Nessa perspectiva, destacam-se os Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e do Turismo, cujas despesas empenhadas nessa rubrica em muito superam a despesa com pessoal dos órgãos. Comparativamente a 2010, as despesas com terceirização cresceram 12%, e o órgão com crescimento mais significativo foi o Ministério do Turismo.

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 2010 e 2011

R$ milhões

Código	Título	2010	% Total	2011	% Total	% 2011/2010
33903500	**Serviços de Consultoria**	**224**	**1%**	**281**	**2%**	**26%**
33903501	Assessoria e Consultoria Técnica ou Jurídica	224	1%	281	2%	26%
33903600	**Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física**	**884**	**6%**	**632**	**4%**	**-29%**
33903607	Estagiários	333	2%	358	2%	8%
33903606	Serviços Técnicos Profissionais	196	1%	185	1%	-6%
	Demais subelementos[1]	355	2%	88	1%	-75%
33903700	**Locação de Mão-de-Obra**	**3.888**	**25%**	**4.566**	**27%**	**17%**
33903701	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	1.478	10%	1.620	9%	10%
33903703	Vigilância Ostensiva	1.077	7%	1.319	8%	22%
33903702	Limpeza e Conservação	926	6%	1.099	6%	19%
33903704	Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	199	1%	236	1%	19%
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	124	1%	151	1%	21%
	Demais subelementos[2]	85	1%	142	1%	67%
33903900	**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**	**10.555**	**68%**	**11.670**	**68%**	**11%**
33903957	Serviços de Proc. de Dados	2.846	18%	2.525	15%	-11%
33903979	Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional	1.778	11%	1.930	11%	9%
33903916	Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis	1.389	9%	1.754	10%	26%
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	1.620	10%	1.575	9%	-3%
33903965	Serviços de Apoio ao Ensino	799	5%	708	4%	-11%
33903917	Manut. e Conserv. de Máquinas e Equipamentos	389	3%	551	3%	42%
33903927	Suporte de Infraestrutura de T.I.	53	0%	501	3%	846%
33903978	Limpeza e Conservação	409	3%	484	3%	18%
33903977	Vigilância Ostensiva	325	2%	375	2%	15%
33903908	Manutenção de Software	263	2%	291	2%	10%
33903973	Transporte de Servidores	127	1%	271	2%	113%

33903919	Manutenção e Conserv. de Veículos	163	1%	185	1%	14%
33903928	Suporte a usuários de T.I.	44	0%	172	1%	289%
33903920	Manut. e Cons. de B. Móveis de Outras Naturezas	83	1%	108	1%	29%
33903995	Manut. Cons. Equip. de Processamento de Dados	140	1%	96	1%	-32%
	Demais subelementos[3]	127	1%	146	1%	15%
Total		**15.551**	**100%**	**17.149**	**100%**	**10%**

Fonte: Siafi.

[1]Subelementos: 33903610 - Perícias Técnicas - Justiça Gratuita; 33903624 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado; 33903622 - Manutenção e Conserv. de Bens Imóveis; 33903625 - Serviços de Limpeza e Conservação; 33903618 - Manutenção e Conserv. de Equipamentos; 33903621 - Manut. e Cons .de B. Móveis de Outras Naturezas; 33903689 - Manutenção de Repartições - Serviço Exterior; 33903627 - Serviços de Comunicação em Geral; 33903626 - Serviços Domésticos; 33903620 - Manutenção e Conserv. de Veículos; 33903619 - Vigilância Ostensiva; 33903634 - Serviços de Perícias Medicas por Benefícios; 33903635 - Serv. de Apoio Admin., Técnico e Operacional.

[2]Subelementos: 33903707 - Serviços de Brigada de Incêncio; 33903706 - Manutenção e Conservação de Bens Móveis; 33903728 - Suporte a usuários de T.I; 33903727 - Suporte de Infraestrutura de T.I.; 33903709 - Manutenção de Software.

[3]Subelementos: 33903946 - Serviços Domésticos; 33903989 - Manutenção de Repartições de Serv. Exterior; 33903961 - Serviços de Socorro e Salvamento; 33903942 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado; 33903956 - Serv. de Perícia Médica/Odontolog P/Benefícios; 33903954 - Serviços de Creches e Assist. Pré-Escolar; 33903913 - Perícias Técnicas Justiça Gratuita.

Em relação a 2010, as despesas com terceirização tiveram crescimento de 10%, percentual inferior ao crescimento do total das despesas do grupo de despesas a que pertencem (ODC), que foi de 14%. As despesas com terceirização abrangem uma grande quantidade de objetos de gasto. No entanto, a maior parte se concentra em alguns subelementos específicos, a saber: Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional (21%), Serviços de Processamento de Dados (15%), Serviços Técnicos Profissionais (10%), Manutenção e Conservação de Bens Imóveis (12%), Vigilância Ostensiva (10%), e Limpeza e Conservação (9%).

As naturezas de despesa até então analisadas referem-se a contratos para execução de atividades-meio dos órgãos e entidades da administração federal. São despesas que podem ser objeto de execução indireta pela União, nos termos do Decreto 2.271/1997. Contrariamente, no caso de terceirização de mão de obra que se refere à substituição de servidores e empregados públicos dos órgãos e entidades federais, não se admite a execução indireta, ou seja, a admissão sem concurso público. Essas despesas inclusive devem ser consideradas como despesas de pessoal para fins de aplicação dos limites definidos na LRF.

Nesse sentido, o Acórdão 1520/2006-TCU-Plenário, estabeleceu prazo para que diversos órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros, entre 2006 e 2010, empregados terceirizados contratados em discordância com o Decreto 2.271/1997, ou seja, contratados em substituição a servidores e empregados públicos. Em março de 2011, portanto depois do prazo definido pelo Acórdão, a Seges informou, no âmbito do TC 002.764/2011-3, o quantitativo por órgão de servidores que continuavam em situação irregular na Administração Direta e Indireta da União, com exceção das empresas estatais. Até então, ainda havia um total de 17.984 servidores em situação irregular, 80% dos quais na Administração Indireta.

O assunto também foi objeto do TC 016.954/2009-5 e resultou em outubro de 2011 no Acórdão 2681-TCU-Plenário. Na ocasião, o TCU prorrogou até 31 de dezembro de 2012 o prazo para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional apresentem ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares. Em complemento, os órgãos e entidades foram alertados de que o cumprimento da obrigação objeto do Acórdão 1520/2006 - Plenário será acompanhado pelo Tribunal mediante a realização de fiscalizações periódicas, podendo resultar, inclusive, em responsabilização do agente público quando caracterizado ato omissivo ou comissivo a ele imputável, que tenha contribuído para que o processo de substituição de terceirizados irregulares se estenda além de 2012.

É oportuno citar o trabalho realizado no âmbito do TC 023.627/2007-5, que identificou um elevado número de contratos de terceirização em substituição de empregados nas empresas estatais constantes do Orçamento de Investimento. Como resultado, foi publicado o Acórdão 2132/2010-Plenário, no qual foram feitas determinações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), no sentido de orientar as estatais para que identifiquem as atividades passíveis de terceirização e o número de trabalhadores em situação irregular, bem como elaborem plano de substituição desses trabalhadores por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

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 dos orçamentos 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. Com relação ao PAC, no entanto, que representa parcela considerável do total de investimentos, a LDO de 2011 estabeleceu regra específica possibilitando que o superávit primário fosse reduzido para o atendimento de despesas no âmbito do Programa (art. 3º da Lei 12.309/2010), o que salvaguardou tais despesas do contingenciamento.

Neste tópico serão considerados os investimentos do OFSS como um todo, incluindo, portanto, os do Programa de Aceleração do Crescimento. Este é especificamente tratado no item 4.1 deste Relatório.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das despesas de investimentos por função em 2010 e 2011.

Despesas com investimentos por função – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Função	2010		2011		% 2011/2010
	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
Transporte	15.560	89%	14.189	80%	-9%
Educação	6.038	83%	7.721	83%	28%
Defesa Nacional	8.232	83%	6.511	87%	-21%
Saúde	3.117	68%	4.145	72%	33%
Urbanismo	4.098	64%	3.276	53%	-20%
Gestão Ambiental	2.121	73%	1.707	61%	-20%
Saneamento	1.741	74%	1.652	93%	-5%
Segurança Publica	2.899	83%	1.197	48%	-59%
Ciência e Tecnologia	1.553	83%	1.087	76%	-30%
Agricultura	1.730	66%	1.078	55%	-38%
Judiciária	1.155	88%	913	83%	-21%
Comercio e Serviços	1.617	52%	838	32%	-48%
Organização Agraria	636	63%	728	68%	14%
Administração	554	74%	660	60%	19%
Desporto e Lazer	576	45%	580	36%	1%

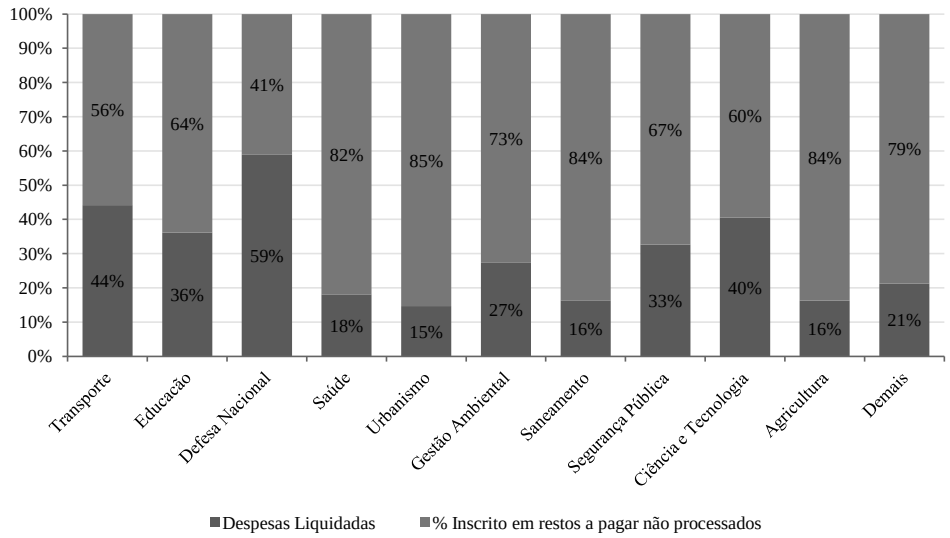
Habitação	140	52%	492	75%	251%
Assistência Social	309	87%	490	95%	58%
Essencial à Justiça	167	79%	249	84%	48%
Legislativa	138	50%	164	54%	19%
Cultura	204	47%	163	56%	-20%
Encargos Especiais	154	100%	159	98%	3%
Direitos da Cidadania	196	55%	126	53%	-36%
Indústria	127	30%	104	51%	-18%
Previdência Social	156	84%	84	53%	-46%
Comunicações	50	54%	42	34%	-17%
Trabalho	40	56%	39	34%	-3%
Relações Exteriores	38	47%	30	50%	-20%
Energia	17	35%	10	12%	-39%
Total	**53.364**	**77%**	**48.434**	**72%**	**-9%**

Fonte: Siafi.

Em termos financeiros, a principal função em que são realizados os investimentos, no âmbito do Governo Federal, é Transporte, cujo volume de despesas empenhadas em 2011 representou 29% do total. Embora em menor monta, destacam-se também os investimentos realizados em Educação, Defesa Nacional, Saúde e Urbanismo. Dentre as funções mais significativas, quando se compara com 2010, deve-se mencionar Saúde e Educação, que obtiveram crescimento percentual das despesas empenhadas em investimentos de, respectivamente, 33% e 28%. Por outro lado, Segurança Pública empenhou 48% a menos que em 2010 nas despesas com Investimentos. O tópico 4.3 deste relatório abordará de forma mais detalhada o comportamento das despesas em cada função.

Aspecto relevante da execução das despesas com investimento é o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Nesse sentido, o gráfico a seguir discrimina as principais funções, em termos de valor, dentre aquelas que executam investimentos, distinguindo a parcela das despesas empenhadas que foi liquidada no exercício de 2011 e aquela que foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Despesas com investimentos por função – Despesas liquidadas no Orçamento de 2011 x Despesas inscritas em restos a pagar não processados – 2011



Fonte: Siafi

O que se observa é que, à exceção de Defesa Nacional, em todas as funções selecionadas a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi superior à que foi liquidada no exercício, evidenciando um caráter mais plurianual das despesas classificadas em investimento.

Inversões Financeiras

No grupo Inversões Financeiras estão classificadas as despesas orçamentárias como aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e constituição ou aumento do capital de empresas.

A seguir são elencados os elementos que compõem o grupo, destacando os valores empenhados e sua proporção em relação à dotação orçamentária, nos exercícios de 2010 e 2011.

Despesas com inversões financeiras por elemento – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

Cód	Elemento de Despesa	2010		2011		% 2011/2010
		Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	Despesas Empenhadas	Desp. Emp./ Dotação	
66	Concessão de empréstimos e financiamentos	32.465	82%	37.089	95%	14%
65	Constituição ou aumento de capital de empresas	1.437	100%	1.516	100%	5%
62	Aquisição de produtos para revenda	1.317	81%	1.271	100%	-4%
61	Aquisição de Imóveis	738	92%	1.136	90%	54%
91	Sentenças judiciais	289	99%	331	100%	14%
93	Indenizações e Restituições	2	100%	33	100%	2124%
41	Contribuições	0	0%	1	4%	-
Total		**36.247**	**83%**	**41.377**	**87%**	**14%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, o grupo é composto principalmente por despesas com concessão de empréstimos e financiamentos, que representa 90% do total empenhado. A maior parte dessas despesas diz respeito a financiamentos de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES e a setores produtivos das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

3.3.3.4Despesas 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 empenhadas, por modalidade de aplicação nos exercícios 2010 e 2011 estão apresentadas na tabela a seguir.

Despesas empenhadas por modalidade de aplicação – Exercícios de 2010 e 2011

R$ milhões

	Modalidade de Aplicação	2010	%	2011	%	% 2011/2010
90	Aplicações diretas	1.265.184	84,07	1.405.634	84%	11%
40	Transf. a Municípios	116.481	7,74	102.432	6%	-12%
30	Transf. a Estados e ao DF	101.559	6,75	97.077	6%	-4%
41	Transf. a Municípios - Fundo a Fundo	-	-	35.175	2%	-
91	Aplicações diretas - operações internas	15.941	1,06	17.834	1%	12%
31	Transf. a Estados e ao DF – Fundo a Fundo	-	-	13.719	1%	-
50	Transf. a Inst. Privadas sem fins lucrativos	4.024	0,27	3.354	0%	-17%
80	Transferências ao exterior	1.204	0,08	1.172	0%	-3%
60	Transf. a Inst. Privadas com fins lucrativos	516	0,03	328	0%	-36%
71	Transferências a Consórcios Públicos	22	0,00	66	0%	196%
70	Transf. a Instituições Multigovernamentais	19	0,00	41	0%	116%
Total		**1.504.951**	**100,00**	**1.676.831**	**100%**	**11%**

Fonte: Siafi.

Como se observa, as aplicações diretas de créditos orçamentários da União correspondem a 85% do total. Em relação a 2010, o aumento foi de 11%. Já as transferências a estados, Distrito Federal e municípios representam quase 15% das despesas e cresceram 14% em 2011. Quase a totalidade das transferências a outros entes federados se referem a despesas obrigatórias decorrentes principalmente de repartição tributária e obrigações constitucionais nas áreas de Saúde e Educação.

Transferências Voluntárias e para o Setor Privado

As transferências voluntárias são definidas no art. 25 da LRF 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 e 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, contratos de repasse e termos de parceria, a depender da qualificação da ONG e foram incluídas nas consultas. Além disso, também foram incluídas as transferências relativas ao PAC, pois, embora a Lei 11.578/2007, tenha conferido a elas o status de transferência obrigatória, estão sujeitas à necessidade de prestação de contas dos recursos recebidos e devem cumprir condições específicas de celebração.

Na tabela a seguir são discriminadas, para o período de 2009 a 2011, 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 2009 a 2011

R$ milhões

	Estados e DF	Municípios	Inst. Privadas	Total	Var. %
2009	11.215	14.336	2.813	28.364	
% no exercício	40%	51%	10%	100%	
2010	11.203	15.036	3.548	29.788	5%
% no exercício	38%	50%	12%	100%	
2011	8.502	10.386	2.901	21.789	-27%
% no exercício	39%	48%	13%	100%	
Total	**30.921**	**39.758**	**9.262**	**79.941**	

Fonte: Siafi.

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

Em 2011, as transferências voluntárias somaram R$ 21,8 bilhões. Em relação a 2010, houve redução de 27%. As transferências a municípios têm representado cerca de metade do total; as transferências a estados e ao DF cerca de 40%; e as destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos perto de 10%.

Em 2007, no Relatório das Contas de Governo relativo ao exercício de 2006, o TCU apontou como ressalva a existência de volume expressivo de prestações de contas dos recursos repassados ainda não analisadas pelos órgãos repassadores.

No mesmo ano, foi publicado o Decreto 6.170/2007, 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 da data da sua publicação e que tenham valor registrado de até R$ 100 mil. Verificou-se que, até dezembro de 2010, foram arquivados 8.130 convênios com respaldo na permissão deste dispositivo.

No entanto, no Relatório das Contas de Governo de 2009, mais uma vez, o estoque de prestações de contas não analisadas foi objeto de análise por parte do TCU, tendo inclusive resultado na seguinte ressalva:

> Existência de um passivo crescente de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais.
>
> Há indícios concretos de que as informações gerenciais disponíveis no Siafi sobre número de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas não correspondem à realidade.

Como se verifica, na tabela a seguir, os dados relativos ao estoque de prestações de contas não apresentadas ou não analisadas no prazo legal, de forma geral, não têm apresentado significativa melhora nos últimos exercícios. Os dados se referem à posição dos estoques quando da análise das Contas de Governo nos últimos quatro exercícios. Para este exercício, são contabilizados convênios cuja vigência se encerrou em 2010 e que deveriam ter suas contas apresentadas e analisadas em 2011.

Destaque-se que o levantamento ora apresentado considera apenas informações extraídas do módulo específico de transferências voluntárias do Siafi. Assim, não estão sendo consideradas as

transferências registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - Siconv, tampouco as transferências relacionadas ao PAC, que não estão constam de nenhum dos dois sistemas.

Prestações de Contas – Exercícios de 2008 a 2011

R$ milhões

Posição (Ano das CG - Vigência)	Prestações de contas não apresentadas			Prestações de contas não analisadas		
	Qtde.	Valor (R$)	Atraso médio (anos) [2]	Qtde.	Valor (R$)[1]	Atraso médio (anos) [3]
2008 – vigência até 31/12/2007	3.250	2.435	3,7	38.008	13.342	4,3
2009 – vigência até 31/12/2008	2.568	2.053	4,1	43.807	16.766	5,7
2010 – vigência até 31/12/2009	2.780	2.852	2,9	42.963	18.250	6,8
2011 – vigência até 31/12/2010	3.179	2.997	3,4	41.224	19.956	5,1
Variação 2011/2010	**14%**	**5%**	**17%**	**-4%**	**9%**	**-25%**

Fonte: Siafi.

1 - Excluído convênio celebrado entre o Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o INSS (convênio 344413) para pagamento dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no valor de R$ 203 milhões.

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.

Com base nas informações do Siafi, em 2011, houve um aumento de 14% no total de prestações de contas não apresentadas dentro do prazo legal. Em termos de valor, o acréscimo foi de 5%. O atraso médio subiu para 3,4 anos, em parte como resultado dos arquivamentos dos processos de pequeno valor ocorridos durante o exercício. Para as prestações de contas apresentadas, mas ainda não analisadas, o estoque é 4% inferior ao verificado no ano anterior. O atraso médio também caiu e atualmente é próximo a 5 anos.

Transferências a Entidades sem Fins Lucrativos

O Governo Federal empenhou em 2011 o montante de R$ 2,9 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos. O valor representa redução de 18% em relação a 2010.

O órgão que mais descentralizou recursos para o setor privado não lucrativo em 2011 foi o Ministério da Ciência e Tecnologia, principalmente por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, responsável por 29% dessas operações (R$ 853 milhões), grande parte destinada ao fomento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa das instituições públicas (R$ 238 milhões) e a pesquisa e desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas (R$ 232 milhões).

No âmbito do Ministério da Saúde, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) transferiram juntos de R$ 572 milhões (20%), dos quais R$ 324 milhões destinados à estruturação de unidades de atenção especializada em saúde e R$ 136 milhões destinados à saúde indígena.

No Ministério da Educação, foram descentralizados R$ 646 milhões, 68% dos quais na ação Apoio à Formação Profissional e Tecnológica. A ação foi incluída no Orçamento em outubro de 2011 por meio de crédito extraordinário e, segundo a Exposição de Motivos que acompanhou o ato que a criou, visa à oferta de bolsas para formação de estudantes e trabalhadores e o financiamento da educação profissional e tecnológica, em decorrência da instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. Em 2011, a implementação da ação se deu por meio de descentralização para o SENAI e o SENAC. Por conta disso, as duas instituições, foram as que mais receberam recursos de transferências voluntárias da União no exercício, como mostra a tabela a seguir.

Transferências da União às Entidades sem Fins Lucrativos – 2009 a 2011

R$ milhões

Entidade	Valor Empenhado			% 2011/2009
	2009	2010	2011	
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI	0,2	0,8	281,9	126902%
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC	0,7	1,0	181,8	26645%
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa	67,6	109,7	119,0	76%
Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido	69,3	96,7	97,2	40%
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron	74,3	69,8	90,3	22%
Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada	46,1	58,9	77,1	67%
Sociedade Amigos da Cinemateca	45,7	48,6	65,3	43%
Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto	39,6	22,8	55,8	41%
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	59,5	49,4	41,7	-30%
Fundação de Apoio da Universidade Federal do RS	31,7	49,0	40,2	27%
Missão Evangélica Caiuá	45,3	51,4	40,0	-12%
Fundação Ricardo Franco	50,6	35,6	38,1	-25%
Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais	28,0	7,7	34,6	24%
Rede de Tecnologia e Inovação do Rio de Janeiro	5,5	24,6	31,1	468%
Fundação Getulio Vargas	30,4	1,1	27,9	-8%
Demais	**2.213,8**	**2.738,4**	**1.672,3**	**-24%**
Total	**2.811**	**3.548**	**2.894**	**3%**

Fonte: Siafi.

Por fim, cabe apenas 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.

3.3.3.5 Restos a Pagar – Execução em 2011

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 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Assim, as despesas legalmente empenhadas, mas não pagas, são inscritas em restos a pagar, que se dividem em processados e não processados.

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. No segundo caso, restos a pagar não processados, enquadram-se as despesas não liquidadas.

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, uma vez que o volume de despesas correspondente pode ser alterado ao longo do exercício seguinte e sofrer mudanças caso algumas dessas despesas sejam futuramente objeto de cancelamento.

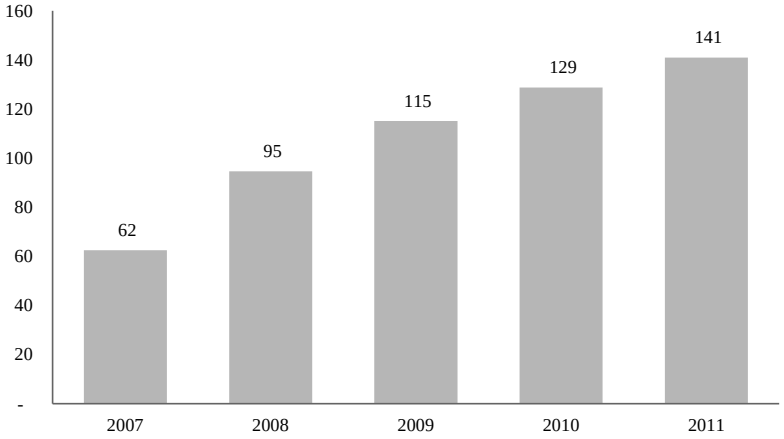
Ademais, é importante registrar que o pagamento dessas despesas impacta o cálculo do resultado primário. Assim, a execução orçamentária de determinado exercício acaba por concorrer com a execução de restos a pagar, pois o cálculo do resultado primário é feito pelo critério de caixa (despesas pagas no exercício *versus* receitas arrecadadas no exercício). De igual forma, o não 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 – 2007 a 2011

R$ bilhões



v)

Fonte: Siafi.

Conforme tem sido consignado nos últimos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas do Governo da República, o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios. O crescimento entre 2007 e 2011 foi de 126%, enquanto que no último exercício o crescimento foi de 10%.

As despesas orçamentárias constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social crescerem 37% entre 2007 e 2011. Ainda que sejam desconsiderados os grupos de despesa relativos a juros e amortização da dívida (Grupos 2 e 6), uma vez que os restos a pagar se concentram principalmente nos demais grupos, o volume de despesas empenhadas cresceu 58%, proporção bem inferior ao crescimento do volume de restos a pagar (126%).

O quadro a seguir registra a execução durante o exercício de 2011 dos restos a pagar inscritos ao final de 2010 ou de exercícios anteriores por poder e órgão. Dentro de cada poder, os órgãos estão apresentados em ordem decrescente do montante total de restos a pagar inscritos. As informações relativas à inscrição do ano de 2011, cuja execução ocorrerá em 2012, são tratadas no item 3.3.5 deste Relatório, que versa sobre Gestão Fiscal.

Restos a pagar por poder e órgão inscritos até o exercício de 2010 – Execução no exercício de 2011

R$ milhões

Poder/Órgão	RP Processados				RP Não Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
Câmara dos Deputados	1	1	0,4	0,01	554	34	221	298
Tribunal de Contas da União	-	-	-	-	175	60	48	66
Senado Federal	64	-	57	7	70	14	50	6
Legislativo	**65**	**1**	**57**	**7**	**798**	**108**	**319**	**371**
Justiça Eleitoral	44	0	38	5	574	39	464	71
Justiça Federal	12	0	9	2	477	61	291	125
Justiça do Trabalho	18	1	15	2	399	35	288	75
Superior Tribunal de Justiça	0,2	-	0,2	-	79	19	44	17
Justiça do DF e dos Territórios	9	-	9	0,1	61	15	36	10

Supremo Tribunal Federal	0,1	-	0,1	-	51	11	40	0
Justiça Militar	0,1	0,02	0,1	0,02	9	1	8	0
Judiciário	**82**	**1**	**72**	**9**	**1.650**	**180**	**1.172**	**299**
Ministério das Cidades	424	2	256	166	19.173	1.123	9.517	8.533
Ministério da Fazenda	564	1	463	100	17.054	3.962	10.650	2.443
Ministério Previdência Social	13.042	15	13.011	16	821	255	495	72
Ministério da Saúde	4.590	1.018	927	2.645	8.149	934	4.222	2.993
Ministério dos Transportes	1.195	4	1.155	36	10.780	973	6.533	3.275
Ministério da Integração Nacional	879	30	396	453	10.032	1.655	3.066	5.311
Ministério da Educação	1.739	91	1.310	337	8.635	1.033	5.787	1.815
Ministério da Defesa	658	8	590	60	4.690	228	3.806	656
Ministério do Turismo	55	1	35	19	4.022	770	641	2.611
Min. do Desenv. Agrário	129	1	71	57	3.586	1.242	1.323	1.021
Min. da Ciência e Tecnologia	418	48	259	111	2.331	449	1.081	801
Presidência da República	421	9	325	88	2.034	243	1.099	692
Min. da Agric., Pecuária e Abast.	535	8	502	24	1.593	379	909	306
Ministério do Esporte	4	0,02	2	2	1.691	315	431	945
Ministério da Justiça	59	1	54	3	1.292	114	813	364
Ministério de Minas e Energia	71	0,1	71	0,3	945	20	109	816
Min. do Trabalho e Emprego	7	0,02	7	0,01	883	337	457	89
Min. do Planej., Orç. e Gestão	18	0,1	17	1	802	230	444	129
Ministério da Cultura	86	7	65	13	647	208	277	162
Min. do Desen.. Soc. e Comb. à Fome	351	217	94	39	378	53	210	116
Ministério das Comunicações	3	0,01	3	0,01	455	39	374	42
Min. do Desenv, Ind. e Comércio	22	2	10	10	177	39	72	66
Ministério do Meio Ambiente	7	3	4	0,3	173	68	80	25
Mnistério da Pesca e Aquicultura	8	-	8	-	155	18	71	65
Advocacia-Geral da União	12	0,2	12	0,2	45	17	26	2
Min. das Relações Exteriores	3	0,01	3	0,4	45	5	33	7
Gab. da Vice-Presidência da República	-	-	-	-	0,3	0,1	0,1	0,1
Executivo	**25.299**	**1.465**	**19.651**	**4.183**	**100.590**	**14.707**	**52.527**	**33.356**
Ministério Público da União	5	0,1	3	1	321	103	183	35
Conselho Nacional do MP	-	-	-	-	6	0,02	2	4
Total	**25.451**	**1.467**	**19.783**	**4.200**	**103.365**	**15.098**	**54.202**	**34.064**
%	**100%**	**6%**	**78%**	**17%**	**100%**	**15%**	**52%**	**33%**

	Inscritos	**Cancel.**	**Pagos**	**A Pagar**
Restos a Pagar – Execução 2011	128.815	16.565	73.986	38.265
%	**100%**	**13%**	**57%**	**30%**
Restos a Pagar – Execução 2010	114.995	14.836	61.943	38.217
%	**100%**	**13%**	**54%**	**33%**
% 2011/2010	**12%**	**12%**	**19%**	**-9%**

Fonte: Siafi.

O volume de restos a pagar inscritos ou prorrogados em 2010, para execução em 2011, atingiu R$ 129 bilhões, o que representa aumento de 12% em relação ao exercício de 2009. Do montante inscrito, 80% referem-se a restos a pagar não processados. O percentual de restos a pagar pagos em 2011 foi de 57%; outros 13% foram cancelados; e 30% mantiveram-se como saldo a pagar ao final do ano.

Com relação aos restos a pagar processados, o valor inscrito no âmbito do Ministério da Previdência Social ao final de 2010, que correspondeu a 51% do total. Esse valor, que se refere às despesas com benefícios previdenciários do INSS, tem sido expressivo nos últimos exercícios em função de alteração na sistemática contábil adotada pelo Órgão na contabilização dessas despesas.

Com efeito, a legitimidade e legalidade da referida inscrição foi objeto em 2009 de processo específico, TC 013.078/2009-4, o qual não foi ainda apreciado pelo Plenário deste Tribunal.

Já o Ministério das Cidades é aquele que concentra a maior parte dos restos a pagar não processados, 19%. O montante é essencialmente formado por despesas com investimentos relativas ao PAC. O Programa concentrou 29% do total dos restos a pagar não processados executados em 2011, dos quais 52% foram pagos no exercício.

A tabela a seguir demonstra as inscrições efetivadas por categoria econômica e grupo de despesa.

Restos a pagar por categoria econômica e grupo de despesa – Inscrição até 2010

R$ milhões

Cód.	Grupo de despesa	Processados		Não Processados		Total	
		Inscritos	%	Inscritos	%	Inscritos	%
1	Pessoal e Encargos Sociais	537	2	1.346	1	1.883	1
2	Juros e Encargos da Dívida	27	0	404	0	430	0
3	Outras Despesas Correntes	15.694	62	42.335	41	58.030	45
Subtotal Despesas Correntes		**16.259**	**64**	**44.085**	**43**	**60.343**	**47**
4	Investimentos	8.698	34	48.463	47	57.161	44
5	Inversões Financeiras	440	2	10.191	10	10.631	8
6	Amortização/Refin.da Dív.	54	0	704	1	758	1
Subtotal Despesas Capital		**9.192**	**36**	**59.358**	**57**	**68.550**	**53**
Total Geral		**25.451**	**100**	**103.443**	**100**	**128.893**	**100**

Fonte: Siafi.

Da despesa total inscrita em restos a pagar até o final de 2010, 89% referem-se a despesas dos grupos Outras Despesas Correntes e Investimentos, que comportam a maior parte das despesas discricionárias da União.

Os restos a pagar de investimentos revelam um dado significativo. Em 2011, a dotação orçamentária inicial para esse grupo foi de R$ 63 bilhões, contra uma inscrição de R$ 57 bilhões. Em outras palavras, o passivo de despesas não pagas de orçamentos anteriores quase igualou a dotação do grupo para 2011. Para efeito de comparação, em 2006, a dotação para investimentos foi de R$ 21 bilhões e o montante de restos a pagar foi de apenas R$ 13,2 bilhões. Se, por um lado, isso demonstra um substancial aumento nos investimentos orçamentários, por outro, reforça o caráter plurianual dessas despesas, constituindo parcela significativa das despesas por fazer 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 2011

R$ milhões

Ano	RP Processados				RP Não-Processados			
	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar	Inscritos	Cancel.	Pagos	A Pagar
2002	8	1	0	7	0	0	0	0
2003	32	4	1	28	0	0	0	0
2004	125	37	6	81	0	0	0	0
2005	330	155	18	156	8	4	0	4
2006	585	308	54	222	34	6	2	26
2007	1.737	363	293	1.080	2.675	1.413	357	906
2008	1.890	289	569	1.032	6.891	2.737	1.297	2.857
2009	2.613	81	1.357	1.175	21.318	5.864	7.662	7.792

2010	18.132	2.750	17.484	419	72.516	5.076	44.956	22.484
Total	**25.451**	**3.989**	**19.784**	**4.200**	**103.443**	**15.100**	**54.273**	**34.069**

Fonte: Siafi.

Nota: Havia saldos de restos a pagar processados relativos a empenhos de exercícios anteriores a 2002. No entanto, por serem valores irrisórios, eles foram desconsiderados na análise.

Em 2011, ainda foram executados restos a pagar processados relativos a empenhos de 2002; portanto, com oito anos de defasagem. No entanto, a maior parte se referia a exercícios mais recentes, a partir de 2007.

A análise do ano de empenho, no plano normativo, é mais relevante quanto aos restos a pagar não processados. Isso porque sua validade se sujeita a disciplina normativa específica, significativamente alterada no final de 2011. Em síntese, pela atual redação do art. 68 do Decreto 93.872/1986, os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, ressalvados os seguintes casos:

a) despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada; e

b) sejam relativos às despesas:
   a. do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC;
   b. do Ministério da Saúde; ou
   c. do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A nova redação do art. 68 do Decreto 93.872/1986 confere um sentido bem mais elástico à validade dos restos a pagar não processados. Como regra geral, ela foi estendida por seis meses em relação à redação anterior. Nos casos ressalvados, não cabe mais falar em validade, pois os passivos constituídos não mais se submetem a nenhuma limitação temporal. Persiste apenas o prazo prescricional de cinco anos quanto à dívida passiva relativa aos restos a pagar, não se distinguindo neste caso os processados e não processados. Pode-se esperar, portanto, que o volume de restos a pagar continue sua trajetória crescente nos próximos exercícios.

Em 2011 foi autuado o TC 028.055/2011-0 com o objetivo de verificar a adequação da inscrição da despesa em restos a pagar não processados às disposições legais, em especial ao disposto no *caput* e incisos de I a IV do art. 35 do Decreto 93.872/86. Em síntese, o referido artigo dispõe que o empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, salvo quando:

a) vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

b) vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

c) se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

d) corresponder a compromissos assumido no exterior.

Com a finalidade de verificar como está sendo realizada a inscrição de empenhos não liquidados em restos a pagar não processados, equipe de auditoria do TCU analisou, *in loco*, notas de empenho do Ministério do Esporte e do Ministério das Comunicações, sendo que no Ministério das Comunicações foram analisados também empenhos da Anatel. Como resultado, foi proferido o Acórdão 3.108/2011 – TCU - Plenário. Embora ainda seja cedo para se aferir sua efetividade, foram tomadas as seguintes medidas, entre outras:

a) recomendar à STN que oriente os órgãos setoriais sobre:

- a obrigatoriedade de se observar o art. 35 do Decreto nº 93.872/86 e o disposto no parágrafo 1º do art. 1º da LRF;
- a necessidade de se inscrever a despesa em restos a pagar não processados pelos valores previstos nos respectivos contratos;
- a importância de se inscrever a despesa em restos a pagar não processados observando-se o emprego de recursos financeiros definidos no cronograma de desembolso contido no Plano de Trabalho do respectivo convênio ou contrato de repasse;

b) recomendar ao Ministério do Planejamento que elabore estudos com vistas à criação de mecanismos no Siconv, para controle da emissão de notas de empenho no mesmo exercício financeiro da assinatura de convênios e contratos de repasse, de forma a observar o disposto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964 e o art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008.

Análise conjunta da execução orçamentária e de restos a pagar não processados

De posse das informações relativas à execução orçamentária e de restos a pagar, convém dispor, em complemento, os valores liquidados no exercício, segregando-os nas principais funções em termos de valor, de forma que se possibilite uma melhor visão da execução, do ponto de vista da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Para a consulta, não foram consideradas as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e serviços da dívida e amortização/refinanciamento da dívida, tampouco as funções Encargos Especiais e Previdência Social. A intenção é concentrar a análise, ainda que de forma aproximada, nas despesas passíveis de inscrição em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e em restos a pagar não processados por função – 2011[1]

R$ milhões

Função	Total	% Total	OFSS	%[2]	RP Não Processados	%[2]
Saúde	60.607	24%	55.863	92%	4.743	8%
Assistência Social	45.279	18%	45.064	100%	215	0%
Trabalho	35.017	14%	34.712	99%	305	1%
Educação	33.888	13%	28.300	84%	5.588	16%
Transporte	17.397	7%	9.985	57%	7.413	43%
Defesa Nacional	14.252	6%	10.420	73%	3.832	27%
Agricultura	10.386	4%	6.307	61%	4.078	39%
Demais	39.641	15%	25.998	66%	13.643	34%
Total	**256.468**	**100%**	**216.650**	**84%**	**39.818**	**16%**

Fonte: Siafi.

[1] Não foram considerados os grupos de despesa 1, 2 e 6, e as funções Encargos Especiais e Previdência Social.

2 Percentual em relação ao total da respectiva função.

A análise permite identificar que, em adição aos valores liquidados em 2011, houve a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade de outros R$ 40 bilhões, como execução de restos a pagar não processados, o que equivale a 16% do total liquidado. A análise é especialmente relevante em algumas funções com elevada inscrição em restos a pagar não processados, como, por exemplo, a função Transporte, cuja liquidação proveniente da execução de restos a pagar não processados correspondeu a 43% do total liquidado.

3.3.4 Renúncias de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

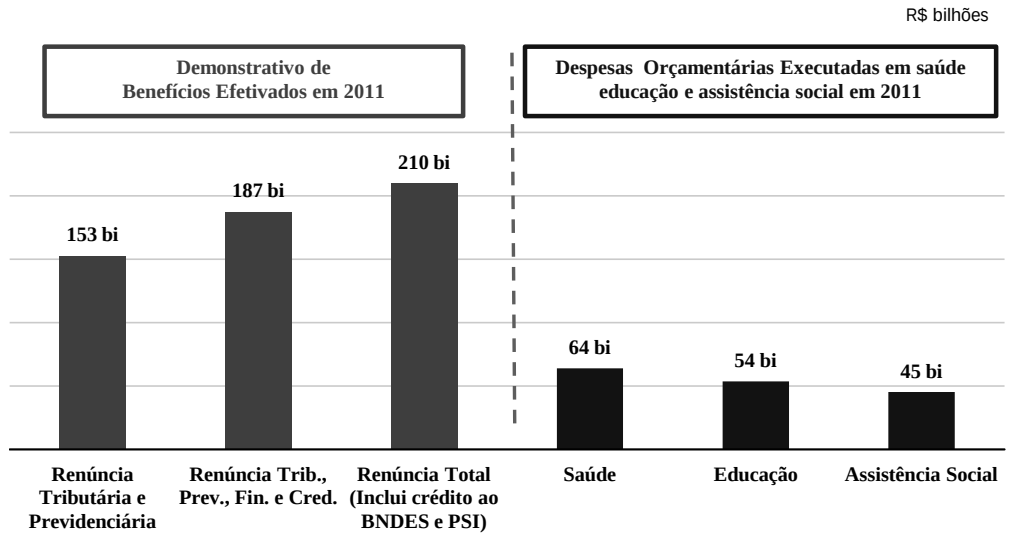
As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 187,3 bilhões em 2011, assim classificados: R$ 132,6 bilhões de benefícios tributários, R$ 20 bilhões de benefícios tributários-previdenciários e R$ 34,7 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Embora os montantes apresentados sejam expressivos, podem ser considerados subestimados, pois não constam das projeções os subsídios financeiros e creditícios relativos às operações de crédito realizadas pelo Tesouro Nacional ao BNDES, assim como às equalizações de taxas de juros que integram o Programa de Sustentação do Investimento (PSI/BNDES).

Conforme as estimativas realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os benefícios apurados pelo diferencial de taxas de juros de captação e remuneração, no caso das operações de crédito ao BNDES, atingiram cerca de R$ 19,2 bilhões em 2011. Por sua vez, os subsídios decorrentes do PSI foram de R$ 3,6 bilhões. Dessa forma, considerando a inclusão desses valores, os benefícios concedidos pela União no exercício encerrado superaram R$ 210 bilhões.

O gráfico seguinte demonstra como esses montantes superam as despesas realizadas em diversas funções do orçamento da União. Para esse cálculo, a área técnica do TCU classificou como renúncia de receita o conjunto dos benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Comparativo da Renúncia de Receita com a Despesa Liquidada por Funções – 2011



vi)

Fontes: RFB/MF, SPE/MF, STN/MF e SIAFI.

Além da materialidade dos valores envolvidos, a relevância das renúncias de receitas decorre do tratamento adotado na Constituição Federal, no § 6º do seu art. 165, que preceitua que "o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

O dispositivo demonstra a preocupação do constituinte em garantir transparência às renúncias de receitas, inclusive sobre seus efeitos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos na Carta Magna para redução das desigualdades regionais, conforme disposto no art. 43, § 2º.

Assim, quanto à regionalização da renúncia de receitas federais no exercício, dados obtidos revelam que a distribuição seguiu o mesmo padrão de 2010. Na tabela a seguir, verifica-se maior participação da região Sudeste, com 46,2% do total das renúncias em 2011, enquanto a região Centro-Oeste recebeu a menor participação no total dos benefícios, com 6,8 %.

Renúncia de Receitas Federais – Regionalização – 2011

R$ bilhões

Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Tributários	22,8	16,8	8,3	64,8	19,8	**132,6**
Tributário-Previdenciários	0,5	2,0	1,6	11,2	4,7	**20,0**
Financeiros e Creditícios	3,1	9,6	2,8	10,5	3,8	**34,7**(1)
Total	**26,4**	**28,4**	**12,7**	**86,5**	**28,3**	**187,3**(1)
Participação	**14,1%**	**15,2%**	**6,8%**	**46,2%**	**15,1%**	100,00%(1)

Fontes: RFB/MF e SPE/MF.

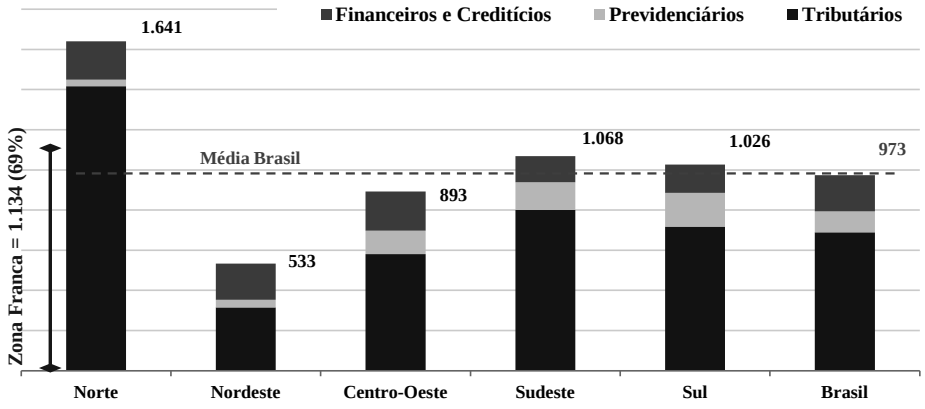
(1) Os totais incluem R$ 4,8 bilhões em benefícios financeiros e creditícios não classificados por região.

Com o objetivo de tornar mais acurada a análise da regionalização das renúncias de receitas, é preciso considerar também as disparidades entre os quantitativos populacionais das regiões brasileiras, de forma a permitir a aferição dos benefícios regionalizados *per capita*. No gráfico seguinte, verifica-se que o maior valor *per capita* está associado à região Norte, com R$ 1.641 por habitante, alcançando um valor 69% superior à média do país. O extremo inferior é ocupado pela região Nordeste, com R$ 533 por habitante, o que corresponde a 55% da média nacional (R$ 973 por habitante).

No entanto, deve-se considerar que, no caso da região Norte, há um predomínio expressivo de benefícios tributários, relacionado à presença da Zona Franca de Manaus (ZFM). Em 2011, os incentivos à ZFM superaram o montante de R$ 18 bilhões – que representam mais de 69% do total dos gastos tributários associados ao Norte do Brasil.

Comparativo da Renúncia Per Capita Regionalizada – 2011

R$



vii)

Fontes: RFB / MF; SPE / MF; IBGE.

Dessa forma, uma análise que contemple somente os gastos tributários e os previdenciários de natureza social, por exemplo, apresenta resultados diferentes. Ao se considerarem exclusivamente os benefícios tributários e previdenciários associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, tem-se a seguinte

distribuição *per capita* em 2011: Norte, R$ 102; Nordeste, R$ 129; Sul, R$ 350; Centro-Oeste, R$ 359; e Sudeste, R$ 510. Ou seja, há uma forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e uma situação bastante desfavorável ao Norte e ao Nordeste, um vez que essas regiões ficam abaixo da média do país, de R$ 336 *per capita*.

Portanto, a distribuição *per capita* dos benefícios de caráter social não atua no sentido de reduzir as disparidades regionais. Isso se deve, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra associadas à presença de produção e renda, sem relação direta com as diferentes necessidades dos territórios do país, não atendendo, assim, ao propósito de desenvolvimento regional.

Benefícios Tributários

Os benefícios tributários projetados para 2011 apresentaram crescimento de 50% em relação a 2007, primeiro ano da série histórica analisada, e de 12% em comparação com 2010.

Nesta análise, consideram-se institutos constitutivos da renúncia de receita aqueles relacionados pela Lei Complementar 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. Exceções ao cálculo da renúncia tributária são fornecidas pelo referido diploma legal, em seu art. 14, § 3º, que estabelece caráter diferenciado às alterações de alíquotas dos seguintes impostos: Importação, Exportação, IPI e IOF.

A evolução dos valores da renúncia por tributo, nos últimos cinco anos, é apresentada na tabela seguinte. Conforme informa a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), os valores de 2011 são projetados, porque há defasagem superior a um ano entre o fim do exercício e a obtenção da integralidade dos dados, em razão do prazo para processamento completo das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas.

Renúncia Tributária – Valores Estimados e Projetados – 2007 a 2011

R$ milhões

Tributo	2007[1]	2008[1]	2009[1]	2010[2]	2011[2]	2007-2011	2010-2011
Imposto sobre Importação	1.769,9	2.618,0	2.205,0	2.845,9	2.798,6	**58%**	**-2%**
Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	41.701,8	46.040,1	45.738,3	53.508,6	60.347,8	**45%**	**13%**
Pessoa Física	22.489,1	24.435,7	23.779,7	27.349,9	32.084,5	**43%**	**17%**
Pessoa Jurídica	18.845,0	21.182,3	21.569,7	25.704,3	27.825,7	**48%**	**8%**
Retido na Fonte	367,6	422,2	389,0	454,3	437,6	**19%**	**-4%**
Imposto sobre Produtos Industrializados	13.698,7	15.468,6	14.203,9	17.132,3	18.605,3	**36%**	**9%**
Operações Internas	12.365,5	13.651,3	12.774,9	15.140,6	16.127,2	**30%**	**7%**
Vinculado à Importação	1.333,2	1.817,4	1.428,9	1.991,7	2.478,1	**86%**	**24%**
Imposto sobre Operações Financeiras	391,0	651,4	862,7	1.295,1	1.425,3	**264%**	**10%**
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	25,3	24,4	25,6	26,9	28,7	**13%**	**7%**
Contribuição Social para o PIS-PASEP	4.551,0	5.074,0	5.397,7	6.248,1	7.055,1	**55%**	**13%**
Contribuição Social	3.905,4	4.247,0	4.928,5	5.632,9	6.222,4	**59%**	**10%**

sobre o Lucro Líquido							
Contribuição Financiamento da Seguridade Social	22.585,8	25.370,6	27.629,9	31.940,9	35.977,6	**59%**	**13%**
Contrib. de Interv. no Domínio Econômico – CIDE	0,0	0,0	0,0	113,7	111,7	-	**-2%**
Total	**88.628,9**	**99.494,2**	**100.991,6**	**118.744,3**	**132.572,4**	**50%**	**12%**

Fonte: RFB.

(1) Valores estimados, com base no processamento completo das declarações de ajustes das pessoas físicas e jurídicas do exercício.

(2) Valores projetados.

Na tabela seguinte, comparam-se os valores projetados com os valores estimados. Revela-se que o montante da renúncia tributária tem sido reiteradamente subestimado, embora os valores relativos aos últimos exercícios tenham apresentado uma relevante redução da defasagem. Dessa forma, sinaliza-se que os esforços de aprimoramento de metodologias pela RFB têm apresentado reflexos positivos na previsão da renúncia tributária futura.

Renúncia Tributária Projetada e Estimada

R$ milhões

Ano	Valor Projetado	Valor Estimado	Variação (%)
2007	52.739,77	88.628,9	**-40,5%**
2008	76.055,96	99.494,2	**-23,6%**
2009	86.245,02	100.991,6	**-14,6%**
2010	105.843,31	118.744,3	**-10,9%**

Fonte: RFB - DGT – valores projetados e estimados.

Benefícios tributários em relação ao PIB e às despesas liquidadas por função orçamentária

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, como possibilidade de redução das desigualdades regionais; objetivos de crescimento setorial, com destaque para a edição do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); e necessidade de combater os efeitos das crises econômico-financeiras mundiais.

A seguir, demonstra-se a evolução da carga tributária e da renúncia tributária federal, aferidas em relação ao PIB do respectivo exercício. A partir dos ajustes das estimativas dos gastos tributários realizadas pela RFB para os exercícios anteriores, percebe-se que a renúncia tributária manteve-se estável em relação ao PIB durante os últimos três anos, após um pico no ano de 2008, em que a relação alcançou 3,44%. Além disso, no mesmo período, representou em média 14% da carga tributária federal.

Carga Tributária Federal e Renúncia Tributária, em percentual do PIB

Ano	Carga Tributária Federal	Renúncia Tributária
2007	23,76%	**3,41%**
2008	23,76%	**3,44%**
2009	22,42%	**3,17%**
2010	22,60%	**3,15%**
2011 (1)	23,56%	**3,19%**

Fonte: RFB – DGT.

(1) Valor projetado.

Os valores acumulados, por função orçamentária, da renúncia tributária e das despesas executadas no OFSS – incluindo a despesa liquidada de 2011 e os restos a pagar quitados no exercício – estão demonstrados na tabela a seguir. A importância da comparação apresentada na tabela reside na possibilidade de avaliar de forma integrada diferentes, porém complementares e igualmente relevantes, instrumentos de financiamento de políticas públicas. Embora não representem gastos diretos realizados por meio do orçamento, as renúncias de receitas tributárias e previdenciárias, cujos valores se expõem a seguir, decorrem de tratamento diferenciado concedido a determinados setores da sociedade, sendo crucial a sua transparência, acompanhamento e avaliação.

Despesas Executadas e Renúncias Tributárias e Previdenciárias por Função Orçamentária - 2011

R$ milhões

Função	Despesa Liquidada	Renúncias Tributárias e Previdenciárias(1)	Total	Renúncia / Total
Habitação	302	8.139	8.441	**96%**
Comércio e Serviço	2.327	42.920	45.247	**95%**
Indústria	1.840	18.166	20.006	**91%**
Energia	611	2.507	3.118	**80%**
Cultura	935	1.762	2.697	**65%**
Ciência e Tecnologia	6.620	8.947	15.567	**57%**
Agricultura	13.978	13.815	27.793	**50%**
Trabalho	36.285	15.849	52.134	**30%**
Desporto e Lazer	1.004	376	1.380	**27%**
Direitos da Cidadania	1.563	556	2.119	**26%**
Assistência Social	45.326	13.352	58.678	**23%**
Saúde	68.710	18.019	86.729	**21%**
Educação	53.773	6.539	60.312	**11%**
Transporte	18.215	1.456	19.671	**7%**
Comunicações	1.060	56	1.116	**5%**
Organização Agrária	3.512	29	3.541	**1%**
TOTAL(2)	**1.648.236**	**152.601**	**1.800.837**	**8%**

Fonte: SIAFI e RFB/MF.

(1) Valores projetados.

(2) Inclui funções não apresentadas, para as quais não houve renúncia tributária, no valor de aproximadamente R$ 1,4 trilhões.

Verifica-se que o valor total da renúncia tributária e previdenciária representa 8% dos gastos totais, e que em algumas funções a participação da renúncia é especialmente elevada, como é o caso de Habitação (96%), Comércio e Serviço (95%) e Indústria (91%). Além disso, também nas funções Energia, Cultura, Ciência e Tecnologia, e Agricultura, os valores renunciados superam 50% dos montantes dos gastos totais. Isso significa que as análises sobre a atuação governamental nesses setores deve, necessariamente, incluir a renúncia de receitas como fonte primordial de financiamento.

Em relação à classificação orçamentária, deve-se registrar que há uma divergência entre os dados apresentados neste relatório e no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), consolidado pela RFB e que constitui fonte primária para esta análise. Enquanto neste relatório a renúncia tributária decorrente da Lei 8.248/1991 (Lei de Informática) é associada à função Ciência e Tecnologia, o DGT atribui o mesmo benefício à função Indústria.

O entendimento da equipe técnica do TCU, nesse caso, tem sido o de que os objetivos principais desse gasto tributário, entre eles o desenvolvimento do setor de informática e automação, alinham-se às prioridades da Política Nacional de C&T, além de a sua gestão (concessão, fiscalização e avaliação) caber ao MCT.

Essa possibilidade de interpretações diversas pode ocorrer com outras renúncias tributárias e, por conseguinte, comprometer a consistência dos dados apresentados pela RFB e sua utilização na avaliação dos diversos intrumentos de financiamento utilizados para viabilizar políticas públicas. Nesse sentido, a constatação indica a necessidade de aprimoramento na classificação por função orçamentária realizada no Demonstrativo de Gastos Tributários, elaborado anualmente pela RFB. Faz-se oportuno, dessa feita, recomendar a essa secretaria que efetue estudo sobre a adequação da classificação dos benefícios tributários e previdenciários por função orçamentária, de modo a garantir que esteja fundamentada em critérios objetivos e bem definidos e assegurar a qualidade das análises desenvolvidas.

Benefícios Tributários-Previdenciários

A evolução dos montantes de benefícios previdenciários entre 2007 e 2011 demonstra que houve acréscimo de 43% no valor total, ao longo do período em análise. Na tabela seguinte, destaca-se o item Entidades Filantrópicas, com crescimento de 59% no período, como o principal responsável pela elevação total das renúncias previdenciárias. Deve-se ressaltar também que a RFB ajustou a estimativa para 2010, apresentada nas Contas de Governo do exercício correspondente, de forma que a trajetória de crescimento tem-se mantido ao longo dos cinco anos considerados nessa série.

Renúncias Previdenciárias – Valores Estimados e Projetados – 2007 a 2011

R$ milhões

Receitas	2007(1)	2008(1)	2009(1)	2010(1)	2011(2)	Var. 2011-2007 (%)
Simples - Contr. Patronal Diferenciada	6.880,3	7.965,3	8.723,3	8809,5	9694,8	**41%**
Ent. Filantrópicas - Isenção Contr. Patronal	4.409,8	4.983,5	5.703,3	6368,3	7008,3	**59%**
Exp. Prod. Rural - Isenção Contr. Sobre receitas de exportações do Setor Rural	2.225,6	2.577,8	2.557,3	2685,2	2955,0	**33%**
Empregados - Redução de Alíquotas em razão da CPMF	528,0	-	-	-	-	-
Tecnologia da Informação e Comunicação - Redução das alíquotas da Contr. Patronal e a Terceiros	-	31,3	60,3	69,1	80,3	-
Microempreendedor Individual	-	-	-	-	199,8	-
Indústrias Têxtil, de Confecções, Artefatos de Couro e Calçados	-	-	-	-	90,5	-
Total	**14.043,7**	**15.558,0**	**17.044,3**	**17.932,0**	**20.028,7**	**43%**

Fonte: RFB – valores estimados.

(1) Valores estimados.

(2) Valores projetados.

Cumpre notar, ainda, 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, maior será a necessidade de gastos orçamentários para financiar as áreas de assistência social, saúde e previdência social.

Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros, conforme a Portaria 379/2006 do Ministério da Fazenda, cujo anexo metodológico foi alterado pela Portaria 130/2009, são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do Orçamento da União.

Por sua vez, segundo o mesmo normativo, os benefícios creditícios são gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, a taxa de juros inferior ao custo de captação ou oportunidade do Governo Federal.

De modo 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 em que o Estado concede crédito ao setor privado por taxas inferiores ao custo de captação, nos quais os subsídios concedidos acarretam despesas no orçamento anual, por meio dos programas oficiais de crédito. É o que tem ocorrido nos últimos anos em operações realizadas por intermédio do BNDES, abordadas adiante neste relatório.

Os valores dos benefícios financeiros e creditícios – explícitos ou diretos e implícitos ou indiretos – são estimados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda. Os montantes apurados para 2010 e 2011 são apresentados na tabela a seguir, em que cada fundo ou programa só participa da totalização da renúncia anual caso seus valores sejam positivos. Quando os valores são negativos, considera-se que não há renúncia de receita, e, portanto, os valores não são considerados netsa análise.

Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios – 2010 e 2011

R$ milhares

Item	2010[1]	2011[1]	Var. 2011/2010
AGROPECUÁRIOS			
AGF e Estoques Estratégicos	1.115.619	-	-
Garantia e Sustentação de Preços	1.359.018	829.374	**-39%**
Custeio Agropecuário	488.840	917.361	**88%**
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial		23.595	-
Empréstimos do Governo Federal – EGF	88.683	76.716	**-13%**
PRONAF/PGPAF			-
Equalização	323.856	2.199.812	**579%**
Financiamento	-	112.728	-
Programa de Revitalização de Cooperativas – RECOOP			-
Equalização	-	-	-
Financiamento	10.112	5.792	**-43%**
Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA	297.581	652.626	**119%**
Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural – Lei 10.823/2003	198.278	253.452	**28%**
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira - FUNCAFÉ			-
Equalização	82.715	65.606	**-21%**
Financiamento	329.891	302.262	**-8%**
Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana			-
Equalização	-	141,9	-
Financiamento	826	819	**-1%**
SETOR PRODUTIVO			
Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND	812	-	-
Fundos Constitucionais de Financiamento – FNE, FNO e FCO	6.192.908	7.665.176	**24%**
Fundo da Marinha Mercante – FMM	-	1.626.825	-
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC	6.884	-	-
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	779.263	823.067	**6%**
Medidas de Fortalecimento da Indústria – Revitaliza	-	25.695	-
Programa de Financiamento às Exportações – PROEX			-
Equalização	231.731	404.948	**75%**
Financiamento	-	-	-
Fundos de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE	117.955	525.487	**345%**

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA	39.884	89.412	**124%**
Fundo Nacional de Desenv. Científico e Tecnológico – FNDCT	169.184	325.419	**92%**
PROGRAMAS SOCIAIS			
Fundo para o Desenv. Reg. com Rec. da Desestatização – FRD	9.300	8.755	**-6%**
Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	10.249.260	9.443.869	**-8%**
Fundo de Compensação das Variações Salariais –FCVS	6.497.732	5.526.649	**-15%**
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	319.692	317.750	**-1%**
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES	986.179	1.158.060	**17%**
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse de Baixa Renda – Lei 10.604/2002	1.674.817	1.265.622	**-24%**
Subvenção Econômica ao Preço do Óleo Diesel Consumido por Embarcações Pesqueiras – Lei 9.445/1997	19.787	17.303	**-13%**
TOTAL	**31.590.808**	**34.664.321**	**10%**

Fonte: SPE / MF.

(1) Não são considerados valores negativos para os subsídios.

O total de benefícios financeiros e creditícios concedidos em 2011 apresentou elevação de 10% em relação a 2010, com grandes variações percentuais positivas e negativas em itens específicos. Assim, embora parcela significativa dos itens apresentados tenha sofrido redução, o crescimento expressivo de alguns itens resultou na elevação do montante global renunciado.

O FMM apresentou elevado crescimento de subsídio, saindo de um valor negativo em 2010 e superando R$ 1,6 bilhão em 2011. Esse crescimento, segundo informou o Departamento do Fundo da Marinha Mercante (DEFMM), deve-se à desaceleração do crescimento do patrimônio líquido do fundo, decorrente do fato de que o Conselho Diretor do FMM não se reuniu em 2010 para deliberar sobre pedidos de financiamento. Não houve, portanto, priorização de recursos para 2011.

Os benefícios associados ao Pronaf também tiveram crescimento bastante elevado, alcançando R$ 2,2 bilhões em 2011. A elevação decorreu, sobretudo, do aumento dos recursos destinados à equalização da safra, que atingiram R$ 11,75 bilhões para o período 2010/2011, além do pagamento de restos a pagar no exercício encerrado.

Crescimento expressivo também foi verificado nos fundos constitucionais de financiamento (FCO, FNO e FNE), em que os benefícios chegaram a R$ 7,6 bilhões em 2011. A variação deveu-se ao aumento das transferências do Tesouro Nacional aos referidos fundos, não acompanhadas de correspondentes elevações em seus patrimônios líquidos. Isso eleva os benefícios porque, conforme a metodologia empregada pela SPE para apuração dos subsídios, são comparadas a evolução real do patrimônio líquido dos fundos e a evolução potencial que ocorreria se o patrimônio fosse valorizado pelo custo de oportunidade do Tesouro Nacional, adicionando-se ainda as transferências realizadas pelo Tesouro aos fundos.

Entre os itens que apresentaram redução, destaca-se a situação do Programa de Aquisição do Governo Federal (AGF e Estoques Estratégicos), que representou R$ 1,1 bilhão de benefícios em 2010 e tornou-se negativo em 2011. Conforme informou a SPE, a redução deveu-se à necessidade de intervenção governamental no mercado de produtos agrícolas, por meio da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), de forma que o volume de vendas no último exercício foi bastante superior ao de 2010.

Operações de Crédito ao BNDES

No ano de 2008, a Lei 11.805/2008 autorizou a União a conceder crédito ao BNDES no montante de até R$ 15 bilhões. No exercício seguinte, a Lei 11.948/2009 autorizou novo empréstimo

ao BNDES, realizado pela emissão direta de títulos do Tesouro Nacional, no montante de R$ 100 bilhões. Já em 2010, conforme disposto na Lei 12.249/2010, novas operações de crédito foram realizadas, acrescentando R$ 80 bilhões em títulos em favor do BNDES. Posteriormente, a Lei 12.453/11, modificada pela MP 564/2012, autorizou empréstimo do Tesouro ao banco no valor de R$ 100 bilhões. Dessa forma, as operações de crédito realizadas desde 2008, em favor do BNDES, superam R$ 295 bilhões.

Conforme requisição do TCU, a STN procedeu à apuração dos benefícios concedidos pela União por meio das referidas operações, de 2009 a 2011. Para realizar o cálculo, a STN definiu o subsídio como a "diferença entre o custo de oportunidade do Tesouro Nacional e a taxa de juros cobrada pela União ao BNDES em cada operação". Além disso, utilizou como custo de oportunidade do Tesouro Nacional o Custo Médio da Dívida Pública Federal Interna (DPMFi) em mercado.

Com base nesse conceito, a metodologia definida consistiu "na atualização mensal do saldo devedor da dívida do BNDES com o Tesouro Nacional, utilizando como fatores de apropriação o Custo Médio da DPMFi e o indexador da dívida do BNDES com a União". Dessa forma, o benefício apurado corresponde à diferença entre os dois valores.

A STN ressalta que "não foram considerados no cálculo os benefícios diretos e indiretos do aumento do crédito na economia, que tendem a reduzir o valor dos subsídios, seja pelo incremento na arrecadação, seja pela menor necessidade de outros tipos de gastos governamentais".

Consoante a metodologia mencionada, o valor do benefício concedido nas operações de crédito ao BNDES representaram, em 2011, o montante de R$ 19,2 bilhões. De modo semelhante, a STN havia apurado, no exercício de 2010, que o montante dos subsídios associados aos mesmos empréstimos atingiram R$ 1,4 bilhão em 2009 e R$ 7,6 bilhões no ano de 2010. Dessa forma, o total de benefícios incorridos no período entre 2009 e 2011 chegou a R$ 28,2 bilhões.

O fornecimento dessa estimativa é importante porque permite à sociedade conhecer os custos associados aos empréstimos referidos neste tópico. Em que pesem seus possíveis benefícios para o país, não se podem desconsiderar seus efeitos sobre os gastos da União, assim como os impactos sobre a dívida pública decorrentes de operações de tal vulto.

Ações de Controle

Benefícios financeiros e creditícios

Sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, foi realizado levantamento de auditoria no âmbito do TC 022.684/2010-7, com o objetivo de conhecer e examinar o rol, as fontes de informação e os cálculos referentes aos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, inclusive para financiamentos do PAC. Em seu escopo, a fiscalização englobou a concessão de subvenção econômica por meio do BNDES, para realização de financiamentos no valor de até R$ 124 bilhões, além de operações de crédito ao banco em montante que, conforme apresentado neste relatório, alcançou R$ 295 bilhões até 2011.

Entre as conclusões da ação de controle, ressalta-se que, no período compreendido entre 2008 e 2011, o Tesouro arcou com um montante superior a R$ 32,6 bilhões, correspondente ao diferencial entre as taxas de juros de captação de recursos e de remuneração devida pelo BNDES nas operações de crédito e à subvenção econômica concedida ao banco no período.

Em decorrência das conclusões discutidas no relatório, apresentadas preliminarmente para comentários dos gestores, medidas de aprimoramento da metodologia de cálculo de tais benefícios já foram adotadas pela SPE.

Em primeiro lugar, a secretaria revisou o método de aferir a evolução do patrimônio líquido estimado dos fundos de titularidade da União que compõem a apuração dos subsídios financeiros e creditícios, definida na Portaria 130/2009 do Ministério da Fazenda. Além disso, a SPE revisou, em conjunto com a SOF, a identificação das funções orçamentárias associadas aos benefícios financeiros e creditícios calculados por força do Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário. Por fim, algumas providências adicionais estão em curso, como a inclusão, na Portaria MF 130/2009, de novos itens, como os empréstimos da União ao BNDES e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI/BNDES).

Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)

No âmbito do TC 030.315/2010-7, foi realizada auditoria operacional com o propósito de examinar a sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi). A fiscalização abrangeu a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e as Secretarias-Executivas da Secretaria Especial de Portos (SEP) e dos Ministérios dos Transportes (MT), de Minas e Energia (MME), das Cidades (MICI) e da Integração Nacional (MI).

O volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R$ 4,7 bilhões e o trabalho resultou nos seguintes achados: a) ausência parcial de normas regulamentares específicas e inexistência de sistemas informatizados para gerenciamento da aprovação de projetos e para habilitação das empresas beneficiárias; b) o incentivo fiscal instituído pelo Reidi não tem alcançado todos os setores previstos nas normas que o regulamentam, haja vista a ausência de projetos de saneamento básico e irrigação e a consequente concentração dos referidos benefícios em projetos de energia e transportes; c) inexistência de acompanhamento da execução dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi e de procedimentos para o controle do usufruto do benefício fiscal por parte das empresas beneficiadas; d) indícios de exorbitância do poder regulamentar no âmbito da legislação de regência do Reidi; e) divergência entre as informações prestadas pelo Ministério das Cidades e os dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários 2008 – valores efetivos.

Em decorrência da auditoria, foi prolatado o Acórdão 3137/2011-TCU-Plenário, com determinações e recomendações aos órgãos auditados com vistas à correção das falhas verificadas.

Valores repassados pelo Tesouro Nacional aos Fundos de Investimento Regionais

O Acórdão 540/2011-TCU-Plenário autorizou a constituição de processo apartado, com o propósito de verificar a situação dos saldos remanescentes em favor do Tesouro Nacional no Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e no Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres), bem como de identificar providências para evitar possíveis prejuízos ao erário público decorrentes de repasses acima do montante efetivamente acatado pela Receita Federal a partir das opções feitas pelos contribuintes para aplicação nos incentivos fiscais.

A inspeção, realizada no âmbito do TC 009.157/2011-5, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, identificou saldo devedor do Funres para com a União, no montante de R$ 42,3 milhões. Além disso, o trabalho aventou a necessidade de que a STN e a Receita Federal estabeleçam normativos para regulamentar as transferências para o Finam, o Funres e o Fundo de Investimentos do

Nordeste (Finor), no sentido de impedir repasses superiores aos valores acatados pela RFB e evitar potenciais danos ao Tesouro.

Avaliações dos benefícios

Em atendimento ao Acórdão 1718/2005-TCU-Plenário, foi determinado à SPE que adotasse medidas para avaliar periodicamente os programas que envolvem renúncias de receitas, o que é especialmente relevante em face da grandeza dos valores envolvidos. Em atendimento à determinação, aquela secretaria deu continuidade, em 2011, à avaliação iniciada no exercício anterior sobre o Fundo da Marinha Mercante (FMM), destinado ao desenvolvimento naval brasileiro.

Em seu relatório, a SPE registra o alto crescimento do setor naval na última década e compara a evolução de dois grupos em relação à geração de empregos: beneficiários do FMM e empresas que não receberam recursos do fundo. No primeiro caso, o crescimento verificado foi de 65%; no segundo, de 43%. Entretanto, a SPE ressalta que as limitações das bases de dados empregadas impedem uma conclusão estatisticamente significativa. Dessa forma, embora a avaliação conclua que há indícios de que o FMM tenha contribuído para o desenvolvimento da marinha mercante e para o crescimento da indústria de construção e reparação naval, a SPE destaca a necessidade de acesso a mais informações e de atuação conjunta com os órgãos gestores de fundos e programas, para que haja melhores condições de se apurar o desempenho das ações de governo que envolvem renúncia de receitas.

Ressalta-se que os problemas quanto às avaliações não se restringem aos benefícios financeiros e creditícios, alcançando também os de natureza tributária e previdenciária. Observam-se, com frequência, lacunas na formulação e no planejamento que limitam tanto o processo de gestão quanto os procedimentos de monitoramento e aferição de resultados.

As falhas puderam ser verificadas nas informações fornecidas pelos órgãos gestores de renúncia tributária para compor a Prestação de Contas do Presidente da República, em que foram abordados elementos fundamentais para a caracterização das políticas públicas financiadas por intermédio dos benefícios fiscais. A análise das informações permite concluir que, em diversos casos, não há previsão de indicadores e metas para a ação governamental baseada nos incentivos, assim como não há avaliações que possibilitem aferir a adequação de produtos e efeitos, em contrapartida aos custos incorridos.

Os problemas descritos repetem-se em casos diversos, como a renúncia na área de atuação da Superintenência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e os incentivos fiscais concedidos no âmbito do Reidi, sob a gestão do Ministério dos Transportes. Também a propósito do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura, já mencionado neste relatório, verificou-se, no contexto do TC 030.315/2010-7, deficiência no processo de acompanhamento sobre os investimentos realizados pelas empresas beneficiárias, e, portanto, no controle do usufruto do incentivo fiscal.

Ante a materialidade elevada dos benefícios financeiros, creditícios, tributários e previdenciários concedidos anualmente pela União, torna-se necessário que sejam adotadas medidas capazes de minimizar essas deficiências e assegurar que as renúncias fiscais sejam estabelecidas como parte de um processo formal de planejamento governamental, que contemple os elementos essenciais para caracterizar problemas serem resolvidos e definir metas e objetivos a serem alcançados. Além disso, é urgente que a concessão de benefícios seja submetida a procedimentos sistemáticos de avaliação, que permitam ao poder público e à sociedade decidir sobre a manutenção, a suspensão ou a ampliação dos

incentivos, baseando-se nos objetivos delineados, nos recursos consumidos e nos resultados alcançados.

Recomendações:
i) à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, realize estudos para estabelecer critérios e métodos que permitam a adequada classificação dos benefícios tributários e previdenciários por função orçamentária; e
ii) à Casa Civil que as propostas de projeto de lei ou medidas provisórias que contemplem a concessão ou ampliação de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios contenham a identificação do órgão gestor da renúncia, assim como seus objetivos, metas, indicadores, formas de avaliação de resultados e prazos de vigência.

3.3.5 Gestão Fiscal

A Lei Complementar 101, de 4/5/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (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 a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, 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, em relação à receita corrente líquida, despesas com pessoal e inscrição em restos a pagar, no âmbito da União, tendo como base o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2011, divulgado pelo Poder Executivo e cujas informações abrangem os três Poderes e o Ministério Público, e os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos federais alusivos ao 3º quadrimestre de 2011. Nos tópicos 2.5.5 e 3.3.1 deste relatório são analisados outros aspectos da LRF referentes a divida consolidada e limites para movimentação e empenho, respectivamente.

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 regras definidas nesse mesmo artigo da lei..

Nos termos delineados na LRF, a RCL constitui um dos principais parâmetros que norteiam uma gestão fiscal responsável. A partir dela 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 2006 a 2011 está demonstrada na tabela a seguir.

Receita Corrente Líquida – Exercícios de 2006 a 2011

R$ milhões

Especificação	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita Corrente (I)	**584.067,5**	**658.884,4**	**754.735,5**	**775.406,8**	**890.137,0**	**1.029.613,5**
Receita Tributária	169.502,6	199.600,6	253.622,8	240.598,3	281.814,9	338.648,8

Especificação	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita de Contribuições	320.739,8	364.728,1	381.892,1	400.470,7	475.432,0	545.486,6
Receita Patrimonial	38.013,1	34.851,3	53.578,7	58.700,4	65.241,0	65.708,6
Receita Agropecuária	27,1	19,7	21,4	20,9	20,3	21,0
Receita Industrial	387,7	380,2	503,4	574,3	603,6	562,5
Receita de Serviços	25.985,9	27.252,4	30.344,9	34.929,7	40.445,8	47.975,8
Transferências Correntes	187,6	205,8	202,4	142,1	269,2	450,7
Receitas Correntes a Classificar	-	(0,0)	-	-	-	-
Outras Receitas Correntes	29.223,6	31.846,3	34.569,8	39.970,4	26.310,1	30.759,4
Deduções (II)	239.336,0	272.202,6	326.172,2	338.207,3	390.270,4	470.907,1
Transf. Constitucionais e Legais	94.911,8	108.424,9	136.819,6	129.050,1	144.906,3	172.776,0
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	114.425,3	130.709,0	150.381,5	168.885,5	194.548,9	245.228,0
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	4.907,5	5.648,5	6.628,2	7.559,5	8.573,6	9.291,9
Compensação Financeira RGPS/RPPS	-	-	-	0,7	0,7	1,6
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	1.276,5	1.304,6	1.512,9	1.681,3	1.869,0	2.025,4
Contribuição p/ PIS/Pasep	23.815,0	26.115,6	30.830,1	31.030,3	40.371,8	41.584,0
PIS	20.217,7	22.097,3	25.958,3	25.909,6	30.497,8	34.643,3
Pasep	3.597,3	4.018,3	4.871,7	5.135,9	9.874,0	6.940,7
Receita Corrente Líquida (III) = (I- II)	**344.731,4**	**386.681,9**	**428.563,3**	**437.199,4**	**499.866,6**	**558.706,4**

Fonte: Siafi – STN.

Da análise da tabela anterior, constata-se que, em relação aos valores apurados em 2010, a receita corrente apresentou crescimento da ordem de R$ 139,5 bilhões em 2011 e as deduções aumentaram cerca de R$ 80,6 bilhões. Esta diferença entre a receita corrente bruta e as deduções legais representou aumento da RCL de R$ 58,9 bilhões em 2011, ou 11,7% em relação a 2010.

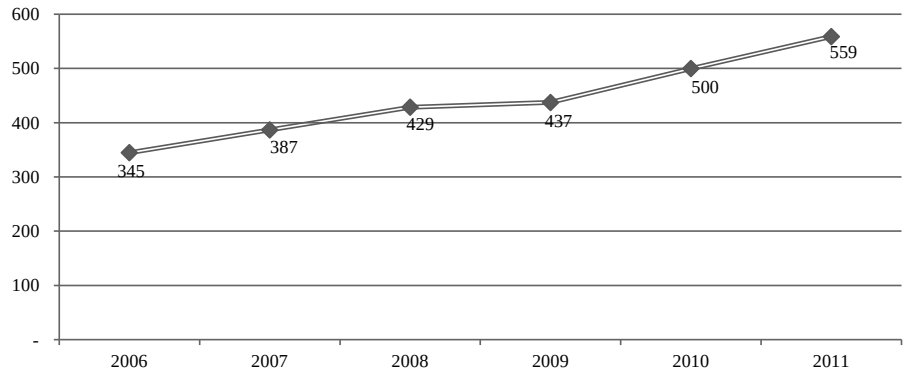
A receita tributária fechou o ano de 2011 com um acréscimo nominal de R$ 56,8 bilhões em relação a 2010, ou seja, 20,2%. A receita de contribuições cresceu R$ 70,0 bilhões, ou 14,7%. As variações dessas receitas foram analisadas de forma detalhada no subitem 3.3.2 deste relatório.

No tocante às deduções necessárias à apuração da RCL, percebe-se que as Transferências Constitucionais e Legais aumentaram R$ 27,8 bilhões, ou 19,2%. Já as Contribuições do Empregador e do Trabalhador para a Seguridade Social (Regime Geral de Previdência Social), tiveram um crescimento de cerca de R$ 50,7 bilhões, ou 26,0%.

No gráfico a seguir é possível visualizar o comportamento da RCL desde 2006.

Evolução da RCL – 2006 a 2011

R$ bilhões



Fonte: STN.

O crescimento da receita corrente líquida em 2011 reflete a recuperação da economia brasileira iniciada em 2010, após uma pequena recessão em 2009. Observa-se que a RCL não chegou a decrescer, nem mesmo quando a economia enfrentou esse curto período de recessão.

Despesas com Pessoal

A seguir, são apresentados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União nos exercícios de 2010 e 2011, bem como os percentuais dos 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 2010 e 2011

R$ milhões

Discriminação		Despesa Empenhada 2010	Despesa Empenhada 2011	2011 /2010
Despesa Bruta com Pessoal (I)		**183.278**	**197.481**	7,7%
Pessoal Ativo		107.736	108.292	0,5%
Pessoal Inativo e Pensionistas		75.448	88.879	17,8%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)		95	310	225,9%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)		**(30.047)**	**(30.388)**	**1,1%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		(64)	(110)	71,4%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial		(5.351)	(6.782)	26,7%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores		(2.041)	(1.801)	-11,8%
(-) Inativos com Recursos Vinculados		(22.591)	(21.695)	-4,0%
(-) Convocação Extraordinária (inciso II do § 6º do art. 57 da CF)[1]		-	-	-
Total da Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)[2]		**153.232**	**167.093**	**9,0%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)		**499.867**	**558.706**	**11,8%**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%		**30,65%**	**29,91%**	**-2,4%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF)	**50,00%**	**249.933**	**279.353**	**11,8%**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal	**47,50%**	**237.437**	**265.385**	**11,8%**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado - Exercícios 2010 e 2011.

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

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

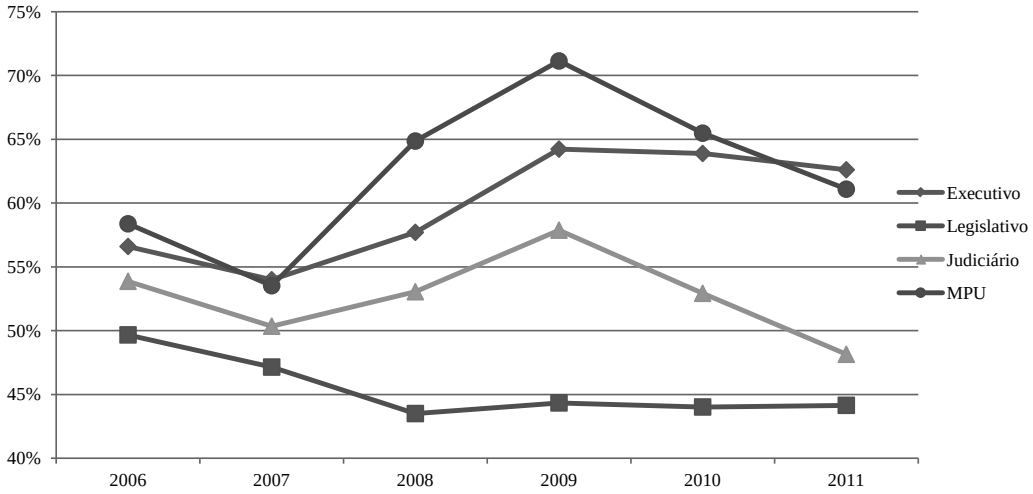
Dos valores contidos na tabela, verifica-se que em 2011 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação de R$ 13,8 bilhões em relação aos gastos em 2010, ou 9,0%. No que se refere às deduções da despesa com pessoal, percebe-se que os valores de 2011 mantiveram-se estáveis quando comparados com os do exercício de 2010.

Os níveis de comprometimento dos limites de despesa com pessoal dos Poderes Executivo e Judiciário e do MPU subiram de 2007 a 2009. Já nos exercícios de 2010 e 2011, devido ao forte crescimento da receita corrente líquida, o nível de comprometimento do limite do Poder Executivo saiu de 64,4% em 2009 para 62,6% em 2011. O Poder Judiciário saiu de 57,9% em 2009 para 48,1% em 2011. O limite do MPU saiu de 71,1% em 2009 para 61,1% em 2011.O Poder Legislativo, por sua

vez, manteve em 2011 o nível de comprometimento do limite de despesa com pessoal de 44%, alcançado em 2008. Todas essas informações estão explicitadas no gráfico a seguir.

Evolução do Comprometimento dos Limites de Despesa com Pessoal (*)



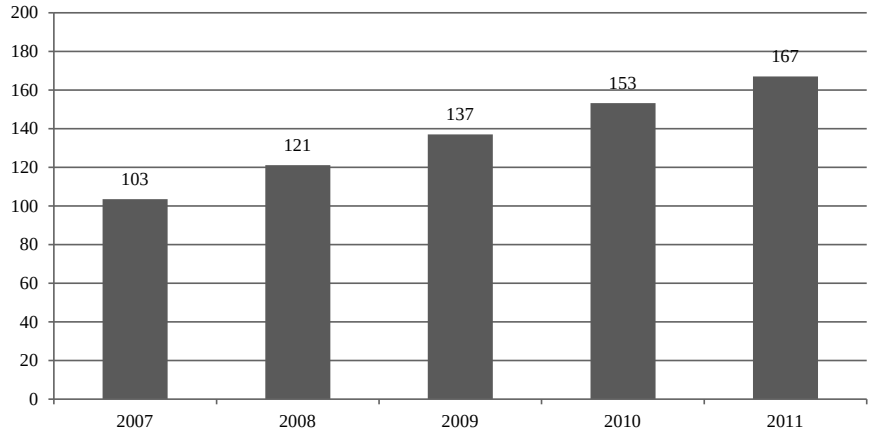
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal.

*Os limites de despesa com pessoal são estabelecidos individualmente por Poder e Órgão Autônomo, conforme o art. 20 da LRF. Portanto, a apresentação por Poder é meramente ilustrativa.

Na União como um todo, percebe-se que a despesa com pessoal cresceu desde 2007 a uma média de 13,0% ao ano. No final de 2007 a despesa líquida com pessoal da União era de R$ 103,0 bilhões e ao final de 2011 chegou a R$ 167,0 bilhões. O comprometimento do limite de despesa com pessoal da União passou de 53,5% em 2007 para 59,9% em 2011.

Despesas com Pessoal da União – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – 2007 a 2011

R$ bilhões



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal.

A tabela seguinte apresenta o total da despesa com pessoal, bem como os respectivos limites, segregados pelos Poderes e órgãos federais mencionados no art. 20 da LRF.

Despesas com Pessoal por Poder e Órgão Federal – OFSS (2011)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal[1] (DLP) R$ mil	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial[2]	Limite Alerta TCU[3]	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Total do Poder Executivo	**143.085.818**	**25,610199%**	**40,900000%**	**38,855000%**	**36,810000%**	**62,616624%**	**65,912236%**	**69,574026%**
1.1 Poder Executivo Federal	133.215.180	23,843504%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	62,911620%	66,222758%	69,901800%
1.2 Outros Órgãos e Transferências a Entes[4]	9.870.638	1,766695%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	58,889835%	61,989300%	65,433150%
1.2.1 Amapá	615.675	0,110196%	0,273000%	0,259350%	0,245700%	40,365018%	42,489493%	44,850020%
1.2.2 Roraima	409.891	0,073364%	0,160000%	0,152000%	0,144000%	45,852632%	48,265928%	50,947368%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	7.485.570	1,339804%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	60,900175%	64,105448%	67,666861%
1.2.4 MPDFT[5]	311.401	0,055736%	0,092000%	0,087400%	0,082800%	60,582688%	63,771251%	67,314098%
1.2.5 TJDFT[6]	1.048.102	0,187594%	0,275000%	0,261250%	0,247500%	68,216150%	71,806473%	75,795722%
2. Total do Poder Legislativo	**6.166.512**	**1,103712%**	**2,500000%**	**2,375000%**	**2,250000%**	**44,148495%**	**46,472100%**	**49,053884%**
2.1 Câmara dos Deputados	2.847.030	0,509575%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	42,113667%	44,330176%	46,792963%
2.2 Senado Federal	2.370.075	0,424208%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	49,326466%	51,922596%	54,807184%
2.3 Tribunal de Contas da União	949.406	0,169929%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	39,518467%	41,598387%	43,909408%
3. Total do Poder Judiciário	**16.142.696**	**2,889299%**	**6,000000%**	**5,700000%**	**5,400000%**	**48,154976%**	**50,689448%**	**53,505528%**
3.1 Supremo Tribunal Federal	192.449	0,034445%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	46,720916%	49,179912%	51,912129%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	19.515	0,003493%	0,006000%	0,005700%	0,005400%	58,215349%	61,279315%	64,683721%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	499.716	0,089442%	0,224226%	0,213015%	0,201803%	39,889046%	41,988469%	44,321162%
3.4 Justiça Federal	4.844.483	0,867089%	1,631968%	1,550370%	1,468771%	53,131515%	55,927910%	32,337376%
3.5 Justiça Militar	148.223	0,026530%	0,080726%	0,076690%	0,072653%	32,863857%	34,593533%	59,035016%
3.6 Justiça Eleitoral	2.434.146	0,435675%	0,924375%	0,878156%	0,831938%	47,131879%	49,612504%	52,368755%
3.7. Justiça do Trabalho	8.004.163	1,432624%	3,058979%	2,906030%	2,753081%	46,833412%	49,298328%	52,037124%
4. Total do Ministério Público	**2.048.141**	**0,366586%**	**0,600000%**	**0,570000%**	**0,540000%**	**61,097715%**	**64,313384%**	**67,886349%**
Total da União	**167.443.166**	**29,969796%**	**50,000000%**	**47,500000%**	**45,000000%**	**59,939593%**	**63,094308%**	**66,599547%**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos Federais no 3º quadrimestre de 2011

Notas:

[1] Artigo 20 da LC 101/2000.

[2] Parágrafo único do artigo 22 da LC 101/2000.

[3] Artigo 59, inciso II, §1º, da LC 101/2000.

[4] Amapá, Roraima e Distrito Federal.

[5] Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, limite definido pelo Decreto 6.334/2007.

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

Dos números apresentados na tabela anterior, depreende-se que os limites referentes às despesas com pessoal dos três Poderes e do Ministério Público da União foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2011.

No que tange aos limites de despesa com pessoal, é importante destacar que, em razão do Acórdão 3.244/2011-TCU–Plenário, a Justiça Federal passou a apresentar os demonstrativos de despesa com pessoal de forma individualizada, em consonância com o disposto no inciso III do §2º do art. 20 da LRF.

Desse modo, o Conselho da Justiça Federal exarou a Resolução 1, de 12/1/2012, redistribuindo entre os órgãos da Justiça Federal o limite de 1,631968% da receita corrente líquida fixado pela Resolução 26/2006 do Conselho Nacional de Justiça.

O critério utilizado pelo Conselho da Justiça Federal foi o estabelecido no §1º do art. 20 da LRF, qual seja: a repartição do limite entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF, ou seja, 1997, 1998 e 1999.

Inscrição em Restos a Pagar

A tabela a seguir demonstra os valores relativos à inscrição de empenhos em restos a pagar no exercício de 2011, 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 2011 (*)

R$ milhares

Poderes/Órgãos	Restos a Pagar Inscritos				Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar)
	Processados		Não Processados		
	Exercícios Anteriores	Do Exercício	Exercícios Anteriores	Do Exercício	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Poder Executivo	**7.174.775**	**16.798.157**	**30.271.364**	**83.218.241**	**464.278.214**
2. Poder Legislativo	**384**	**11.161**	**369.939**	**463.234**	**1.136.110**
2.1. Câmara dos Deputados	384	9.268	297.557	336.459	668.381
2.2. Senado Federal	0	1.892	6.280	60.743	314.996
2.3. Tribunal de Contas da União	0	1	66.103	66.032	152.733
3. Poder Judiciário	**66.287**	**47.061**	**338.924**	**1.833.120**	**2.985.879**
3.1. Conselho Nacional de Justiça	30	51	4.438	69.135	78.085
3.2. Supremo Tribunal Federal	0	1	0	43.444	116.981
3.3. Superior Tribunal de Justiça	9.811	11.129	7.139	85.215	118.712
3.4. Justiça Federal	5.278	7.460	143.505	689.784	1.471.651
3.5. Superior Tribunal Militar	46	395	238	13.735	19.629
3.6. Justiça Eleitoral	10.590	11.372	65.749	433.606	635.695
3.7. Justiça Trabalhista	39.321	13.130	108.930	400.403	446.695
3.8. Tribunal de Justiça do DF e Territórios	1.211	3.522	8.925	97.798	98.432
4. Ministério Público da União	**1.386**	**3.735**	**35.149**	**367.776**	**346.276**
Total	**7.242.832**	**16.860.113**	**31.015.376**	**85.882.371**	**427.160.113**

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

(*) Não representa valores consolidados.

Adotando o critério de excluir da disponibilidade bruta os valores pendentes de curto prazo, classificados como diferido no ativo, e de somar às obrigações financeiras os valores pendentes de curto prazo, classificados como diferido no passivo, evidencia-se insuficiência financeira para inscrição de despesas em restos a pagar no Ministério Público da União, no Conselho Nacional do Ministério Público e nos Tribunais Regionais Federais das 2ª, 4ª e 5ª regiões. Os demais Poderes e órgãos federais observaram o art. 42 da LRF no que se refere à inscrição de seus respectivos restos a pagar processados e não processados.

Contudo, é de relevo destacar que ainda está sob a análise deste Tribunal a legalidade de inclusão nas disponibilidades dos valores pendentes de curto prazo classificados como diferido no ativo. Considerando esses valores no cômputo das disponibilidades, todos os órgãos federais teriam observado o mandamento do art. 42 da LRF.

A tabela seguinte demonstra os montantes inscritos em restos a pagar no exercício de 2011 frente ao exercício de 2010.

Variação dos Restos a Pagar Inscritos no Exercício de 2011

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
2010	1.131.513	17.647	72.285	89.932

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
2011	1.197.463	16.860	85.882	102.742
Variação	**5,82%**	**-4,46%**	**18,81%**	**14,24%**

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária da União e de Gestão Fiscal dos exercícios de 2011 e 2010 e Secretaria do Tesouro Nacional.

Observa-se uma diminuição de 4,5% nos valores inscritos em restos a pagar processados no exercício de 2011 e um aumento de 18,8% na inscrição em restos a pagar não processados. No global, houve crescimento de 14,2% no ano de 2011, em comparação com o exercício de 2010.

O valor total inscrito em 2011 representa cerca de 8,6% do total da despesa empenhada no exercício, excluídas as despesas de amortização da divida pública – refinanciamento.

3.3.6 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento (OI) foi aprovado pela Lei 12.381/2011, com a programação detalhada no Volume VI da norma, e contempla as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e cujas programações não constem integralmente do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

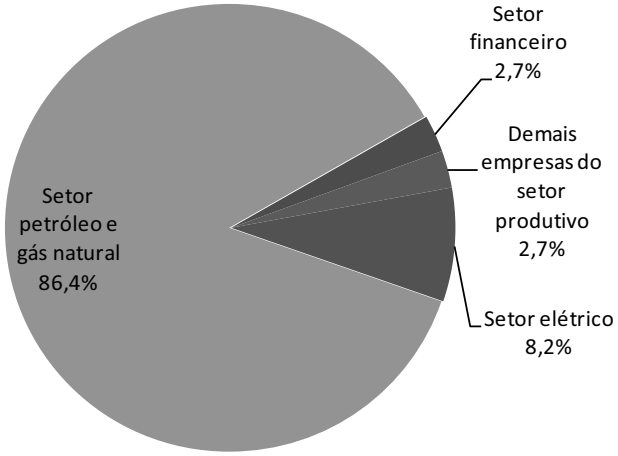
A referida peça orçamentária abrange os gastos com aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil, as benfeitorias realizadas em bens da União e as benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União, conforme estabelecido na LDO para 2011 (Lei 12.309/2010).

No exercício de 2011, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 82,5 bilhões (2% menor que em 2010), correspondentes a cerca de 79% da dotação final autorizada (contra 82% no ano anterior).

Despesas por Empresa

O Orçamento de Investimento das empresas estatais consignou inicialmente dotações a 73 empresas estatais federais, tendo sido inseridas, ao longo da execução orçamentária, programações de outras seis. Assim, ao final do exercício, o OI totalizou 79 empresas, sendo 72 do setor produtivo (setores petróleo e gás natural, elétrico e demais setores produtivos) e sete do setor financeiro. A participação de cada setor na realização de investimentos em 2011 pode ser observada a seguir:

Realização de Investimentos em cada Setor de Atividade em 2011



Fonte: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A análise da execução do Orçamento de Investimento demonstra que 32 empresas executaram menos da metade de sua dotação autorizada, sendo que sete delas não executaram sequer 10%: Comperj Meg S.A. (CPRJMEG); Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba); Ativos S.A. – Securitizadora de Créditos Financeiros; Termorio S.A., incorporada pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) em 19/12/2011; Comperj Participações S.A. (CPRJPAR); Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ); e Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG).

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 2011

R$ milhões

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	**89.154**	**85,9**	**73.527**	**89,2**	**82**
Recursos para Aumento de PL	**5.299**	**5,1**	**1.985**	**2,4**	**37**
Tesouro - Direto	1.195	1,2	217	0,3	18
Tesouro - Saldos de Exercícios Anteriores	437	0,4	129	0,2	30
Controladora	3.654	3,5	1.639	2,0	45
Outras Estatais	13	0,0	-	-	-
Operações de Crédito de Longo Prazo	**6.128**	**5,9**	**4.830**	**5,9**	**79**
Internas	3.993	3,8	3.295	4,0	83
Externas	2.135	2,1	1.535	1,9	72
Outros Recursos de Longo Prazo	**3.236**	**3,1**	**2.126**	**2,6**	**66**
Debêntures	146	0,1	106	0,1	73
Controladora	2.218	2,1	1.333	1,6	60
Outras Fontes	873	0,8	687	0,8	79
Total	**103.817**	**100,0**	**82.468**	**100,0**	**79**

Fonte: Dest/MPOG.

Como pode ser verificado, 89% da despesa do Orçamento de Investimento em 2011 foi realizada com recursos de geração própria, contra 73% em 2010, demonstrando a estratégia global de financiamento do exercício. Nos últimos cinco anos, a predominância de recursos próprios não foi observada apenas em 2009 (quando responderam por 48%), alteração associada possivelmente aos efeitos da crise financeira internacional de 2008.

Ao analisar a execução orçamentária sob a ótica das fontes de financiamento em cada empresa, constataram-se os seguintes excessos:

Empresas estatais que extrapolaram o orçamento aprovado para as respectivas fontes de financiamento em 2011

R$ milhões

Fonte de Financiamento / Empresa	Dotação Atualizada	Realizado	%
Recursos de Geração Própria			
Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA	22,4	31,7	141
Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON	75,2	143,9	191
COBRA Tecnologia S.A.	6,4	8,8	138
Companhia Energética de Alagoas - CEAL	40,8	68,2	167
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO	428,7	456,5	106
FURNAS - Centrais Elétricas S.A.	288,8	807,8	280
Refinaria Abreu e Lima S.A. - RNEST	5.367,5	5.970,1	111
Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG	975,2	1.952,2	200
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG	45,1	45,5	101
Recursos para Aumento de PL - Controladora			
Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco - CITEPE	281,7	313,8	111
Porto Velho Transmissora de Energia S.A. - PVTE	28,0	29,5	105
Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas			
Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. - MANGUE SECO 2	54,4	60,1	110
Petrobras Transporte S.A. - TRANSPETRO	34,1	175,2	514
Outros Recursos de Longo Prazo - Controladora			
Companhia Petroquímica de Pernambuco - PETROQUÍMICASUAPE	200,0	320,0	160

Fonte: Dest/MPOG.

Sobre os valores apresentados na tabela, é importante esclarecer que as empresas estatais não dependem de um sistema centralizado para executar seus orçamentos, ou seja, não dependem da informação dos gastos em sistema para que tenha acesso aos recursos a serem gastos. O sistema utilizado é apenas informativo, ou seja, preenchido posteriormente à realização da despesa, o que explica a ausência de qualquer trava que impeça a execução do orçamento superior ao valor aprovado.

No entanto, alguns percentuais de execução da tabela – vários mais de 50% acima do valor aprovado – mostram descomprometimento com o orçamento por parte das empresas. Vale dizer que, de acordo com o art. 55, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, as fontes de financiamento do Orçamento de Investimentos podem ser modificadas mediante portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nesse sentido, deveriam ter sido adotadas providências no decorrer do exercício, para que a situação fosse regularizada, o que enseja a realização de ressalva.

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 doze empresas apresentaram

programações, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Execução de Ações sem Cobertura Orçamentária - Exercício de 2011

R$ milhares

Empresa / Ação / Subtítulo		Dotação Autorizada (a)	Realizado (b)	Excesso % (b/a-1)
Boa Vista Energia S.A. - BVENERGIA				
101Z0014	Ampliação do Sistema de Subtransmissão de Energia Elétrica de Boa Vista (RR) - No Estado de Roraima	4.450,0	4.615,5	3,72%
87790014	Ampliação da Rede Urbana de Distribuição de Energia Elétrica em Boa Vista (RR) - No Estado de Roraima	3.100,0	3.240,7	4,54%
Caixa Econômica Federal - CAIXA				
32520051	Instalação de Pontos de Atendimento Bancário - No Estado de Mato Grosso	888,4	1.532,1	72,45%
CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo				
41050035	Manutenção e Adequação da Infra-Estrutura Operacional - No Estado de São Paulo	4.698,4	5.109,1	8,74%
Centrais Elétricas de Rondônia S.A. - CERON				
65490011	Ampliação da Rede Urbana de Distribuição de Energia Elétrica em Rondônia - No Estado de Rondônia	11.629,5	11.631,4	0,02%
COBRA Tecnologia S.A.				
41020001	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - Nacional	394,5	2.071,3	425,00%
41030001	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - Nacional	5.354,4	6.172,6	15,28%
Liquigás Distribuidora S.A. - LIQUIGÁS				
2B430001	Manutenção da Infra-Estrutura Operacional do Segmento de Distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP - Nacional	135.536,0	135.650,2	0,08%
Petrobras Biocombustível S.A. - PBIO				
124I0029	Modernização e Adequação da Usina de Biodiesel de Candeias (BA) - No Estado da Bahia	7.109,0	7.377,3	3,77%
124N0023	Modernização e Adequação da Usina de Biodiesel de Quixadá (CE) - No Estado do Ceará	6.069,0	6.150,5	1,34%
41020001	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos - Nacional	3.474,0	4.330,3	24,65%
Petrobras Netherlands B.V. - PNBV				
12OE0002	Aquisição de Unidades Marítimas Estacionárias de Exploração e Produção de Petróleo e Gás II (Período 2010-2020) - Ex - No Exterior	373.522,0	910.474,9	143,75%
19240002	Construção de Unidades Estacionárias de Produção (Período 2002-2010) - No Exterior	35.058,0	57.275,1	63,37%
Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS				
103M0023	Implantação de Unidade de Armazenagem e Regaseificação de Gás Natural, no Porto de Pecém (CE), com Capacidade Aproximadamente de 7 milhões de m3/dia, e Implantação de Gasoduto Associado - No Estado do Ceará	52,0	224,6	331,94%
103N0033	Implantação de Unidade de Armazenagem e Regaseificação de Gás Natural, na Baia da Guanabara (RJ), com Capacidade Aproximadamente de 14 milhões de m3/dia, e Implantação de Gasoduto Associado - No Estado do Rio de Janeiro	1.050,0	1.391,9	32,56%
41010001	Manutenção e Adequação de Bens Imóveis - Nacional	97.552,0	119.732,3	22,74%
41030001	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento - Nacional	696.356,0	710.457,9	2,03%
41120001	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Atividades de Desenvolvimento da Produção - Nacional	883.142,0	946.164,0	7,14%
43930001	Exploração de Petróleo e Gás Natural - Nacional	8.950.005,0	9.038.268,6	0,99%
Transportadora Associada de Gás S.A. - TAG				
12AX0020	Ampliação da Malha de Gasodutos da Região Nordeste - Na Região Nordeste	216.819,0	217.104,5	0,13%
12AY0030	Ampliação da Malha de Gasodutos da Região Sudeste - Na Região Sudeste	1.073.707,0	1.114.374,3	3,79%
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. - TBG				
80220001	Manutenção da Infra-Estrutura de Transporte Dutoviário de Gás Natural - Nacional	33.345,0	34.947,5	4,81%
Innova S.A.				
20PQ0043	Manutenção da Infraestrutura Operacional das Plantas de Estireno e de Poliestireno - No Estado do Rio Grande do Sul	12.756,0	14.164,8	11,04%

Fonte: Dest/MPOG.

Uma vez que a realização de despesa em montante superior à dotação não encontra respaldo legal e pode levar à perda de controle dos gastos dessas entidades, é necessário recomendar aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e de Minas e Energia, supervisores das empresas apresentadas no quadro anterior, que adotem medidas no sentido de promover a observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, por parte de suas

supervisionadas, quanto à execução do Orçamento de Investimento. A impropriedade deverá, ainda, ser considerada quando da análise dos relatórios de gestão e das prestações de contas dessas empresas referentes ao exercício de 2011, por configurar realização de despesa sem a devida autorização legislativa.

Ação de Controle Externo

A respeito do tema, o Tribunal realizou auditoria no OI e no Programa de Dispêndios Globais (PDG), tanto com relação a questões conceituais quanto a outras que envolvem as despesas diretamente. A fim de verificar recursos e dispêndios das empresas estatais independentes, analisou-se o processo de programação e execução orçamentária e sua aderência à legislação orçamentária; o acompanhamento e controle da programação e execução orçamentária por parte dos órgãos envolvidos e sua suficiência; a compatibilidade do OI com as inovações promovidas na legislação contábil; e a compatibilidade do PDG com os relatórios e demonstrativos contábeis. Foram realizados aprofundamentos em relação à legislação aplicável ao tema, questionários aos principais órgãos e entidades envolvidos nesse processo orçamentário, bem como solicitações de dados e outras informação para subsidiar as análises.

Constatou-se que o próprio conceito de investimento para fins do orçamento das empresas estatais tem sofrido mudanças, com o objetivo de evidenciar o que de fato seja interessante para o poder público conhecer, controlar e dar transparência. Verificou-se, ainda, a existência de empresas estatais constantes do OI que receberam sucessivos aumentos de capital do Tesouro, chegando a mais de 90% dos respectivos investimentos realizados em alguns casos.

Sobre a programação e execução orçamentária, identificaram-se os seguintes pontos: inadequação quanto à utilização da classificação por fonte de recursos; execução de dotações acima do valor consignado na Lei não apenas ao final do exercício, conforme já se verificava nas Contas do Governo, mas durante todo ele, não sendo os créditos adicionais solicitados à época adequada para viabilizar a correta execução dos investimentos; classificação de ações como do tipo atividade, mas com escopo de projeto; ações que possivelmente abrigam mais de um Projeto de Grande Vulto sem o necessário detalhamento de acordo com o que dispunha o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

Verificou-se a existência de empresas sediadas no exterior, que, embora controladas indiretamente pela Petrobras, não constam do rol de estatais que compõem o OI, o que impossibilitou o acesso a informações para averiguar a realização de despesas com ativo imobilizado para o exercício. Foram encontradas também operações vultosas entre empresas estatais e privadas realizadas mediante substanciais aportes públicos para a realização indireta de investimentos, sem a devida discriminação dessas inversões financeiras nos demonstrativos do PDG.

Em decorrência dessa ação de controle, que resultou no Acórdão 3145/2011-TCU-Plenário, o TCU determinou ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) a correção de impropriedades formais, a adequação dos demonstrativos do PDG às normas contábeis e necessidades vigentes e o aprimoramento dos mecanismos de transparência das informações e de orientação às empresas estatais, bem como recomendou a elaboração de Manual Técnico sobre o OI, hoje inexistente. A implementação dessas medidas será monitorada oportunamente.

Ressalvas

- execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento das empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Innova S.A., Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal;
- extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para as fontes de financiamento "Recursos de Geração Própria", "Recursos para Aumento de PL – Controladora", "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas" e "Outros Recursos de Longo Prazo - Controladora" nas empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) e Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG).

Recomendações

- aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e de Minas e Energia, supervisores das empresas Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Caixa Econômica Federal (Caixa), Cobra Tecnologia S.A., Innova S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), para que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal e com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades;
- aos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia e à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, supervisores das empresas Cobra Tecnologia S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), para que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem o montante aprovado para as respectivas fontes de financiamento na Lei Orçamentária, ou promoverem a adequação desses valores de acordo com o disposto no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010, com vistas a evitar a perda de controle das fontes de recurso dessas entidades.

4 AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

Este capítulo busca evidenciar o desempenho da gestão pública, por meio da análise dos resultados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dos programas do PPA e das diversas ações setoriais do governo federal.

O TCU objetiva, portanto, avaliar as ações desenvolvidas pelas diversas funções de governo, como Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, Previdência, Assistência Social, Agricultura, Energia, Transportes, Comunicações, Defesa Nacional e Segurança Pública. As informações coletadas nos diferentes sistemas da administração federal e os resultados das fiscalizações conduzidas pelas unidades técnicas do Tribunal procuram descrever um diagnóstico do desempenho do governo e prover subsídios para melhoria da atuação estatal.

Relativamente ao PAC, são apresentados os principais resultados alcançados pelo programa e os decorrentes dos trabalhos de acompanhamento realizados pelo TCU ao longo dos anos de 2007 a 2011. Nesse sentido, são destacados os pontos frágeis do PAC que, na visão desta Corte de Contas, merecem tratamento diferenciado na continuidade do programa anunciada para o período 2011/2014.

O PAC 2 está segmentado em seis eixos (Energia, Transportes, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã), contemplando uma previsão de investimentos de R$ 1,38 trilhão, a serem despendidos até o final de 2019. Ao longo do capítulo, são realçados os resultados obtidos pelo programa, os investimentos realizados, a implementação de medidas institucionais, a desoneração tributária e o subsídio creditício.

Na análise dos programas do PPA, verifica-se o preenchimento das metas físicas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) por parte dos Órgãos Setoriais, o relacionamento entre a execução física prevista e a realizada, assim como são analisadas as informações disponibilizadas em relação aos indicadores de programas e apontadas inconsistências.

A análise dos dados do Sigplan mostra que a situação encontrada é semelhante à consignada nos últimos anos. Existem, ainda, consideráveis discrepâncias nos dados de metas físicas, uma vez que quase um terço dos subtítulos possuem desvios fora da faixa aceitável de -20% a 20%. Nos indicadores de programas, o problema está no preenchimento dos dados, haja vista apenas 37% dos indicadores com periodicidade anual de apuração terem sido efetivamente informados no Sigplan.

Destaca-se que entrou em operação em 2009 o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), concebido com o intuito de integrar e substituir os sistemas de suporte ao planejamento e orçamento federais (Sigplan e Sidor). No entanto, somente a partir do PPA 2012-2015, todo o acompanhamento será feito exclusivamente pelo Siop.

Dessa forma, espera-se que esse novo sistema traga maior fidedignidade dos dados alimentados, permitindo que o PPA integre os programas e ações governamentais em um conjunto coerente, que dê suporte às Leis de Diretrizes Orçamentárias e às Leis Orçamentárias Anuais na definição de onde e como os recursos serão aplicados a cada ano, de modo que se possa atingir os objetivos e metas pretendidos.

Em relação à análise das ações setoriais do Governo, é feita uma abordagem por função da atuação pública, em um horizonte que alcança os últimos cinco anos, sendo registrados os valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a despesa realizada no Orçamento de

Investimento das Empresas Estatais, bem como os valores estimados dos gastos tributários (renúncia tributária).

A realização de referida análise, entretanto, demanda dados precisos e que efetivamente se prestem a refletir o alcance dos objetivos e metas traçados para cada área, assim como avanços gerados na solução do problema identificado em cada programa de governo. Neste contexto, os indicadores são importantes instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação de projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc.

Por fim, cumpre destacar que, no âmbito das funções Judiciária, Legislativa e Essencial à Justiça, são analisadas as informações prestadas pelos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem assim pelo Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

A análise das ações setoriais do governo almeja dar transparência aos resultados alcançados pelos gestores públicos com os recursos por eles investidos e trazer propostas de aperfeiçoamentos capazes de catalisar a melhoria do bem-estar social.

4.1 O Programa de Aceleração do Crescimento

4.1.1 Análise Geral

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado a partir da edição do Decreto 6.025, de 22/1/2007, sendo composto por um conjunto de ações de ordem pública e privada com o objetivo explícito de acelerar o crescimento econômico do país. Havia um diagnóstico, no âmbito do governo, de que a existência de condições adequadas de infraestrutura seria condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento do país e que os investimentos inseridos no programa poderiam auxiliar o Brasil a alavancar a produtividade da economia, reduzir as desigualdades regionais e sociais, logrando ainda reduzir os eventuais gargalos existentes que, na visão de economistas e especialistas em gestão pública, dificultavam o crescimento do país.

De acordo com o documento que balizou o programa, as ações foram divididas em duas partes: a primeira, referente a investimentos em infraestrutura, subdivididos em três eixos de atuação – Logística, Energia, e Social e Urbano – enquanto a segunda parte estaria ligada à adoção de medidas de melhoria institucional, como a desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo. Ao longo do período inicialmente considerado, quadriênio 2007/2010, em um primeiro momento, a previsão era de que fossem aplicados recursos no montante de R$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

Considerando a importância que foi dada ao programa, no qual estavam inseridos aqueles que foram considerados, pelo governo de então, os investimentos mais importantes, o PAC e suas realizações passaram a ser um importante meio de interlocução com a sociedade. Tanto assim, que os balanços quadrimestrais, onde os avanços e eventuais percalços do programa eram apresentados, passaram a fazer parte do calendário de eventos governamentais.

Essa importância do programa foi refletida nas normas orçamentárias, em particular no que tange à execução das ações nele contidas. A Lei 11.653/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011, estabelecia os projetos do PAC como prioritários, com previsão de tratamento diferenciado. Essa regra foi repetida no projeto de lei do PPA 2012/2015, que manteve o programa como uma das prioridades da Administração Pública Federal. Além disso, os valores a serem utilizados

para o atendimento de despesas no âmbito do PAC foram excluídos do cálculo do superávit primário, conforme disposição que se repete nas últimas LDOs, assim como preservadas de eventuais contingenciamentos orçamentários.

Estão incluídos no PAC, não apenas as ações executadas diretamente pelo poder público, mas também as desenvolvidas por atores privados, sem intervenção direta do governo em sua gestão. As usinas eólicas, por exemplo, são, em sua esmagadora maioria, empreendimentos privados, sem recursos públicos envolvidos.

De acordo com a Secretaria do PAC (Sepac), do Ministério do Planejamento, uma das inovações existentes no PAC foi a criação de Salas de Situação, que possuem como um de seus principais objetivos articular os órgãos de governo para solucionar eventuais entraves detectados. Como estas salas acompanham todas as ações relacionadas ao programa, um empreendimento, mesmo sendo completamente privado, passa a ter sua evolução acompanhada, possibilitando a intervenção dos órgãos públicos, quando possível, no sentido de viabilizar soluções para eventuais problemas detectadas durante sua execução. Esta interlocução no âmbito das salas de situação pode ser útil também, segundo a Sepac, na questão do licenciamento ambiental, onde os diversos órgãos envolvidos, como Ibama, Funai, Iphan, Icmbio e Fundação Palmares, se reúnem com o objetivo de agilizar a concessão do licenciamento, sem comprometer o cuidado com o meio ambiente.

Outra inovação catalizada pelo PAC foi a celebração, em dezembro de 2011, do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção, negociado com representantes da indústria da construção civil e de trabalhadores, que permitiu a implantação de acordos nacionais estabelecendo condições específicas de trabalho, saúde e segurança e representação sindical nas obras. Foi criada uma Mesa Nacional Permanente para o Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho na Indústria da Construção, de caráter tripartite e paritário, com o objetivo de acompanhar e avaliar o cumprimento dos acordos firmados.

Essas medidas, implementadas na tentativa de equacionar as questões trabalhistas que poderiam comprometer a evolução dos empreendimentos, ocorreram após a eclosão de diversas greves em projetos do PAC. É bom salientar que essa iniciativa pode ter reduzido o número de greves, mas não eliminou o risco de sua ocorrência, haja vista tratar-se de um direito garantido constitucionalmente aos trabalhadores. Assim, em que pese os acordos firmados, puderam ser observados, no primeiro trimestre de 2012, movimentos grevistas no canteiro de obras da usina hidrelétrica de Jirau e do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro.

Por último, a Sepac citou outros dois exemplos de sinergias fomentadas dentro do PAC: a possibilidade de contribuir na resolução de problemas de desapropriação, que muitas vezes depende de articulação com entidades do Governo Federal (INCRA, por exemplo) e Governos Estaduais, quando há interferências de obras com concessionárias de serviços públicos; e a criação, pelo BNDES, de um programa específico para o apoio a projetos do PAC, com as seguintes características, conforme informações do próprio Banco:

- redução de *spreads* básicos nas linhas de financiamento para segmentos estratégicos, tais como energia elétrica, logística e desenvolvimento urbano;
- criação de grupos de trabalho internos para monitorar, acompanhar e responder a órgãos de controle externo sobre os projetos do PAC na carteira do Banco;

- lançamento do Programa BNDES de Financiamento ao Programa de Aceleração do Crescimento, de apoio a projetos abrangidos pelo PAC no âmbito das linhas de Infraestrutura, de operações com estados e municípios, e de leilões do tipo menor tarifa.

Em março de 2010, nove meses antes do prazo previsto para o término do PAC, foi lançado um segundo programa, que ficou conhecido como PAC 2. Diferentemente do PAC original, que se articulava ao longo de três grandes eixos, as ações do PAC 2 se articulam ao longo de seis eixos: Energia, Transportes, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã, estes quatro últimos são um desmembramento do Eixo Social Urbano, do PAC 1, com a inclusão de mais tipos de ações, como construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), Unidades Básicas de Saúde (UBS) e construção de quadras esportivas.

Os objetivos do PAC 2 são basicamente os mesmos do programa antecessor, incorporando, no entanto, um maior enfoque em ações de infraestrutura social e urbana, voltadas para o enfrentamento dos problemas das grandes aglomerações urbanas brasileiras, conforme consta no balanço inicial do Programa. Esse caráter de continuidade pode ser corroborado pelo fato de que aproximadamente doze mil projetos que estavam contidos no âmbito do PAC 1 (76% do total) foram transferidos para o novo programa.

O PAC 2 iniciou, portanto, contabilizando pouco mais de quinze mil projetos, segmentados pelos seis eixos citados, contemplando, originalmente, uma previsão de investimentos de R$ 1,38 trilhão, a serem despendidos até o final de 2019. Uma característica do PAC 2, que já estava presente no PAC 1, é que, embora apresente marco cronológico quadrienal, período de 2011/2014, o prazo para término da consecução das ações não se circunscreve a este período. Assim, existem mais de cem ações no PAC 2 que tem prazo de término posterior a dezembro de 2014. As que possuem prazo mais longo são duas usinas hidrelétricas a serem construídas pela iniciativa privada, Garabi e Panambi, cujas obras ainda não começaram e que tem prazo para conclusão apenas em dezembro de 2019.

Os recursos utilizados no financiamento dos empreendimentos do PAC são diversos, e proveem de seis fontes distintas: Empresas Estatais, Setor Privado, Financiamento ao Setor Privado, Orçamento Geral da União (OGU), Financiamento ao Setor Público e Contrapartida de Estados e Municípios.

No quadro a seguir são apresentados os valores previstos a serem despendidos nas ações do PAC 2 com previsão de conclusão até dezembro de 2014, por eixo e respectivos tipos, ao longo de seus quatro anos de vigência, segmentados por fonte de recursos.

Previsão de Investimentos das Obras (conclusão até 2014)

R$ milhões

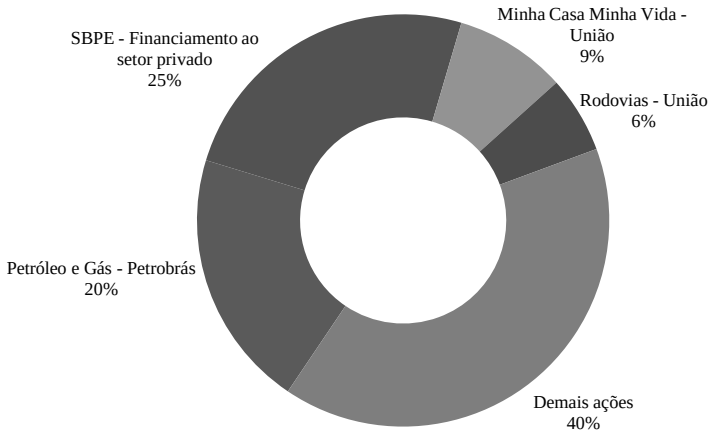
Eixo/Tipo	Empresas Estatais	Setor Privado	Financia-mento ao setor privado	OGU	Financiamen-to ao Setor Público	Contraparti-da de Estados e Municípios	Total
Rodovias	-	8.064	-	42.646	-	-	50.710
Ferrovia	370	31.656	-	10.063	-	5	42.093
Porto	4	380	-	3.836	-	-	4.220
Aeroporto	3.280	2.993	-	973	-	-	7.246
Hidrovia	-		-	1.434	-	55	1.489
Equipamentos - Estradas Vicinais	-	-	-	900	900	-	1.800
Transportes	**3.654**	**43.093**	**-**	**59.852**	**900**	**60**	**107.558**
Geração de Energia Elétrica	13.569	50.723	-	121	-	-	64.412
Marinha Mercante	-	3.100	27.900	-	-	-	31.000
Transmissão de Energia Elétrica	7.834	10.760	-	-	-	-	18.594

Eixo/Tipo	Empresas Estatais	Setor Privado	Financia-mento ao setor privado	OGU	Financiamen-to ao Setor Público	Contraparti-da de Estados e Municípios	Total
Petróleo e Gás Natural	143.640	25.723	-	642	-	-	170.006
Geologia e Mineração - Cprm	-	-	-	634	-	-	634
Combustíveis Renováveis	677	220	-	-	-	-	897
Eficiência Energética	442	680	-	-	-	-	1.122
Energia	**166.162**	**91.206**	**27.900**	**1.397**	**-**	**-**	**286.664**
Financiamento SBPE	-	-	176.000	-	-	-	176.000
Urbanização de Assentamentos Precários		-	-	4.472	1.139	1.474	7.085
MCMV II	-	-	10.395	62.192	-	-	72.587
Minha Casa, Minha Vida	**-**	**-**	**186.395**	**66.664**	**1.139**	**1.474**	**255.672**
Recursos Hídricos	-	-	-	10.449	-	389	10.838
Água em Áreas Urbanas	-	-	-	1.226	1.974	-	3.200
Luz para Todos	7.974	1.037	-	311	-	-	9.323
Água e Luz para Todos	**7.974**	**1.037**	**-**	**11.986**	**1.974**	**389**	**23.360**
Saneamento	-	-	-	3.539	4.106	-	7.646
Prevenção em áreas de risco - drenagem e contenção de encostas	-	-	-	1.878	1.185	-	3.063
Mobilidade Urbana e metrô	-	-	-	3.004	3.728	17	6.749
Pavimentação - Social e Urbana	-	-	-	-	3.500	-	3.500
Cidade Melhor	**-**	**-**	**-**	**8.421**	**12.519**	**17**	**20.958**
Creches e pré-escolas	-		-	5.067	-	-	5.067
UBS	-	-	-	2.204	-	-	2.204
UPA	-	-	-	1.077	-	-	1.077
Quadras Esportivas nas Escolas	-	-	-	3.365	-	-	3.365
Praças do PAC	-	-	-	901	-	-	901
Postos de Polícia Comunitária	-	-	-	1.600	-	-	1.600
Comunidade Cidadã	**-**	**-**	**-**	**14.213**	**-**	**-**	**14.213**
Total do PAC	**177.790**	**135.336**	**214.295**	**162.532**	**16.533**	**1.940**	**708.428**

Fonte: Sepac/MPOG.

Os maiores valores previstos, individualmente, são os relativos aos investimentos na área de Petróleo e Gás, executados pela Petrobras, e ao financiamento imobiliário para imóveis residenciais a valor de mercado, concedido por intermédio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Apenas estes dois conjuntos de ações representam pouco menos de 50% do total de valores associados ao PAC 2 até o final de sua vigência, em 2014. Esta concentração, tanto com relação às ações, como fonte de recursos, pode ser vista no gráfico a seguir, onde quatro ações e suas principais fontes de recursos representam 60% dos valores associados ao PAC até 2014.

Ações do PAC 2 com maior valor individual – Total: R$ 708.428 milhões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MPOG.

Como se poderia esperar, dependendo do setor beneficiado, há maior ou menor participação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) nos dispêndios. Assim, no eixo de Transportes, no tipo Rodovia, mais de 80% dos valores previstos são oriundos do OGU, enquanto o Tipo Ferrovia tem quase 70% do investimento previsto tendo como fonte o setor privado. No Eixo Energia a quase totalidade dos recursos provem da esfera estatal, principalmente Petrobras, e privada. Já a parte do Programa mais voltada para as questões sociais, como os eixos Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Minha Casa Minha Vida, na parte de habitação social, estão lastreados no Orçamento Geral da União e em financiamentos ao setor público.

Embora, de modo geral, o PAC esteja associado a investimentos físicos, uma das vertentes da primeira edição do Programa (PAC 1) estava lastreada na elaboração e aprovação legislativa das chamadas alterações institucionais, que tinham como objetivo melhorar o clima de investimentos no país, promover a desburocratização, redução da carga tributária de determinados setores, dentre outros. Nem todas as medidas, entretanto, lograram ser aprovadas, sendo o caso mais emblemático o da reforma tributária, sobre a qual, embora haja consciência de sua necessidade, não se conseguiu até o momento chegar a um consenso acerca da melhor forma de realizá-la.

No quadro a seguir estão apresentadas algumas das principais medidas institucionais constantes do PAC 1 e sua atual situação. Ao final desta seção, é apresentada uma análise mais detalhada acerca das desonerações tributárias realizadas no âmbito do Programa.

Principais medidas institucionais do PAC e sua implementação

Medida	Situação
Desoneração de obras de infraestrutura (Reidi)	Implementada
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	Implementada
Criação da Receita Federal do Brasil	Implementada
Redução da TJLP para 6,25% a.a.	Implementada
Ampliação do limite de crédito ao setor público para investimento em saneamento e habitação.	Implementada
Marco legal para o setor de saneamento	Implementada
Reforma Tributária	Ainda não implementada

Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	Implementada
Regulamentação do art 23 da Constituição federal	Ainda não implementada
Marco legal das agências reguladoras	Ainda não implementada
Controle da expansão da despesa de pessoal da União	Ainda não implementada
Agilizar o processo licitatório	Ainda não implementada
Limitar o aumento da despesa com pessoal e encargos da União	Ainda não implementada

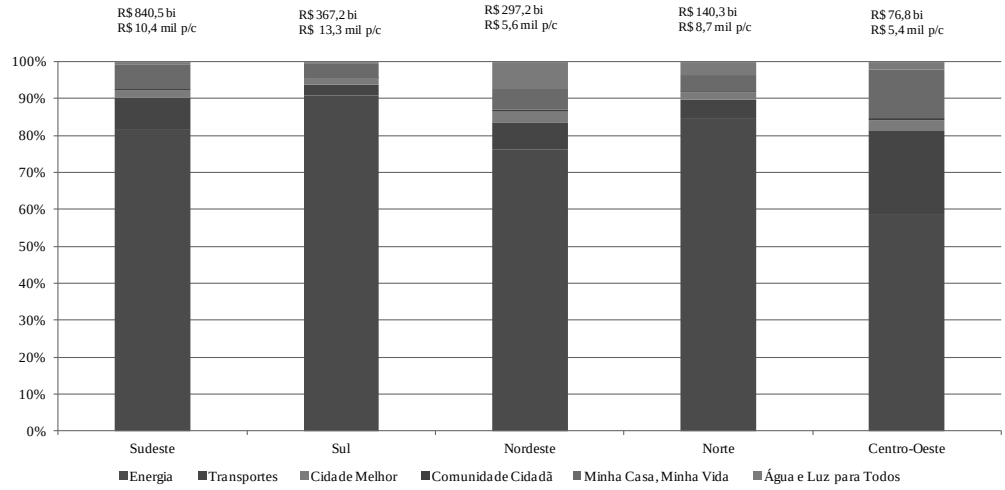
Fontes: PAC – Balanço de 4 anos – 2007/2010 e sítios da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Segundo informações provenientes do Ministério do Planejamento, não há previsão, no PAC 2, de inclusão de novas medidas institucionais. Em que pese esse fato, alterações normativas pontuais têm sido realizadas, no sentido de facilitar ou, mesmo, viabilizar a execução dos empreendimentos do PAC. Exemplo das Portarias Interministeriais 419 a 425, relativas a licenciamento ambiental, elaboradas com o intuito de estabelecer procedimentos mais claros para a emissão de licenças, definir novos prazos, bem como o adequar o tratamento concedido a cada tipo de projeto.

Quando se faz a segmentação, por unidade da federação, dos investimentos previstos ao longo de todo o período dos projetos contidos no PAC 2, verifica-se que os estados que apresentam maior concentração de projetos são Rio de Janeiro e São Paulo. A proeminência do Rio de Janeiro está fortemente ligada aos investimentos no setor de petróleo e gás, uma vez que o Estado ainda é o maior produtor de petróleo do país, tendo sido responsável, em 2011, por 67,4% da produção nacional, em barris de óleo equivalente. Todos os dez maiores investimentos do PAC 2 no Estado estão inseridos no eixo energia, oito ligados ao petróleo, um em geração de energia elétrica (Usina Termonuclear de Angra III), e outro em transmissão de energia elétrica. Também em São Paulo, os dez projetos mais substantivos em termos de valor estão vinculados ao setor energético. Por outro lado, os Estados do Acre e de Roraima são as unidades da federação com menor valor associado a projetos do PAC 2.

No gráfico a seguir é apresentada a segmentação, por região e por eixo, dos valores de todas as ações previstas na versão mais atual do PAC, incluindo aquelas com previsão de finalização após 2014, no valor total de R$ 1,7 trilhão. Como se pode observar, o eixo energia é o mais representativo em todas as regiões, seguido pelas ações de transporte, particularmente representativas no Centro-Oeste. Em termos absolutos, há uma grande disparidade entre os recursos destinados a cada região. Assim, os investimentos previstos para a Região Sudeste são onze vezes maiores que os planejados para a Região Centro-Oeste e seis vezes maiores que os da Região Nordeste. Quando, entretanto, se calcula o valor per capita esta diferença se reduz consideravelmente, não chegando ao dobro entre Sudeste e Nordeste.

Regionalização do PAC segmentada por eixos (valores absolutos e per capita)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sepac/MPOG.

Em termos de segmentação por eixos, pode-se ver que a Água e Luz para Todos, por exemplo, um programa com ações mais sociais, tem participação maior nas regiões menos afluentes, o que faz bastante sentido. Ele representa 7,4% do total do PAC previsto para a Região Nordeste e 3,5% na Região Norte, percentuais bastante superiores ao que o eixo representa na Região Sudeste, 0,6%. O Eixo Comunidade Cidadã, embora tenha importância social relevante, é muito pouco visível em todas as regiões, dado o reduzido montante de valores envolvidos, representando apenas 0,2% do total de dispêndios previstos no PAC 2.

Para cada um dos eixos do programa, será apresentado nas seções a seguir um quadro com o panorama das metas, o alcance das ações concluídas até o final do exercício e a respectiva execução financeira.

Nos balanços periódicos do PAC há uma classificação, denominada “carimbo”, da tempestividade com que o empreendimento está sendo executado. Assim, um empreendimento com carimbo verde está sendo executado dentro do ritmo considerado adequado; carimbo amarelo indica atenção, e vermelho, preocupante. Em relação à quantidade de ações do programa, ao final de 2011, de acordo com a Sepac, 69% das ações estavam em ritmo considerado adequado, 9% exigindo atenção e 5% em estado preocupante, com os demais 17% já concluídos.

Esse grau de adequação deve ser visto com cautela, uma vez que ações do PAC sofrem repactuações em seus prazos de conclusão de forma contumaz. Assim, um projeto pode estar classificado com carimbo verde, mas estar com sua implementação bastante atrasada frente à previsão inicial. Alguns exemplos na área de energia ilustram esse fato. A Usina Hidrelétrica de Belo Monte, classificada como apresentando um ritmo adequado, tinha como previsão inicial, no 1º Balanço do PAC 1, entrar em operação em março de 2014, com a última turbina sendo instalada em maio de 2016. A previsão mais atual é de entrada em operação em fevereiro de 2015 e conclusão em janeiro de 2019, se encontrando, em fins de 2011, com 3% de realização física. A Usina Termonuclear de Angra III, cujo início de operação constava no 2º Balanço do PAC 1 como sendo em dezembro de 2013, apresenta, atualmente, previsão de término da obra em 30/12/2015, ou seja, dois anos de atraso. Entretanto, também exibe o carimbo verde de execução em ritmo adequado.

Transportes

No eixo de transportes, continuam as grandes obras de construção e manutenção da infraestrutura rodoviária e ferroviária do País que não foram finalizadas quando do término do PAC 1, como as ferrovias Transnordestina, Norte-Sul e Arco Rodoviário do Rio de Janeiro, além de novos empreendimentos, incluídos no PAC 2. Um panorama dos investimentos previstos neste eixo, bem como o percentual de ações concluídas em dezembro de 2011, pode ser visto no quadro a seguir.

Execução físico-financeira das ações concluídas do Eixo de Transportes

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2014*	Balanço do 1 ano do PAC 2		
			Ações Concluídas	Alcance das metas totais (%)	Execução Financeira (em R$ mi)
Rodovia					**5.151,74**
Manutenção**	km	55.000***	53.831	97,87	4.852,00
Adequação/Duplicação	km	2.435	333	13,68	103,68
Construção/Pavimentação	km	4.149	295	7,11	196,06
Estudos e Projetos Contínuos	km	32.000	10.407	32,52	0,00
Estudos e Projetos	unidade	5	-	-	0,00
Balanças	Balanças	157	-	-	0,00
Sinalização	km	67.259	14.668	21,81	0,00
Concessões	km	2.248	-	-	0,00
Ferrovia				-	30,40
Construção	km	4.479	71	1,59	25,20
Adequação	km	10	-	-	0,00
Estudos e Projetos	unidade	10	1	10,00	5,20
Porto					145,67
Dragagem e Derrocamento	m	280	59	21,07	64,42
Construção/Ampliação/Recuperação de Berços e Cais	m	869	270	31,07	2,00
	unidade	4	-	-	0,00
Infraestrutura portuária	m	1.995	-	-	0,00
	unidade	16	1	6,25	79,25
	m^2	80.000	-	-	0,00
	1000 m^2	150	-	-	0,00
	1000 m^3	1.104	1.104	100,00	0,00
Acessos Terrestres	unidade	1	-	-	0,00
	km	5	-	-	0,00
Estudos e Projetos	unidade	5	-	-	0,00
Terminal de Passageiros	unidade	6	-	-	0,00
Inteligência Logística	unidade	93	3	3,23	0,00
Aeroporto					782,38
Pátio	m²	124.155	-	-	0,00
Terminal de passageiros	m²	679.843	62.854	9,25	710,24
	unidade	6	-	-	0,00
Pista	m	1.372	452	32,94	45,37
	m²	99.675	-	-	0,00
Pista e pátio	m²	859.800	-	-	0,00
	unidade	2	1	50,00	0,00
Terminal de Carga	m²	84.566	-	-	0,00
Estudos e Projetos	unidade	7	-	-	0,00
Terminal de Passageiro - estrutura modular	m²	9.794	8.294	84,68	26,77
Torre de Controle	m	36	-	-	0

	m²	748	-	-	0
Hidrovia					0,00
Construção de Terminais Hidroviários	Porto	2	-	-	0,00
	Adequação - Porto	1	-	-	0,00
	Terminal	29	-	-	0,00
Dragagem, Derrocamento e Sinalização	1000 m^3	234.472	-	-	0,00
	km	2.274	-	-	0,00
Estudos e Projetos	unidade	12	-	-	0,00
Equipamentos - Estradas Vicinais					**0,00**
Estradas Vicinais	municípios	4.499	-	-	0,00
Total do Eixo					**6.110,19**

Fonte: Sepac/MPOG.

* Meta repactuada.

** Valor executado de manutenção contempla também o de sinalização.

*** Meta anual.

O total de recursos previstos para dispêndios nesse eixo até dezembro de 2014 é de R$ 107,56 bilhões, dos quais R$ 59,85 bilhões (55,7% do total) são provenientes do Orçamento Geral da União. Em termos globais, até 31/12/2011, houve uma execução financeira de R$ 6,11 bilhões em ações concluídas, correspondendo a 5,68% do valor total previsto até 2014.

No setor de Aeroportos, estão previstas 59 ações, com investimentos totais de R$ 7,25 bilhões, abarcando os principais aeroportos do país. É relevante observar que, enquanto no PAC 1 todos os investimentos no setor tinham como executor a Infraero, estatal federal, no PAC 2 trabalha-se com a concessão da operação à iniciativa privada, ocorrida em 6 de fevereiro de 2012 para os aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos.

Quando se recuperam as datas previstas inicialmente para conclusão dos empreendimentos no setor, podem ser identificados grandes atrasos, conforme alguns exemplos apresentados no quadro a seguir.

Empreendimentos selecionados com atrasos e sua situação

Empreendimento	Previsão inicial	Previsão atual	Situação atual
Aeroporto de Vitória/ES - terminal de passageiros, torre de controle e sistema de pista	Dezembro/2008	Março/2014	Terminal de passageiros: Obra paralisada desde julho de 2008, com tratativas entre a Infraero e o consórcio responsável pela construção para a sua possível retomada, tendo sido solicitada perícia judicial em caso de o acordo não ser bem sucedido. Em paralelo, foi iniciado processo seletivo para contratação de empresa para realizar novo projeto básico. A licitação foi homologada em julho de 2011, mas a empresa que ficou em segundo lugar entrou com mandado de segurança e a Infraero decidiu por sua reclassificação como 1ª colocada. A previsão mais atual é que a conclusão do projeto básico se dê até agosto de 2012 e o início das obras ocorra em março de 2013, com conclusão, da 1ª fase, em março de 2014. Torre de controle: percentual de conclusão de 22,64% em março de 2012. Pista de pouso: Projeto executivo tocado pelo Exército. Conclusão da primeira etapa em março de 2012 e da segunda etapa em maio de 2012.

Aeroporto de Vitória/ES – Terminal de cargas	Outubro/2008	Outubro/2013	Projeto em finalização de análise técnica pela Infraero, com término previsto para abril de 2012.
Aeroporto Tom Jobim/RJ - reforma geral do Terminal de Cargas 1 – Exportação	Fevereiro/2009	Julho/2012	Ao final de 2011, 30% das obras já estavam concluídas.
Aeroporto Tom Jobim/RJ - recuperação e revitalização da infraestrutura do sistema de pistas e pátio	Julho/2009	Outubro/2013	Até o final de 2011 apenas 6% das obras físicas haviam sido terminadas, havendo expectativa de que até maio de 2012 esse percentual se elevasse a 21%.

Fonte: Sepac/MPOG.

As dificuldades encontradas para a consecução dos investimentos previstos no setor de aeroportos acabaram por fazer com que a Infraero adotasse como solução a construção de módulos operacionais em doze aeroportos do país, em face do contínuo crescimento do número de passageiros, bem como dos eventos que serão sediados no país, como a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016. Esses módulos contam com infraestrutura de uma sala convencional de embarque e desembarque, incluindo ar condicionado, sanitários, sistema informativo de voos, dentre outros. Em sete desses aeroportos, a saber: Brasília, Campinas, Vitória, Goiânia, Cuiabá, Porto Alegre e Guarulhos, a construção desses módulos foi incluída no PAC e, com exceção do aeroporto de Brasília, já foi concluída. A previsão para término da construção do módulo de Brasília é abril de 2012. Esses módulos têm, conjuntamente, capacidade para atender 7,78 milhões de passageiros ao ano.

As rodovias no eixo de transportes abrangem o maior número de ações, totalizando R$ 50,71 bilhões a serem aplicados até dezembro de 2014. Deve-se salientar que a meta de manutenção de rodovias que consta no quadro, 55 mil quilômetros, com 97,9% de realização, é anual e não para todo o período do PAC. A previsão é que, durante os quatro anos de duração do programa, a malha rodoviária federal seja objeto de manutenção frequente, evitando desgaste excessivo das vias.

Um novo tipo de investimento incluído no PAC 2 é "Equipamentos – Estradas Vicinais", com gastos planejados de R$ 1,8 bilhão, por intermédio do qual o governo federal compra equipamentos (retroescavadeiras e motoniveladoras) e os repassa para municípios, ou celebra contrato de financiamento com os entes subnacionais, para que os mesmos adquiram diretamente essas máquinas. A meta é repassar equipamentos para 3.600 municípios e firmar contratos de financiamento com 600 outras localidades. Até o 3º Balanço do PAC 2, foram selecionados para participar do programa 1.299 municípios, com previsão de dispêndios de R$ 270 milhões.

Ainda no PAC 1, havia trinta ações ligadas à aquisição de balanças para controle de peso em rodovias, com previsão de compra de 234 aparelhos, em um valor total de R$ 433,3 milhões. Destas ações, dezesseis já foram finalizadas, acarretando a incorporação de 77 balanças ao longo do período 2009/2011. De acordo com o Dnit, durante o ano de 2010, cerca de 9,6 milhões de ônibus e caminhões passaram pelos postos de pesagem, sendo que pouco mais de 7% apresentaram carga acima do permitido pelo Código de Trânsito Brasileiro. Das estatísticas existentes no âmbito do órgão, entre 2009 e 2010 houve uma redução média de 17% no excesso de peso dos veículos fiscalizados, da ordem de duzentos quilogramas. A expectativa do órgão é que com a elevação no número de postos de pesagem, haja uma redução no número de veículos com sobrepeso nas rodovias, acarretando menos danos ao pavimento, menos gastos com manutenção e menos acidentes.

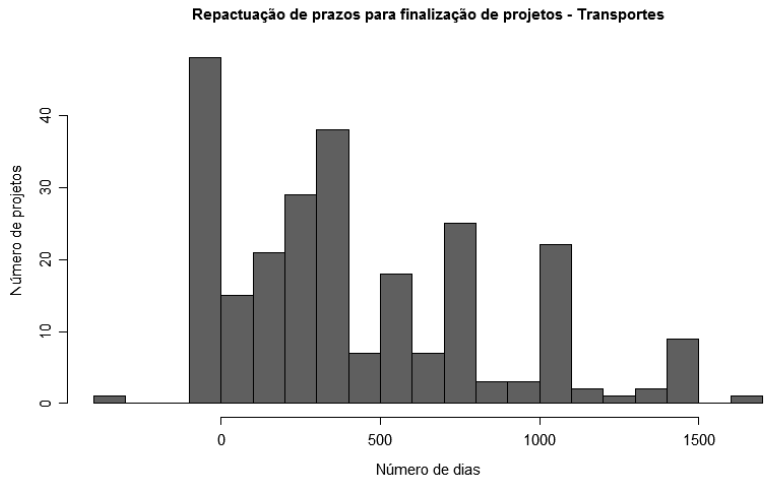
Quanto ao setor portuário, o mesmo movimenta, no Brasil, mais de 90% das exportações, sendo composto por 37 portos públicos, marítimos ou fluviais. De acordo com a Secretaria de Portos do

Governo Federal, os objetivos das ações do PAC estão ligados à redução de custos logísticos, melhora da eficiência operacional portuária e incentivo ao investimento privado. São setenta ações, totalizando investimentos de R$ 5,22 bilhões até março de 2016, abarcando as mais diversas atividades, como dragagem e derrocamento, construção de acessos terrestres, ampliação e recuperação de berços de atracação e ampliação e construção de terminais de passageiros. Dessas 70 ações, 61 têm previsão de término até dezembro de 2014, representando dispêndios de R$ 4,22 bilhões. Até dezembro de 2011 as ações concluídas no setor de portos somam R$ 145,67 milhões(3,4% do total previsto até 2014).

Ressalte-se a importância que os terminais de passageiros têm com relação à Copa do Mundo de 2014 a ser realizada no Brasil, uma vez que uma das alternativas para se prover quartos de hotéis suficientes para turistas nacionais e estrangeiros é justamente por intermédio de navios de passageiros. São seis as ações ligadas a terminais de passageiros, nos portos do Rio de Janeiro, Santos, Salvador, Fortaleza, Natal e Recife. De acordo com o 3º Balanço do PAC 2, apenas o terminal portuário de Recife teve alguma execução física, com 2% das obras concluídas. Os demais cinco projetos não possuíam percentual físico algum de execução, se encontrando na fase de licitação das obras.

Quando se faz uma comparação entre as ações constantes no 11º Balanço do PAC 1 com aquelas constantes no 1º Balanço do PAC 2 no Eixo Transportes, verifica-se que há 252 ações que pertenciam ao PAC 1 e que foram incorporadas ao PAC 2. Destas ações, 203 apresentaram repactuação em seu prazo de término de execução, 48 projetos não apresentaram mudança, e um projeto, a construção do Terminal de Passageiros 3 do Aeroporto de Guarulhos, apresentou antecipação do prazo de conclusão. Esta situação pode ser vista no gráfico a seguir, onde se apresenta o histograma da diferença calculada entre os prazos repactuados no PAC 2 e os prazos previstos ao final do PAC 1 para estas ações.

Repactuação de prazos para finalização de projetos - Transportes



Fonte: Elaboração própria a partir de dados provenientes da Sepac/MPOG.

A média dos valores calculados chegou a 437 dias, ou seja, 1,2 ano de atraso por ação. Há algumas ações que sobressaem no que tange ao novo prazo previsto para sua conclusão. Como exemplo, pode-se citar o término da construção das duas etapas da Via Expressa do Porto de Itajaí, totalizando sete quilômetros, que foi alterado de 30/12/2011 para 31/12/2015, ou a pavimentação do subtrecho Altamira-Medicilândia, da BR-320, de 84 quilômetros, cuja conclusão passou de 30/7/2011 para 30/12/2015.

De acordo com informações da Sepac, a segunda etapa da Via Expressa do Porto de Itajaí ainda está em fase de conclusão do projeto executivo, sob responsabilidade do Porto de Itajaí e da prefeitura municipal. Em vista dos atrasos ocorridos, a previsão de conclusão do empreendimento, que ainda terá que ser licitado, foi revista. Já com relação à pavimentação da BR-230/PA, as obras se iniciaram em data posterior à inicialmente planejada, em uma área com extenso período chuvoso, o que demandou a necessidade de adequação do cronograma.

Quanto à ação que apresentou antecipação em seu prazo de conclusão, isso se deve ao fato de o Aeroporto de Guarulhos ter sido incluído na lista de aeroportos cuja gestão passaria à iniciativa privada, sendo que o critério adotado no monitoramento do PAC considera o projeto concluído quando da assinatura do contrato de concessão, mesmo que o empreendimento ainda leve anos até ser terminado fisicamente. O leilão para a concessão foi realizado em 6/2/2012.

Em síntese, da análise das informações apresentadas pela Sepac, verifica-se que é bastante variável o grau de execução dos projetos previstos no PAC, se estendendo a extremos, desde a atividade de manutenção de rodovias, que atingiu 97,9% de sua meta até os subtipos Terminal de Carga e Torre de Controle, no tipo aeroportuário, e Aquisição de Balanças e Concessões, nas rodovias, que não apresentaram ações concluídas. Os tipos Hidrovia e Equipamentos - Estradas Vicinais também não tiveram qualquer ação concluída. Deve-se ressaltar porém que, para as obras de grande vulto, não seria mesmo esperado que uma ação fosse iniciada e finalizada em um mesmo ano.

Alguns problemas, já observados no PAC 1, perduram no PAC 2. É o caso das grandes obras estruturantes, como as ferrovias Norte-Sul, Transnordestina e o Trem de Alta Velocidade (TAV) ligando Rio de Janeiro a Campinas, bem como as obras em aeroportos e terminais portuários, que continuam sofrendo repetidos atrasos, em alguns casos de anos.

Energia

O Eixo Energia no PAC 2, continuando uma trajetória já vista no PAC 1, é o que apresenta o maior valor de dispêndios previstos no Programa. De acordo com o 1º Balanço do PAC, existem 634 ações, totalizando investimentos de R$ 1,15 trilhão, com um horizonte de execução até 2019, muito além do marco cronológico final do PAC 2. Até 2014, a previsão é que sejam finalizados empreendimentos no valor de R$ 286,66 bilhões.

Um panorama dos investimentos previstos nesse eixo, bem como percentual de alcance das metas físicas das ações concluídas em dezembro de 2011, pode ser visto no quadro a seguir.

Execução físico-financeira das ações concluídas do Eixo de Energia

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2014*	Balanço do 1 ano do PAC 2		
			Ações Concluídas	Alcance das metas totais (%)	Execução Financeira (em R$ mi)
Geração	MW	28.827	2.823	9,79	1.845
Transmissão - Linha de transmissão	km	18.211	2.264	12,43	1.071
Transmissão - Subestação	MVA	27.332	1.950	7,13	192
Estudos de inventário	MW (em inventário)	10.850	3.650	33,64	3
EVTE - EIA - RIMA - Aproveitamentos Hidrelétricos	MW (em estudo)	20.258	-	0,00	0
	unidade	1	-	0,00	0
Petróleo e Gás Natural					**24.793**

	Mil Barris por Dia	740	380	51,35	4.215
Campos e Plataformas	Milhões de m^3 por dia	15	15	100,00	290
	km	539	-	0,00	0
	Teste de Longa Duração	14	3	21,43	578
Desenvolvimento da Produção	Mil Barris por Dia (média anual)	1.958	1.958	100,00	7.076
	Mil m^3 por Ano	200	200	100,00	34
Fertilizantes	Mil Toneladas por Ano	1.223	-	0,00	0
	Toneladas por Ano	303	-	0,00	0
	Amostra	5.000	-	0,00	0
Pesquisa Exploratória	Ponto	22.981	-	0,00	0
	km	480.000	-	0,00	0
	km^2	10.000	-	0,00	0
	Mil Barris por Dia	420	-	0,00	0
Dutos e Terminais	Mil m^3 por Ano	4	-	0,00	0
	Toneladas por Dia de GLP	3.600	-	0,00	0
	Unidade	2	-	0,00	0
Exploração Pré e Pós-Sal	Unidade	2	2	100,00	5.878
Novas Refinarias e Petroquímica	Mil Barris por Dia	6	6	100,00	60
	Mil Toneladas por Ano	700	700	100,00	2.161
Refino - Modernização e Ampliação	Unidade	14	6	42,86	2.967
Navios e Sondas de Perfuração	Navio	21	4	19,05	0
	Plataforma	2	-	0,00	0
	Milhões de m^3 por dia	57	15	26,32	340
	Quilômetro	194	194	100,00	614
Gás Natural	Toneladas por Dia de GLP (Plangas)	2.400	2.400	100,00	580
	Unidade	1	-	0,00	0
Combustíveis renováveis					**0**
Alcooduto e Poliduto	km	7.440	-	0,00	0
Biodiesel	Mil Metros Cúbicos por Ano	120	-	0,00	0
Etanol	Mil Metros Cúbicos por Ano	489	-	0,00	0
Eficiência energética					**0**
Eficiência energética	A definir	A definir	-	-	0
Geologia e mineração					**0**
Gestão da Informação - Estudo	unidade	11	-	0,00	0
	Poço	100.000	-	0,00	0
Levantamentos - Estudo	km^2	7.833.000	-	0,00	0
	Unidade	218	-	0,00	0
Suporte Laboratorial - Estudo	unidade	4	-	0,00	0
Marinha mercante					**5.932**
Estaleiros e Embarcações	R$ - financiamento contratado	31.000	5.932	19,14	
Estaleiro	Estaleiro	n/d	5	-	5.932
Embarcações - Apoio à Plataforma e Carga	Embarcação		163	-	
Total do Eixo					**33.836,49**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

*Meta repactuada.

É bastante variável o grau de consecução das ações nesse setor em dezembro de 2011, se estendendo desde subtipos em que nenhuma ação foi concluída, a ações que em apenas um ano já atingiram a meta prevista para todo o quadriênio, como foi o caso das metas nos subtipos Novas Refinarias e Petroquímica e Fertilizantes, no Tipo Petróleo e Gás Natural.

Quando se comparam as ações, na área de energia, que constavam no PAC 1 e no PAC 2, verifica-se que foram mantidas 225 ações, nos tipos Combustíveis Renováveis, Geração e Transmissão de Energia Elétrica e Petróleo e Gás Natural. Assim como no caso do setor de transportes, parcela dessas ações sofreu repactuação em seu prazo de conclusão, em alguns casos de forma considerável, como exemplificado no quadro a seguir.

Empreendimentos selecionados com atrasos e sua situação

Empreendimento/Executor	Previsão (11º Balanço PAC 1)	Previsão atual	Situação atual
Plangás – GLP-Petrobras	31/12/2015	31/8/2012	Em operação, com 97% das obras realizadas.
Plano de Ampliação do Sistema Logístico de SP-PASP	31/12/2017	30/9/2014	Em execução.
Realização de inventário do potencial hidrelétrico da Bacia do Rio Trombetas-EPE	30/8/2011	31/12/2014	Em ação preparatória, com 853 dias de repactuação.
Pesquisa exploratória da Bacia Sedimentar do Parnaíba-ANP	31/3/2012	31/12/2015	Em execução.
Implantação de novas faixas de dutos e corredores/PDD-SP-Petrobras	31/12/2012	31/3/2016	Em execução.
Pesquisa exploratória da Bacia Sedimentar do São Luiz-Bragança-Vizeu-ANP	30/7/2012	31/12/2015	Em execução.
Comperj-Petrobras	Mar/2012*	30/12/2014	A primeira fase do empreendimento estava, em dezembro de 2011, com 25% das obras concluídas.
Refinaria Abreu e Lima-Petrobras	Jan/2011*	30/6/2013	Em dezembro de 2011 o empreendimento estava com 50% das obras concluídas.

Fonte: Sepac/MPOG.

*1º Balanço do PAC 1.

Dentro desse eixo, despontam as ações ligadas ao setor de petróleo e gás, em número de 125, totalizando R$ 923,06 bilhões, respondendo por 80,27% do total a ser aplicado em energia até 2019. Parcela importante desses projetos é oriunda ainda do PAC 1, os quais, não tendo sido finalizados à época, se mantiveram na agenda de prioridades da Petrobras. Dentre as ações existentes, destacam-se as ligadas à construção de quatro novas refinarias de petróleo, a saber: Comperj, no Estado do Rio de Janeiro, Abreu e Lima, em Pernambuco, Refinaria Premium I, no Maranhão, e Premium II, no Ceará. A previsão é que a refinaria do Maranhão venha a ser a maior do país, com capacidade de processamento de seiscentos mil barris de petróleo por dia.

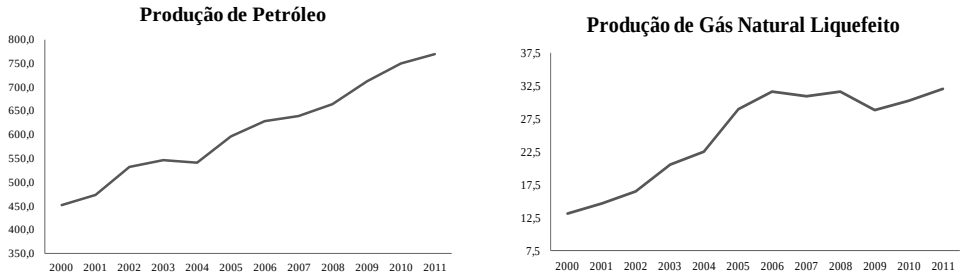
Quanto a esses atrasos, a Sepac informou que, com relação à Refinaria Abreu e Lima, houve uma elevação da capacidade projetada de processamento de 200 mil para 230 mil barris de petróleo/dia. Além disso, ocorreram alterações no cronograma devido às chuvas, greves e paralisações, atrasos na mobilização da obra e baixa produtividade dos serviços prestados, bem como atrasos no fornecimento de materiais e equipamentos críticos, como tubos, reatores, tambores de coque, dentre outros. Também houve revisão nos valores dos investimentos em virtude da elevação dos custos da construção de refinarias no mundo inteiro, em função do aquecimento do mercado e por conta de adequações no projeto em face de maior grau de definição dos requisitos técnicos, aumento na capacidade e melhoria de produtividade. Com relação ao Comperj, o atraso teria se dado em função da necessidade de tempo maior do que o previsto inicialmente para a definição do modelo de contratação das utilidades. Ressalte-se que, mesmo com esses grandes atrasos, as obras são consideradas como transcorrendo em ritmo adequado, apresentando o carimbo verde no 3º Balanço do PAC 2.

A construção dessas novas refinarias deve ampliar o leque de produtos da Petrobras, bem como reduzir os gastos do Brasil com a aquisição de derivados de petróleo no exterior.

Apenas em 2011, de acordo com dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP), foram adquiridos 190,67 milhões de barris equivalentes de derivados no exterior, a um custo FOB de US$ 19,40 bilhões. No mesmo período foi obtida receita FOB de US$ 9,48 bilhões com exportações de derivados. Houve, portanto, um déficit na balança comercial de derivados de petróleo de US$ 9,92 bilhões.

De acordo com a ANP, a produção de petróleo e de gás em 2011 foi recorde, tendo atingido 768,5 milhões de barris no ano, enquanto a produção de gás alcançou 31,9 milhões de barris de óleo equivalente. A meta existente no PAC 2 é de, até 2014, acrescentar 740 mil barris diários à produção de petróleo nacional. Até dezembro de 2011, a produção aumentou em 380 mil barris diários, com um investimento, em ações concluídas, de R$ 4,21 bilhões.

Evolução da produção de petróleo e de gás no Brasil – 2000 a 2011 (milhões de boe*)



*boe: barris de óleo equivalente.

Fonte: ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Com relação à entrega de gás natural ao mercado, foi alcançada uma vazão de 37 milhões de metros cúbicos por dia de gás. Essa elevação na oferta de gás natural, segundo a Petrobras, teria sido proporcionada pela entrada em operação de novos campos, como Mexilhão, Uruguá e Tambaú, bem como por investimentos previstos no Plangás, em especial o início das operações da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba e do gasoduto Caraguatatuba-Taubaté, ambos os empreendimentos contidos no PAC. A meta para 2014 é de acrescer 57 milhões de metros cúbicos à produção nacional diária. Até o final de 2011, houve um acréscimo médio de 15 milhões de metros cúbicos.

Já no que tange à geração de energia elétrica, estão previstos no PAC 2 investimentos voltados para o acréscimo de 28,8 GW de potência instalada ao sistema nacional até dezembro de 2014, tendo sido finalizadas, até dezembro de 2011, obras no valor de R$ 1,84 bilhão, que são responsáveis pela geração de 2,8 GW. Esse valor é inferior ao previsto quando da elaboração do 1º Balanço do PAC 2, que projetava a inserção, até dezembro de 2011, de 8.080 MW ao sistema de geração nacional.

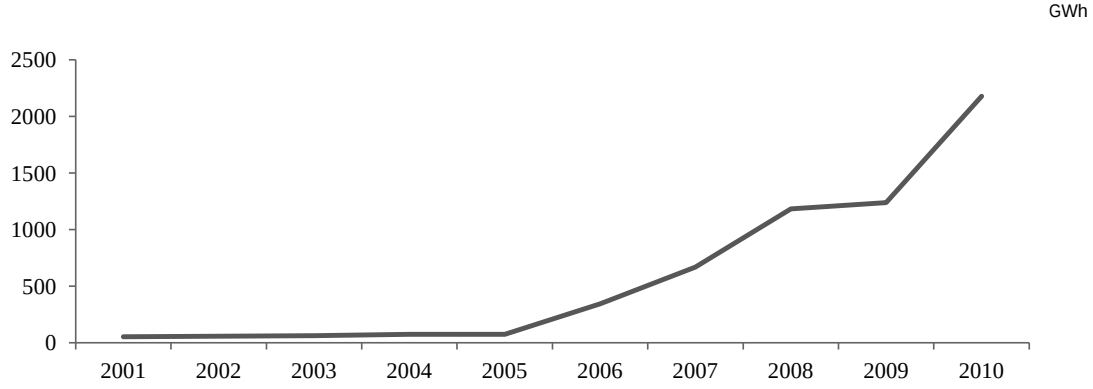
Os grandes investimentos em geração de energia hidrelétrica, como Santo Antônio (3.150,4 MW), Jirau (3.300 MW) e Belo Monte (11.233 MW), estão inseridos no PAC 2, sendo oriundos do PAC 1. A usina hidrelétrica de São Luiz do Tapajós teve os seus estudos de viabilidade técnica e econômica, bem como de impactos ambientais, realizados no âmbito do PAC 1, estando a obra prevista no PAC 2. É um dos maiores empreendimentos em termos de geração de energia hidrelétrica incluídos no PAC 2 e, quando estiver finalizada, o que está planejado para acontecer em dezembro de 2017, deve gerar 7.880 MW.

Apenas com aproveitamentos eólicos, estão incluídos no PAC 2 140 projetos, todos na modalidade de concessão, acarretando perspectivas de fornecimento de 3,7 GW. Até o final de 2011,

três dessas unidades já haviam sido concluídas, acrescentando 52 MW ao sistema gerador nacional. Esses 140 projetos totalizam investimentos de R$ 14,35 bilhões, dos quais 92,5% (R$ 13,28 bilhões) são de origem privada, sendo o restante (R$ 1,07 bilhão) de origem estatal. Não há recursos provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social associado a este modal de geração de energia elétrica.

O número de projetos de usinas eólicas programados no PAC 2 representa um acréscimo significativo em relação ao PAC 1, onde constavam quarenta projetos, todos já concluídos e operando, segundo informações da Sepac, somando 1,02 GW ao sistema gerador nacional. De acordo com a ANEEL, existiam, em março de 2012, 73 usinas eólicas em operação, representando uma potência outorgada de 1,47 GW. Note-se que, conforme gráfico apresentado a seguir, mesmo antes do lançamento do PAC, em 2007, o modal já apresentava trajetória de crescimento, que se manteve ao longo do tempo, com exceção do período 2008/2009, quando se manteve estável. Deve-se ressaltar que bem antes da vigência do PAC já existia incentivo para a utilização de fontes de energia sustentável, estabelecido por intermédio da Lei 10.438/2002, que criou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica, regulamentada em 2004.

Evolução da geração de energia eólica no Brasil – 2000 a 2010



Fonte: Empresa de Pesquisas Energéticas – Balanço Energético Nacional – 2011 (pág. 43).

O setor de Combustíveis Renováveis apresentou redução considerável no número de projetos no PAC 2, quando comparado com os existentes no PAC 1. No 11º, e último, Balanço do PAC 1 estavam elencados 126 projetos, no valor de R$ 19,60 bilhões, enquanto no 1º Balanço do PAC 2 constavam apenas seis projetos, totalizando R$ 9,1 bilhões. Outro ponto que pode ser observado é que o perfil dos executores também se alterou. Os seis projetos do PAC 2 são todos executados diretamente pela União, por intermédio da Petrobrás, enquanto o PAC 1 possuía elevada participação da iniciativa privada, que respondia por 118 projetos, dos 126.

Dentre os projetos deste tipo, o que possui maior valor associado é o sistema de logística de etanol, um alcooduto de 1.050 quilômetros ligando Senador Canedo/GO a São Sebastião/SP e Rio de Janeiro. A previsão inicial era que fossem despendidos R$ 4,5 bilhões na sua construção, conforme consta no 11º Balanço do PAC 1, valor que se elevou a R$ 6,96 bilhões no 1º Balanço do PAC 2. De acordo com a Sepac, esse acréscimo se deu em virtude de alteração no escopo do projeto e alteração no traçado do duto. Conforme o 1º Balanço do PAC 2, a data prevista para finalização é março de 2016, estando, ao final de 2011, com 6% das obras concluídas.

A produção de biodiesel, que teve forte incentivo no PAC 1, com 45 projetos associados, continuou sua trajetória ascendente, tendo se elevado de 2,39 bilhões de litros em 2010 para 2,64 bilhões de litros em 2011, segundo dados da ANP. Essa produção, entretanto, ainda está aquém do previsto no PAC 1, de se alcançar uma produção de 3,3 bilhões de litros ao ano em 2010. O setor, no PAC 2, conta com apenas um empreendimento, a Planta de Biodiesel do Norte, cuja meta é a produção de 120 milhões de litros de biodiesel ao ano, a um custo de R$ 144,5 milhões, com entrada em funcionamento planejada para outubro de 2014. Até o final do PAC 1 estimava-se que seria concluída em outubro de 2013, a um custo de R$ 92,6 milhões. O estágio de execução dessa obra ainda é o de ação preparatória.

O setor de Marinha Mercante continua sendo incentivado pelo PAC, com financiamentos de R$ 31 bilhões. De acordo com o 1º Balanço do PAC 2, estão previstas 57 ações, relacionadas à construção de 51 embarcações e 5 estaleiros. De acordo com as informações da Sepac já teriam sido finalizadas ações no valor de R$ 5,9 bilhões, coma construção de 163 embarcações e 5 estaleiros. Esses números devem ser olhados com cuidado, pois embora constem nos balanços como integralmente aplicados, não significa que as obras ou a construção esteja concluída, uma vez que, como já mencionado anteriormente, o projeto é considerado como finalizado para fins do PAC no momento da assinatura do contrato de financiamento com o Fundo da Marinha Mercante.

Minha Casa Minha Vida

Embora tenha o nome Minha Casa Minha Vida, esse eixo é mais amplo do que o programa de mesmo nome, englobando, além da segunda edição do Programa Minha Casa Minha Vida, os financiamentos concedidos no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e a Urbanização de Assentamentos Precários. No quadro a seguir é apresentada a previsão de investimentos nos tipos e subtipos vinculados a esse eixo, bem como o percentual de alcance das metas físicas das ações concluídas em dezembro de 2011.

Execução físico-financeira das ações concluídas do Eixo Minha Casa Minha Vida

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2014*	Balanço do 1 ano do PAC 2		
			Ações Concluídas	Alcance das metas totais (%)	Execução Financeira (em R$ mi)
Financiamento SBPE	R$	176.000	75.104	42,67	75.104
	Contratos	n/d.	472.038		
Urbanização de Assentamentos Precários					**32,28**
Urbanização de Assentamentos Precários*	R$	7.085	32,28	0,46	32,28
Provisão Habitacional	Famílias Beneficiadas	n/d	5.886	-	
Urbanização - Estudos e projetos	Estudo e/ou Projeto		-	-	
Urbanização	Famílias Beneficiadas		17.963	-	
Planos Locais de Habitação de Interesse Social	Plano		264	-	
Assistência Técnica	Assistência Técnica		27	-	
Lotes Urbanizados	Famílias Beneficiadas		474	-	
Desenvolvimento Institucional	Desenvolvimento Institucional		-	-	
Requalificação de Imóveis	Famílias Beneficiadas		30	-	
Minha Casa Minha Vida 2					**9.998,12**
MCMV 2	R$ - subsídio contratado	72.587	9.998,12	13,77	9.998,12

	Unidades Habitacionais contratadas	2.000.000	457.005	22,85	
Total do Eixo					**85.134,22**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

* A meta física até 2014 corresponde aos valores financeiros relativos às ações com previsão de conclusão até 2014.

A importância deste eixo está lastreada em diagnósticos existentes, acerca de elevado déficit habitacional no país, elaborados por diversos institutos de pesquisa, com base em dados do IBGE, como o censo decenal e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada regularmente. Este déficit habitacional se concentra notadamente nas faixas de renda menos elevadas, conforme pode ser constatado em estudo do Ministério das Cidades (Déficit Habitacional no Brasil – 2008), com a Fundação João Pinheiro, de Belo Horizonte. De acordo com esse trabalho, as famílias com renda de até cinco salários mínimos representam 96,6% do déficit habitacional urbano no país.

Deve-se salientar que essa não é uma situação atual, já tendo sido revelada em inúmeras pesquisas realizadas no Brasil. O Ipea, em publicação de 1996 (TD 410), já citava o trabalho "Moradia no Brasil – Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro", de 1993, segundo o qual haveria um déficit, em 1992, de 12,7 milhões de residências. Esse cenário evoluiu positivamente desde então e, em 2008, esse déficit se reduziu a 5,7 milhões de unidades habitacionais, conforme o estudo do Ministério das Cidades citado anteriormente, mesmo com a população tendo aumentado no período.

Em 2009, de modo a reduzir ainda mais o déficit habitacional, o Governo Federal instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, por intermédio da Medida Provisória 459/2009, a qual foi convertida na Lei 11.977 de julho do mesmo ano. O programa é gerido pelo Ministério das Cidades, enquanto a operacionalização é realizada por intermédio da Caixa Econômica Federal. Na última alteração da lei, realizada em 2011, o programa passou a ter o objetivo de "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)".

De acordo com o 1º Balanço do PAC 2, a segunda edição do Minha Casa Minha Vida tem como meta a construção de dois milhões de unidades habitacionais, envolvendo recursos de R$ 72,5 bilhões. Até 31/12/2012 foram aplicados aproximadamente R$ 10 bilhões e assinados 457.005 contratos.

As ações de Urbanização de Assentamentos Precários estão voltadas para a urbanização, prevenção de situações de risco e regularização de assentamentos humanos precários, estando subdivididas em cinco subtipos: Desenvolvimento institucional, Lotes urbanizados, Planos locais de habitação de interesse social, Provisão Habitacional e Urbanização. Embora sejam programas envolvendo majoritariamente recursos federais, eles são executados por entidades sociais sem fins lucrativos, por intermédio de contratos de repasse, e entes subnacionais, estados e municípios, por intermédio de contratos de financiamento e os chamados termos de compromisso.

Este conjunto de ações apresenta previsão de dispêndios de R$ 7,08 bilhões até 2014. Até dezembro de 2011 foram investidos R$ 32,28 milhões, 0,46% do total previsto para o quadriênio, beneficiando 24,3 mil famílias.

O Financiamento SBPE é o sistema de financiamento imobiliário normal, operacionalizado pelos bancos que possuem carteira de empréstimo imobiliário, destinado à aquisição, reforma ou construção de novas moradias. Enquanto os Programas Minha Casa Minha Vida e Urbanização de Assentamentos Precários possuem um caráter social, com uma vertente fortemente voltada para as classes menos favorecidas, o Financiamento SBPE visa as famílias de maior renda, capazes de suportar os custos inerentes a um financiamento habitacional a taxas de mercado.

De acordo com o 1º Balanço do PAC 2, a meta para o quadriênio 2011-2014 era conceder empréstimos no valor de R$ 176,0 bilhões, dos quais R$ 44 bilhões em 2011, sem a inclusão de contrapartidas. Essa meta se manteve até o 3º Balanço do PAC 2, tendo sido superada. Ao final do exercício, haviam sido firmados 472.038 contratos, totalizando R$ 75,1 bilhões, o que representa 70% a mais que o originalmente planejado.

Água e Luz para Todos

O eixo Água e Luz para Todos abarca os tipos Luz para Todos, Recursos Hídricos e Água em Áreas Urbanas, com investimentos de R$ 23,36 bilhões até 2014. Desse valor, R$ 1,84 bilhão foi despendido em 2011, 7,88% do total previsto para o período 2011/2014. No quadro a seguir são apresentadas as metas até 2014, bem como o alcance das ações concluídas até dezembro de 2011.

Execução Físico-financeira das ações concluídas do Eixo Água e Luz para Todos

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2014*	Balanço do 1 ano do PAC 2		
			Ações Concluídas	Alcance das metas totais (%)	Execução Financeira (em R$ mi)
Luz para todos	ligações	715.939	247.862	34,62	1.800,53
Recursos Hídricos					**25,15**
Água para todos	poços/sistemas	500	130	26,00	0,81
Drenagem	obras	20	3	15,00	0
	m^3	303.000.000	-	0,00	0
Infraestrutura de Abastecimento	unidade	74	1	1,35	0
	m^3	3.983.307.900	88.770.000	2,23	13,07
	km	1.727	200	11,58	3,37
Integração de bacias	km	1.262	34	2,69	0
	unidade	25	0	0,00	0
Irrigação	hectare	161.888	-	0,00	0
	m^3	30.000.000	-	0,00	0
	km	77	-	0,00	0
	unidade	3	-	0,00	0
Revitalização de bacias	unidade	440	33	7,50	7,9
Água em áreas urbanas					**17,52**
Água em áreas urbanas	R$	3.200	17,52	0,55	17,52
Abastecimento de Água	Famílias Beneficiadas	n/d	167.241	-	-
	Escola Beneficiada		3	-	-
	Comunidade Beneficiada		1.729	-	-
	Laboratório Apoiado		3	-	-
Total do Eixo					**1.843,20**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

*A meta física até 2014 corresponde aos valores financeiros relativos às ações com previsão de conclusão até 2014.

O programa Luz para Todos, criado em 2003 e que já constava no PAC 1, no eixo Social e Urbano, tem como objetivo a disponibilização de energia elétrica à população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público. O programa é coordenado pelo Ministério das Minas e Energia e operacionalizado pela Eletrobrás, tendo suas ações executadas pelas empresas concessionárias de energia elétrica, muitas das quais privadas, e cooperativas de eletrificação rural. De acordo com publicação do Ministério das Minas e Energia (Informativo Luz para Todos nº 36, de outubro de 2011),

desde seu lançamento até setembro de 2011, 14,2 milhões de pessoas já teriam sido beneficiadas pelo programa, majoritariamente moradores das Regiões Nordeste(7 milhões) e Norte (2,8 milhões).

A importância de se prover energia elétrica à população rural vai muito além do conforto material e da cidadania. Em termos de desenvolvimento econômico, é importante que o produtor rural, ou o pequeno comerciante, tenha capacidade de mover seus equipamentos, motores, geladeiras, freezers etc. de forma a potencializar sua produção, plantações, irrigação, equipamentos para transformação, ordenha, armazenamento de leite, e, por conseguinte, sua renda.

De acordo com as informações provenientes da Sepac/MPOG, a meta, repactuada, a ser atingida até 2014 é a realização de 715.939 ligações residenciais, 97 mil ligações a menos que originalmente previsto no 1º Balanço do PAC 2. Até dezembro de 2011, 247.862 ligações, 35% do previsto, já haviam sido efetivadas, a um custo de R$ 1,8 bilhão.

As ações constantes no tipo Recursos Hídricos destinam-se à ampliação do abastecimento de água e à revitalização de bacias hidrográficas, envolvendo construção de adutoras, barragens, sistemas de captação e tratamento de água, elaboração de projetos, implantação/ampliação/melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, implantação de poços e perímetros de irrigação, dentre outras atividades.

Esse tipo prevê um dispêndio total de R$ 10,84 bilhões. Deste montante, foram despendidos R$ 25,15 milhões até 2011, 0,23% do valor previsto no Eixo.

Em termos de valor, das cinco obras mais representativas, três estão ligadas à integração do Rio São Francisco com as bacias do nordeste setentrional. Essas obras, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, já faziam parte do PAC 1 e se encontram divididas em dois eixos: leste e norte, subdividido nos trechos I, II, III, IV e VI. O eixo leste tinha previsão de estar concluído em dezembro de 2010, e o eixo norte em dezembro de 2012. Essas datas foram, ao longo do tempo, sendo postergadas e atualmente a previsão é que o eixo leste seja finalizado em outubro de 2014, o trecho IV do eixo norte em dezembro de 2016 e os trechos I e II do mesmo eixo em dezembro de 2015. Quanto ao trecho III do eixo norte, ele ainda se encontra na fase de projeto, cujo término está previsto para outubro de 2014.

De acordo com as informações constantes no 1º Balanço do PAC 2, alguns lotes das obras nos dois eixos estão em ritmo lento, em virtude da negociação de aditivos aos contratos. Assim, ambos constam no 3º Balanço do PAC com o carimbo de atenção, amarelo. Com relação à redução da meta ocorrida no subtipo Integração de Bacias, de 1.605 km para 1.262 km, ela se deveu à exclusão, do PAC 2, dos trechos III e IV do eixo norte, somando 402 quilômetros. Os outros três quilômetros de redução se deveram à correção de traçado nas obras do eixo leste.

As ações do tipo Água em Áreas Urbanas têm por objetivo o aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em áreas urbanas e rurais, indígenas e quilombolas, bem como a instalação de sistema de abastecimento de água em escolas. A meta até 2014 é de aplicação de R$ 3,2 bilhões, dos quais R$ 17,52 milhões, 0,55% do total, já foram gastos. Com a exceção das obras realizadas pela Funasa, fundação vinculada ao Ministério da Saúde, todas as demais ações relacionadas a essa área são operacionalizadas mediante convênios, termos de compromisso e contratos de financiamento com os entes subnacionais, municípios e estados.

Com relação ao subtipo Irrigação, a única obra prevista para conclusão, ainda em dezembro de 2011, era o Perímetro de Irrigação Várzeas de Sousa, operacionalizado mediante termo de compromisso celebrado com o Estado da Bahia, com o objetivo de prover irrigação para 4.100

hectares. Embora não tenha sido finalizada no prazo previsto, quando da elaboração do 3º Balanço do PAC 2 estava com 97% de suas instalações físicas concluídas.

Cidade Melhor

No âmbito deste eixo, o objetivo explicitado é a consecução de melhorias na infraestrutura urbana, envolvendo ações de saneamento, prevenção de áreas de risco e mobilidade urbana. O quadro dos valores associados a este eixo, segmentado por seus tipos constituintes, é apresentado a seguir. O valor total a ser despendido até 2014 é de R$ 20,96 bilhões, dos quais R$ 109,39 milhões, 0,52% do total, referem-se a ações já concluídas em 2011.

Execução físico-financeira das ações concluídas do Eixo Cidade Melhor

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2014*	Balanço do 1 ano do PAC 2		
			Ações Concluídas	Alcance das metas totais (%)	Execução Financeira (em R$ mi)
Mobilidade Urbana	milhões R$	6.749	-	-	0,00
Metrô	km	122	-	-	0,00
	unidade	15	-	-	0,00
Trem Urbano	km	9	-	-	0,00
Prevenção de áreas de risco					**8,02**
Contenção de encostas e drenagem	milhões R$	3.063	8,02	0,26	
Obras de contenção de encostas	Famílias beneficiadas		-	-	
Plano de redução de riscos	plano	n/d	-	-	8,02
Projeto para estabilização de encostas	projeto		-	-	
Manejo de águas pluviais	Famílias beneficiadas		38.992	-	
Saneamento					**101,37**
Saneamento*	R$ (milhões)	7.646	101,37		
Desenvolvimento Institucional	unidade		4		
Esgotamento Sanitário	Famílias Beneficiadas		344.542		
	Comunidade Beneficiada		998		
Estudos e Projetos	Trabalho realizado		23		101,37
Manejo de Resíduos Sólidos	Famílias Beneficiadas		21.086		
Saneamento Integrado	Famílias Beneficiadas		15.615		
Melhorias habitacionais para combate à doença de Chagas	Famílias Beneficiadas		1.562		
Pavimentação					
Pavimentação social e urbana	R$ (milhões)		6.000,00		1.654
Total do Eixo			**23.458**		109,39

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

*A meta física até 2014 corresponde aos valores financeiros relativos às ações com previsão de conclusão até 2014.

As ações de mobilidade urbana, em número de 10, estão ligadas à melhoria dos sistemas de metrôs e trens metropolitanos, beneficiando essencialmente as capitais Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA e Porto Alegre/RS, no valor de R$ 6,75 bilhões. Em que pese quatro das ações tivessem como data prevista para conclusão o final de 2011, nenhuma delas logrou ser finalizada no prazo, embora estejam próximas disso. Assim, o metrô de Recife, em suas linhas Sul e Centro, se encontrava, ao final do ano, com 92% de suas obras concluídas, o Metrô de Salvador – Acesso Norte, estava com

99% de suas obras concluídas, a linha Oeste do trem metropolitano de Fortaleza estava com 97% das obras concluídas e o trem de subúrbio de Salvador, cujas obras são as mais atrasadas, estava com 77% das obras concluídas.

No tipo Saneamento constam ações de apoio a projetos de coleta e reciclagem de materiais (apoio a catadores), drenagem, esgotamento sanitário, implantação de estações de tratamento de esgoto, melhorias das condições habitacionais em áreas sujeitas à doença de Chagas, aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em comunidades rurais. Até o final de 2011, do total de R$ 7,65 bilhões destinados a essa área, foram concluídas ações no valor de R$ 101,37 milhões, que representa 1,32% do total previsto. Essas ações, de acordo com a Sepac, teriam beneficiado 382,8 mil famílias e 998 comunidades.

Em 8 de março de 2012, foi editada a Medida Provisória 561 que, dentre outras disposições, inseriu artigo na Lei 11.758/2007, que trata de transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução, pelos entes subnacionais, de ações do PAC e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), nos exercícios de 2007 e 2008. Essa Medida Provisória flexibilizou as regras então existentes, que vedavam o repasse de recursos federais do PAC para empreendimentos de saneamento básico, em municípios que ainda não tinham conseguido regularizar a delegação ou concessão destes serviços, nos termos e prazos estabelecidos por lei. Os serviços públicos de saneamento básico prestados por entidade da administração indireta dos estados, por meio de concessão outorgada em caráter precário, com prazo vencido ou que estiverem em vigor por prazo indeterminado, passarão, desta forma, a poder ser contemplados com os recursos públicos do PAC, desde que incluam no termo de compromisso os seguintes requisitos adicionais: celebração de convênio de cooperação entre os entes federativos que autorize a gestão associada de serviços públicos e celebração, até 31 de dezembro de 2016, entre os entes federativos ou suas entidades, de contrato que discipline a prestação dos serviços.

De acordo com a exposição de motivos da MP 2.057, municípios serão beneficiados pelo ato, totalizando 30 milhões de habitantes, dentre os quais algumas capitais, como Salvador/BA, Aracaju/SE e Belém/PA.

As ações de prevenção de área de risco se dividem em contenção de encostas e drenagem, cujos executores são municípios, principalmente, e estados. São 225 ações, cujas metas, somadas, preveem dispêndios de R$ 3,06 bilhões, dos quais R$ 8,02 milhões, 0,26% do total, foram aplicados em ações já concluídas até o final de 2011.

Com relação à ausência de metas físicas no quadro (famílias e comunidades beneficiadas), em diversos subtipos, esse fato se deve à impossibilidade, externada pela Sepac, de se conseguir fazer essa quantificação antes das seleções e contratações serem realizadas, uma vez que essas ações são eminentemente locais, dependendo de interlocução com os entes subnacionais, bem como da situação de cada local a ser beneficiado.

Comunidade Cidadã

Dos cinco eixos constantes do PAC, o eixo Comunidade Cidadã é o único composto por um conjunto de ações realmente originais, cuja natureza não existia no PAC 1, abarcando a construção de creches e pré-escolas, quadras esportivas em escolas e unidades básicas de saúde. Por se tratar de atividades nitidamente ligadas às comunidades locais, a totalidade das ações será levada a cabo por municípios e Distrito Federal, com aporte integral de recursos pelo Governo Federal, que o transfere

por meio de termos de compromisso ou transferências fundo a fundo, no caso de dispêndios ligados à saúde.

Originalmente, os investimentos previstos para esse eixo eram de R$ 23,95 bilhões, uma vez que incluíam despesas com custeio das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA). A partir do 2º balanço do PAC 2, os valores constantes dessa rubrica foram retirados, assim como os valores associados aos "Postos de Polícia Comunitária", que foram excluídos do PAC, permanecendo um total de R$ 16,56 bilhões, a ser despendido até 2014.

A unidade de medida adotada pela Sepac para mensurar o alcance das metas estabelecidas para esse eixo foi o valor associado às ações selecionadas para contratação e não a execução física propriamente dita das ações. De acordo com a métrica adotada, teriam sido concluídas (na verdade selecionadas) ações no montante de R$ 3,93 bilhões. Em termos de conclusão física, entretanto, segundo informações provenientes da Secretaria do PAC, não houve qualquer ação finalizada em 2011, o que pode ser explicado pelo fato de o eixo haver se iniciado com o PAC 2.

Execução físico-financeira do Eixo Comunidade Cidadã

Tipo de Investimento	Unidade de Medida	Meta Física até 2014	Balanço do 1 ano do PAC 2	
			Ações Concluídas	Alcance das metas totais (%)
Creches e pré-escolas	milhões R$	7.600	1.518	**19,97**
UBS*	milhões R$	2.260	561	**24,82**
UPA*	milhões R$	1.000	223	**22,30**
Quadras Esportivas nas Escolas	milhões R$	4.100	752	**18,34**
Postos de Polícia Comunitária**	milhões R$	0	-	
Total do Eixo		**16.560**	**3.925**	**23,70**

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

* No 1º balanço do PAC 2, as metas estabelecidas para UBS e UPA foram divulgadas com a previsão de despesas de custeio. Nos balanços subsequentes, esse valor foi retirado.

** O tipo "Postos de Polícia Comunitária" foi excluído do PAC a partir do 2º Balanço.

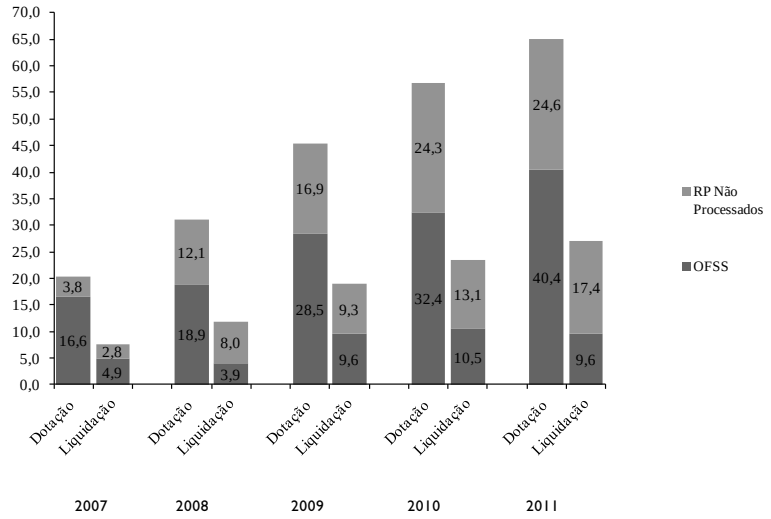
Execução Orçamentária do PAC

Assim como no PAC 1, os recursos oriundos do OFSS não configuram a maioria das fontes de recursos do PAC 2. Dos R$ 708,43 bilhões previstos para serem despendidos/financiados pelo programa até 2014, R$ 162,53 bilhões, aproximadamente 23% do total, são do Orçamento Geral da União. Ao longo desta seção será apresentado um panorama da execução orçamentária desses recursos ao longo do período 2007/2011, considerando-se como executados os valores liquidados ao longo do ano, somados aos valores pagos referentes a Restos a Pagar não Processados.

O gráfico a seguir apresenta, de forma consolidada, os valores de dotação e execução do PAC, segregados em OFSS e restos a pagar não processados de exercícios anteriores, ao longo dos cinco anos de vigência do programa.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC[1]

R$ bilhões



Fonte:Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi Gerencial.

[1] Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados.

Os números associados ao PAC continuam sua trajetória ascendente já vista em anos anteriores. Em particular, a dotação orçamentária para 2011, de R$ 40,4 bilhões, é 143% maior que à de 2007 e 24,6% superior à de 2010. Apesar do crescimento, a execução do orçamento em cada ano continua inferior à respectiva dotação, acarretando progressivo aumento de execução mediante restos a pagar não processados (RPNP).

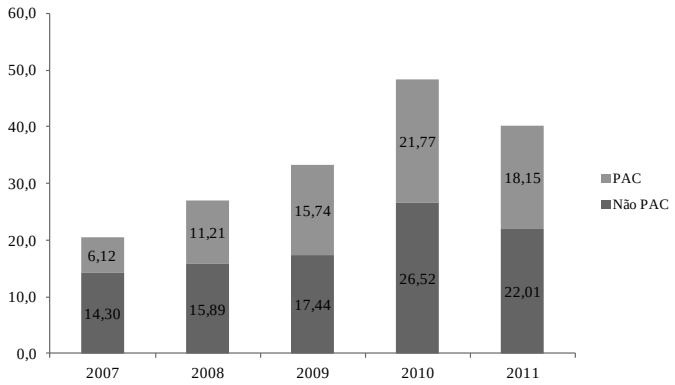
De fato, o papel da execução de RPNP de exercícios anteriores sempre foi relevante no PAC, mesmo em seu ano de início quando, do total executado, de R$ 7,7 bilhões, R$ 2,8 bilhões (36,4% do total) foram relativos a RPNP oriundos de anos anteriores, de ações orçamentárias que estavam em execução e que foram incluídas no PAC 1 em 2007. Essa situação fica mais patente quando, olhando o gráfico, verifica-se que, com a exceção de 2009, em que foram praticamente iguais, em todos os exercícios houve maior execução do PAC por intermédio de liquidação de restos a pagar não processados do que pela execução normal. Em 2011, 64,4% da execução do PAC se deu por intermédio de liquidação de restos a pagar não processados.

Considerando que o PAC é um programa voltado para o incentivo ao crescimento econômico, é natural imaginar que as despesas relacionadas a investimentos sobressaiam no âmbito de suas dotações. De fato, as despesas classificadas como Investimentos corresponderam a 67,2% do total liquidado no programa em 2011, abarcando valores do orçamento e restos a pagar não processados.

Além disso, a participação dos dispêndios do PAC no total de investimentos previsto no Orçamento Federal se manteve constante nos últimos dois anos, correspondendo a aproximadamente 45% do despendido no grupo. Após quatro anos de crescimento nominal ininterrupto, em 2011 houve uma pequena queda nesse volume, os quais se reduziram de R$ 48,29 bilhões, para R$ 40,16 bilhões, conforme pode ser visto no gráfico a seguir.

Execução dos Investimentos – PAC x Demais[1]

R$ bilhões

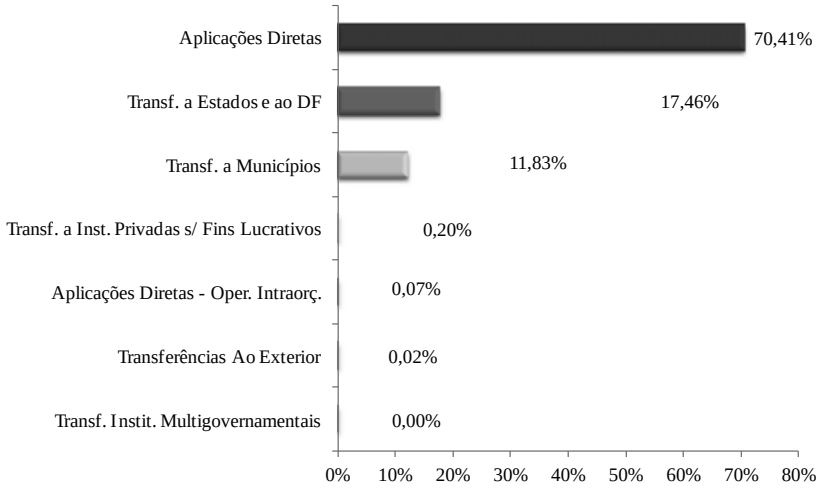


Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

[1] Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados.

Como pode ser visto no gráfico a seguir, a maior parte da execução das ações do PAC é realizada pelo próprio governo federal, por intermédio de aplicações diretas. O restante, pouco menos de 30% do total, é executado por intermédio de transferências aos entes federativos: estados, municípios e Distrito Federal.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – 2007 a 2011 – Modalidade de Aplicação



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

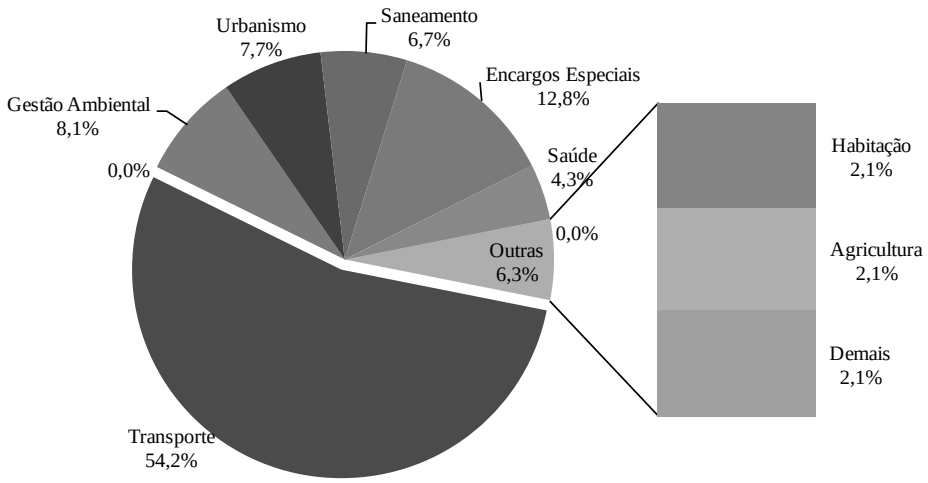
A participação dos dispêndios do PAC por função orçamentária pode ser vista no próximo gráfico. A função transporte, que guarda correlação direta com o eixo Transporte do PAC, é, de longe, a que mais executou recursos ao longo dos cinco anos, refletindo a importância que foi dada a essa área. Quanto ao eixo Energia, embora seja o setor com maior quantidade de recursos associados, praticamente não há execução orçamentária, uma vez que a quase totalidade de seus dispêndios, aproximadamente 99,5%, são de responsabilidade privada, de estatais ou objeto de financiamentos,

sendo que apenas 0,5% dos recursos são oriundos do orçamento da União. Assim, o que foi despendido até agora na função Energia se refere a serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural e de planejamento do setor energético.

O segundo maior montante de dispêndios ocorre na função Encargos Especiais e está ligado às transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que financia o Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2011, dos R$ 7,7 bilhões gastos com Encargos Especiais, R$ 7 bilhões, 90,8% do total da função, foram referentes a transferências para o FAR.

Os dispêndios nas demais funções, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Saúde etc. estão ligados aos três eixos que contêm as ações de caráter mais social do PAC, Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã. Ressalte-se que uma mesma função pode acomodar ações de mais de um eixo do PAC. Assim, a função Saúde financia, ao mesmo tempo, a implantação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), do eixo Comunidade Cidadã, bem como ações de saneamento, do eixo Cidade Melhor.

Execução Orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC por função orçamentária[1]



Fonte: Siafi Gerencial.

[1] Dotação liquidada + Restos a pagar não processados liquidados.

A execução das ações do PAC se estende por quatorze órgãos superiores, mas se concentra fortemente em apenas três, os Ministérios dos Transportes, Cidades e Integração Nacional, que, somando R$ 80 bilhões em recursos executados ao longo dos cinco anos, representam 90% dos valores executados pelo PAC. O quadro a seguir apresenta a evolução dos dispêndios por órgão superior ao longo do período. Alguns órgãos, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Fazenda não executaram recursos relativos ao PAC 1, mas passaram a fazê-lo no PAC 2, dada a inserção de novas modalidades de ações. Assim, os recursos executados pelo Ministério da Fazenda correspondem à integralização de cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHAB) e os da Educação estão vinculados às ações “Implantação de Escolas para Educação Infantil” e “Implantação e Adequação de estruturas Esportivas Escolares”.

Execução Orçamentária do PAC por Órgão Superior – 2007 a 2011

R$ milhões

Órgão Superior	Execução (OFSS + Restos a Pagar não Processados Liquidados)						(% do Total)
	2007	2008	2009	2010	2011	Total	
Min. dos Transportes	4.704,20	5.789,90	9.025,53	13.567,97	12.125,40	45.213,01	50,81
Min. das Cidades	1.142,18	3.551,49	6.051,80	4.590,19	10.255,42	25.591,06	28,76
Min. da Int. Nacional	654,99	1.316,05	2.322,53	3.157,70	1.816,12	9.267,39	10,41
Min. da Saúde	139,96	899,58	670,01	1.164,89	951,06	3.825,50	4,30
Presidência da República	307,13	244,72	673,16	843,38	944,81	3.013,19	3,39
Min. de Minas e Energia	48,42	60,70	167,87	230,83	183,92	691,74	0,78
Min. da Defesa	565,11	78,00	0,00	0,00	0,00	643,11	0,72
Min. do Turismo	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,06
Min. do Meio Ambiente	40,10	0,00	0,00	0,00	0,00	40,10	0,05
Min. do Desenv. Agrário	0,00	0,00	0,00	0,00	18,47	18,47	0,02
Min. da Ciência e Tecnologia	4,47	5,81	0,00	0,00	0,00	10,28	0,01
Min. Do Planejamento	0,00	0,00	0,00	1,48	0,21	1,69	< 0,01%
Min. da Fazenda	0,00	0,00	0,00	0,00	200,00	0,00	< 0,01%
Min. da Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	427,39	0,00	< 0,01%
Total	**7.656,57**	**11.946,24**	**18.910,89**	**23.556,44**	**26.922,79**	**88.992,94**	**100,00**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes do Siafi.

O grau de priorização dado às ações do PAC em cada órgão superior pode ser visto no quadro a seguir, onde, na terceira coluna, é apresentado o percentual de empenho das ações do PAC frente à dotação orçamentária disponível e, na quarta coluna, o grau de empenho observado em cada um dos órgãos nas ações discricionárias, não prioritárias, portanto.

O que se pode observar é que, regra geral, os órgãos empenharam as ações do PAC em percentual superior às ações discricionárias, o que era o esperado.

Priorização das ações do PAC por Ministério – 2011

Órgão Superior	Número de ações	Valor empenhado/dotação (%)	Disponível para empenho do órgão em ações discricionárias (%)
Min. do Desenvolvimento Agrário	1	72%	85%
Ministério da Cultura	1	75%	67%
Min. da Educação	2	100%	83%
Min. da Fazenda	1	100%	80%
Min. da Int. Nacional	75	71%	69%
Ministério da Justiça	1	0%	67%
Min. da Saúde	15	96%	95%
Min. das Cidades	29	89%	70%
Min. de Minas e Energia	9	59%	57%
Min. dos Transportes	216	90%	89%
Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	26%	81%
Presidência da República	51	83%	74%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi Gerencial.

Embora não seja a principal fonte de recursos do PAC, ainda assim pode-se observar que recursos provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social são bastante relevantes, em especial no financiamento das ações na área de transportes, e naquelas mais ligadas ao setor social, executadas pelos respectivos ministérios. A previsão é que, até 2014, os recursos provenientes do orçamento sejam responsáveis por 23% dos dispêndios do PAC em ações concluídas.

Em que pese esta importância, bem como a priorização concedida pelas leis orçamentárias às ações do PAC, pode-se notar que há uma contumaz dificuldade por parte da Administração em executar a dotação anual do programa.

Este fato acaba por se refletir em uma progressiva evolução do volume de restos a pagar não processados ao final do ano, a serem liquidados e pagos nos anos subsequentes. Nos últimos dois exercícios, 2010 e 2011, dos R$ 50,2 bilhões executados no PAC, R$ 30,5 bilhões (aproximadamente 60% do total) foram referentes a restos a pagar não processados. Ao final de 2011, de um total de empenhos no valor de R$ 35,2 bilhões, R$ 25,8 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados.

4.1.2. Desonerações e subsídios concedidos no âmbito do PAC

No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desonerações tributárias e benefícios financeiros e creditícios são utilizados para viabilizar as medidas institucionais e econômicas voltadas para estimular o crescimento econômico do país. Em 2011, as desonerações tributárias no PAC atingiram R$ 25,8 bilhões, enquanto os benefícios financeiros e creditícios alcançaram R$ 4,3 bilhões, referentes aos valores desembolsados no exercício e distribuídos por toda a duração dos financiamentos.

A identificação e classificação, segundo diversas perspectivas complementares, das desonerações e dos subsídios concedidos no âmbito do PAC são relevantes para aumentar a transparência acerca da origem e da destinação dos recursos não-orçamentários mobilizados pelo programa. A análise das desonerações tributárias foi baseada nos dados levantados pela Receita Federal (RFB), no período de 2007 a 2011, relativos especificamente ao PAC. Por sua vez, os cálculos dos subsídios financeiros e creditícios apresentados neste item foram elaborados pela Secretaria de Políticas Econômicas (SPE/MF), em atendimento ao Acórdão 1690/2007 - Plenário, a partir dos dados fornecidos ao TCU pelas instituições oficiais que financiam operações integrantes do PAC – BNDES, BB, CEF, Basa e BNB.

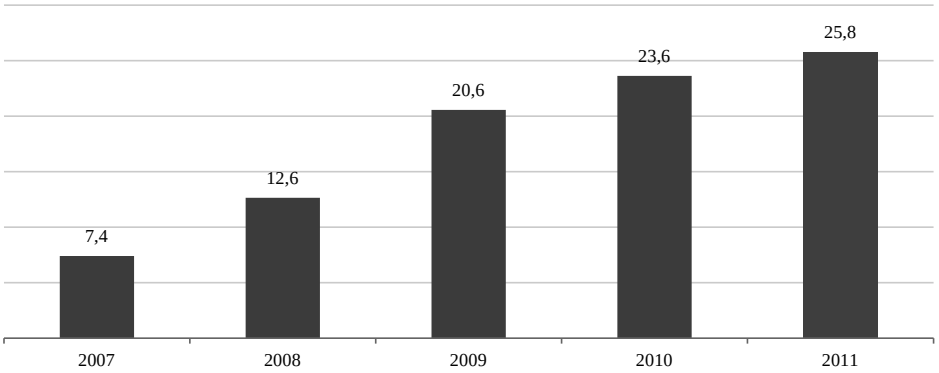
Desonerações Tributárias

As medidas de desoneração tributária são um dos pilares do PAC, contribuindo para a consecução dos objetivos de aperfeiçoamento do sistema tributário e de incentivo ao investimento privado, sobretudo em infraestrutura e construção civil. Além disso, as medidas são direcionadas para o estímulo ao desenvolvimento tecnológico e para o fortalecimento das micro e pequenas empresas.

No gráfico seguinte, demonstra-se a evolução das desonerações tributárias decorrentes do PAC, desde o seu lançamento, em 2007, até o final do exercício de 2011.

Evolução anual das desonerações tributárias do PAC – 2007/2011

R$ bilhões



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Estima-se que as desonerações tributárias no âmbito do PAC ao longo dos cinco exercícios em análise somaram R$ 90 bilhões. Ressalta-se que o crescimento verificado entre o último e o primeiro ano da série chega a 249%, embora as desonerações realizadas em 2011 sejam somente 9% superiores às de 2010, evidenciando um ritmo mais lento de crescimento à medida que o programa se consolida.

As desonerações contempladas no PAC são discriminadas na tabela a seguir, com a identificação do setor econômico associado a cada item, conforme informações da RFB.

Medidas de desoneração tributária do PAC, por setor econômico – 2011

R$ bilhões

Medida	Setor Econômico	Valor
Reajuste da Tabela Progressiva Mensal	Pessoas Físicas	**12,8**
Declarantes com 65 anos ou mais	Pessoas Físicas	**1,0**
Dedução por dependente	Pessoas Físicas	**0,6**
Despesas com instrução	Pessoas Físicas	**0,3**
Desconto padrão	Pessoas Físicas	**1,2**
Fundos de Investimentos em Infraestrutura	Eletricidade	**0**
	Água, Esgoto, Resíduos	**0**
	Transportes	**0**
Prorrogação da Depreciação Acelerada	Todos	**0**
Desoneração de Obras de Infraestrutura (Reidi)	Eletricidade	**0,7**
	Água, Esgoto, Resíduos	**0**
	Transportes	**0,1**
Recuperação Acelerada dos Créditos do PIS e COFINS	Todos	**1,9**
Programa de Incentivo ao Setor de Semicondutores	Fabricação de Produtos de Informática, Eletrônicos e Ópticos	**ni**
Programa de Incentivo ao Setor da TV Digital	Fabricação de Produtos de Informática, Eletrônicos e Ópticos	**ni**
Prorrogação da Cumulatividade para Construção Civil	Construção	**2,5**
Ampliação Benefício Tributário a Microcomputadores	Fabricação de Produtos de Informática, e Eletrônicos e Ópticos	**0,2**
Desoneração da Compra de Perfis de Aço	Construção	**0,1**
Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas	Todos, exceto atividades financeiras, de seguros e relacionadas	**4,5**
Total		**25,8**

Fonte: RFB.

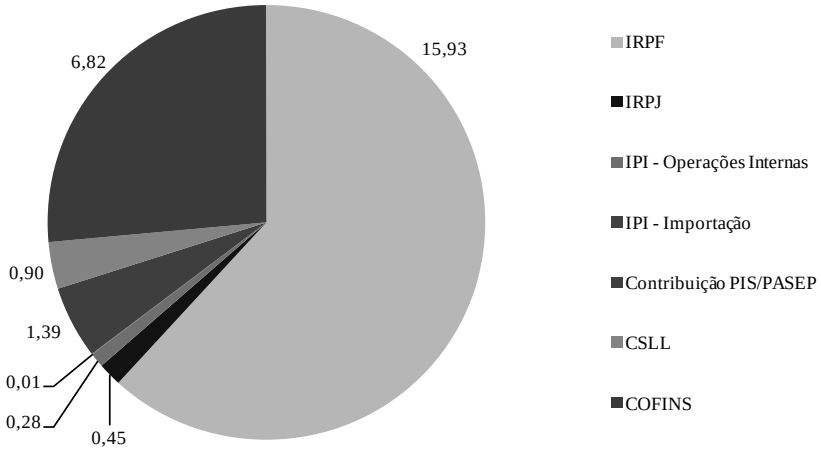
A análise do quadro acima indica que o montante de R$ 15,9 bilhões está associado a pessoas físicas, o que corresponde a 62% do total de desonerações informadas pela Receita. O segundo maior item refere-se a renúncias relativas à Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas, com R$ 4,5 bilhões, o que significa 17% do total. Além disso, nota-se que os fundos de investimento em infraestrutura não tiveram beneficiários no exercício, como ocorreu em 2010, não acarretando nenhuma desoneração tributária.

Em relação à distribuição da desoneração por tributos, as medidas alcançam o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e de Pessoa Jurídica (IRPJ), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social para o PIS-Pasep.

A incidência das desonerações em 2011 para os tributos mencionados é demonstrada no gráfico seguinte, destacando a participação elevada dos dois maiores itens: IRPF e Cofins, que, juntos, respondem por R$ 22,7 bilhões, ou seja, 88% das desonerações tributárias no PAC.

Desoneração tributária, por tributo de incidência – 2011

R$ bilhões



Fonte: RFB.

Outra análise relevante refere-se à utilização da renúncia fiscal como instrumento de financiamento de políticas públicas, uma vez que os benefícios tributários podem ser classificados como gastos de natureza indireta, ao viabilizarem o alcance de objetivos sociais e econômicos não por meio do orçamento, mas por meio do sistema tributário.

Nesse sentido, é possível classificar parte das desonerações no âmbito do PAC conforme as funções de governo utilizadas na elaboração do orçamento anual, como demonstra a tabela seguinte.

Desonerações tributárias no PAC, por função de governo – 2011

R$ milhões

Medida	Função Orçamentária	Valor	%
Reajuste da Tabela Progressiva Mensal		**12.793,3**	**49,6%**
Declarantes com 65 anos ou mais	Assistência Social	**1.014,0**	**3,9%**
Dedução por dependente		**614,1**	**2,4%**
Despesas com instrução	Educação	**317,8**	**1,2%**
Desconto padrão		**1.192,8**	**4,6%**
Fundos de Investimentos em Infraestrutura	Transportes	**0,0**	**0,0%**
	Energia	**0,0**	**0,0%**
	Saneamento	**0,0**	**0,0%**
Prorrogação da Depreciação Acelerada	Indústria	-	-
Desoneração de Obras de Infraestrutura (REIDI)	Transportes	**76,2**	**0,3%**
	Energia	**680,2**	**2,6%**
	Saneamento	**0,0**	**0,0%**
Recuperação Acelerada dos Créditos do PIS e COFINS	Comércio e Serviço	**1.275,6**	**4,9%**
	Indústria	**574,4**	**2,2%**
Programa de Incentivo ao Setor de Semicondutores	Ciência e Tecnologia	**ni**	**ni**
Programa de Incentivo ao Setor da TV Digital	Ciência e Tecnologia	**ni**	**ni**
Prorrogação da Cumulatividade para Construção Civil	Habitação	**2.471,8**	**9,6%**
Ampliação Benefício Tributário a Microcomputadores	Ciência e Tecnologia	**200,0**	**0,8%**
Desoneração Compra de Perfis de Aço	Habitação	**65,6**	**0,3%**
Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas	Comércio e Serviço	**3.102,9**	**12,0%**

	Indústria	**1.397,1**	**5,4%**
Total		**25.775,8**	**100,0%**

Fonte: RFB.

Destaca-se o fato de que mais de R$ 14 bilhões, ou seja, 56% das desonerações tributárias no âmbito do PAC não estão associadas a uma função de governo. Esse montante refere-se ao conjunto de três medidas referentes ao Imposto de Renda: reajuste da tabela progressiva mensal, dedução por dependente e desconto padrão.

Para que se compreenda esse dado, há que se ter em mente outra característica fundamental dos gastos tributários: a de que se constituem exceções ao sistema tributário de referência, com vistas ao alcance de objetivos extrafiscais. Dessa forma, podem ir de encontro a determinados princípios tributários, em especial o da isonomia tributária.

Por seu turno, o reajuste da tabela do IRPF não constitui uma exceção ao sistema tributário de referência. Pelo contrário, destina-se justamente a promover o aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro, orientando-o em direção aos princípios da isonomia, da equidade, da capacidade contributiva e do não confisco.

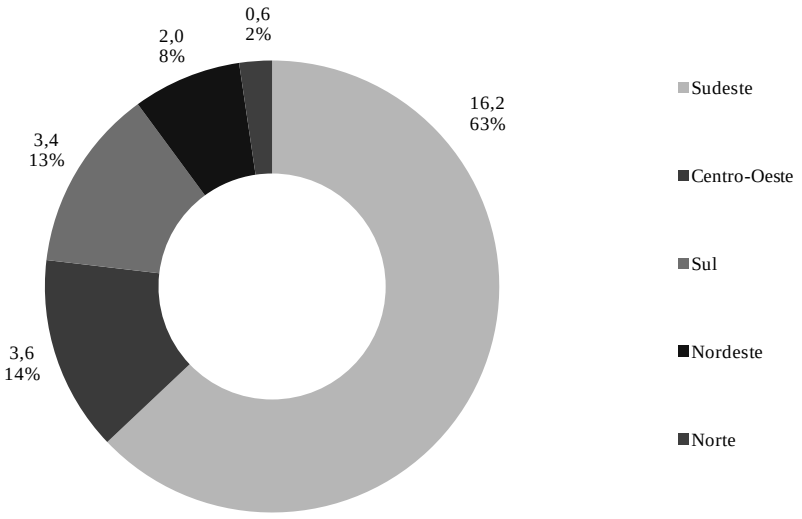
Acerca das funções de governo às quais estão associadas as demais desonerações tributárias, destaca-se a função Comércio e Serviços, com R$ 4,4 bilhões, o que corresponde a aproximadamente 17% do total. Na referida função, o maior montante refere-se à Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas, que representou mais de R$ 3,1 bilhões em desonerações tributárias.

Finalmente, considerando que a Constituição brasileira preceitua que os benefícios de natureza tributária devem visar à redução das desigualdades regionais, apresenta-se, a seguir, a distribuição regionalizada das desonerações tributárias derivadas do PAC em 2011.

No gráfico, visualiza-se a concentração das desonerações tributárias do PAC na Região Sudeste, com 63% do total, que representam R$ 16,2 bilhões. No outro extremo, verifica-se que a Região Norte recebe somente 2% das desonerações, no valor de R$ 0,6 bilhão.

Regionalização das desonerações tributárias no PAC – 2011

R$ bilhões



Fonte: RFB.

Benefícios Financeiros e Creditícios

Os subsídios financeiros e creditícios, conforme detalhado no item "Renúncia de Receitas: Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios" deste relatório, são considerados renúncias fiscais em razão da redução potencial de receitas que poderiam ser obtidas pelo Estado, considerando as taxas de juros usualmente praticadas pelo mercado.

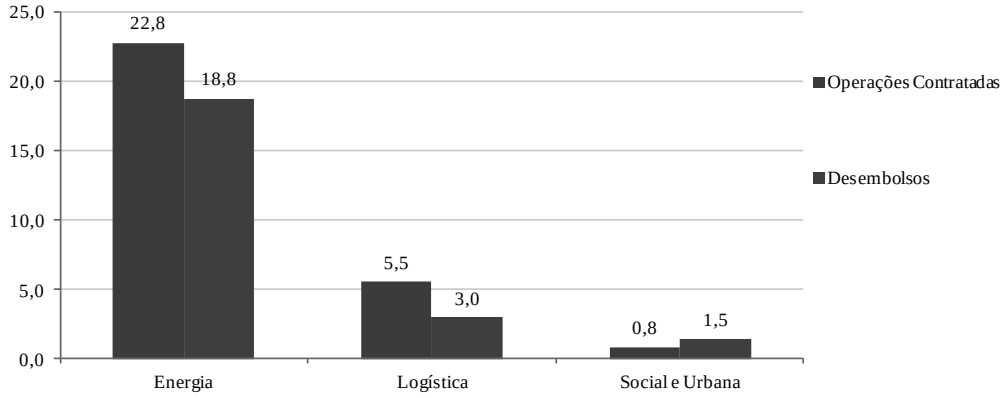
Esses tipos de benefícios ocorrem no âmbito do PAC, nos casos de projetos financiados com recursos públicos, e, em razão de sua relevância estratégica e dos valores expressivos envolvidos, torna-se imperioso que sejam discriminados os custos incorridos pela União para alcançar seus objetivos.

Ressalta-se que nesta análise são contemplados exclusivamente os financiamentos realizados com recursos públicos federais, de forma que a apuração dos subsídios considera essencialmente o diferencial entre as taxas de juros cobradas nos empréstimos concedidos e os custos de captação ou oportunidade incorridos pelo Tesouro Nacional. Para 2011, a medida de custo de oportunidade adotada foi a taxa média apurada no exercício para o título da dívida pública NTN-F com vencimento em 2021, levando em conta, dessa forma, o longo prazo associado aos financiamentos do PAC. No exercício encerrado, a taxa anual referida correspondeu a 12,16%.

A seguir, demonstra-se os montantes de desembolsos e de contratações relativas aos financiamentos concedidos pelo BNDES, BB, CEF, Basa e BNB, com o emprego de fontes de recursos de natureza pública. Os recursos estão classificados de acordo com os eixos de atuação do PAC, tendo sido desembolsados, no exercício de 2011, R$ 23,2 bilhões, e contratadas operações no montante de R$ 29,1 bilhões.

Montantes de desembolsos e contratações realizadas em 2011, por eixo de atuação do PAC

R$ bilhões



Fonte: SPE/MF.

Conforme se pode verificar no gráfico acima, a maior parte dos recursos contratados e desembolsados em 2011 foi direcionada para a infraestrutura de energia, correspondendo, respectivamente, a R$ 22,8 bilhões e a R$ 18,8 bilhões. Com esses montantes expressivos, o eixo Energia sobressaiu no conjunto das operações de financiamento do PAC em 2011, representando 78% das contratações e 81% dos desembolsos.

Em relação aos subsídios decorrentes dos desembolsos e das contratações realizados em 2011, a SPE estimou que os primeiros somaram R$ 4,3 bilhões, enquanto os últimos atingiram R$ 6,4 bilhões. Deve-se notar que essas estimativas referem-se ao conjunto dos benefícios distribuídos ao longo da duração dos correspondentes financiamentos, ou seja, não incorridos apenas no exercício encerrado. Na tabela seguinte, pode-se visualizar a distribuição desses benefícios, classificados em função dos eixos de atuação do PAC.

Subsídios Referentes aos Desembolsos e às Contratações Realizadas em 2011

R$ bilhões

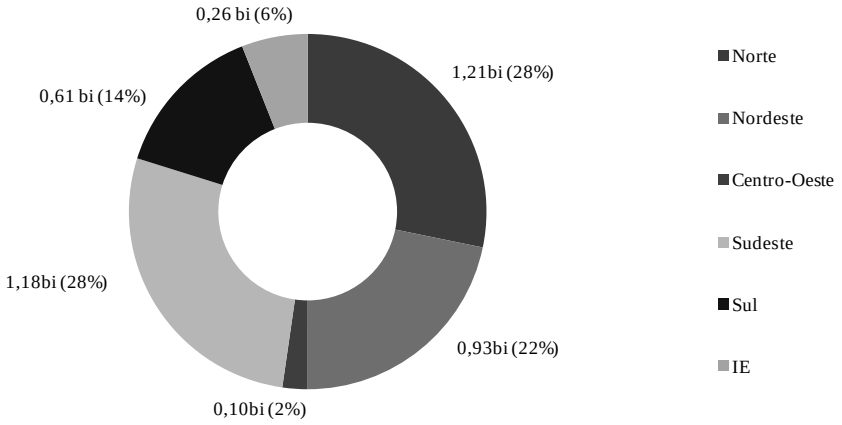
Eixo	Relativos a valores contratados	Partic.	Relativos a desembolsos realizados	Partic.
Infraestrutura em Energia	**5,1**	80,2%	**3,0**	70,7%
Infraestrutura Logística	**1,1**	17,7%	**1,0**	23,3%
Infraestrutura Social e Urbana	**0,1**	2,1%	**0,3**	5,9%
Total	**6,4**	**100,0%**	**4,3**	**100,0%**

Fonte: SPE/MF.

Pode-se visualizar na tabela que, de forma coerente com a distribuição de recursos contratados e desembolsados em 2011, os subsídios projetados para as operações estão fortemente concentrados no eixo de infraestrutura em Energia. Dessa forma, verifica-se que 80,2% dos benefícios que serão concedidos durante o prazo de duração das operações contratadas no exercício encerrado são relativos ao eixo Energia. Em relação aos desembolsos realizados no ano, 70,7% dos benefícios estão vinculados a esse mesmo eixo.

A seguir, demonstra-se a distribuição regional dos subsídios relativos aos desembolsos realizados em 2011. A maior parte dos subsídios derivou de desembolsos nas regiões Norte e Sudeste, ambas com 28%. Por sua vez, a região Centro-Oeste teve o menor nível de subsídios, com 2% do total.

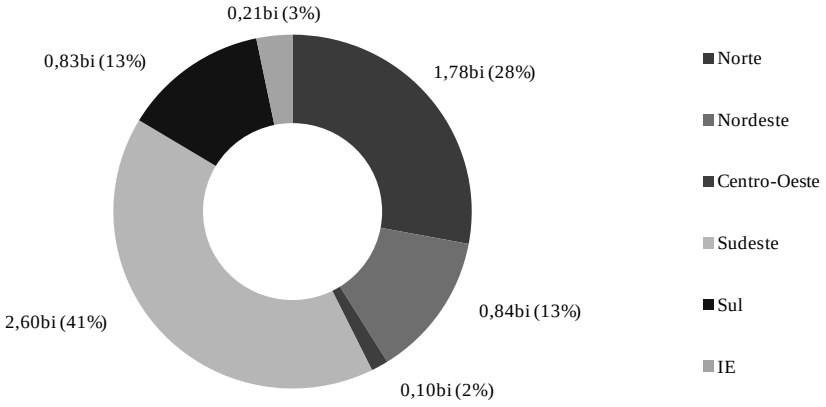
Distribuição Regional dos Subsídios Referentes aos Desembolsos Realizados em 2011



Fonte: SPE/MF.

No gráfico seguinte, demonstra-se a distribuição regional dos subsídios relativos às contratações de financiamentos realizadas em 2011.

Distribuição Regional dos Subsídios Referentes às Contratações Realizadas em 2011



Fonte: SPE/MF.

Também neste caso, as regiões com maior volume de subsídios são o Sudeste, com 41%, e o Norte, com 28%. Além disso, novamente a região Centro-Oeste recebeu a menor parcela dos subsídios, com 2% do total de benefícios associados às contratações.

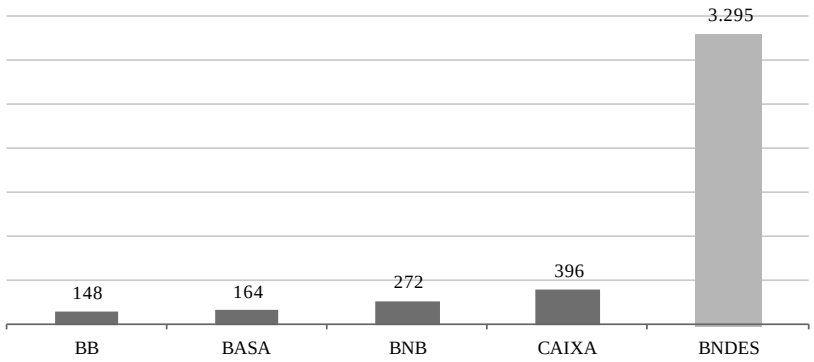
Ressalta-se que a concentração das contratações no Sudeste e no Norte em 2011 está relacionada especialmente à existência de operações com elevados montantes nos setores de infraestrutura de

energia, que respondem por mais de R$ 5 bilhões dos benefícios concedidos. Incluem-se entre essas operações os financiamentos concedidos às Usinas Hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Estreito, assim como à Usina Nuclear Angra 3.

Finalmente, registra-se a concentração dos subsídios nas operações realizadas por meio do BNDES, instituição responsável pela maior parte dos financiamentos do PAC que empregaram recursos públicos. Nos gráficos seguintes, são apresentadas as distribuições dos benefícios por instituição financeira, referentes a desembolsos e a contratações.

Subsídios Referentes aos Desembolsos Realizados em 2011, por Instituição Financeira

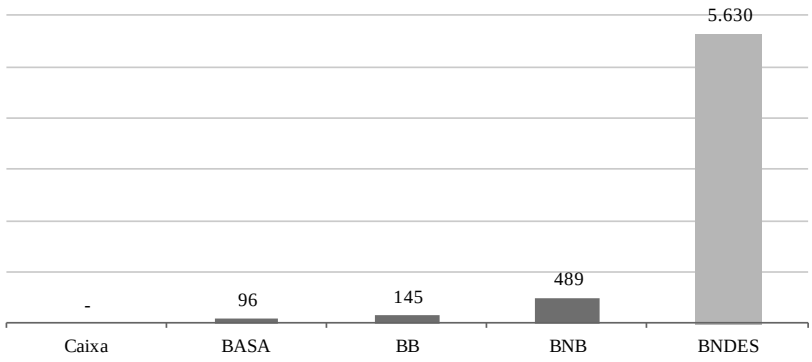
R$ milhões



Fonte: SPE/MF.

Subsídios Referentes às Contratações Realizadas em 2011, por Instituição Financeira

R$ milhões



Fonte: SPE/MF.

Os dados mostram que, em relação aos desembolsos, o BNDES engloba 77,1% dos benefícios projetados, e que, em relação às contratações, o banco responde por 88,5% dos subsídios estimados para o tempo de duração dos projetos.

4.2 Análise dos Programas do PPA 2008-2011

O Tribunal tem a competência de analisar e avaliar os custos e resultados dos programas quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, de acordo com o que dispõem a LRF (art 59, § 1º, inciso V) e o Regimento Interno do TCU (art 228, § 2º, inciso I). Para permitir o acompanhamento das ações governamentais, o Poder Executivo deve manter sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoiar a gestão do PPA, com característica de sistema estruturador do governo, em cumprimento ao art 8º da Lei do PPA 2008-2011. Para esse fim, até a gestão do PPA em referência, foi utilizado o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan).

O Sigplan está em funcionamento desde 2000, e constitui um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA, conjugando dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), além das informações inseridas pelos Órgãos Setoriais.

Entrou em operação em 2009 o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), concebido com o intuito de integrar e substituir os sistemas de suporte ao planejamento e orçamento federais (Sigplan e Sidor). No entanto, somente a partir do PPA 2012-2015, todo o acompanhamento será feito exclusivamente pelo Siop.

Conforme registrado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 2010, e em trabalhos de fiscalização específicos – entre os quais os deliberados pelos Acórdãos 102/2004, 102/2009 e 117/2011, todos do Plenário –, parcela representativa dos dados registrados no Sigplan apresenta problemas como: deficiências na definição dos indicadores de programa; baixo registro de apuração dos índices; descasamento entre a execução física e orçamentária; e percentuais de execução física inconsistentes no âmbito das ações.

A análise dos dados do Sigplan, registrada a seguir, mostra que a situação encontrada é semelhante à consignada nos últimos anos: existência de consideráveis discrepâncias nos dados de execução física, pois 33% dos subtítulos possuem desvios fora da faixa aceitável de -20% a 20%; e reduzida taxa de preenchimento dos índices dos indicadores de programas do PPA, haja vista apenas 37% dos indicadores com periodicidade anual de apuração terem sido preenchidos. Houve progressos em anos recentes, como maior preenchimento das metas físicas e crescimento do percentual de subtítulos em faixa de desvio aceitável, mas ainda identificam-se problemas de alimentação dos dados em considerável monta.

Com efeito, para que fosse possível realizar uma melhor avaliação dos resultados da ação governamental ao longo deste capítulo, foram agregadas, aos dados registrados no Sistema, informações disponibilizadas pelos ministérios no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República, além de outras fontes.

Por fim, cumpre registrar que as análises desenvolvidas no capítulo 4 podem ser complementadas com os dados que serão disponibilizados no Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual, a ser enviado pelo Poder Executivo até o dia 15 de setembro de cada ano, por força do que dispõe o art 19 da Lei do PPA.

4.2.1 Análise Geral dos Dados de Programas e Ações do PPA 2008-2011

Execução Física e Financeira

A execução financeira no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan) é alimentada periodicamente com dados do Siafi, fazendo com que a informação orçamentária e financeira naquele sistema seja automática. A execução física, entretanto, depende de preenchimento manual. A meta física indica a quantidade de produto a ser ofertado por ação e deve ser indicada em nível de subtítulo.

A obrigatoriedade de registro da execução física no sistema se aplica aos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme prescrito no *caput* e § 2º do art 18 da Lei do PPA 2008-2011. O preenchimento da execução física e a sua qualidade são relevantes, pois possibilita avaliar o alcance das metas propostas em cotejo com a execução orçamentária.

Em 2011, 93% dos subtítulos constantes de programas finalísticos tiveram a execução da meta física lançada no Sigplan, 4% inferior ao alcançado em 2010. O percentual de preenchimento da execução física na administração pública federal está consolidada abaixo:

Comparação de preenchimento da execução física por órgão[1] – 2010 e 2011

Órgão	% de preenchimento		Variação % (b/a-1)
	2010 (a)	2011 (b)	
Supremo Tribunal Federal	100	100	0
Superior Tribunal de Justiça	100	100	0
Justiça Eleitoral	100	100	0
Justiça do Trabalho	100	100	0
Controladoria-Geral da União	100	100	0
Secretaria Especial de Portos	100	100	0
Ministério das Relações Exteriores	100	100	0
Ministério da Fazenda	100	100	0
Conselho Nacional de Justiça	100	100	0
Ministério das Comunicações	94	100	6
Senado Federal	94	100	6
Câmara dos Deputados	91	100	10
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	91	100	10
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	89	100	12
Tribunal de Contas da União	73	100	37
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	99	99	0
Ministério do Meio Ambiente	100	99	-1
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	99	99	0
Ministério das Cidades	100	99	-1
Ministério da Cultura	100	99	-1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	98	98	0
Justiça Federal	100	98	-2
Ministério da Previdência Social	100	98	-2
Ministério do Turismo	96	98	2
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	100	97	-3
Ministério da Ciência e Tecnologia	98	97	-1
Ministério Público da União	100	96	-4
Ministério da Educação	96	96	0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	100	96	-4
Ministério da Justiça	93	96	3
Ministério do Trabalho e Emprego	95	95	0

Órgão	% de preenchimento		Variação % (b/a-1)
	2010 (a)	2011 (b)	
Ministério da Defesa	99	94	-5
Ministério do Esporte	93	94	1
Presidência da República	97	92	-5
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	78	91	17
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	97	91	-6
Ministério da Integração Nacional	90	90	0
Ministério da Pesca e Aquicultura	100	87	-13
Ministério de Minas e Energia	95	86	-10
Ministério da Saúde	100	82	-18
Ministério dos Transportes	91	74	-19
Advocacia-Geral da União	100	64	-36
Justiça Militar da União	100	43	-57
Total	**97**	**93**	**-4**

Fonte: MPOG, posição de 15/2/2012.

[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. Para composição da estatística são consideradas essencialmente as despesas do exercício relativas a programas finalísticos, não sendo computados: os subtítulos que sejam restos a pagar; programa "Apoio Administrativo"; ações sem execução financeira; ações sem previsão de execução física na LOA; programas e ações dos órgãos orçamentários "73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios", "74000 - Operações Oficiais de Crédito" e "92000 - Atividades Padronizadas".

À semelhança de 2010, não foi constatado órgão sem preenchimento no Sigplan em 2011. Identificou-se, porém, percentual de preenchimento global 4% inferior ao exercício anterior.

De fato, é essencial que haja alimentação do sistema, mas a qualidade dos dados inseridos mostra-se de fundamental importância no que se refere ao uso dessas informações para análise do gasto público. A fim de avaliar essa qualidade, foram examinados todos os 314 programas integrantes da LOA 2011 constantes do Sigplan quanto à execução física e financeira de todos os seus 14.928 subtítulos (localizadores de gasto).

Sobre os dados do sistema, cumpre destacar que até 2008 – em que pese haver orientação do Ministério do Planejamento para que a alimentação física das ações no Sigplan fosse realizada tendo por parâmetro os valores efetivamente liquidados – os dados da execução financeira disponibilizados no sistema remetiam à chamada "liquidação forçada", a qual reflete, na prática, os valores empenhados no exercício. Conforme consignado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2008, tal fato poderia por si só induzir várias distorções na alimentação do sistema, inclusive uma possível estimação da execução física, considerando a futura execução dos restos a pagar não processados.

Em razão deste fato, incluiu-se recomendação no referido relatório para que o Sigplan passasse a registrar os valores efetivamente liquidados, conforme conceito contido na Lei 4.320/1964, o que foi atendido a partir do exercício de 2009, ocasionando mudança positiva na correspondência entre os dados das execuções orçamentária e física.

A fim de traçar um panorama geral de distribuição desses percentuais no orçamento com dados consistentes, promoveu-se a exclusão da base de dados daqueles subtítulos sem produto definido, ou que, por sua natureza, não gerem produto específico, bem como daqueles que não possuem valor de dotação orçamentária autorizada, chegando-se a 12.581 subtítulos. Enquadram-se nessas exclusões repartições de receitas constitucionais, pagamento da dívida e seus encargos, as transferências financeiras a outros entes, a manutenção da máquina pública etc.

Inicialmente, foram calculados os percentuais de execução orçamentária e física para cada subtítulo. Em seguida, os subtítulos foram separados segundos as faixas de execução física e orçamentária independentemente, ou seja, os subtítulos que compõem uma faixa de execução orçamentária não necessariamente são os que compõem a mesma faixa de execução física. Isso releva quanto dispersos estão os dados.

Execução orçamentária e física dos programas governamentais por subtítulo – 2011

Faixa de Execução	Execução Orçamentária		Execução Física	
	Nº de subtítulos	%	Nº de subtítulos	%
0-25%	7.318	59,7%	6.901	56,3%
26-50%	846	6,9%	672	5,5%
51-75%	987	8,1%	612	5,0%
76-100%	3.064	25,0%	2.150	17,6%
Acima de 100%	35	0,3%	1.915	15,6%
Total	**12.250**	**100,0%**	**12.250**	**100,0%**

Fonte: Sigplan, posição 15/2/2012.

[1] A respeito dos subtítulos cuja execução orçamentária foi acima de 100%, ressalte-se que sua maior parte refere-se ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, conforme análise realizada no tópico 3.3.6 deste relatório.

Dos valores apresentados na tabela, verifica-se que, não obstante haver um considerável percentual de subtítulos com execução física acima de 100%, todas as demais classes têm pequenos desequilíbrios, de forma semelhante ao verificado em 2010.

Em relação à execução física superior a 100%, é interessante aprofundar a análise, uma vez que ela contribui para a compreensão do cenário apresentado. Em 2011, observou-se pelo menos uma ação com execução da meta física superior a 100% em 198 programas (63%) e a 200% em 100 programas (32%). A superação da meta física prevista pode representar, em alguns casos, maior eficiência e efetividade na condução da ação, mas, não raras vezes, indicam falhas na definição das metas ou problemas de preenchimento dos valores.

A fim de detalhar a situação encontrada, buscou-se associar os efeitos da execução orçamentária à execução física. Com isso, pretendeu-se demonstrar o "afastamento" ocorrido na execução física em comparação ao valor esperado, entendido este como o percentual de execução orçamentária. Para tanto, foi utilizado o parâmetro conhecido por erro percentual (E%).

O erro percentual, no caso presente, 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. Quanto maior o erro percentual, mais longe a meta física executada está da esperada, ou seja, mais inconsistente é a informação – consideram-se minoria os casos de eficiência muito alta ou baixa.

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. Torna-se necessário, portanto, fazer breve exposição sobre como se correspondem esses dois percentuais – 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 postos de saúde, por exemplo, cuja unidade de medida da meta física seja "n" postos de saúde construídos, 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 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 (valores liquidados) no referido subtítulo for de 80%, não é razoável presumir 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. Essa associação deve fornecer um resultado suficientemente aproximado do cenário.

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 em relação às esperadas.

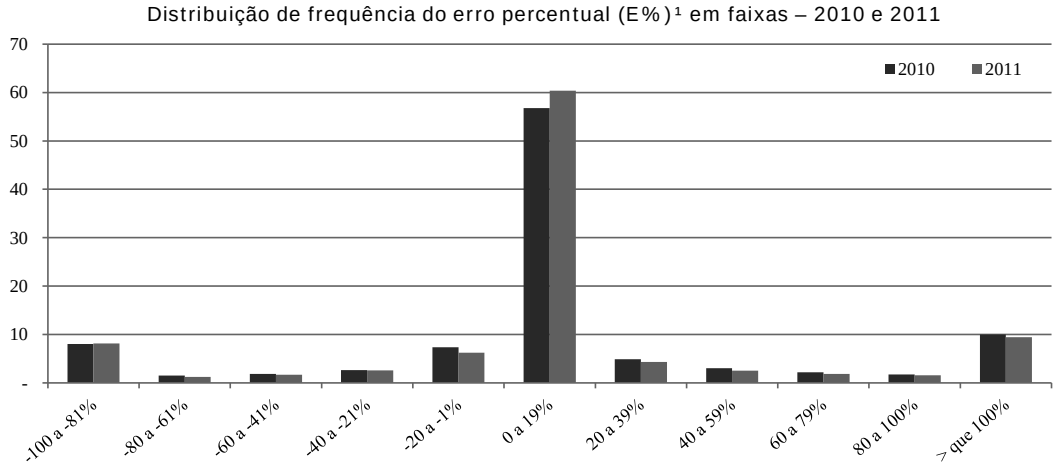
Relativamente ao exposto, é importante mencionar que a forma de análise utilizada busca uma visão geral da execução orçamentária e física do exercício. Sabe-se que existem casos em que a correspondência entre execução orçamentária e física não é perfeita, mas, para que se tenha uma noção da economicidade na execução orçamentária, o modelo é capaz de responder satisfatoriamente. Deve-se chamar atenção ainda para casos em que, pelo próprio mecanismo peculiar de execução dessas despesas no orçamento, a correspondência entre as duas execuções é prejudicada, como é o caso dos convênios, uma vez que ao se repassar o recurso é registrada a execução financeira de parcela da dotação, ao passo que a execução física fica a depender de dados sobre a produção de bens e serviços.

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 da correlação, a saber: os subtítulos sem preenchimento de meta física; os com percentual de meta física executada maior que 200%; os que registraram alguma execução física sem qualquer registro de valores liquidados; e também aqueles com percentual de execução orçamentária menor que 5%, cujo percentual de execução física é maior que 50%. Diante disso, foram usados para os cálculos 10.267 subtítulos, ou 69% dos 14.928 presentes na base de dados completa.

Antes de apresentar a análise propriamente, indica-se resumo dos problemas identificados, que, considerando as sobreposições, totalizam 4.661 subtítulos excluídos:

- 2.292 subtítulos sem produto ou unidade de medida, sendo 1.219 deles operações especiais, que, de fato, não precisam ter meta física;
- 475 subtítulos com dotação autorizada igual a zero;
- 334 subtítulos com produto e unidade de medida definidos, mas sem registro de meta física realizada;
- 578 subtítulos com percentual de execução física superior a 200%, sendo os percentuais mais elevados de 315.000.800%, 60.000.000%, 2.450.000% e 2.103.973%;
- 997 subtítulos sem valores liquidados, mas com execução física; e
- 643 subtítulos com percentual de liquidação orçamentária menor que 5% e percentual de execução física maior que 50%.

A seguir, mostra-se a correlação entre as execuções orçamentária e física para os subtítulos de cada função



Fonte: Sigplan, posição 15/2/2012 para os dados de 2011, e posição de 15/2/2011 para os dados de 2010.

¹ E%=(Fr-Fp)/Fp, onde Fr é o percentual físico realizado e Fp é o percentual físico previsto, derivado do percentual financeiro realizado (valores liquidados).

Os erros negativos representam os subtítulos com desempenho abaixo do esperado, com percentual de execução orçamentária maior que o percentual físico alcançado, enquanto os positivos mostram os casos em que os resultados físicos superaram a expectativa orçamentária.

Pelo gráfico, o comportamento do erro percentual em 2011 mostra pequena melhora em relação ao ano anterior. Enquanto cerca de 64% dos subtítulos analisados apresentaram erros de -20% a 20% em 2010, 67% encontraram-se nessa faixa em 2011.

O fato de um terço dos subtítulos ainda mostrarem “erros” fora dessa faixa em 2011 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.

A respeito dos subtítulos na faixa de erro percentual acima de 100%, a situação foi semelhante nos dois exercícios analisados, assim como nos exercícios anteriores. Tal fato merece destaque, uma vez que nessa zona encontram-se diversos subtítulos com dados de erro bastante significativos e que não foram retirados da base por não representarem, em princípio, problemas em suas execuções física e orçamentária, mas com grandes descasamentos percentuais das duas execuções.

Indicadores dos Programas

De acordo com os dados consolidados em relação a 2011, verificou-se a existência de indicadores em 230 programas, o que representa 73% do universo de 314 programas. Há que se ressalvar que nem todos os programas, por natureza, tem obrigatoriedade de possuir indicadores, como, os programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, a exemplo dos relacionados a gestão de políticas, apoio administrativo, previdência, controle etc.

Se considerarmos apenas os programas finalísticos, os quais por definição devem apresentar indicadores, tem-se 205 programas com indicadores estabelecidos, num universo de 213, ou 96%, restando oito programas finalísticos que não mostram indicadores ou estão incompletos.

Para aferir o desempenho dos 230 programas mencionados inicialmente, encontram-se definidos 740 indicadores. Desse total, 727 indicadores têm prevista apuração anual ou em período menor, o que significa que deveriam ter apuração em 2011. Desses, apenas 304 (42%) tiveram apuração em 2011, o que evidencia fraca alimentação do sistema no que diz respeito à medição dos resultados dos programas definida no PPA, mesmo em se tratando de último ano do Plano em análise.

Dentre esses indicadores que tiveram apuração, ainda há outros 33 casos que também inviabilizam a verificação do alcance dos indicadores em 2011, seja por não contarem com índice previsto para o exercício ou exibirem falhas de preenchimento menos relevantes.

Considerando todas as falhas contabilizadas anteriormente que inviabilizariam a aferição do alcance dos indicadores, chega-se a um total de 271 (37%) indicadores com avaliação possível, pouco mais de um terço do total de indicadores que deveriam ter apuração anual ou em período menor.

Em relação ao exercício anterior, identifica-se agravamento da situação quanto ao preenchimento de apuração dos indicadores (37% em 2011 contra 48% em 2010), embora se trate de último ano de avaliação do PPA. É importante lembrar que apenas foram destacados casos em que a falta de informação impossibilita qualquer verificação do alcance do indicador, mas ainda há que se considerar possível má qualidade dos dados inseridos no sistema, à semelhança do que foi identificado quanto às metas físicas.

Ressalte-se, novamente, que as análises refletem a posição de fechamento do sistema em 15/2, mas os dados poderão ser atualizados até 15/9, prazo para o Poder Executivo enviar o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual ao Congresso Nacional, conforme o art 19 da Lei do PPA 2008-2011.

Em suma, foram encontrados dois problemas principais no que se refere aos dados de meta física e indicadores. Quanto à meta física, existem, ainda, consideráveis discrepâncias nos dados, uma vez que quase um terço dos subtítulos possuem desvios fora da faixa aceitável de -20% a 20%. Nos indicadores de programas, o problema está no preenchimento dos dados, haja vista apenas 37% dos indicadores com periodicidade anual de apuração terem sido efetivamente informados no Sigplan.

Nas fiscalizações do TCU sobre o assunto, esses mesmos problemas foram constatados, assim como alguns outros, tais como: dificuldades na coordenação e orientação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; incongruência na relação causa-efeito entre a execução das ações e a variação do índice dos indicadores a elas associados; baixa viabilidade do uso de vários indicadores como instrumento de medição do desempenho de determinados programas; baixo registro de apuração dos índices; e descasamento entre a execução física e orçamentária.

As ações do Tribunal têm buscado fortalecer o principal instrumento de planejamento, o PPA, e seu sistema informatizado de acompanhamento, de modo a possibilitar maior preenchimento das informações no sistema, bem como sua melhor qualidade. Com isso, pretende-se contribuir para o crescimento da cultura de planejamento nas atuações da Administração Pública, bem como que os respectivos resultados possam ser aferidos.

A fidedignidade dos dados alimentados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) é vital para o alcance da melhoria do gasto público, permitindo que o PPA integre os programas e ações governamentais em um conjunto coerente, que dê suporte às Leis de Diretrizes Orçamentárias e às Leis Orçamentárias Anuais na definição de onde e como os recursos serão aplicados a cada ano, de modo que se possa atingir os objetivos e metas pretendidos.

4.3 Ações Setoriais

4.3.1 Função Seguridade Social

A Constituição Federal de 1988 estabelece que 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.

As receitas e despesas associadas à seguridade social são operacionalizadas pelo Orçamento da Seguridade Social, que compreende as receitas vinculadas por comando constitucional ou legal, as diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades integrantes dessa esfera orçamentária, bem como as multas incidentes sobre contribuições sociais da seguridade social, e as despesas das entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, e ainda os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Segundo o Demonstrativo das Receitas e Despesas da Seguridade Social e das Receitas Desvinculadas por força de dispositivo constitucional (Tabelas 9 e 9-A do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO), publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o resultado desta esfera orçamentária no período de janeiro a dezembro do exercício de 2011 e o valor calculado para a Desvinculação de Receitas Orçamentárias (DRU) foi de:

RREO - Secretaria do Tesouro Nacional – 2011

R$ milhões

Seguridade Social	Valor
Receita	470.205
Despesa	533.924
Resultado	**(63.720)**
DRU	**50.460**

Fonte: STN/MF.

O financiamento da seguridade social tem sido objeto de decisões e acórdãos deste Tribunal para estabelecimento pelos órgãos competentes dos procedimentos necessários à efetiva segregação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme dispõe o § 5º do art 165 da Constituição Federal. Como resultado, ao longo dos anos, o TCU adotou deliberações que alteraram o conteúdo de elementos deste Demonstrativo:

- DRU e Receita: Acórdão 1.040/2006-TCU-Plenário; e
- Despesa: Decisão 1.511/2002-TCU-Plenário.

Sobre a DRU – mecanismo criado pelo Governo Federal por meio da Emenda Constitucional 27/2000, alterada pela Emenda Constitucional 68/2011, para vigorar até 2015, que autoriza o governo a utilizar 20% dos recursos de impostos e contribuições em programas e despesas que entender prioritários –, evidenciou-se que as receitas vinculadas à esfera orçamentária da seguridade social não eram devidamente identificadas, o que comprometia a apuração de suas fontes de financiamento e o confronto com as respectivas despesas. Em razão disso, a Secretaria de Orçamento Federal passou a publicar, em anexo específico, o ementário de todas as receitas vinculadas à seguridade social.

Relevante também sobre a DRU é o voto do Ministro-Relator Valmir Campelo, no qual ele ressalta que, caso não houvesse a desvinculação de 20% das receitas de contribuição por força da Emenda Constitucional 27/2000, a seguridade social apresentaria um saldo maior. Desde então, o TCU

vem apurando o resultado da seguridade social, apenas a título informativo, levando-se em conta as receitas da seguridade social que foram desvinculadas.

Verificou-se a não contabilização das receitas intra-orçamentárias da Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor como receitas da seguridade social. Em razão de tal fato, a Secretaria do Tesouro Nacional reviu a forma de contabilização das receitas decorrentes de operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. No que se refere à contribuição patronal, foram instituídas as naturezas "Contribuição Patronal de Servidor Ativo Civil - Operações Intraorçamentárias" e "Contribuição Patronal de Servidor Ativo Militar - Operações Intraorçamentárias". No entanto, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN não vem considerando essas receitas na apuração do resultado da seguridade social.

No tocante às despesas, foram identificadas ações que não atendiam aos princípios que regem a seguridade social, expressos no art 194 da Constituição, a exemplo das despesas classificadas como 2004 – "assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes" – e 6011 – "assistência médica e odontológica aos servidores, empregados e seus dependentes dos extintos Estados e Territórios".

Apesar de serem ações típicas de saúde, apurou-se que não cumpriam tanto a universalidade da cobertura e do atendimento quanto a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, sendo questionável sua participação no orçamento da seguridade. Nesse sentido, deveria ser feito um ajuste na despesa da seguridade social, de forma que fosse computada somente a parcela dessa despesa realizada por órgãos e entidades diretamente vinculados à seguridade social.

A existência de divergências entre o posicionamento defendido pelo TCU e o adotado pela STN acarreta consequências indesejáveis ao efetivo controle dos recursos públicos. Para fins de controle é recomendável a identificação de tais inconsistências, pois a edição de normativos e demonstrativos exclusivos discriminando as receitas e despesas integrantes da seguridade social é fundamental para a necessária transparência e gestão responsável dos recursos públicos.

Com isso em vista, na análise dos dados divulgados pela STN no demonstrativo sobre a seguridade social relativo ao exercício de 2011, constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, verificou-se que os valores registrados como diretamente vinculados a esta esfera orçamentária apresentavam divergências em relação aos que seriam devidos consoante os supracitados entendimentos do Tribunal de Contas da União:

a) O valor da DRU da seguridade social, de R$ 50.460 milhões, é inferior ao apurado pelo TCU, de R$ 52.901 milhões, elaborado a partir da classificação por natureza de receita contida no Anexo II do Ementário de Receitas da União, da SOF, relativo ao exercício de 2011. A diferença de R$ 2.441 milhões se explica por dois motivos. O primeiro deles se relaciona ao fato de a STN ter considerado um conjunto de receitas que não constam dentre as receitas publicadas no ementário de receitas da seguridade social, publicado pela SOF, gerando uma diferença, a maior, no valor de R$ 16 milhões. O segundo motivo refere-se à existência de diferença nos valores apurados, entre as metodologias adotadas pelo TCU e pela STN, em relação a algumas receitas que devem integrar a DRU da seguridade social, que resultou no montante, a menor, de R$ 2.457 milhões.

b) O valor das receitas realizadas da seguridade social não contabiliza as Receita Intra-Orçamentárias referentes à Contribuição Patronal do Servidor Ativo e a receita com a Contribuição Patronal – pagamento de sentenças judiciais, no valor de R$ 13.272 milhões;

c) Não foram excluídos os valores referentes às despesas de órgãos e entidades que não estão diretamente vinculados à seguridade social, classificadas nas ações orçamentárias "2004" e "6001", no valor de R$ 1.532 milhões.

A tabela a seguir apresenta as receitas e despesas da seguridade social no exercício de 2011, conforme entendimento desta Corte de Contas.

Receitas e despesas da Seguridade Social – 2011 (Tribunal de Contas da União)

R$ milhões

Seguridade Social	Valor
Receita [1, 2]	483.477
Despesa [3, 4]	532.393
Resultado TCU	**(48.916)**
DRU [5]	**52.901**

Fonte: Siafi e TCU.

(1) Foi incluída a Receita Intra-Orçamentária referente à Contribuição Patronal do Servidor Ativo e a receita com a Contribuição Patronal – pagamento de sentenças judiciais, no valor de R$ 13,272 milhões, conforme entendimento do Acórdão 1.040/2006-TCU-Plenário.

(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 2011.

(4) Foi excluído o montante de despesa realizada por órgãos e entidades que não estão diretamente vinculados à seguridade social, classificada nas ações orçamentárias "2004" e "6001", no valor de R$ 1.531,65 milhões, conforme Decisão 1.511/2002-TCU-Plenário.

(5) Os recursos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) foram calculados sobre valores de contribuições sociais vinculadas à Seguridade Social, exceto contribuições previdenciárias.

Verificou-se, na tabela acima, que a arrecadação das receitas correntes e de capital vinculadas a essa esfera orçamentária atingiu em 2011 o montante de R$ 483,5 bilhões. Já as despesas empenhadas da Seguridade Social totalizaram, após ajustes, R$ 532,4 bilhões.

O confronto entre receitas e despesas apontou, por sua vez, resultado negativo da seguridade social no exercício de 2011, após ajustes na despesa, no valor de aproximadamente R$ 48,9 bilhões. Contudo, considerando os valores das receitas da seguridade social destinados à DRU (R$ 52,9 bilhões), o resultado se torna positivo em R$ 4 bilhões, melhor que o de 2010, que foi negativo em R$ 12,6 bilhões.

A melhora no resultado da seguridade social deveu-se ao fato de a receita da seguridade social, considerando os valores destinados à DRU (R$ 536,4 bilhões), ter crescido aproximadamente 16% em relação a 2010 (R$ 463,5 bilhões), ao passo que a despesa, após ajustes (R$ 532,4 bilhões), cresceu cerca de 12% comparativamente ao exercício anterior (R$ 476,1 bilhões).

Tem-se, assim, um resultado inicialmente deficitário de aproximadamente R$ 64 bilhões, divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que, após os ajustes realizados em decorrência de deliberações firmadas por esta Corte de Contas e o acréscimo da DRU, resultam em montante superavitário de quase R$ 4 bilhões, conforme tabela que segue:

Receitas e despesas da Seguridade Social – 2011 (Tribunal de Contas da União)

R$ milhões

Seguridade Social	Valor
Resultado RREO (Receitas – Despesas)	**(63.720)**
Ajuste Receitas Intra-Orçamentárias	13.272
Ajuste Despesas	1.532
Resultado Ajustado (TCU)	(48.916)
DRU	50.460
Diferença DRU	2.441
Resultado Ajustado + DRU	**3.985**

Fonte: Siafi, RREO e TCU.

A existência de divergência entre os valores das receitas da seguridade social desvinculadas publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária e aqueles identificados pelo TCU, resultantes da utilização das naturezas de receitas que são publicadas pela SOF no Anexo II do Ementário de Receitas da União, também foi observada no exercício de 2010.

Tais constatações levantam a necessidade de discussões em torno da elaboração do Ementário de Receitas da União e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, particularmente no que se refere aos conceitos adotados pela STN e SOF em relação à classificação das receitas que financiam a seguridade social, bem como dos critérios para apuração da DRU na esfera da seguridade social, que poderão ser objeto de acompanhamento específico a ser realizado em 2012.

4.3.2 Função Saúde

De acordo com o art 196 da Constituição Federal de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado, o qual deve ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos. Para que esses princípios sejam atendidos, foi criado o Sistema Único de Saúde – SUS (art 197 da CF/1988), a partir de uma rede de ações e serviços regionalizada, hierarquizada e organizada de acordo com as diretrizes da descentralização, do atendimento integral e da participação da comunidade (art 198 da CF/1988), constituindo-se em um dos sistemas de saúde mais abrangentes do mundo.

A partir da Norma Operacional Básica 01/1996, foi dado início ao processo que tornou o município o principal responsável pela saúde de sua população, a partir da sua habilitação em gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema municipal, como forma de descentralizar os recursos financeiros e a execução dos serviços de saúde. Em 2002, a Norma Operacional da Assistência à Saúde 01 fez da atenção básica uma responsabilidade obrigatória de todos os municípios. Posteriormente, com o Pacto pela Saúde (Portaria GM/MS 399/2006), a União passou a assinar um termo de compromisso com municípios, estados e Distrito Federal, estabelecendo metas a serem alcançadas na prestação de serviços de saúde à população. Esse instrumento é estruturado em três linhas: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão.

Foram definidos como objetivos governamentais para a saúde no PPA 2008-2011 a promoção e a ampliação do acesso da população aos serviços públicos de saúde, a promoção da qualidade e da humanização na atenção à saúde e o fortalecimento da gestão do SUS em cada esfera de governo, a fim de melhorar e aperfeiçoar a capacidade resolutiva das ações e dos serviços públicos prestados à população. A continuidade da ampliação do acesso integral e com qualidade permanece sendo um dos maiores desafios do SUS, considerando a desigualdade na distribuição dos serviços entre as regiões do País.

O financiamento do SUS é feito direta ou indiretamente por toda a sociedade (art 195 da CF/1988), por meio dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social da União (OFSS), dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes tratadas no art 32 da Lei 8.080/1990.

Os entes da Federação administram os recursos recebidos para a saúde com autonomia financeira e orçamentária, de acordo com o estabelecido em seus Planos de Saúde. Os recursos federais destinados à saúde são repassados aos estados e municípios por meio de transferências regulares e automáticas aos fundos de saúde. A atual sistemática de transferência de recursos prevê o repasse por meio de seis grandes blocos de financiamento, a saber: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimentos em Saúde.

Análise da Execução Orçamentária e do Gasto Tributário

A tabela a seguir indica a evolução, entre 2007 e 2011, dos valores liquidados no âmbito do OFSS (do próprio exercício e dos restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores), em valores absolutos e em percentuais do PIB relativos à função Saúde.

Valores liquidados (OFSS+RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Saúde		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	40.215	1,51	44.553	1,47	49.733	1,54	55.787	1,48	63.966	1,54	254.253	1,51
	RPNP[3]	3.901	0,15	4.115	0,14	5.022	0,16	7.137	0,19	4.744	0,11	24.919	0,15
OI[4]		0	0,00	7	0,00	8	0,00	17	0,00	67	0,00	99	0,00
Gasto Tributário[5]		12.943	0,49	14.558	0,48	14.378	0,44	16.098	0,43	18.019	0,43	75.995	0,45
Total		**57.060**	**2,14**	**63.232**	**2,09**	**69.141**	**2,13**	**79.039**	**2,10**	**86.795**	**2,09**	**355.267**	**2,11**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Verifica-se que, entre 2007 e 2011, os gastos totais com a função Saúde aumentaram, em valores nominais, de pouco mais de R$ 57 bilhões em 2007 para aproximadamente R$ 87 bilhões em 2011, o que significa um crescimento de cerca de 52%. Contudo, a participação dos gastos com a função no PIB aumentou apenas de 1,51% em 2007 para 1,54% em 2011. Destaca-se que a execução do Orçamento de Investimentos das Estatais, em torno de R$ 67 milhões em 2011, diz respeito à estruturação da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) e destina-se ao suprimento de sangue e hemoderivados para o SUS.

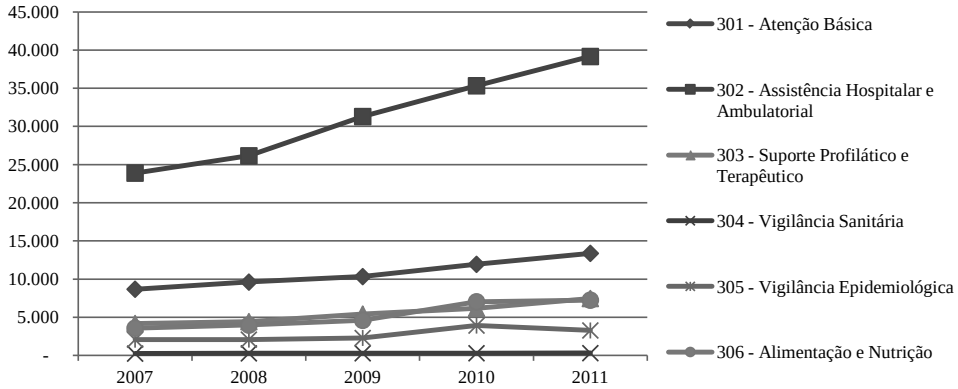
Em 2011, a função Saúde foi responsável por 12% do gasto tributário federal. Houve aumento de quase R$ 2 bilhões entre 2010 e 2011, correspondendo a 16% de acréscimo nesse período. Vale destacar o crescimento dos gastos tributários relacionados a entidades sem fins lucrativos – Assistência Social, cujos valores passaram de R$ 2,10 bilhões em 2010 para R$ 2,31 bilhões em 2011, ou seja, 10% a mais nesse período. Já o gasto relativo a medicamentos, por sua vez, registrou aumento de 12% entre 2010 e 2011 eo relacionado às despesas médicas do IRPF, por sua vez, foi 10% maior em 2011. No que se refere ao gasto relativo a medicamentos, os valores passaram de R$ 2,84 bilhões em 2010

para R$ 3,13 bilhões em 2011. O gasto com despesas médicas passou de R$ 7,80 bilhões em 2010 para R$ 9,06 bilhões em 2011.

Do total de R$ 18,019 bilhões relacionados aos gastos tributários em 2011, 16% referem-se a assistência médica, odontológica e farmacêutica a empregados (IRPJ), 50% referem-se a despesas médicas do IRPF, 11% referem-se a entidades sem fins lucrativos – Assistência Social, 17% referem-se a medicamentos e 0,4% referem-se a produtos químicos e farmacêuticos.

O gráfico a seguir expõe a evolução na disponibilização dos recursos para a função Saúde, bem como a execução orçamentária nas subfunções típicas em 2011.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Em relação à subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, os gastos aumentaram cerca de 64% entre 2007 e 2011. A participação dessa subfunção nos gastos totais da função em 2011 foi de 55,29%. Em 2007, tal participação representava 56,03% dos gastos na função Saúde. No que se refere à Atenção Básica, houve crescimento de 54% entre 2007 e 2011, embora sua participação nos gastos totais da função Saúde tenha se mantido em torno de 18%, tanto em 2010 quanto em 2011. De todo modo, se considerado o período de 2007 a 2011, a participação da Atenção Básica nos gastos totais de saúde diminuiu, tendo em vista que, em 2007, situava-se em torno de 20%.

Embora tenha sido estabelecida, no Pacto pela Saúde, em 2006, diretriz de fortalecimento da Atenção Básica, o aporte de recursos para essa subfunção não tem se comportado de maneira a consolidá-la, dada a diminuição de importância relativa em termos orçamentários. Foram estabelecidos no referido pacto dois eixos prioritários para aplicação dos recursos de investimentos: estímulo à regionalização e investimentos para a Atenção Básica.

A subfunção Alimentação e Nutrição teve aumento da ordem de 103% entre 2007 e 2011. Em 2007, a sua participação nos gastos totais da função era de apenas 8%, ao passo que, em 2011, passou a ser de 10%. O menor crescimento verificado foi o da Vigilância Sanitária, de aproximadamente 27% dos gastos entre 2007 e 2011. A participação dos gastos dessa subfunção na função em 2011 foi de apenas 0,43%. Verificou-se, ainda, a diminuição de 1,43% dos gastos na Vigilância Epidemiológica entre 2010 e 2011, a única que apresentou redução nesse período. De todo modo, é interessante destacar que as subfunções Alimentação e Nutrição, Vigilância Sanitária e Vigilância Epidemiológica

trabalham em conjunto com ações voltadas à atenção primária em saúde, contribuindo, assim, para melhoria de saúde da população complementarmente à Atenção Básica.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Saúde	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	74.557	72.241	97%	63.966	86%	63.822	86%	8.276	11%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

No que se refere à execução do orçamento de 2011 na função Saúde, verificou-se que, dentre os 97% dos valores empenhados, 86% foram liquidados e pagos e 11% foram inscritos em restos a pagar não processados (RPNP). Desses, R$ 2,629 bilhões se referem a recursos destinados à aplicação direta, R$ 2,393 bilhões a transferências fundo a fundo para municípios e, ainda, R$ 1,054 bilhões a transferências fundo a fundo a estados e ao Distrito Federal. Além disso, R$ 431 milhões referem-se a recursos inscritos em RPNP destinados a transferências a instituições privadas sem fins lucrativos.

Aplicação mínima em Ações e Serviços de Públicos de Saúde

Segundo determinação da Emenda Constitucional 29/2000, todos os entes federativos são obrigados a aplicar um percentual mínimo anual de recursos financeiros públicos no custeio da assistência à saúde. O valor mínimo anual definido para a União, segundo o art 77 do ADCT da CF/88 c/c o inc. II do art 51 da LDO/2010, refere-se ao montante empenhado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício anterior, acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB do exercício anterior à Lei Orçamentária anual.

Cabe destacar que em janeiro de 2012 foi aprovada a Lei Complementar 141, que regulamenta o § 3º do art 198 da CF/88, onde se previa o disciplinamento das normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União, estados, DF e municípios na saúde. Entretanto, além de não ter sido alterada a metodologia de cálculo dos valores a serem aplicados na saúde, tal legislação somente entrou em vigor a partir do exercício de 2012..

Segue abaixo tabela com os detalhes dos montantes de recursos financeiros aplicados no setor saúde pela União de acordo com o que preconiza o art 77 do ADCT – CF/88.

Apuração do Mínimo Constitucional em Ações e Serviços Públicos de Saúde

R$ milhões

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2011	Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2011	78.561
(-) Encargos Previdenciários	6.176
(-) Juros e Encargos da Dívida	5
(-) Amortização da Dívida	23
(-) Despesas custeadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2011	**72.357**
1. Despesas Empenhadas com Saúde em 2010	61.977
2. Variação Nominal do PIB em 2010 (%)	16,38
3. Valor Mínimo obrigatório para gastos em Saúde em 2011 (1+1x2)	72.129
4. Despesas Empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2011	72.357
5. Variação % da aplicação	16,75

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de novembro e dezembro de 2011.

Em cumprimento ao disposto na CF/88, o Ministério da Saúde empenhou R$ 61.977 e 72.357 bilhões no custeio da saúde durante o exercício de 2010 e 2011, respectivamente. A diferença dos valores empenhados representou 16,75% de incremento no orçamento da saúde em 2011. Considerando o que dispõe o art 77 do ADCT – CF/88 e a variação nominal do PIB que girou em torno dos 16,38% em relação ao exercício anterior, pode-se concluir que a União cumpriu a determinação constitucional, superando a aplicação do mínimo no setor saúde em 0,37%, ou seja, foram empenhados R$ 228 milhões a mais que o exigido pela EC 29/2000.

Valores inscritos em Restos a Pagar no Exercício de 2010 e Aplicação do Mínimo em Saúde

R$ milhões

Inscrição em Restos a Pagar referente às Ações e Serviços Públicos de Saúde	
1. Valores Inscritos em Restos a Pagar em 31.12.2010	6.403
2. (-) Restos a Pagar Cancelados em 2011	487
3. (=) Diferença	5.916
4. (-) Valores Pagos em 2011	4.030
5. (=) Valores Ainda Não Pagos até dezembro 2011	1.885
Despesas Empenhadas e Valor Mínimo de Gastos em Saúde	
6. Despesas Empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2010	61.977
7. (-) Valor Mínimo para gastos em Saúde em 2010	61.230
8. (=) Excesso sobre o Valor Mínimo em 2009	747
9. (-) Restos a Pagar Cancelados até dezembro de 2010	487
10. (=) Superávit de Gastos em Saúde em 2010	**260**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de novembro e dezembro de 2011.

O valor mínimo a ser aplicado pela União nas ações e serviços de saúde no exercício de 2010 foi de R$ 61.230 bilhões, de acordo com os critérios estabelecidos pela legislação. Entretanto, de acordo com o RREO (bimestre novembro e dezembro/2011), as Despesas Empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2010 perfizerem o total de R$ 61.977 bilhões, tendo sido inscritos em Restos a Pagar R$ 6.403 bilhões, dos quais R$ 487 milhões foram cancelados, R$ 4.030 bilhões foram pagos e R$ 1.885 bilhões estão no status de Restos a Pagar não Processados a Pagar em 2012.

Embora o Ministério da Saúde tenha empenhado valor suficiente para cumprir o dispositivo constitucional, há que se enfatizar que parte desse valor (R$ 1.885 bilhões) não foi efetivamente revertida em ações e serviços de saúde à população até 31.12.2011, podendo gerar impactos futuros no cumprimento da EC 29/2000, caso não sejam aplicados no setor, conforme preconiza a legislação.

Cabe destacar ainda que, do total empenhado em 2011, R$ 8.302 bilhões foram inscritos em Restos a Pagar não Processados. Considerando que o valor empenhado acima do exigido foi de apenas R$ 228 milhões, a União terá que executar 97,25% desses restos pagar não processados para que não incorra no descumprimento futuro da Emenda Constitucional 29/2000.

Sobre situação semelhante, o Tribunal de Contas da União analisa processo que trata do possível descumprimento do gasto mínimo em saúde pela União, em razão do cancelamento de restos a pagar de 2008. O Plenário proferiu o Acórdão 2.670/2010, de 6/10/2010, que determina que os órgãos responsáveis garantam aplicação de dotação específica aos serviços de saúde no montante equivalente aos restos a pagar porventura cancelados ou expirados. O processo encontra-se em fase de recurso da decisão proferida.

Resultados da atuação Governamental

Na tabela a seguir são apresentados os valores executados nos principais programas associados à função Saúde.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nos programas selecionados em 2011

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Saúde	Demais	
1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	34.448	-	34.448
1214	Atenção Básica em Saúde	11.314	-	11.314
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	6.829	6	6.835
1444	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	3.560	-	3.560
0016	Gestão da Política de Saúde	488	-	488
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados	440	-	440
1436	Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde	370	-	370
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação no Complexo da Saúde	346	-	346
1289	Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços	308	-	308
1185	Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar	205	-	205
1287	Saneamento Rural	145	-	145
1312	Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde	51	-	51
1446	Implementação da Política de Promoção da Saúde	31	-	31
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	17	-	17
1216	Atenção Especializada em Saúde	1	-	1
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	-	-	-
Total		**58.553**	**6**	**58.559**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

Os três programas de maior materialidade foram "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada (1220)", "Atenção Básica em Saúde (1214)" e "Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (1293)". Juntos, correspondem a 89,8% do total dos valores executados na função. A execução do Programa 1220 concretizou-se com a transferência de 83% de seus recursos a estados e municípios. No Programa 1214, as transferências alcançaram 86% dos valores liquidados, enquanto no Programa 1293 esse percentual foi de 36%. A seguir são apresentados os principais resultados referentes aos três programas de maior materialidade na função Saúde em 2011.

Programa 1220 – "Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada"

O Programa 1220 tem como objetivo "ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do Sistema Único de Saúde, na busca da equidade, da redução das desigualdades regionais e da humanização de sua prestação". Esse programa é voltado para a atenção de média e alta complexidade e representou 58% dos gastos totais da função Saúde em 2011.

Dentre as ações que fazem parte desse programa, e que receberam os maiores aportes de recursos em 2011, encontram-se a Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, que recebeu o total de R$ 27,697 bilhões em 2011. Em seguida, foram destinados cerca de R$ 403 milhões para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – Samu 192 e aproximadamente R$ 290 milhões para a Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde e, ainda, R$ 121 milhões para os Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Hospitalar.

Segundo o Ministério da Saúde, em 2011, foram realizadas mais de 11 milhões de internações, pouco mais de 307 mil cirurgias eletivas e mais de um bilhão de consultas especializadas. Verificou-se,

ainda, o aumento do quantitativo de transplantes, que passou de 10 mil, em 2001, para 23 mil, em 2011. O Registro Nacional de Doadores de Medula Óssea – Redome atingiu 2,5 milhões de doadores cadastrados em 2011.

Merece destaque, também, a atuação relativa à política nacional de assistência oncológica em 2011, que avançou no sentido da prevenção por meio de iniciativas voltadas para a qualificação dos investimentos na área e no levantamento da situação dos mamógrafos em todo o território nacional, possibilitando a reorientação dos investimentos nesse tipo de equipamento. Foram realizadas aproximadamente 78 mil cirurgias oncológicas, mais de dois milhões de tratamentos com quimioterapia e 8,5 milhões com radioterapia. Em 2011, buscou-se priorizar o fortalecimento da Rede de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer de Colo de Útero e Mama, sendo que foram investidos aproximadamente R$ 125 milhões para implementação de centros radiológicos, serviços de diagnóstico e tratamento de lesões precursoras do câncer de colo de útero e serviço de diagnóstico de câncer de mama. O número de procedimentos oncológicos atingiu, em 2011, 27,8 milhões e o número de cirurgias, 94 mil.

A Política Nacional de Atenção às Urgências e às Emergências por sua vez, passou por uma revisão e, como consequência, foi lançado o Programa SOS Emergência, com definição de 11 portas de entrada hospitalares prioritárias para acompanhamento. No mesmo ano, o Samu 192 atendeu mais de 114 milhões de pessoas em 1.720 municípios, correspondendo a uma cobertura de 59% da população. O Samu em 2011 contou com 1.931 ambulâncias, 92 motolâncias e 163 centrais de regulação. Apesar disso, de acordo com o Ministério da Saúde, foram identificadas 1.500 ambulâncias ainda não habilitadas que haviam sido distribuídas aos estados e municípios.

Com relação às Unidades de Pronto Atendimento – UPA, em 2011 foram inauguradas 31 novas unidades.

Programa 1214 – "Atenção Básica em Saúde"

O Programa 1214 tem como objetivo "expandir a Estratégia de Saúde da Família e a rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica: resolutiva, de qualidade, integral e humanizada". Tal programa foi responsável pela aplicação de 19% dos recursos da função, dos quais 86% foram transferidos para estados e municípios, no exercício de 2011.

A Saúde da Família é a principal estratégia do governo federal para reorientar o modelo de assistência à saúde da população a partir da atenção primária, que é a porta de entrada do SUS mais próxima para os usuários do sistema e capaz de resolver, segundo o Ministério da Saúde, até 80% dos problemas de saúde das pessoas. A estratégia é coordenada pelo Ministério da Saúde, com execução direta pelos municípios e o Distrito Federal. Segundo o Ministério da Saúde, atualmente existem mais de 32 mil Equipes de Saúde da Família (ESF) implantadas em 5.288 municípios, o que representa um percentual de 95% de municípios com ESF implantadas e 53,1% de cobertura populacional.

Observou-se, no entanto, que a execução das metas de ampliação do número de Equipes de Saúde da Família e Equipes de Saúde Bucal a serem implantadas em quatro anos ficou aquém do planejado, o que não condiz com as diretrizes gerais constantes do PPA 2008/2011 e do Plano Nacional de Saúde. Do total previsto para ampliação no número de equipes, houve um incremento de 39,57% na Saúde da Família e de 61,32% na de Saúde Bucal, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Execução de Metas Físicas: Equipe de Saúde da Família e Equipe de Saúde Bucal

Ações Governamentais	2007	Previsto[1]	Realizado Acumulado			
			2008	2009	2010	2011
Ampliação do número de Equipes de Saúde da Família (equipe implantada)	27.324	41.826	29.769	30.898	32.243	33.062
Ampliação do número de Equipes de Saúde Bucal (equipe implantada)	15.694	25.040	17.807	18.982	20.424	21.425

[1] Previsão para o final do período de vigência do PPA 2008/2011 e do Plano Nacional de Saúde (PNS) 2008/2009-2011

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

Site: DAB/MS, disponível em <http://dab.saude.gov.br/abnumeros.php#historico>

Plano Plurianual 2008-2011.

PNS 2008/2009-2011.

O total destinado à ação Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família, em 2011, foi de R$ 5,863 bilhões, enquanto o valor repassado para a estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde no ano de 2011 foi de R$ 218 milhões. Para a ação Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família, foram repassados cerca de R$ 22,317 milhões.

Programa 1293 – "Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos"

A Assistência Farmacêutica (AF) reúne um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio da promoção do acesso aos medicamentos e seu uso racional. O programa tem como objetivo promover o acesso da população a medicamentos e aos insumos estratégicos. O Programa 1293, responsável pela aplicação de 12% dos recursos da função, teve 36% dos valores transferidos para estados e municípios. Em 2011, as ações que mais receberam recursos foram Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais, com cerca de R$ 1,24 bilhão, e Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde, com cerca de R$ 1,02 bilhão.

Em 2011, a atuação governamental concentrou-se na ampliação do acesso da população com menor poder aquisitivo às indicações medicamentosas originadas dos serviços públicos de saúde. Observou-se a intensificação da implantação e manutenção de Farmácias Populares nas modalidades rede própria e parceria com farmácias e drogarias privadas, tendo sido implantadas 555 Farmácias Populares na modalidade rede própria e mais de 20.225 em parceria. Verificou-se, também, aumento de 13,82% na quantidade de municípios com farmácias e drogarias credenciadas no Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui tem Farmácia Popular. O percentual de municípios com farmácias credenciadas atingiu 58,52% em 2011.

Dentre as metas relativas à assistência farmacêutica para a atenção básica alcançadas no ano de 2011, destaca-se a execução de 100% da descentralização dos recursos financeiros do componente básico da assistência farmacêutica. Além disso, foram adquiridos medicamentos e insumos estratégicos, de forma a garantir e ampliar a lista de medicamentos com responsabilidade de compra federal. Ao todo, foram atendidas, em 2011, 217 mil pessoas com HIV/AIDS; 16 mil pacientes do Programa de Coagulopatias; 343 mil pacientes do Programa de Controle do Tabagismo do INCA; 74 mil pacientes portadores de tuberculose e três mil de tuberculose multidroga resistente.

Ações de Controle Externo

Ao longo do exercício de 2011, o Tribunal de Contas da União realizou fiscalizações em programas e ações na função Saúde, em que foram identificadas fragilidades que evidenciavam a

necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle, de responsabilização, de coordenação e de gestão dos recursos públicos aplicados em saúde.

Auditoria Operacional no Programa Farmácia Popular

Por meio do Acórdão 3.030/2010-Plenário-TCU foi apreciada auditoria operacional realizada no Programa Farmácia Popular, cujo objetivo consistiu em avaliar a operacionalização dessa ação governamental e os mecanismos de controle existentes para coibir potenciais erros e fraudes. O objetivo do Programa é possibilitar à população menos favorecida a aquisição de remédios a preços acessíveis.

O Programa Farmácia Popular atua, desde junho de 2004, com unidades próprias, , que são operacionalizadas pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em parceria com municípios e estados e, também, mediante o credenciamento de farmácias e drogarias privadas, nas quais o Ministério da Saúde arca com 90% de um valor de referência estabelecido para o medicamento adquirido pelo cidadão.

Em 2011, o Tribunal alertou a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, por meio do Acórdão 2.918/2011-Plenário-TCU, para a necessidade de elaboração de lei específica que autorize o repasse de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) à rede privada de farmácias e drogarias credenciadas para fornecer medicamentos, no âmbito do Programa Farmácia Popular, cujo objetivo é possibilitar à população menos favorecida a aquisição de remédios a preços acessíveis.

De acordo com o Relator do processo, Ministro José Jorge, “é imprescindível a prévia autorização legislativa, por intermédio de lei específica, para que seja possível a destinação de recursos para cobrir as necessidades de pessoas físicas como as aqui focadas”. Para ele, no entanto, como o programa possui alta relevância social, “a abrupta paralisação poderia acarretar sérias complicações na saúde dos usuários dos medicamentos”.

Auditoria de conformidade no Programa Assistência Farmacêutica do Paraná

O Tribunal, por meio do Acórdão 1.267/2011-TCU-Plenário, apreciou auditoria que identificou irregularidades na utilização de recursos transferidos pelo Ministério da Saúde a municípios do Estado do Paraná para a aquisição de medicamentos da farmacêutica básica por meio de convênios decorrentes de emendas parlamentares. A auditoria apontou a aquisição de medicamentos em quantidades incompatíveis com a demanda dos municípios, compra de medicamentos com pagamentos antecipados, licitação simulada, desvio de recursos mediante a realização de pagamentos sem que os medicamentos adquiridos tenham sido entregues e irregularidades na emissão de notas fiscais.

Verificou-se que, apesar da aparente regularidade dos procedimentos licitatórios, não existiu competição nos certames ou a competição foi prejudicada devido à ligação existente entre as empresas que participaram das licitações. Os documentos coletados nos diversos municípios, em sua análise conjunta, revelaram que as empresas participantes dos certames possuíam vínculos entre si. Diante disso, o TCU abrirá processos específicos de tomada de contas para cada município onde se constataram irregularidades. O valor estimado dos débitos é de R$ 245.166,59.

Monitoramento nos Sistemas Públicos e Manejo de Resíduos Sólidos

O TCU realizou, na Fundação Nacional da Saúde (Funasa), o segundo monitoramento na ação "Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos e Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 habitantes" e estimou o valor de R$ 44 milhões desperdiçados, entre 2000 e 2009, na construção de aterros sanitários que foram abandonados ou retornaram à condição de lixões. O trabalho foi apreciado por meio do Acórdão 2.697/2011-TCU-Plenário.

Os objetivos do acompanhamento foram quantificar o desperdício de recursos públicos no financiamento de convênios celebrados pela Funasa e avaliar suas causas, no período de 2000 a 2011. Além disso, investigaram-se outros fatores que concorrem para o baixo desempenho da ação, bem como aqueles que podem contribuir para a sustentabilidade de projetos de resíduos sólidos.

Constatou-se que os motivos para o desperdício de financiamento pela Funasa decorrem da subjetividade da seleção de municípios e também da baixa capacidade institucional, técnica e financeira de cada um. Para modificar esse cenário, a Política Nacional de Resíduos Sólidos propõe, entre outros, meta para extinção de lixões em quatro anos e induz a formação de consórcios. Entre outras medidas, o TCU recomendou que a Funasa adotasse processo de seleção de propostas para celebração de convênios a partir de editais com critérios de elegibilidade e prioridade.

Auditoria Operacional na Política Nacional de Assistência Oncológica

Por meio do Acórdão 2.843/2011-Plenário-TCU, foi apreciada auditoria operacional realizada no Ministério da Saúde, na Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) e no Instituto Nacional do Câncer (Inca), para verificar a implementação da Política Nacional de Assistência Oncológica. Essa política envolve a promoção da saúde, a prevenção, o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação do câncer, bem como os cuidados paliativos, e organiza-se de forma articulada entre o Ministério da Saúde e as Secretarias de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Foram observadas carências estruturais na rede de atenção oncológica, acarretando dificuldade de acesso a serviços de diagnóstico e tratamento dos pacientes com câncer.

Foi constatado, ainda, que o tempo decorrido entre o diagnóstico da doença e o início do tratamento de quimioterapia ou radioterapia ultrapassa trinta dias, a despeito de as diretrizes técnicas internacionais preverem maior sucesso para tratamentos iniciados de imediato, logo após o diagnóstico, a exemplo do que ocorre em países como o Canadá e o Reino Unido. Assim, foi recomendado à SAS, pelo TCU, entre outras medidas, que desenvolvesse plano com o objetivo de sanar as carências existentes na rede de atenção oncológica.

Levantamento de Auditoria sobre os processos de aquisição de medicamentos realizados pelas unidades da Federação com recursos transferidos fundo a fundo no âmbito do SUS

Foi realizado em 2011 levantamento de auditoria em diversas secretarias de saúde estaduais e no Ministério da Saúde, com o objetivo de obter informações sobre os processos de aquisição de medicamentos realizados pelas unidades da Federação com recursos transferidos fundo a fundo no âmbito do SUS. Esse trabalho foi apreciado no começo de 2012, por meio do Acórdão 140/2012-TCU-Plenário, e, entre outras medidas, foi recomendada ao Conselho Nacional de Política Fazendária a alteração do § 6º da Cláusula Primeira do Convênio ICMS 87/2002, tendo em vista a inconstitucionalidade do dispositivo, ao afrontar o art 37, inciso XXI, da Carta Magna, de forma a prever expressamente que as propostas dos licitantes contemplassem o preço isento do ICMS e que a competição entre eles considerasse este valor.

Auditoria Operacional na Política Nacional sobre Drogas

Esse trabalho teve por finalidade avaliar as ações de prevenção, tratamento e reinserção social do dependente de álcool e outras drogas O trabalho foi apreciado por meio do Acórdão 360/2012-TCU-Plenário. No que se refere ao tratamento de alcoolistas e demais dependentes químicos, foram avaliadas a cobertura e a estrutura física e de recursos humanos da rede disponível, especialmente dos Centros de Atenção Psicossocial (Caps), o nível de articulação desses centros com a Rede de Atenção Básica à Saúde e a quantidade de leitos de internação destinados à atenção de usuários e dependentes. Foram constatadas falhas tais como baixa cobertura da Rede Caps, em especial na rede especializada; insuficiente articulação entre a rede de Atenção Básica e a rede Caps e a necessidade de ampliação de leitos para atenção a usuários/dependentes de álcool e outras drogas. Entre outras medidas, foi determinado ao Ministério da Saúde que a destinação de recursos públicos federais a comunidades terapêuticas e entidades afins estivesse condicionada à realização de efetivo controle, acompanhamento, fiscalização e avaliação dessas unidades.

4.3.3 Função Previdência Social

A função Previdência Social, prevista na Constituição Federal como um direito social, organiza-se em três regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC), sendo o primeiro e o segundo públicos, e o terceiro, privado.

O RGPS possui caráter contributivo e filiação obrigatória, e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Os benefícios abrangem cobertura por doença, invalidez, morte e idade avançada, além de proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, garantia de salário-família e auxílio reclusão para os dependentes de baixa renda, e pensão por morte do segurado.

O regime próprio dos servidores civis possui caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O RPPS também engloba os encargos financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas. Diferentemente dos civis, os militares contribuem apenas para pensão e não há previsão de contribuição patronal ou previdência complementar.

O RPC tem caráter privado e facultativo, e encontra-se dividido em dois segmentos: a) operado por seguradoras e entidades abertas de previdência privada, com acesso individual e supervisionado pela Superintendência de Seguros Privados (Susep – Ministério da Fazenda); e b) operado pelas entidades fechadas de previdência complementar, também conhecidas como fundos de pensão, que são supervisionados pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc – Ministério da Previdência Social).

A Lei 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, de que tratam os §§ 14 a 16 do art 40 da CF/88, e autoriza a criação de três entidades fechadas de previdência complementar para servidores do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

A nova legislação determina que se aplicarão os limites estabelecidos para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social às aposentadorias e pensões a serem concedidas aos servidores

que tiverem ingressado no serviço público a partir do início de vigência do regime de previdência complementar.

Análise da Execução Orçamentária

Ao longo dos últimos cinco anos, conforme demonstrado na tabela seguinte, o gasto com a função Previdência Social cresceu, em valores nominais, de R$ 234,1 bilhões em 2007 para R$ 359,9 bilhões em 2011, com média de crescimento nominal anual de 11,1%. Com relação ao PIB, esses valores oscilaram entre 8,5% e 9,0% no período.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) – 2007 a 2011

R$ milhões

Previdência Social		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	233.700	8,78	257.544	8,49	290.186	8,96	325.893	8,64	359.310	8,67	1.466.633	8,71
	RPNP[3]	364	0,01	402	0,01	488	0,02	568	0,02	517	0,01	2.339	0,01
OI[4]		8	0,00	25	0,00	111	0,00	101	0,00	59	0,00	306	0,00
Total		**234.073**	**8,80**	**257.971**	**8,51**	**290.785**	**8,98**	**326.562**	**8,66**	**359.886**	**8,69**	**1.469.277**	**8,72**

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total".

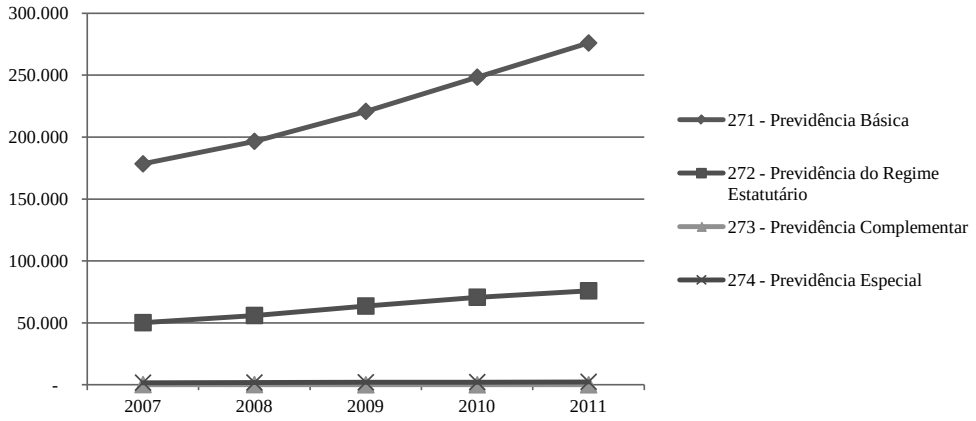
[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício

Em 2011, nas subfunções Previdência Básica e Previdência do Regime Estatutário foram alocados 76,7% e 21,1%, respectivamente, do orçamento destinado à função Previdência Social, as quais respondem juntas por 97,8% da execução orçamentária da função.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Observa-se crescimento anual sistemático dos valores alocados à subfunção Previdência Básica, totalizando 54,7% no período 2007/2011, e o aumento na participação dessa subfunção no gasto total

de 77,4% para 77,9% no mesmo período, o que reflete o aumento no número de benefícios mantidos pelo RGPS nos últimos anos.

Também houve crescimento, porém de menor magnitude (51,3% no período 2007/2011), dos valores alocados à subfunção Previdência do Regime Estatutário, em decorrência do aumento de despesas com o RPPS.

Resultado da Atuação Governamental em 2011

O quadro a seguir apresenta os valores executados nos oito programas associados à função Previdência Social. No presente relatório, foram selecionados, para análise, dois programas: o de maior materialidade, "Previdência Social Básica", e o programa "Qualidade dos Serviços Previdenciários", o qual se reveste de grande relevância social por envolver o atendimento de milhões de usuários do RGPS.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nos programas

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Previdência Social	Demais	
0083	Previdência Social Básica	276.261	-	276.261
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	75.992	-	75.992
0088	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	1.274	-	1.274
0085	Qualidade dos Serviços Previdenciários	301	-	301
0087	Gestão da Política de Previdência Social	106	-	106
0086	Previdência Complementar	19	-	19
1009	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	6	-	6
1079	Educação Previdenciária	1	-	1
Total		**353.960**	**-**	**353.960**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

Programa – Previdência Social Básica

O programa abrange todas as despesas do Fundo do Regime Geral da Previdência Social e demais despesas relacionadas à manutenção e ao pagamento de benefícios, e tem por finalidade garantir o reconhecimento dos direitos previdenciários e a regularidade do pagamento dos benefícios aos segurados do RGPS e seus dependentes.

Em dezembro de 2011, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), o RGPS alcançou um estoque acumulado de 25.176.323 benefícios, divididos em benefícios previdenciários (96,7%) e acidentários (3,3%). Em 2011, foram concedidos 4,5 milhões de benefícios previdenciários e acidentários, sendo 52,5% referentes a auxílio-doença, 33,8% referentes a aposentadorias e pensões e 13,8% associados a outros tipos de benefícios.

Os principais indicadores adotados para avaliação e acompanhamento do programa foram: (i) a Taxa de Proteção a População acima de 60 anos pela Previdência, que mede a relação percentual entre o número de aposentadorias de beneficiários acima de 60 anos e a população acima de 60 anos, excluídos os recebedores de benefícios de prestação continuada, previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, ou de Renda Mensal Vitalícia, criada pela Lei 6.179/1974; e (ii) a Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho, que mede a relação percentual entre o número

de segurados que retornaram ao mercado de trabalho no ano corrente e o número de segurados passíveis de reabilitação profissional.

Indicadores do Programa – Previdência Social Básica

Indicador	Apurado em 2010	Apurado em 2011	Meta em 2011	Observações do MPS
Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência	89,4%	79,7%	77,5%	De acordo com o MPS, não há demanda reprimida para esse segmento da população.
Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho	55,3	59,6%	70%	De acordo com o MPS, dentre os fatores que dificultaram o alcance da meta prevista destaca-se a restrição orçamentária para deslocamento de servidores para revisão dos processos de concessão do benefício.

Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS)

Programa - Qualidade dos Serviços Previdenciários

O programa objetiva melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Previdência Social, atendendo às necessidades dos cidadãos-usuários conforme as expectativas individuais e coletivas da sociedade. Em 2011, segundo dados do MPS, foram atendidos 45,5 milhões de cidadãos de forma presencial e 46,4 milhões pela Central de Teleatendimento 135.

A execução orçamentária do programa, em 2011, teve o aporte de recursos no montante de R$ 309,1 milhões, dos quais foram executados R$ 130,8 milhões. Dessa forma, a execução financeira do programa ficou em torno de 42,3% do orçamento.

Dentre as ações previstas no orçamento para esse programa, podem ser citadas a "Instalação de Unidade de Funcionamento do INSS", que contempla o Projeto de Expansão da Rede de Atendimento do INSS (PEX), e a "Reformas e Adaptações das Unidades do INSS", que resultaram, conjuntamente, em 2011, na entrega de 187 obras, incluindo 128 novas unidades do PEX, 45 reformas e adaptações em unidades existentes e 14 outras construções não contempladas no PEX.

Os principais indicadores adotados para avaliar e acompanhar o programa foram: (i) o Tempo Médio de Concessão, que mede o tempo em que o segurado requere o benefício até o momento em que este é concedido; e (ii) o Tempo Médio de Espera, que mede o tempo em que o segurado entra na Agência da Previdência Social (APS) até o momento do seu atendimento.

Indicadores do Programa – Qualidade dos Serviços Previdenciários

Indicador	Apurado em 2010	Apurado em 2011	Meta em 2011	Observações do MPS
Tempo Médio de Concessão	25 dias	28 dias	15 dias	O MPS informou que, em 2011, o INSS atravessou um período de instabilidade de sistemas, o que prejudicou o resultado do indicador e o alcance da meta prevista.
Tempo Médio de Espera	35,2 minutos	33,2 minutos	10 minutos	n/d

Fonte: MPS.

Como se observa da tabela acima, nenhum dos indicadores utilizados para avaliação dos serviços previdênciários aproximou-se das metas estabelecidas para 2011, relevando que o nível de qualidade dos serviços prestados à população ainda se encontra longe do referencial adotado pelo Governo. O MPS informou que o tempo médio para concessão de benefícios foi prejudicado em decorrência de instabilidades verificadas nos sistemas. Nenhuma justificativa entretanto foi fornecida para a demora acima do previsto no atendimento aos segurados nas agências.

Resultado do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

O quadro a seguir apresenta os resultados apurados para o RGPS no período de 2007 a 2011, no qual se observa que a arrecadação líquida total, em valores nominais, cresceu 16,0% entre 2010 e 2011, atingindo o valor de R$ 245.891,9 milhões, enquanto as despesas totais cresceram 10,4%, alcançando o valor de R$ 281,4 bilhões. Dessa forma, a necessidade de financiamento do regime foi reduzida em 17,1%, de R$ 42,9 bilhões, em 2010, para R$ 35,5 bilhões, em 2011. Com relação ao PIB, a necessidade de financiamento do RGPS diminuiu quase pela metade, de 1,69% em 2007 para 0,86% em 2011.

Receitas e despesas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social

R$ milhões

Discriminação	2007	2008	2009	2010[1]	2011
1. Arrecadação Líquida	**140.411,8**	**163.355,3**	**182.008,4**	**211.968,4**	**245.891,9**
1.1. Urbana	136.166,5	158.382,8	177.444,3	207.154,0	240.535,9
1.2. Rural	4.245,3	4.972,5	4.564,1	4.814,4	5.356,0
2. Despesas com Benefícios + Passivo Judicial	**185.293,4**	**199.562,0**	**224.876,4**	**254.858,6**	**281.438,2**
2.1. Urbana	148.715,0	159.652,1	180.026,3	198.769,5	220.003,3
2.2. Rural	36.578,4	39.910,0	44.850,1	56.089,1	61.434,9
3. Resultado Primário da Previdência	**(44.881,7)**	**(36.206,7)**	**(42.867,9)**	**(42.890,2)**	**(35.546,3)**
3.1. Urbana	12.548,5	(1.269,3)	(2.582,0)	8.384,5	20.532,6
3.2. Rural	32.333,1	(34.937,5)	(40.286,0)	(51.274,6)	(56.078,8)

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS e Relatório do Resultado Primário da STN.

[1]Os procedimentos para apuração das despesas de cada clientela sofreram modificações, o que fez com que os valores não coincidissem completamente com aqueles informados no relatório de 2010.

O exame dos resultados segregados por clientela, urbana e rural, revela que essa diminuição do déficit do regime foi decorrente, basicamente, do resultado associado à clientela urbana, o qual foi positivo e igual a R$ 20,5 bilhões em 2011, um aumento de 144,9% em relação ao superávit registrado em 2010. Esse resultado foi decorrente de um aumento de 16,1% na arrecadação, acompanhado de um crescimento de 10,7% nas despesas, em termos nominais. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o crescimento da arrecadação pode ser explicado, em grande parte, pelo comportamento favorável do mercado de trabalho formal, que registrou saldo de 2,0 milhões de empregos formais entre janeiro e dezembro de 2011, um aumento de 5,5% em relação ao ano anterior.

No caso da clientela rural, o déficit aumentou de R$ 51,3 bilhões, em 2010, para R$ 56,1 bilhões, em 2011, um crescimento de 9,4% em termos nominais. A arrecadação para a clientela rural aumentou 11,2%, enquanto as despesas cresceram 9,5%. O déficit referente à clientela rural cresceu 73,4% em termos nominais, entre 2007 e 2011, apresentando uma média de crescimento anual de 15,0%. Com relação ao PIB, a necessidade de financiamento associada a essa clientela aumentou de 1,21%, em 2007, para 1,35%, em 2011, um crescimento de 11,4%.

Auditoria realizada pelo Tribunal em 2010 (TC-015.529/2010-0, ainda não apreciado) apontou os seguintes fatores como principais causas do déficit rural: a) insuficiência das fontes de arrecadação rural; b) modelo de arrecadação por sub-rogação, na qual a contribuição não é recolhida pelo segurado, impossibilitando a individualização da contribuição do segurado especial e facilitando a evasão fiscal; c) desenho do benefício rural, que não exige comprovação de contribuição para sua concessão; e d) aumento real no valor do salário mínimo, que gera aumentos de despesa sem o correspondente crescimento da arrecadação. Assim, a falta de equilíbrio e de autossustentabilidade da previdência rural revela se tratar mais de uma ação assistencial do que propriamente previdenciária. Faltam-lhe, porém,

mecanismos adequados de gerenciamento, típicos de programas assistências, como critérios que definam quem necessita do benefício, por quanto tempo e sob que condições, e indicadores que possibilitem avaliar o alcance dos objetivos do programa.

Quanto à arrecadação de receitas vinculadas ao RGPS, a referida auditoria ressaltou que os resultados do regime podem ser prejudicados: (i) pelos grandes volumes estimados de evasão fiscal, (ii) pela ineficácia das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida previdenciária e (iii) pelo volume de renúncias de receitas previdenciárias. Com relação às renúncias previdenciárias, foi estimado para 2011 um valor total de R$ 20,0 bilhões, dos quais R$ 9,7 bilhões, R$ 7,0 bilhões e R$ 3,0 bilhões correspondem, respectivamente, ao Simples Nacional, às Entidades Filantrópicas e à Exportação da Produção Rural, segundo informações da Receita Federal do Brasil.

Cabe ressaltar que o impacto efetivo das renúncias fundamentadas no Simples Nacional sobre a arrecadação previdenciária é difícil de ser aferido com precisão, tendo em vista que ele também gera resultado positivos, com aumento no nível de formalização de trabalho, decorrente das facilidades tributárias,o que acaba gerando receita previdenciária.

Resultado do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS)

O quadro abaixo apresenta os resultados do RPPS no período de 2007 a 2011. Em 2011, houve déficit de R$ 54,5 bilhões, que significou um crescimento de 6,4% em relação ao prejuízo apurado em 2010. O resultado negativo apurado em 2011equivale a 1,32% do PIB que, apesar de significativo, foi inferior aos percentuais observados nos últimos cinco anos, quando o valor variou entre 1,35% a 1,45%.

Receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

R$ milhões

Discriminação	2007	2008	2009	2010	2011
1. Total de Receitas Previdenciárias	**14.205**	**17.581**	**20.192**	**22.677**	**24.640**
1.1 Receitas Previdenciárias (exceto intraorçamentárias)	7.137	8.239	9.278	10.470	11.367
1.1.1 Pessoal Civil	5.833	6.726	7.596	8.601	9.341
1.1.2 Pessoal Militar	1.304	1.513	1.681	1.869	2.025
1.2 Receitas Previdenciárias (intraorçamentárias)	7.067	9.342	10.914	12.207	13.273
2. Total das Despesas Previdenciárias	**52.256**	**58.652**	**67.207**	**73.922**	**79.146**
2.1 Despesas Previdenciárias (exceto intraorçamentárias)	52.256	58.651	67.206	73.917	79.129
2.1.1 Pessoal Civil	34.635	38.648	46.564	52.522	57.164
2.1.2 Pessoal Militar	17.621	20.003	20.642	21.396	21.966
2.2 Despesas Previdenciárias (intraorçamentárias)	0	1	1	5	17
3. Resultado Previdenciário	**(38.051)**	**(41.071)**	**(47.015)**	**(51.246)**	**(54.507)**
3.1 Resultado Pessoal Civil	(21.734)	(22.579)	(28.053)	(31.714)	(34.549)
3.2 Resultado Pessoal Militar	(16.317)	(18.490)	(18.961)	(19.527)	(19.940)

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 a 2011.

A análise dos dados relativos apenas aos servidores civis indica um resultado negativo de R$ 34,5 bilhões em 2011, valor 8,9% maior que aquele observado em 2010. Esse déficit, em 2011, foi equivalente a 0,83% do PIB, dentro da margem de variação observada desde 2007, entre 0,74% a 0,87% do PIB.

O relatório de auditoria anteriormente mencionado (TC-015.529/2010-0) constatou que o déficit do RPPS associado aos servidores civis é decorrente, principalmente: (i) do longo período histórico em que vigorou um regime de benefício para os servidores públicos, sem contribuições para aposentadoria e sem preocupação com equilíbrio financeiro ou atuarial; e (ii) da inclusão no regime de mais de 650 mil celetista, sem que houvesse a devida compensação entre os sistemas. A partir da EC 3/1993, houve crescente preocupação com o equilíbrio desse regime, que resultou em reformas profundas, efetivadas com as EC 20/1998 e 41/2003, que estabeleceram critérios condizentes com um regime previdenciário autossustentável, entre elas a recente instituição de previdência complementar para os servidores civis.

Os dados referentes à previdência dos militares indica que houve um resultado negativo de R$ 19,9 bilhões em 2011, que representa um aumento nominal de 2,1% com relação ao déficit verificado em 2010. Assim, o resultado em 2011 foi equivalente a 0,48% do PIB, valor que dá continuidade à tendência decrescente observada desde 2007, quando o déficit representou 0,61% do PIB. Cabe ressaltar que os militares contribuem para pensão, mas não para aposentadoria, e que não há previsão legal para contribuição patronal.

Ações de Controle Externo

Em 2011, o TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar os procedimentos associados à concessão de benefícios previdenciários de origem rural e a arrecadação de contribuições substitutas que financiam esses benefícios. As principais constatações da auditoria foram: indícios de irregularidade na concessão de quase 5 mil benefícios rurais; ausência de vínculo entre contribuição e benefício previdenciário para os segurados especiais, expressiva quantidade de benefícios rurais concedidos por despacho judicial, possibilidade de aumentar a arrecadação previdenciária rural de produtores pessoa física, e falta de sustentabilidade financeira do regime no que tange à área rural (TC-008.771/2011-1, ainda não apreciado pelo Tribunal).

Outra auditoria, também realizada em 2011, com o propósito de avaliar a conformidade das licitações e dos contratos associados à Central de teleatendimento 135 teve, como principais achados: falta de metodologia adequada para auditar as informações que embasam os pagamentos; fragilidade na segurança das informações previdenciárias; e risco de atribuição de atividades exclusivas de cargos da carreira previdenciária aos operadores de teleatendimento. Os encaminhamentos que visaram corrigir essas falhas e aprimorar a gestão dos contratos estão presentes no Acórdão 105/2012-TCU-Plenário.

4.3.4 Função Assistência Social

Nos termos da Constituição Federal, a assistência social está inserida no cunjunto de ações que compõem a seguridade social, juntamente com os direitos relativos à saúde e à previdência social. Ela é direito de toda a população e responsabilidade do Estado, de forma a garantir serviços, independentemente de contribuições, entre os quais: proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Cabe à União papel preponderante no combate à pobreza e à desigualdade social, seja por meio de políticas econômicas ou de mecanismos de transferência de renda a família e indivíduos. Já as atividades de prestação dos serviços socioeconômicos fica a cargo dos estados e municípios, cabendo à União regular tais atividades e criar instrumentos de incentivo para o bom funcionamento do sistema.

Análise da execução do gasto

A execução orçamentária e os gastos tributários da função, nos últimos cinco anos, apresentam um crescimento sistemático, tanto em termos nominais como na participação no PIB (1,27% em 2007 e 1,42% em 2011). Em 2011, as despesas liquidadas elevaram-se em 16,3% em comparação a 2010, principalmente devido ao aumento das despesas referentes aos programas Transferência de Renda em Condicionalidades – Bolsa Família, Proteção Social Básica e Acesso à Alimentação.

O benefício do gasto tributário em relação à função consiste basicamente em isenções tributárias e doações a sociedades civis sem fins lucrativos, isenções a entidades filantrópicas e de imposto de renda a idosos com mais de 65 anos. Em termos nominais, esses gastos apresentam crescimento no período 2007-2011 (47,7%), sendo que no último exercício houve um crescimento de 11,4 % em cotejo com 2010. Quanto à participação percentual desses montantes no PIB, observa-se uma trajetória constante (0,32%) a partir do exercício de 2008.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Assistência Social		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	24.653	0,93	28.661	0,95	33.116	1,02	38.783	1,03	45.109	1,09	170.322	1,01
	RPNP[3]	202	0,01	48	0,00	119	0,00	171	0,00	216	0,01	756	0,00
Gasto Tributário[4]		9.041	0,34	9.604	0,32	10.507	0,32	11.980	0,32	13.352	0,32	54.485	0,32
Total		**33.896**	**1,27**	**38.313**	**1,26**	**43.742**	**1,35**	**50.935**	**1,35**	**58.677**	**1,42**	**225.563**	**1,34**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

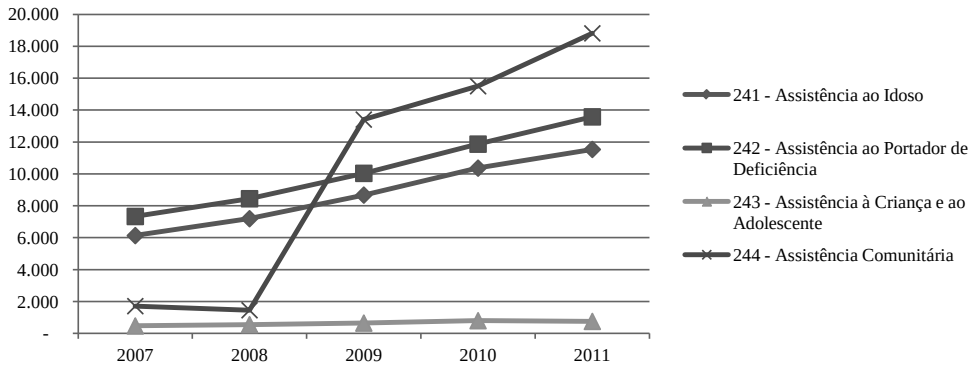
[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

A evolução das despesas liquidadas das subfunções típicas que compõem a Assistência Social revela que a subfunção "Assistência Comunitária", a primeira em volume de recursos, manteve sua trajetória de crescimento, iniciada em 2008, quando a ela foram agregados os recursos do programa Bolsa Família, que até então eram executados no âmbito da subfunção "Transferências".

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Já a subfunção Custódia e Reintegração Social, que apresenta comportamento bastante oscilante durante o período, registrou expressiva evolução de gastos em 2011 (152%, em cotejo com o exercício anterior), por conta do significativo crescimento dos valores despendidos no programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, oriundos da liquidação de restos a pagar não processado inscritos em exercícios anteriores, que totalizaram R$ 219 milhões.

As subfunções Assistência ao Idoso e Assistência ao Portador de Deficiência, que estão associadas ao programa Proteção Social Básica, demonstram evolução crescente dos valores liquidados durante os últimos cinco exercícios. Já em relação à subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, a de menor representatividade financeira, verifica-se um crescimento contínuo durante o período 2007-2011 (60%).

4.3.5 Função Educação

A educação constitui direito social constitucionalmente assegurado, desempenhando papel fundamental na redução das desigualdades sociais, bem como na promoção do desenvolvimento econômico e da cidadania.

Conforme dispõe a Constituição de 1988, os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração pela União, estados, Distrito Federal e municípios. A União é responsável pelo sistema federal de ensino, que abrange principalmente instituições da educação superior e do ensino profissional e tecnológico, e exerce função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos demais entes da Federação. Os estados atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio; os municípios na educação infantil e no ensino fundamental; e o Distrito Federal acumula as atribuições de estado e de município.

Entre os dez objetivos estratégicos do Plano Plurianual 2008-2011, um diz respeito diretamente à educação, qual seja, “propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade”. A esse objetivo foram relacionadas algumas prioridades, entre as quais se destacam: elevação da escolaridade da população brasileira; redução de desigualdades educacionais entre regiões, campo e cidade, segmentos de renda e segmentos étnicos; e estabelecimento de metas anuais progressivas de melhoria do desempenho dos alunos com escolas e sistemas de ensino.

A principal atuação do governo federal no âmbito da educação, diante das diretrizes do Plano Plurianual, concretizou-se com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), designado como “agenda prioritária” e composto por uma série de intervenções em quatro eixos de ação:

- educação básica, com o objetivo de melhoria da qualidade nesse âmbito, mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
- alfabetização e educação continuada, cujo objetivo reside na redução da taxa de analfabetismo e do número absoluto de analfabetos, mediante o atendimento de 1,5 milhão de alfabetizandos por ano (correspondendo, portanto, a 6 milhões de alfabetizandos no período do PPA);
- ensino profissional e tecnológico, com foco na ampliação da rede de estabelecimentos, de modo a disponibilizar ao menos uma escola de educação profissional por município;
- ensino superior, ao qual se relaciona o objetivo de ampliar e democratizar o acesso a vagas na educação superior, tanto nas instituições federais (por meio do Programa de Reestruturação e

Expansão das Universidades Federais – Reuni) quanto mediante a oferta de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni) em instituições particulares, de forma articulada com o Financiamento Estudantil (Fies).

A ênfase na qualidade também é a tônica do novo Plano Nacional de Educação (PNE), cujo projeto, submetido ao Congresso Nacional ao final de 2010, ainda não foi aprovado. Desse Plano, destacam-se também os objetivos de universalização do ensino de quatro a dezessete anos, a garantia do atendimento em creches para 50% das crianças de até três anos e a ampliação da educação em tempo integral na rede pública de ensino.

Análise da Execução Orçamentária e do Gasto Tributário

Como indicado na tabela abaixo, a proporção dos valores liquidados na função Educação em relação ao PIB, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vem aumentando progressivamente nos últimos anos. Em 2007, representava 0,85% do PIB; depois de aumentos progressivos, essa proporção alcançou 1,29% do PIB em 2011, com liquidação de R$ 53,8 bilhões.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Educação		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	21.389	0,80	24.608	0,81	31.709	0,98	42.110	1,12	48.185	1,16	168.001	1,00
	RPNP[3]	1.342	0,05	2.209	0,07	2.738	0,08	3.987	0,11	5.588	0,13	15.865	0,09
Gasto Tributário[4]		4.525	0,17	5.125	0,17	4.971	0,15	5.715	0,15	6.539	0,16	26.875	0,16
Total		**27.256**	**1,02**	**31.941**	**1,05**	**39.419**	**1,22**	**51.813**	**1,37**	**60.312**	**1,46**	**210.741**	**1,25**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Essa ampliação deve-se principalmente ao aumento dos valores liquidados nas subfunções Ensino Superior (R$ 10,5 bilhões em 2007 e R$ 20,0 bilhões em 2011), Transferências para a Educação Básica (R$ 4,5 bilhões em 2008, quando foi criada, e R$ 12,7 bilhões em 2011) e Ensino Profissional (R$ 1,2 bilhão em 2007 e R$ 4,8 bilhões em 2011), assinalando a ação do governo federal nas modalidades educacionais que lhe competem e na complementação às ações da educação básica.

A explicação dessa expansão deve-se, entre outras razões, à eliminação da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinados à educação, e à limitação dos valores da Complementação ao Fundeb que podem ser contabilizados como parcela do mínimo constitucional da receita de impostos da União a ser aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Com essa limitação, fixada pela Lei 11.494/2007 em 30%, a União é obrigada a destinar mais recursos à educação, além dos aplicados no Fundeb, para atender ao mandamento constitucional.

Relativamente ao gasto tributário em educação, verifica-se que sua evolução praticamente acompanha a expansão do Produto Interno Bruto, mantendo-se em torno de 0,16% do PIB nos últimos cinco anos, atingindo R$ 6,5 bilhões em 2011. Conforme demonstra a tabela acima, os gastos tributários vêm reduzindo sua proporção relativamente à despesa realizada nos últimos anos.

Dá-se destaque ao Programa Universidade para Todos – Prouni, instituído pela Lei 11.096/2005. Esse programa fornece bolsas de estudo totais e parciais em estabelecimentos privados de ensino superior, como contrapartida à renúncia fiscal a eles concedida, para estudantes de baixa renda oriundos da rede pública ou para bolsistas integrais da rede privada do ensino médio.

A renúncia fiscal concedida às instituições de ensino superior fornecedoras de bolsas do Prouni baseia-se na isenção de cobrança do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e da Contribuição para o Programa de Integração Social.

Os recursos do Prouni vêm aumentando gradualmente de 2007 a 2011 (de R$ 348,7 milhões para R$ 666,2 milhões, respectivamente). Neste último ano, o programa representava 466,1 mil bolsas integrais e parciais ocupadas, e um total de 919,6 mil bolsas iniciais ocupadas cumulativamente desde o início de sua execução.

A análise da execução orçamentária por subfunção no exercício de 2011 revela a significativa participação de outras subfunções, não típicas da Educação, no total dos gastos da função. Dentre estas, a principal é a mencionada subfunção Transferências para a Educação Básica (classificada pelo MEC como "nova subfunção típica da Educação"), representando aproximadamente R$ 12,7 bilhões dos R$ 25,7 bilhões apontados.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) por subfunções – 2011[1]

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Educação por Subfunções		Execução das Subfunções de Educação em Outras Funções	Total das Subfunções de Educação
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Educação[2]	28.056	52,2	905	28.961
361	*Ensino Fundamental*	*956*	*1,8*	*3*	*959*
362	*Ensino Médio*	*1.011*	*1,9*	*3*	*1.014*
363	*Ensino Profissional*	*4.838*	*9,0*	*58*	*4.896*
364	*Ensino Superior*	*20.021*	*37,2*	*204*	*20.225*
365	*Educação Infantil*	*346*	*0,6*	*239*	*585*
366	*Educação de Jovens e Adultos*	*794*	*1,5*	*398*	*1.192*
367	*Educação Especial*	*90*	*0,2*	-	*90*
	Outras Subfunções	25.719	47,8	NA	NA
	Total	**53.775**	**100,0**	**NA**	**NA**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG n.º 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

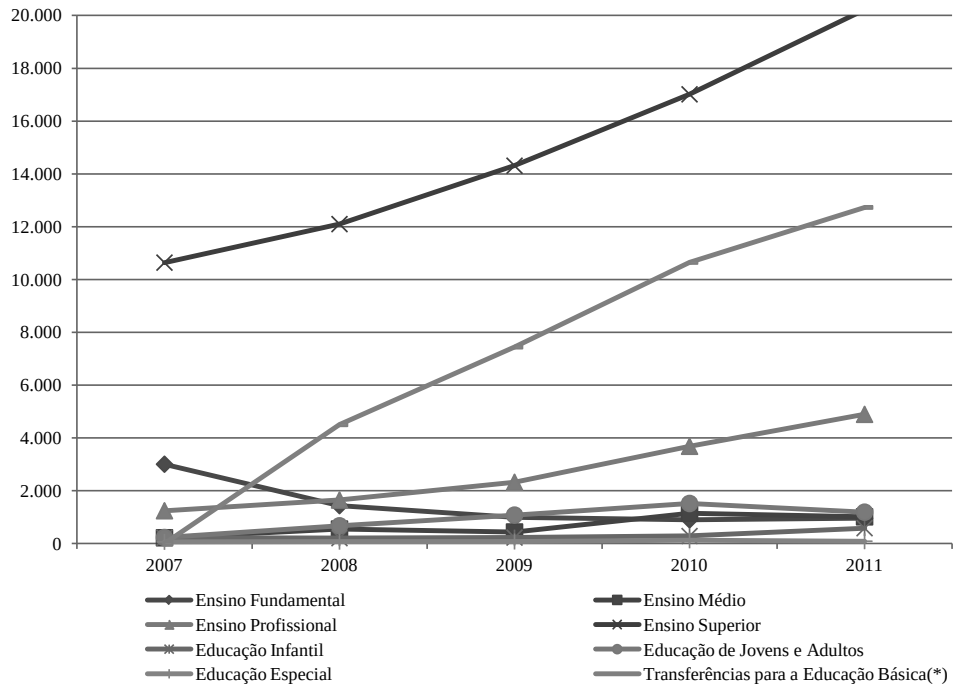
NA = não avaliável

Vinculam-se a essa subfunção, por exemplo, as operações especiais "Complementação da União ao Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação" (Fundeb), "Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica" e "Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica", que representam as principais ações relativas à educação básica com execução orçamentária caracterizada pelo repasse de recursos financeiros em favor de entes subnacionais.

No gráfico abaixo, apresenta-se a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas de Educação, executados tanto nesta quanto em outras funções, além dos valores da subfunção Transferências para a Educação Básica liquidados em Outras Subfunções da função Educação.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas e na subfunção Transferências para a Educação Básica – 2007 a 2011[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

(*) Considerados apenas os valores executados na função Educação (em Outras Subfunções).

Embora os valores acima indiquem, como mencionado, ações associadas a quaisquer funções de governo, o MEC destaca que apenas R$ 905 milhões, correspondentes a 1,7% do total relativo a 2011, não foram executados sob a função Educação. Desse montante, a fração mais significativa corresponde ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

Individualmente, a subfunção de maior relevo na esfera federal, Ensino Superior, que materializa a prioridade constitucional para a União, apresentou crescimento nominal de 90% de 2007 a 2011. Quanto à Educação Profissional, de responsabilidade compartilhada entre os entes federados, os valores executados em 2011 equivaleram a quatro vezes os de 2007, com aumento de 33% apenas no último ano.

Por outro lado, o MEC pontua que as subfunções correlacionadas à Educação Básica (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Transferências para a Educação Básica e Alimentação e Nutrição) representaram despesas no valor de R$ 24,6 bilhões, em contraste com os R$ 21,1 bilhões das subfunções concernentes à Educação Superior (Ensino Superior, Assistência Hospitalar e Ambulatorial e

Desenvolvimento Científico). Assim, a transferência de recursos federais para a Educação Básica supera a execução da despesa relativa à Educação Superior, destacando o caráter supletivo da União relativamente aos demais sistemas de ensino.

No gráfico, a linha decrescente da subfunção Ensino Fundamental de 2007 a 2011 reflete a absorção de recursos, a partir de 2008, pelo Fundeb, que beneficia toda a educação básica, em contraposição ao fundo antecessor, o Fundef, restrito ao ensino fundamental. Nesse sentido, a ação de Complementação da União ao Fundeb atingiu, em 2011, 10% dos valores destinados pelos demais entes federados, totalizando R$ 9,1 bilhões, em cumprimento à lei instituidora desse Fundo, como será detalhado em tópico específico adiante.

A tabela seguinte apresenta o comparativo entre valores autorizados no orçamento, empenhados, liquidados, pagos e inscritos em restos a pagar não processados, no exercício de 2011.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Educação	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	62.769	58.454	93%	48.185	77%	47.055	75%	10.269	16%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Por abranger significativa parcela de despesas classificadas como obrigatórias, a função Educação é uma das que têm maior nível de execução no próprio exercício (77%) frente às dotações disponibilizadas, em contraposição a outras funções, como Comunicações, que teve 50% das dotações autorizadas em 2011 liquidadas no próprio exercício; Cultura, com 35% liquidados; e Gestão Ambiental, com 45%. Além disso, o saldo de dotações não utilizadas (7%) é reduzido em comparação a grande parte das outras funções, como é o caso da Agricultura (22%), da Energia (35%) e da Segurança Pública (25%).

Não obstante, a proporção de valores liquidados no próprio exercício sobre o montante autorizado vem diminuindo nos últimos anos: em 2007, 85,4% da dotação autorizada foi liquidada no próprio exercício; em 2008, 82,1%; em 2009, 79,5%; em 2010, 79,4%. Com os 77% liquidados em 2011, consolida-se a tendência de ampliação da participação dos restos a pagar não processados no âmbito dos valores executados na função Educação.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária dos principais programas correlacionados à educação, tanto na função própria quanto em outras funções.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) em programas selecionados

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Educação	Demais	
1073	Brasil Universitário	24.100	1	24.101
1061	Brasil Escolarizado	16.983	1	16.984
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	5.315	-	5.315
1448	Qualidade na Escola	2.140	-	2.140
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	1.783	1	1.784
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	786	-	786
1449	Estatísticas e Avaliações Educacionais	541	-	541
1067	Gestão da Política de Educação	123	1	124

Cód.	Programa	Função		Total
		Educação	Demais	
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	101	-	101
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	50	-	50
Total		**51.922**	**4**	**51.926**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

Os programas educacionais de maior materialidade estão relacionados ao Ensino Superior, à complementação da Educação Básica e à Educação Profissional. Apenas o programa Brasil Universitário, que concentra os esforços do governo federal quanto ao Ensino Superior, abarca 45% dos valores liquidados na função Educação (R$ 53,8 bilhões). Entre as ações próprias desse programa, destacam-se a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a Complementação para o Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior. Os indicadores relativos ao ensino superior são analisados em tópico específico, adiante.

O programa Brasil Escolarizado também se destaca pelo montante de recursos atribuídos, que corresponderam, em 2011, a 32% dos R$ 53,8 bilhões liquidados na função Educação. É a esse programa que se vincula a Complementação da União ao Fundeb, bem como as ações Dinheiro Direto na Escola, Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate) e Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae).

Limite de Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o **caput** do art 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Ressalta-se que, em função do 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, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

Convém também consignar que, pela primeira vez depois da criação da Desvinculação de Receita da União – DRU, não houve abatimento da referida receita por conta dessa desvinculação, tendo em vista a redução progressiva do percentual (12,5%, em 2009, 5% em 2010, e nulo em 2011) prevista na pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Receitas e Despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino –2011

R$ milhares

Especificação	SIAFI[(1)]	STN[(2)]
(A) Receita de Impostos	336.560.151	336.557.116
(B) Transferências para Estados, DF e Municípios[(3)]	131.064.828	131.064.828
(C) Receita de Impostos após transferências (A – B)	205.495.324	205.492.288
(D) Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	39.793.122	39.793.122
Partic. Da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (D/C)	**19,36%**	**19,36%**

¹ Fonte: Siafi Gerencial, à exceção do cálculo da DRU (item D do quadro), que foi calculado aplicando-se o percentual de 5% sobre a receita de impostos, conforme Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

² Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2010 – Secretaria do Tesouro Nacional.

³ Correspondem àquelas efetivamente descentralizadas no período.

Conforme se observa, a União aplicou o percentual de 19,36% da receita líquida de impostos referente ao financiamento público à manutenção e desenvolvimento do ensino, acima, portanto, do limite mínimo constitucional de 18%, considerando tanto os cálculos do Tribunal, quanto o números evidenciados pelo relatório da STN.

Entretanto, apesar dos percentuais apurados pelo TCU e pela Secretaria serem idênticos, observa-se pequena diferença em relação ao cálculo da receita de impostos (R$ 3.035,1 mil) e por conseguinte, da receita de impostos após transferências. Essa discrepância decorre, principalmente, pelo fato de a STN não ter considerado no cálculo da referida receita os valores concernentes aos juros/multas e dívida ativa de impostos extintos (R$ 2.978,3 mil). O valor restante (R$ 56,85 mil) se originou de erro de cálculo contábil cometido pela STN.

Cabe mencionar que a supramencionada impropriedade metodológica do cálculo da receita de impostos na apuração do mínimo constitucional da educação já havia sido identificada pelo Tribunal nas Contas de Governo da República de 2009 e 2010, bem como no Acórdão 2.224/2009-TCU-Plenário, em que foi determinada à STN a adoção de medidas com vistas a sanear tal impropriedade, o que não foi cumprido até o término do exercício de 2011.

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 criado pela Emenda Constitucional 53/2006, que alterou o art 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tendo por objetivo garantir a universalização da Educação Básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação. O prazo de vigência do Fundo é de catorze anos, a partir de 2007.

Os recursos do Fundeb podem ser aplicados na educação básica como um todo, ou seja: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos. Pelo menos 60% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

A partir de 2009, o Fundeb passou a ser composto por 20% das fontes de receita listadas abaixo:

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 e do Distrito Federal (FPE)			
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)			
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	16,66%	18,33%	20,00%
Imposto s/ Produtos Industrializados proporcional às export. (IPI-Exp)			
Desoneração de Exportações (LC 87/1996)			
Recursos novos:			
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)			
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	6,66%	13,33%	20,00%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)			
Competência Residual (inciso I do caput do art 154 da CF/1988)			

Fonte: Lei 11.494/2007.

Além dos recursos citados, originários dos entes estaduais e municipais, recursos federais integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de garantir o alcance do valor mínimo por aluno definido nacionalmente.

Até 2009, os valores mínimos de complementação eram fixos (R$ 2,0 bilhões em 2007, R$ 3,0 bilhões em 2008 e R$ 4,5 bilhões em 2009) e corrigidos monetariamente a cada ano. A partir de 2010, o valor da complementação passou a ser de, no mínimo, 10% dos recursos do Fundo, o que resultou em aumento significativo, de quase 57%, no volume de recursos transferidos pela União a título de complementação, chegando ao montante aproximado de R$ 9,1 bilhões em 2011.

Recursos distribuídos no âmbito do Fundeb – 2010 e 2011

R$ milhares

UF	2010			2011			Variação Total % (g)=[(f)/(c)-1]
	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	505.305	-	505.305	598.963	-	598.963	19%
AL	1.093.191	355.763	1.448.954	1.287.077	385.333	1.672.410	15%
AM	1.588.514	182.018	1.770.532	1.757.154	345.185	2.102.339	19%
AP	476.093	-	476.093	568.237	-	568.237	19%
BA	4.221.285	1.993.363	6.214.648	4.888.500	2.160.887	7.049.388	13%
CE	2.498.255	996.193	3.494.448	2.930.481	1.118.216	4.048.698	16%
DF	88.489	-	88.489	108.424	-	108.424	23%
ES	1.727.203	-	1.727.203	1.970.747	-	1.970.747	14%
GO	2.381.149	-	2.381.149	2.891.509	-	2.891.509	21%
MA	1.749.959	1.651.588	3.401.547	2.102.218	1.922.323	4.024.541	18%
MG	7.900.640	-	7.900.640	8.849.700	-	8.849.700	12%
MS	1.241.153	-	1.241.153	1.471.114	-	1.471.114	19%
MT	1.409.838	-	1.409.838	1.593.261	-	1.593.261	13%
PA	2.090.407	1.629.913	3.720.320	2.465.871	1.998.190	4.464.061	20%
PB	1.341.502	187.265	1.528.767	1.590.106	193.203	1.783.309	17%
PE	2.991.415	528.826	3.520.240	3.532.193	502.565	4.034.758	15%
PI	1.083.195	403.689	1.486.884	1.277.032	428.737	1.705.769	15%
PR	4.190.069	-	4.190.069	4.890.117	-	4.890.117	17%
RJ	5.590.320	-	5.590.320	6.166.592	-	6.166.592	10%
RN	1.269.086	17.184	1.286.269	1.481.529	29.672	1.511.200	17%
RO	829.227	-	829.227	976.751	-	976.751	18%
RR	363.061	-	363.061	428.360	-	428.360	18%
RS	5.018.124	-	5.018.124	5.517.992	-	5.517.992	10%
SC	2.871.386	-	2.871.386	3.345.730	-	3.345.730	17%
SE	948.090	-	948.090	1.095.731	-	1.095.731	16%
SP	22.420.858	-	22.420.858	24.615.464	-	24.615.464	10%
TO	793.344	-	793.344	995.755	-	995.755	26%
Total	**78.681.159**	**7.945.800**	**86.626.959**	**89.396.607**	**9.084.311**	**98.480.918**	**14%**

Fonte: Siafi, Portaria MEC 380, de 6/4/2011 e Ofício 1048, de 13/4/2012, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Notas:

(1) Recursos disponibilizados ao Fundeb, excetuando-se a complementação. Os valores direcionados ao Fundeb, no âmbito do DF, contemplam apenas os valores resultantes das transferências constitucionais, em razão da não disponibilização do registro dos demais valores no Siafi. Os valores registrados nas colunas (a) e (d) referem-se aos disponibilizados aos Fundos por UF em cada exercício, podendo apresentar algumas divergências em relação aos valores que efetivamente deveriam ser direcionados, os quais são considerados quando do ajuste previsto no § 2º do art 6º, em conformidade com o disposto no parágrafo único do art 15, ambos da Lei 11.494/2007.

(2) Distribuição registrada na Portaria MEC 380, de 6/4/2011, decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art 6º e do parágrafo único do art 15, ambos da Lei 11.494/2007.

(3) Distribuição registrada no anexo do Ofício 1048, de 13/4/2012, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), decorrente da aplicação das disposições do § 2º do art 6º e do parágrafo único do art 15, ambos da Lei 11.494/2007.

Na análise do quadro, nota-se a permanência dos mesmos estados como beneficiários da complementação da União em 2011. Comparando-se o volume de recursos totais distribuídos em 2010 e 2011, o maior aumento foi observado em Tocantins (26%), decorrente do acréscimo, na mesma proporção, das receitas disponibilizadas pelo estado, o qual não é beneficiário da complementação da União. Cabe ressaltar, em relação à complementação da União, que ocorreram significativos aumentos nos valores distribuídos ao Amazonas e ao Rio Grande do Norte, de 90% e 73%, respectivamente.

Para o exercício de 2011, foi fixado inicialmente o valor mínimo por aluno de R$ 1.722,05, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 1.459, de 30/12/2010, com efeitos financeiros a partir de 1º/1/2011. Esse valor representou um aumento de 21,7% em relação ao fixado para o exercício de 2010, com base nas receitas estimadas (R$ 1.414,85).

Em abril de 2011, considerando a necessidade de revisão das estimativas de receitas que compunham o Fundeb no estado do Rio Grande do Sul, foram retificados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 477, de 28/4/2011, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2011, os parâmetros operacionais do Fundo para o exercício de 2011, tendo sido fixado o valor mínimo por aluno de R$ 1.729,33. Por essa razão, o Banco do Brasil promoveu, em 30/6/2011, os acertos financeiros correspondentes ao período de 1º de janeiro até a data de mudança dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo (meados de maio), por meio de lançamentos nas contas específicas dos entes participantes do Fundo.

Posteriormente, em razão da retificação dos dados do Censo Escolar de 2010 no município de Nova Olinda-PB, por decisão judicial, foram publicados, por meio da Portaria Interministerial MEC/MF 1.721, de 7/11/2011, com efeitos financeiros retroativos a 1º/1/2011, novos parâmetros operacionais do Fundeb para o exercício de 2011, que resultaram no novo valor mínimo por aluno de R$ 1.729,28. Assim, o Banco do Brasil promoveu, em 9/12/2011, novos acertos financeiros correspondentes ao período em que vigeram os coeficientes de distribuição anteriores.

Em 2011 foi realizado, por meio da Portaria/MEC 380, de 6/4/2011, o ajuste da complementação da União ao Fundeb do exercício de 2010, com base nas receitas efetivas apuradas naquele exercício, conforme o previsto no § 2º do art 6º da Lei 11.494/2007. Em decorrência do ajuste, o valor mínimo por aluno para o exercício de 2010 passou de R$ 1.414,85 para R$ 1.529,97.

Em relação às portarias retromencionadas, foi verificada a conformidade dos cálculos realizados para nortear a distribuição dos recursos do Fundeb.

Cabe registrar ainda que, como resultado da aplicação da IN/TCU 60/2009 – que dispõe sobre os procedimentos para a fiscalização do cumprimento do mínimo da educação, bem como da operacionalização e da aplicação dos recursos federais do Fundeb – foi publicada, no DOU de 29/12/2011, a Portaria Interministerial MEC/MF 1.809, de 28/12/2011, contendo os parâmetros para operacionalização do Fundeb no exercício de 2012, em cumprimento ao prazo de 31 de dezembro de cada exercício, estabelecido no art 15 da Lei 11.494/2007.

Ensino Superior

A partir do exercício de 2003, em conformidade com a Decisão 408/2002-TCU-Plenário, o Tribunal tem incluído a análise dos indicadores das instituições federais de ensino superior (Ifes) no Relatório Anual das Contas do Governo, a fim de acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho global do setor.

Os indicadores relativos a 2011 foram informados por 59 Ifes, por meio eletrônico, em formulário específico disponibilizado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC). O período examinado engloba os exercícios de 2007 a 2011. Entretanto, para fins de comparação da série histórica, limitou-se o universo da análise em 54 Ifes, correspondentes às entidades que informaram seus indicadores desde o primeiro ano da série aqui examinada (2007).

Indicadores de desempenho das IFES – 2011

Indicador	Título	Descrição
I	Custo Corrente/ Aluno Equivalente	i) 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 (quando aplicável). 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. ii) 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 (quando aplicável).
IV	Funcionário/ Professor	iii) 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.
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 adiante demonstra a variação das medidas estatísticas média e desvio-padrão relativas aos indicadores de desempenho das Ifes, considerando os exercícios de 2007 a 2011.

Evolução dos Indicadores de Gestão das IFES – 2007 a 2011

Indicador	Média			Desvio-Padrão		
	2007	2011	Δ (%)	2007	2011	Δ (%)
Custo Corrente/Aluno Equivalente (com HU)	12.719,53	16.330,84	**28,39**	5.996,87	6.051,81	**0,92**
Custo Corrente/Aluno Equivalente (sem HU)	11.335,80	13.031,59	**23,56**	4.473,50	4.834,82	**8,08**
Aluno Tempo Integral/Professor	11,98	11,46	**-4,34**	2,76	2,45	**-11,23**
Aluno Tempo Integral/Funcionário (com HU)	5,98	6,02	**0,67**	1,71	1,18	**-30,99**
Aluno Tempo Integral/Funcionário (sem HU)	8,91	8,34	**-6,40**	3,58	2,69	**-24,86**
Funcionário/Professor (com HU)	2,46	2,15	**-12,60**	1,39	0,58	**-58,27**
Funcionário/Professor (sem HU)	1,46	1,51	**3,42**	0,59	0,42	**-28,81**
Grau de Participação Estudantil	0,82	0,70	**-14,63**	0,17	0,13	**-23,53**
Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação	0,11	0,13	**18,18**	0,09	0,06	**-33,33**
Conceito Capes	3,81	3,76	**-1,31**	0,57	0,65	**14,04**
Índice de Qualificação do Corpo Docente	3,81	4,05	**6,30**	0,53	0,42	**-20,75**
Taxa de Sucesso na Graduação	0,66	0,57	**-13,64**	0,16	0,15	**-6,25**

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC).

Nota: A partir do exercício de 2005, os indicadores I - Custo Corrente/Aluno Equivalente, III - Aluno Tempo Integral/Funcionário e IV - Funcionário/Professor das universidades que possuem hospitais universitários (HU) passaram a ser calculados de duas maneiras, uma incluindo e outra excluindo esses hospitais.

As medidas de dispersão (desvio-padrão) dos indicadores revelam que a maioria dos indicadores aponta para uma diminuição da heterogeneidade entre as instituições no período avaliado, notadamente no que concerne à quantidade de funcionários por professores, e ao grau de envolvimento com a pós-graduação. Além disso, houve também diminuição da heterogeneidade em relação à quantidade de alunos em tempo integral por funcionários, além do grau de participação estudantil.

Não obstante, a heterogeneidade entre as instituições ainda é grande. Na tabela abaixo consta a distribuição dos indicadores por região. Considerando especificamente os 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, ainda se percebe significativa disparidade na situação do ensino superior entre as diferentes regiões do País, como já observado no exercício de 2010.

Média dos Indicadores das IFES por Região do País – 2007 a 2011

Indc	Sudeste		Sul		Nordeste		Centro-Oeste		Norte		Média Nacional	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
VI	0,14	0,14	0,15	0,18	0,09	0,10	0,09	0,11	0,05	0,08	0,11	0,13
VII	3,97	3,97	4,17	4,08	3,71	3,71	3,60	3,87	3,28	2,97	3,81	3,76
VIII	4,15	4,32	3,91	4,21	3,67	3,87	3,68	4,18	3,23	3,48	3,81	4,05
IX	0,71	0,62	0,67	0,63	0,60	0,51	0,68	0,57	0,59	0,48	0,66	0,57

Fonte: Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC).

Constata-se, com base nos dados, que todas as médias dos referidos indicadores das regiões Sul e Sudeste mantêm-se acima da média nacional. De outro lado, as demais regiões apresentam a maioria de seus indicadores com valores abaixo da média. A situação evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes na promoção da equidade regional relativa ao ensino superior, com vistas a minimizar as desigualdades refletidas nas discrepâncias dos indicadores.

A tabela revela, ainda, que, embora tenha ocorrido elevação da média de três dos quatro supracitados indicadores calculados em 2011, em comparação com 2007, a região Norte continua apresentando índices menores do que as demais.

4.3.6 Função Cultura

Na área cultural, o Governo Federal atua principalmente na identificação, preservação e restauração do patrimônio histórico e cultural, no fomento a projetos artísticos e culturais em diversos segmentos, na instalação e modernização de bibliotecas, na difusão cultural e na fiscalização e regulação do mercado.

No âmbito do PPA 2008-2011, são identificados dois objetivos correlacionados à função Cultura: “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia; e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos” e “Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade”. Dentro desses objetivos, situam-se objetivos setoriais mais diretamente relacionados com a função Cultura, que são: “Aperfeiçoar e consolidar a política pública de cultura”, “Identificar, preservar e valorizar os patrimônios culturais brasileiros, assegurando sua integridade, permanência, sustentabilidade e diversidade”, “Estimular a produção, a difusão e o acesso da população aos bens e

serviços de natureza cultural" e, por fim, "Valorizar a reflexão, o debate cultural e a promoção da língua portuguesa, estimulando o hábito da leitura e a difusão do livro".

Recursos alocados na função: evolução da execução orçamentária e dos gastos tributários

A atuação estatal no setor cultural é financiada tanto por meio de recursos orçamentários quanto de renúncia fiscal. O quadro a seguir apresenta o volume de recursos orçamentários liquidados nos últimos cinco anos na função Cultura, incluindo os restos a pagar não processados e os valores estimados relacionados à renúncia fiscal (gasto tributário).

Execução nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e do Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Cultura		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	443	0,02	548	0,02	698	0,02	876	0,02	647	0,02	3.212	0,02
	RPNP[3]	124	0,00	239	0,01	285	0,01	295	0,01	288	0,01	1.230	0,01
Gasto Tributário[4]		1.225	0,05	1.089	0,04	1.442	0,04	1.617	0,04	1.762	0,04	7.137	0,04
Total		**1.792**	**0,07**	**1.876**	**0,06**	**2.425**	**0,07**	**2.788**	**0,07**	**2.697**	**0,07**	**11.578**	**0,07**

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

£ Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Há seis gastos tributários relacionados à função Cultura: (1) Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); (2) Atividade Audiovisual; (3) Programa Cinema Perto de Você; (4) Evento Esportivo, Cultural e Científico; (5) Entidades sem Fins Lucrativos da área Cultural e (6) Indústria Cinematográfica e Radiodifusão – Importações. Os dois primeiros estão sob gestão do Ministério da Cultura (MinC) e da Agência Nacional do Cinema (Ancine), autarquia vinculada ao MinC, e se baseiam nas leis de incentivo à cultura (Lei 8.313/1991, Lei 8.685/1993 e Medida Provisória 2.228-1/2001). O Programa Cinema Perto de Você, por sua vez, foi criado recentemente pela Lei 12.599/2012 e sua gestão foi atribuída à Ancine.

Em 2011, os gastos tributários relativos ao Pronac e à Atividade Audiovisual corresponderam ao montante de R$ 1,6 bilhão, ou seja, 91,2% do total. As demais modalidades de renúncia fiscal se referem a isenções de impostos e contribuições (IR, II, IPI, PIS/Pasep, Cofins, CSLL e Cide) para instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico, para importação de equipamentos e produtos para a indústria cinematográfica e radiodifusão, e para objetos comemorativos recebidos em evento esportivo, cultural e científico realizado no exterior.

Observa-se que, apesar do crescimento nominal tanto dos gastos tributários quanto do orçamento, o respectivo percentual com relação ao PIB de cada exercício se manteve praticamente constante no período de 2007 a 2011, em torno de 0,07%.

Cabe destacar que, em 2011, o valor total dos gastos tributários atingiu o montante de R$ 1,7 bilhão, representando cerca de 2/3 dos recursos investidos em Cultura, o que demonstra a sua relevância como mecanismo de financiamento das políticas públicas dessa função. Ressalte-se que, enquanto o governo detém controle completo sobre a alocação das dotações orçamentárias, no que se refere aos gastos tributários, essa decisão compete mais efetivamente aos produtores culturais.

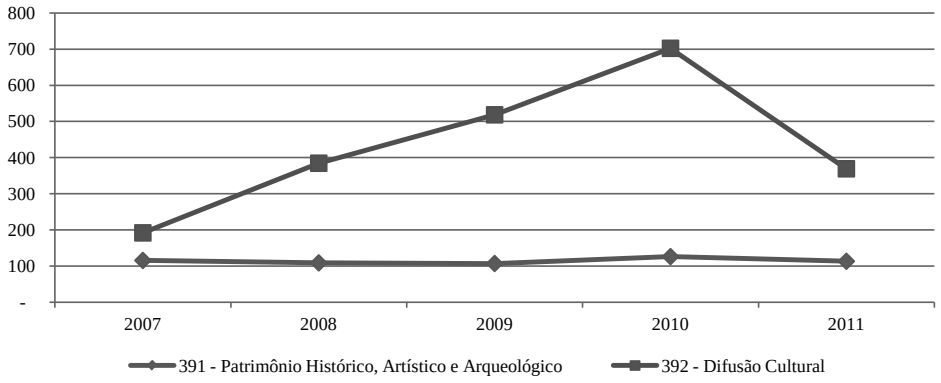
Outrossim, enquanto uma parte significativa das despesas orçamentárias na função Cultura destina-se à manutenção da estrutura administrativa dos respectivos órgãos e entidades, praticamente a totalidade dos gastos tributários são despendidos na área finalística.

Em 2011, as subfunções típicas da Cultura – "Difusão Cultural" e "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico" – foram responsáveis, respectivamente, por 25,9% e 11,2% dos valores liquidados na função. Com relação às outras subfunções, destacou-se a "Administração Geral", com R$ 489,6 milhões, o que corresponde a 52,4% da despesa liquidada. Ou seja, um pouco mais da metade dos recursos alocados diretamente pelo governo na área foi destinado à manutenção da respectiva estrutura administrativa.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da despesa liquidada nas duas subfunções de Cultura nos últimos cinco anos. Ressaltam-se do gráfico os significativos aumentos ocorridos na subfunção "Difusão Cultural" a partir de 2007 e a queda brusca ocorrida entre 2010 e 2011. O MinC explicou que esse declínio decorreu em razão dos esforços do Ministério para honrar compromissos assumidos pela gestão anterior e de uma reorganização dos processos internos com o fim de melhorar a eficiência na execução dos recursos. Na subfunção "Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico", por sua vez, observou-se uma execução orçamentária quase constante, com exceção do exercício de 2010, no qual essa despesa cresceu cerca de 18% com relação ao ano anterior. Porém, em 2011, a despesa liquidada nessa subfunção diminuiu em 10% quando comparada com os valores de 2010.

Valores liquidados nas subfunções típicas – 2007 a 2011

R$ milhões



Fonte: Siafi

A próxima tabela apresenta o detalhamento da execução orçamentária da função Cultura em 2011. Observa-se que 76% da dotação atualizada foram empenhados, porém apenas 35% foram liquidados. Destaca-se, ainda, o volume significativo de recursos inscritos em restos a pagar não processados, representando cerca de 41% da dotação atualizada.

Execução orçamentária – 2011

R$ milhões

Cultura	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	1.866	1.414	76%	647	35%	641	34%	767	41%

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Segundo o MinC, os percentuais de liquidação e pagamento são baixos devido à natureza dos serviços contratados e ao tempo necessário para execução dos projetos, em alguns dos programas, extrapolando o ano fiscal.

Desempenho dos principais programas orçamentários

A execução orçamentária dos programas finalísticos de maior materialidade gerenciados pelo Ministério da Cultura e entidades vinculadas está detalhada na tabela a seguir.

Execução orçamentária dos programas de maior materialidade – 2011

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Cultura	Demais	
0169	Brasil, Som e Imagem	161	-	161
1142	Engenho das Artes	101	1	102
1141	Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania	52	-	52
Total		**314**	**1**	**315**

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

A despesa liquidada no programa "Brasil, Som e Imagem", que é de expressiva materialidade, foi de R$ 161 milhões. O indicador desse programa é a participação da produção nacional no mercado cinematográfico do Brasil. Em 2011, esse indicador superou o desempenho do ano anterior (11,2%), alcançando o índice de 13%.

O programa "Engenho das Artes" visa ampliar o acesso da população brasileira aos benefícios das artes e da cultura, principalmente nas áreas de música, artes cênicas, artes visuais e circo. Segundo o MinC, esse programa apoiou, em 2011, a realização de 221 espetáculos por região e alcançou o número médio de 3.235 expectadores nos espetáculos promovidos pela Funarte.

Por fim, o programa "Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania" tem por principal ação a implantação e manutenção dos Pontos de Cultura. Por meio desse mecanismo, o MinC repassa recursos do orçamento para projetos culturais desenvolvidos por entidades culturais da sociedade civil em comunidades carentes, com o objetivo de ampliar o acesso à cultura. Assim, até 2011, o programa já apoiou o funcionamento de 3.361 Pontos de Cultura, espalhados por todo o território nacional, conforme informações fornecidas pelo MinC.

Avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à Cultura

Como afirmado anteriormente, no que tange aos gastos tributários geridos pelo MinC, há três normas legais utilizadas: a Lei Rouanet (Lei 8.313/1991), a Lei do Audiovisual (Lei 8.685/1993) e a Medida Provisória 2.228-1/2001. O § 3º do art 20 da Lei Rouanet atribuiu ao Tribunal de Contas da União a análise, no âmbito do Relatório das Contas de Governo, das ações de financiamento da cultura com recursos provenientes de renúncias de receita.

O MinC gerencia os projetos culturais aprovados com base nos incentivos previstos na Lei Rouanet, enquanto a Ancine gerencia os projetos relacionados à Lei do Audiovisual e à MP 2.228-1/2001 e também aqueles que utilizam recursos captados na forma prevista nestas leis em conjunto com a Lei Rouanet.

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 lei possibilita ao contribuinte, pessoa física e pessoa jurídica, o abatimento integral no imposto de renda do incentivo realizado em segmentos culturais determinados. Para outros segmentos, o art 26 autoriza apenas o abatimento parcial, sendo que, no caso das pessoas jurídicas (IRPJ), pode ser abatido 30% do patrocínio ou 40% da doação realizada, e para pessoas físicas esses percentuais são duplicados. 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 restrição em relação aos segmentos culturais beneficiados., bastando que os respectivos projetos tenham sido previamente aprovados pelo Ministério.

A Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) criou o mecanismo de incentivo fiscal específico para a área do audiovisual. Entretanto, conforme o §5º de seu art 4º, não há óbice à utilização dos benefícios 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.

Outro gasto tributário no setor foi criado por meio da Medida Provisória 2.228-1/2001, que 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 das quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas.

Os projetos culturais que buscam apoio por meio das leis de incentivo seguem uma sistemática própria, que pode ser resumida da seguinte forma: os produtores culturais apresentam seus projetos no MinC ou na Ancine para análise e aprovação; caso sejam aprovados, os produtores têm autorização para coletar recursos de patrocínio ou doação da iniciativa privada, ao que se denomina “captação”. Tais recursos podem ser deduzidos do imposto de renda dos patrocinadores, no limite estabelecido pela legislação.

No entanto, nem todo o valor captado pelos projetos culturais converte-se necessariamente em renúncia fiscal, pois pode se verificar, quando da análise da declaração de imposto de renda, que o valor da doação ou patrocínio ultrapassou os limites de dedução. Assim, a captação equivale a uma renúncia potencial. A renúncia se torna efetiva quando a Receita Federal aprova as deduções, conforme os limites legais.

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 2010 estarão disponíveis somente em 2012). Dessa forma, os valores dos gastos tributários, divulgados pela Receita Federal no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), podem diferir dos valores da captação de recursos obtidos pelos produtores culturais.

Além disso, o MinC registra em seu sistema de informação a captação dos recursos à medida que os produtores culturais apresentam os devidos recibos (Comunicado de Mecenato), o que pode ultrapassar o ano fiscal. Assim, os valores totais da captação por exercício não são fechados em 31 de dezembro, fazendo com que ocorra uma diferença entre estes valores e os gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Nesse contexto, em 2011, a captação total de recursos com base nas leis de incentivo (posição de 31/12/2011) foi de R$ 1,02 bilhão, sendo que 87% desse valor referem-se à benefícios concedidos com base na Lei Rouanet, 11%, na Lei do Audiovisual e os 2% restantes, na MP 2.228-1/2001.

Captação de recursos por segmento cultural – Lei 8.313/1991 – Lei Rouanet

A alocação dos recursos captados com base no art 18 da Lei Rouanet (abatimento integral), por segmento cultural, pode ser visualizada na tabela a seguir. Na categoria "Outras" foram agrupados os segmentos cuja participação no total não era significativa.

Recursos renunciados por segmento cultural – art 18 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias Segmento cultural (§ 3º do art 18 da Lei 8.313/1991)	2010		2011	
	Captação	%*	Captação	%*
Teatro	119.354,15	18,0%	129.202,86	16,7%
Artes Integradas	112.089,43	16,9%	114.525,53	14,8%
Música Erudita	68.791,51	10,4%	83.158,91	10,7%
Música Instrumental	53.202,86	8,0%	62.805,12	8,1%
Plásticas	30.464,93	4,6%	59.877,61	7,7%
Arquitetônico	58.917,00	8,9%	49.107,43	6,3%
Difusão	37.759,96	5,7%	46.034,80	5,9%
Dança	29.727,75	4,5%	40.111,21	5,2%
Edição de Livros	39.598,53	6,0%	39.724,29	5,1%
Museu	10.164,22	1,5%	36.912,30	4,8%
Produção de obras cinematográficas e videofonográficas e preservação e difusão do acervo audiovisual	33.503,64	5,1%	26.477,72	3,4%
Outras (35 categorias)	68.462,45	10,3%	86.571,81	11,2%
Total	**662.036,43**	**100%**	**774.509,59**	**100%**

Fonte: MinC.

* Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

Obs.: Em 'Outras' estão incluídas 35 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 4% do total da captação nos dois exercícios (2010 e 2011).

O art 18 da Lei 8.313/1991 estabelece oito categorias de segmentos culturais que devem ser contempladas pelos projetos que visem obter o benefício fiscal com base nesse artigo, ou seja, abatimento integral do incentivo no imposto de renda. São eles: 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 segmentos culturais, conforme demonstrado na tabela anterior.

Essa questão foi objeto de recomendação do TCU ao Ministério da Cultura no Relatório das Contas de Governo de 2006, 2008 e 2009. Neste último, foi expedida orientação para que: "estabeleça em ato normativo o detalhamento dos segmentos culturais contemplados no art 18 da Lei 8.313/1991, para fins de enquadramento dos projetos culturais".

No mesmo sentido, por meio do Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, que examinou auditoria nas renúncias fiscais da área cultural, o Tribunal determinou ao MinC que disciplinasse, em ato normativo próprio, o detalhamento dos segmentos culturais que podem ser atendidos por meio da renúncia de

receita criada pelo art 18 da Lei 8.313/1991, mantendo a necessária correlação com a listagem exaustiva de áreas ou segmentos contemplados no § 3º do referido artigo.

Em cumprimento a essa determinação, o MinC publicou a Portaria 116/2011/MinC, de 29/11/2011, especificando os segmentos culturais que podem ser beneficiados. Entretanto, como o referido ato normativo foi publicado ao final de 2011, os dados relativos a esse exercício ainda não estão no padrão da Portaria. Espera-se que, em 2012, o Ministério siga a listagem definida na referida norma para fins de enquadramento dos novos projetos culturais.

Em 2011, o total captado com base no art 18 da Lei 8.313/1991, beneficiado pela renúncia integral, cresceu 17% com relação ao ano anterior, alcançando R$ 774 milhões, o que representou 87,5% dos recursos totais provenientes da Lei Rouanet (R$ 885 milhões). Os segmentos de maior participação foram: "Teatro, "Artes Integradas" e "Música Erudita", que captaram, respectivamente, R$ 129 milhões, R$ 114 milhões e R$ 83 milhões, valores que, somados, correspondem a 42,2% da captação total.

A renúncia fiscal com fundamento no art 26 da Lei 8.313/1991 (renúncia parcial) alcançou em 2011 o montante de R$ 111 milhões, o que representou um decréscimo de 3,8% em relação ao exercício anterior. Os principais segmentos culturais beneficiados em 2011, foram "Música Popular" e "Equipamentos culturais multifuncionais", que obtiveram juntos 64,2% dos recursos totais. Os demais valores relacionados a esse artigo da lei estão detalhados na tabela a seguir.

Recursos renunciados por segmento cultural – art 26 da Lei Rouanet

R$ milhares

Principais categorias Segmento cultural (art 26 da Lei 8.313/1991)	2010		2011	
	Captação	%*	Captação	%*
Música Popular	40.158,62	34,8%	41.009,15	36,9%
Equipamentos culturais multifuncionais	27.341,95	23,7%	30.327,76	27,3%
Artes Integradas	14.266,20	12,4%	8.192,62	7,4%
Arquitetônico	4.378,85	3,8%	6.488,35	5,8%
Museu	8.570,37	7,4%	3.583,59	3,2%
Outras (29 categorias)	20.740,06	18,0%	21.455,07	19,3%
Total	**115.456,04**	**100,0%**	**111.056,54**	**100,0%**

Fonte: MinC.

* Percentual com relação ao total (captação do segmento dividido pelo total da captação).

Obs.: Em 'Outras' estão incluídas 29 categorias, que, individualmente, apresentaram valores captados inferiores a 5% do total da captação nos dois exercícios (2010 e 2011).

Além disso, as empresas estatais federais foram responsáveis por 24% do total de recursos captados com renúncia fiscal para o setor cultural em 2011. Em 2010, essa participação situou-se em torno de 21%. A magnitude desses valores revela a importância da atuação do setor público na área cultural, tanto por meio da concessão de incentivos fiscais quanto pelo patrocínio direto de projetos específicos.

A tabela a seguir apresenta os principais patrocinadores de projetos culturais apoiados pelas leis de incentivo à Cultura em 2011. Observa-se que cerca de 21,3% dos recursos captados por esses projetos foram aportados por três entidades da administração pública indireta, sendo duas sociedades de economia mista (Petrobras e Banco do Brasil) e uma empresa pública (BNDES). Apenas a Petrobras foi responsável por 13,5% da captação.

Principais investidores – 2011

R$ milhares

Patrocinador	Valor captado	%
Petrobras	138.029	13,5%
Vale	47.581	4,7%
Banco do Brasil	44.063	4,3%
BNDES	35.122	3,4%
Outros	753.913	74,0%
Total	**1.018.708**	**100%**

Fonte: MinC.

Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo

O inciso II do art 1º da Lei 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". Desta 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 Constituição.

No entanto, verifica-se, ao longo dos anos, uma alta concentração dos recursos aplicados na região Sudeste. Em 2011, os produtores culturais residentes nessa região captaram cerca de 78% dos recursos totais relativos à Lei Rouanet e 95% dos valores referentes à Lei do Audiovisual.

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2008, o Tribunal recomendou ao MinC que adotasse providências para efetuar o registro, no sistema SalicWeb, da localidade de execução dos projetos culturais incentivados, pois o MinC possuía apenas o controle da localidade de residência dos patrocinadores e dos produtores culturais.

Ademais, em auditoria que resultou no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, observou-se que esse registro ainda não estava sendo feito. Assim, foi determinado ao MinC que disciplinasse em ato normativo: "a metodologia de acompanhamento da execução e avaliação físico-financeira dos projetos culturais incentivados, em cumprimento ao disposto no art 20 da Lei nº 8.313, de 1991, a qual deve incluir o registro da localidade de efetiva execução dos projetos e permitir a verificação da sua efetividade e da vedação constante do *caput* do art 27 da citada Lei".

O MinC informou no Ofício 376/2011-AECI/GM/MinC, de 27/12/2011, que o registro da localidade de efetiva execução dos projetos constará dos novos módulos de avaliação e fiscalização do sistema Salic, cuja previsão para implantação era janeiro de 2012. Quando do monitoramento do acórdão em tela, previsto para o segundo semestre de 2012, o cumprimento dessa determinação será verificado pelo TCU.

Prestação de Contas e Tomadas de Contas Especiais

O produtor cultural deve prestar contas dos gastos realizados com recursos captados ao amparo da Lei Rouanet, da Lei do Audiovisual e da Medida Provisória 2.228-1/2001. A tabela seguinte apresenta informações sobre a quantidade de projetos culturais concluídos, o montante de recursos captados e a situação das respectivas prestações de contas (PCs).

Prestação de Contas dos Recursos Renunciados

R$ milhares

Situação	Acumulado até 31/12/2010		Acumulado até 31/12/2011	
	Quant.	Valor Captado	Quant.	Valor Captado
PCs não apresentadas	543	137.839,84	652	174.980,15
PCs aguardando análise	7.707	3.742.587,38	8.376	4.280.893,97
PCs em análise	1.963	1.330.357,57	2.223	1.453.513,94
PCs não aprovadas	19	14.590,38	15	5.583,87
PCs aprovadas	3.646	1.090.238,76	3.927	1.174.857,47
Total	**13.878**	**6.315.613,93**	**15.193**	**7.089.829,41**

Fonte: MinC.

Verifica-se uma significativa quantidade de processos de prestação de contas em estoque no MinC aguardando análise (8.376) e em análise (2.223), totalizando 10.599 processos em 2011. Essa questão também foi tratada no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, motivando a expedição de determinação ao MinC e ao Ministério do Planejamento para que elaborassem plano de ação com vistas a reduzir o estoque de processos de prestação de contas sem análise conclusiva. Em atendimento, os referidos ministérios encaminharam ao Tribunal uma proposta de plano de ação, que está em análise pela unidade técnica.

Quanto às Tomadas de Contas Especiais, observa-se, na próxima tabela, uma diminuição significativa na quantidade de processos instaurados e uma ampliação do quantitativo em fase de instauração entre 2010 e 2011.

Tomadas de Contas Especiais

R$ milhares

Situação	Em 2010		Em 2011	
	Quant.	Valor do débito	Quant.	Valor do débito
Em fase de instauração	167	52.333,48	181	213.830,78
Instauradas	66	53.132,99	27	17.548,40
Concluídas	-	-	14	23.338,97
Total	**233**	**105.466,47**	**222**	**254.718,15**

Fonte: MinC

No âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2008, o Tribunal recomendou que Ministério da Cultura, em conjunto com o Ministério da Fazenda, promovesse estudos visando à contabilização no Siafi dos recursos provenientes da renúncia de receita decorrente do incentivo a projetos culturais.

Com relação ao assunto, o MinC informou que a STN elaborou uma minuta do plano de contas e dos eventos contábeis no ambiente de homologação do Siafi. No entanto, a liberação dessa rotina para a utilização pelo gestor depende do desenvolvimento de indicador contábil para tratar o detalhamento das contas, cuja data prevista para disponibilização era 15/4/2012. Em consulta ao Siafi, verifica-se que as contas e eventos contábeis foram criados (grupo de contas do Ativo Compensado 19996.56.00 – Captação de Recursos Incentivados e eventos 58.0.870 a 58.0.883). Todavia, ainda não houve registro de escrituração.

Outro instrumento previsto na Lei Rouanet para a promoção da cultura é o Fundo Nacional da Cultura (FNC), alimentado por diversas fontes de recursos, entre as quais a devolução de recursos de incentivos fiscais não utilizados, provenientes tanto da Lei Rouanet quanto da Lei Audiovisual. Em 2011, as despesas liquidadas no FNC totalizaram R$ 427,2 milhões, representando um aumento

significativo de cerca de 100% em relação a 2010. Desse montante, R$ 3,8 milhões se referem à devolução de recursos de incentivos fiscais não utilizados, conforme previsto no inciso VI do art 5º da Lei Rouanet.

Ações de Controle Externo

Em 2010, o TCU realizou auditoria de conformidade (TC 018.011/2010-1) para examinar a adequação da concessão da renúncia de receita prevista na Lei Rouanet, englobando as fases de aprovação dos projetos, acompanhamento de sua execução e apreciação das respectivas prestações de contas. Tal auditoria resultou em uma série de determinações e recomendações expressas no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário.

Os principais achados identificados por essa auditoria foram: deficiências no enquadramento dos projetos culturais nos segmentos estipulados no art 18 da Lei Rouanet e no controle da movimentação financeira dos referidos projetos; inobservância do princípio da não concentração dos recursos da renúncia por segmento e por beneficiário; ausência de acompanhamento e avaliação dos projetos durante sua execução; volume anual de aprovação de projetos incompatível com a capacidade de que o Ministério da Cultura dispõe para acompanhá-los e para analisar suas respectivas prestações de contas; e, por fim, elevado estoque de processos de prestações de contas sem análise conclusiva.

O monitoramento das determinações expedidas pelo Tribunal para correção dessas falhas está previsto para ocorrer no segundo semestre de 2012, quando os prazos fixados para implementação das mudanças já terão se encerrado.

4.3.7 Função Desporto e Lazer

O Ministério do Esporte (ME) tem sua atuação vinculada à consecução dos seguintes objetivos: promover a inclusão social e a redução das desigualdades; fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia; e fomentar a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.

Dentro desses objetivos governamentais, situam-se objetivos setoriais mais diretamente relacionados com a função, refletidos na democratização e universalização do acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões; implementação e desenvolvimento do sistema nacional de esporte e lazer; promoção do desenvolvimento humano e a inclusão social por meio do esporte e do lazer, em todas as dimensões, e fortalecimento do esporte de alto rendimento, elevando o nível esportivo do país.

As políticas públicas visam fomentar o esporte nacional em suas três dimensões, sendo elas: educacional, recreativo/lazer e esporte de alto rendimento. Além disso, ressalta-se a implementação de políticas no contexto da cadeia produtiva do esporte e das pesquisas científicas voltadas à área desportiva. Tais atividades representam um esforço de cooperação intra e intergovernamental – envolvendo as três esferas de governo e outras instituições federais –, além de obter na sociedade civil significativo apoio tanto em relação às parcerias na execução dos programas quanto no controle social da atuação governamental.

No decorrer de 2011, o Ministério do Esporte utilizou tanto recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) como das renúncias de receitas tributárias ou gastos tributários.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Desporto e Lazer	2007	2008	2009	2010	2011	Total

		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	756	0,03	204	0,01	154	0,00	257	0,01	313	0,01	1.684	0,01
	RPNP[3]	445	0,02	368	0,01	328	0,01	439	0,01	692	0,02	2.273	0,01
Gasto Tributário[4]		221	0,01	248	0,01	282	0,01	320	0,01	376	0,01	1.447	0,01
Total		**1.422**	**0,05**	**820**	**0,03**	**764**	**0,02**	**1.017**	**0,03**	**1.380**	**0,03**	**5.404**	**0,03**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB de cada exercício, conforme destacado no tópico 4.3.

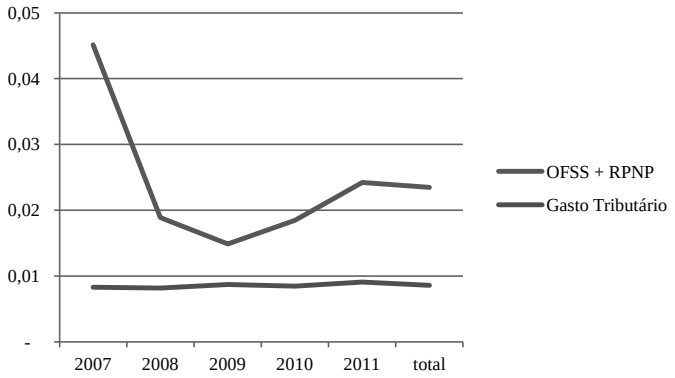
2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

No que se refere ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o valor liquidado no exercício foi incrementado em 44,4% relativamente ao ano de 2010, incluidos os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores. Essa elevação, no entanto, apenas compensou, em parte, a diminuição significativa da participação do orçamento como percentual do PIB ocorrida entre 2007 e 2009, como evidencia o gráfico seguinte.

Série histórica do percentual sobre o PIB dos valores liquidados (OFSS + RPNP) e do Gasto Tributário



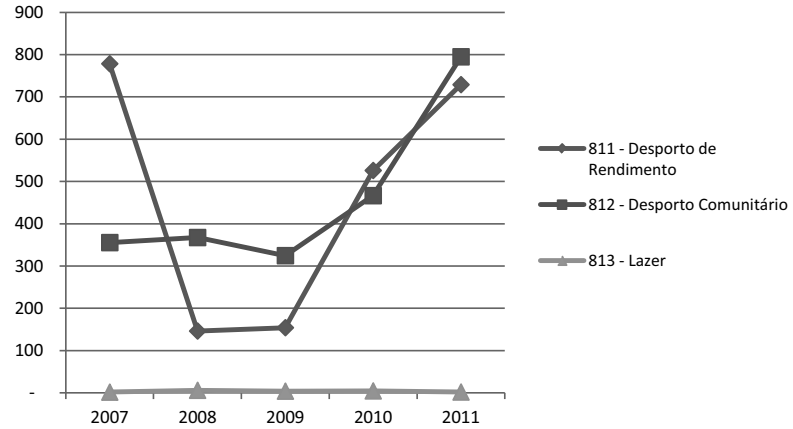
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

Observa-se que, em 2011, o gasto tributário foi incrementado em 17,5% em relação ao ano anterior, representando cerca de 27,2% dos valores totais investidos em Desporto e Lazer.

Verificou-se, também, que a Região Sudeste foi a mais contemplada por incentivos fiscais relativos ao desporto, recebendo 74,5% do valor total. Inversamente, a Região Norte participou com apenas 3,1% de todo o benefício tributário concedido ao setor no ano de 2011.

O gráfico a seguir apresenta os valores liquidados por subfunção no período de 2007 a 2011. Na subfunção "Desporto de Rendimento" estão alocados os gastos relacionados ao custeio da participação de equipes brasileiras em eventos nacionais e internacionais, bem como à realização de eventos para este segmento. Esses gastos tiveram um pico em 2007, ano de realização dos XV Jogos Pan-americanos – Rio 2007, seguido de uma queda brusca em 2008 e 2009, em decorrência da organização de eventos de menor expressão. Entretanto, a partir de 2010, verifica-se uma tendência de elevação dessas despesas, em virtude da implantação de infraestrutura (Cidades Esportivas), apoio a participação de equipes brasileiras em eventos esportivos e preparação para a realização dos eventos Copa Fifa 2014 e Jogos Olímpicos Rio 2016.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Na subfunção Desporto Comunitário estão alocadas despesas relativas à inclusão social pelo esporte, ao funcionamento de núcleos de esporte educacional e à implantação e modernização de instalações esportivas em comunidades em situação de vulnerabilidade social. Tais gastos cresceram cerca de 124% entre 2007 e 2011. Ressalta-se ainda que, em 2011, o montante alocado nessa subfunção superou os valores executados na subfunção Desporto de Rendimento. Por fim, a subfunção Lazer teve uma execução pouco significativa ao longo de todo o período.

Com relação ao orçamento de 2011, observou-se um percentual reduzido de execução nessa função, pois apenas 12% da dotação atualizada foram efetivamente liquidados. Ademais, cerca de 31% do orçamento aprovado foram inscritos em restos a pagar não processados.

O programa finalístico de maior execução orçamentária na função Desporto e Lazer é o Esporte e Lazer da Cidade (PELC), cujo montante liquidado em 2011 atingiu R$ 492 milhões. Esse programa tem como objetivo ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrando suas ações às demais políticas públicas.

O programa Segundo Tempo (PST) visa democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte, com o fim de promover o desenvolvimento integral da criança, adolescente e jovem, prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social. Atualmente, os núcleos de esporte educacional estão implantados em mais de 2 mil municípios, em todas as unidades da Federação. Além disso, em 2011, o Programa foi inserido em 4.947 escolas públicas de 789 municípios, alcançando cerca de um milhão de alunos da Educação Básica, por meio de parceria firmada com o Ministério da Educação. Nesse programa foram liquidados R$ 186 milhões em 2011.

O programa Brasil Campeão atua no segmento esportivo de alto rendimento, possibilitando ao atleta que se dedica ao esporte competitivo melhores condições para o acesso, desenvolvimento e conquista de resultados, de modo complementar às iniciativas de outras instituições que compõem o Sistema Nacional de Desporto. Em 2011, o programa deu ênfase à preparação de atletas e equipes para a participação brasileira nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e a inserção do Brasil entre as dez maiores potências olímpicas mundiais. Segundo o Ministério do Esporte, o governo está apoiando diretamente a preparação de cerca de 80% dos atletas e equipes brasileiras para os Jogos Rio 2016. Por

fim, ressalta-se que em 2011 foram liquidados R$ 244 milhões do orçamento desse programa dentro da função Desporto e Lazer.

Ações de controle externo

O Tribunal identificou em auditoria falhas no apoio ao esporte de alto rendimento, que comprometem o sucesso das ações, como precariedade das estruturas de treinamento, falhas nos programas de apoio financeiro e inexistência de um sistema nacional para descobrir talentos esportivos. A concessão de Bolsa-Atleta, que tem por objetivo auxiliar com uma quantia mensal o desenvolvimento de atletas que não possuem patrocínio, não alcança atletas de base, que são os mais necessitados de apoio financeiro. Outras ações importantes para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento no País apresentam financiamento descontínuo e baixa ou nenhuma execução. O TCU recomendou à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) a elaboração e a implementação de um plano nacional para universalizar a iniciação à prática esportiva e a ampliação da cobertura do Programa Bolsa-Atleta (Acórdão 357/2011-Plenário).

O Tribunal vem realizando fiscalizações com o intuito de verificar a regularidade das contratações promovidas pelo Ministério do Esporte para gerenciamento da Copa do Mundo de 2014, bem como avaliar a eficácia dos processos de planejamento, coordenação e monitoramento das ações para a Copa.

Assim, um dos trabalhos do Tribunal identificou falhas nas ações gerenciais do Ministério do Esporte para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, como a desatualização da matriz de responsabilidades, no que se refere a prazos e valores de diversas obras de mobilidade urbana, estádios, portos e aeroportos. O Tribunal determinou ao Ministério o encaminhamento de relação contendo a descrição das ações do segundo ciclo de planejamento do mundial, com a especificação das etapas, valores e responsáveis e os respectivos cronogramas das ações e, também, de relatório bimestral da implementação e execução físico-financeira das ações do primeiro, segundo e terceiro ciclos de planejamento (Acórdão 1.592/2011-Plenário).

Além disso, em monitoramento constatou-se que apenas metade das determinações feitas em 2010 para minimizar possíveis riscos para a execução da Copa do Mundo de 2014 foi cumprida. Foram avaliados os riscos a que o evento está sujeito nas áreas de construção e reforma dos estádios, infraestrutura aeroportuária e de mobilidade urbana, bem como na sistemática de gerenciamento dessas ações pelo Governo Federal. Verificou-se que 17 das 54 operações de mobilidade urbana ainda não possuem contratos de financiamento assinados e alguns empreendimentos não têm sequer projeto básico concluso. O TCU recomendou ao Ministério do Esporte que disponibilize em sua página na internet as atas das reuniões e as deliberações tomadas no âmbito das câmaras temáticas criadas dentro da estrutura de governança da Copa (Acórdão 2.000/2011-Plenário).

Ao analisar os orçamentos da reforma do estádio Mário Filho (Maracanã), o Tribunal reduziu em R$ 97 milhões o custo da obra, alterando a estimativa de custo total de R$ 956,8 milhões para R$ 859 milhões (Acórdão 2.333/2011-Plenário).

Auditoria realizada pelo Tribunal detectou também que investimentos relacionados a obras de acesso ao Estádio Octávio Mangabeira (Arena Fonte Nova), em Salvador, não estão inseridos na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014, tendo o TCU alertado o Ministério do Esporte quanto ao problema (Acórdão 1.794/2011-Plenário).

O Tribunal avaliou os riscos de atraso na conclusão das obras de mobilidade urbana, construção e reforma dos estádios e infraestrutura aeroportuária, consideradas imprescindíveis à realização da Copa do Mundo de 2014. Verificou-se que grande parte dos contratos para as obras de mobilidade urbana nem sequer foi assinada, assim como algumas obras aeroportuárias com previsão de término para o último trimestre de 2013 ainda não foram contratadas. Além disso, há investimentos no entorno

dos estádios, necessários à acessibilidade das arenas, que não foram incluídos na matriz de responsabilidades do evento. Destarte, o Tribunal determinou ao Ministério do Esporte que preste esclarecimentos quanto à desatualização dessa matriz, no que se refere aos prazos e valores das obras dos estádios que receberão os jogos (Acórdão 3.134/2011-Plenário).

4.3.8 Função Segurança Pública

A segurança pública é dever do Estado, de acordo com o art 144 da Constituição Federal, sendo exercida e organizada pelas polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Para o quadriênio 2008-2011, a alocação de recursos para a função Segurança Pública no Plano Plurianual (PPA) foi da ordem de R$ 23,92 bilhões, incrementada por créditos adicionais que resultaram no montante de R$ 43,70 bilhões em valores absolutos. Destes, foi liquidada a importância de R$ 31,16 bilhões, equivalente a 71,30% do total aprovado, que, adicionada aos valores inscritos em restos a pagar liquidados (R$ 3,76 bilhões), aproximou-se de 80% da despesa destinada à função em 2011.

A tabela a seguir indica a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados no âmbito do OFSS (do próprio exercício e dos restos a pagar não processados), em valores absolutos e em percentuais do PIB, relativos à função Segurança Pública.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Segurança Pública		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	4.616	0,17	5.523	0,18	6.543	0,20	8.011	0,21	6.470	0,16	31.163	0,18
	RPNP[3]	501	0,02	451	0,01	726	0,02	1.032	0,03	1.052	0,03	3.762	0,02
Total		**5.117**	**0,19**	**5.974**	**0,20**	**7.268**	**0,22**	**9.043**	**0,24**	**7.522**	**0,18**	**34.925**	**0,21**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

1 Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

2 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

3 Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

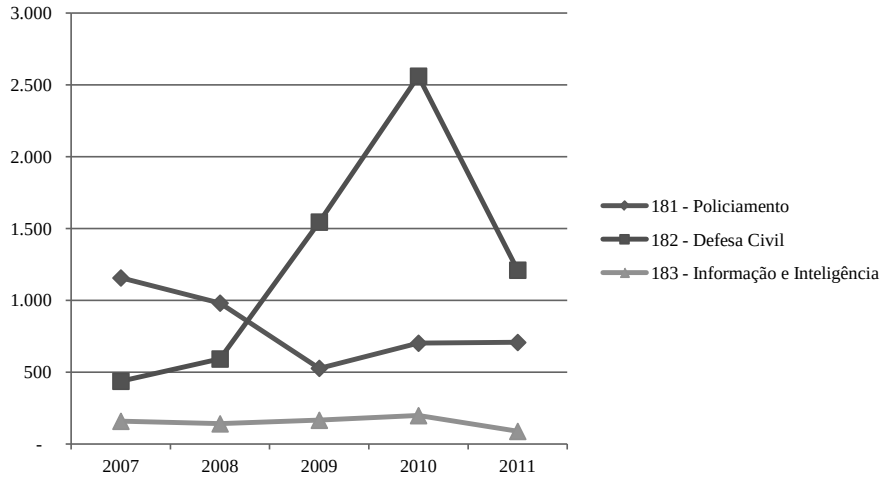
Em 2011, diferentemente dos exercícios anteriores, verifica-se queda no montante aprovado para o orçamento e consequentemente na cadeia de aplicação dos recursos destinados à função, exceto nas subfunções Administração Geral, Comunicação Social, Policiamento, Cooperação Internacional e Educação Infantil, que receberam pequenos incrementos orçamentários. Entre 2007 e 2010, a dotação orçamentária da função Segurança Pública saltou de R$ 5,97 bilhões para R$ 10,81 bilhões; já no último ano, o orçamento aprovado, em valores absolutos, ficou em R$ 10,22 bilhões, 5,46% menor que em 2010.

Além disso, constata-se que, da liquidação dos recursos destinados à manutenção da função durante o quadriênio, 64,75% (R$ 19,99 bilhões) foram destinados à subfunção Administração Geral. Por outro lado, os valores liquidados referentes às três subfunções finalísticas – Defesa Civil, Informação e Inteligência e Policiamento – chegaram à casa de R$ 7,70 bilhões, equivalentes a 24,79% do montante liquidado. No final do exercício, esses valores foram adicionados aos restos a pagar liquidados nas subfunções assinaladas, passando de R$ 19,99 bilhões para R$ 20,35 bilhões e de R$ 7,70 bilhões para R$ 10,45 bilhões.

No gráfico a seguir, são apresentadas as despesas liquidadas nas principais subfunções típicas da função Segurança Pública.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi

Entre as três subfunções típicas da função Segurança Pública, em 2011, apenas Policiamento teve valores liquidados a maior do que em 2010, da ordem de 2,79% (de R$ 458,48 para R$ 471,27 milhões). Os gastos efetuados nessa subfunção compreenderam, principalmente, as ações de responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Departamento de Polícia Federal (DPF) e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF). Tais ações envolveram prevenção à violência e à criminalidade em territórios conflagrados, apoio a entes da Federação, combate às drogas e a delitos contra o meio ambiente.

No exercício de 2011, a Polícia Rodoviária Federal, de acordo com indicadores de resultados constantes do PPA 2008-2011, conseguiu diminuir a taxa de mortalidade, nas rodovias federais, de 1,39 morto por 10.000 veículos da frota nacional, em 2010, para 1,27, em 2011, superando a meta prevista, de 1,35. No entanto, o indicador que mede a variação de acidentes alcançou, no mesmo período, 90% da meta prevista. Foi reduzida a 28,48, mas não atingiu a taxa da meta programada, que era de 25,5 por 10.000 veículos.

A Defesa Civil teve redução expressiva na alocação de recursos, se comparados os exercícios 2010 e 2011. Contudo, os dados acerca das despesas liquidadas na subfunção mostram que a variação negativa nos valores liquidados em 2011 deve-se, em parte, ao fato de os recursos terem sido destacados para outros órgãos, o que acarretou defasagem com relação à informação da execução.

Ressalte-se que, embora tenha havido atraso na coleta de elementos, dos diversos órgãos envolvidos, sobre a execução orçamentária referente a essa subfunção, a redução drástica do montante de despesas no setor preocupa, pois pode refletir falta de interesse do Poder Público em investir sistematicamente em ações educativas e preventivas relacionadas a desastres naturais, em vez de agir para remediar evento já ocorrido.

A respeito do tema, merece ainda ser destacada a realização de monitoramento, pelo TCU, em que se detectaram falhas no acompanhamento de recursos transferidos pelo Ministério da Integração Nacional a estados e municípios para programas de prevenção a desastres. O monitoramento foi realizado em complemento a auditoria realizada em 2010. Na época, o Senado Federal solicitou que se avaliassem os principais fatores que dificultavam a atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) nas ações de prevenção e resposta aos desastres.

Já a auditoria mais recente foi realizada a pedido do Ministério da Integração Nacional em razão do desastre climático ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro, no primeiro mês de 2011, com objetivo de avaliar não só as ações de Defesa Civil, mas também as mudanças ocorridas na legislação sobre a transferência de recursos federais. Constatou-se que alterações na legislação que rege a transferência de recursos tornaram o mecanismo de repasse mais flexível e rápido. Nesse sentido, foi realçada a necessidade de fiscalização efetiva, por parte do ministério, para assegurar a correta aplicação dos valores da União, pois a ausência de acompanhamento eficaz torna vulnerável a transferência de recursos nos programas contra desastres e a falta de normatização gera subjetividade na classificação das ações da Defesa Civil. Da auditoria resultou o Acórdão 1.781/2011-TCU-Plenário.

Por sua vez, a atuação na subfunção Informação e Inteligência, que tem como finalidade obter informação e contrainformação, teve como foco a efetividade da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla), foro nacional composto por mais de 60 órgãos dos três poderes e do Ministério Público, pertencentes às esferas federal, estadual e municipal, além de instituições privadas.

4.3.9 Função Defesa Nacional

À União compete assegurar a defesa nacional (CF/88, art 21, III), que é executada pelo Ministério da Defesa (MD) e pelos Comandos Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, que preparam e implementam a Política de Defesa Nacional.

O principal objetivo da atuação governamental na área de defesa é estabelecer o preparo e a capacitação do País para garantir a soberania, a integridade e o patrimônio nacional (Política de Defesa Nacional, Decreto 5484/2005). Com a edição do Decreto 6703/2008, foi instituída a Estratégia Nacional de Defesa (END), cujos objetivos desdobram-se em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, restruturação da indústria brasileira de material de defesa e implementação de uma política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

Em 2011, deu-se continuidade à implantação das ações decorrentes da END, com destaque para a publicação da Medida Provisória 455/2011, atualmente em tramitação no Congresso Nacional para conversão em Lei, que estabelece as normas específicas de contratações de interesse da Defesa, além de dispor sobre regime especial tributário e de financiamentos da Base Industrial de Defesa, ou seja, das empresas envolvidas na cadeia produtiva dos produtos estratégicos de defesa.

Análise do gasto

No período 2007 a 2011, conforme mostrado a seguir, o gasto com defesa ampliou-se em valores nominais de R$ 18,5 bilhões para R$ 31,8 bilhões. A proporção do gasto em relação ao Produto Interno Bruto cresceu 10%, passando de 0,70% para 0,77% do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) – 2007 a 2011

R$ milhões

Defesa Nacional		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	17.502	0,66	20.187	0,67	23.263	0,72	28.081	0,74	27.940	0,67	116.973	0,69
	RPNP[3]	1.010	0,04	1.979	0,07	1.953	0,06	2.700	0,07	3.835	0,09	11.476	0,07
OI[4]		-	-	-	-	8	0,00	7	0,00	-	-	16	0,00
Total		**18.513**	**0,70**	**22.165**	**0,73**	**25.224**	**0,78**	**30.788**	**0,82**	**31.775**	**0,77**	**128.465**	**0,76**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

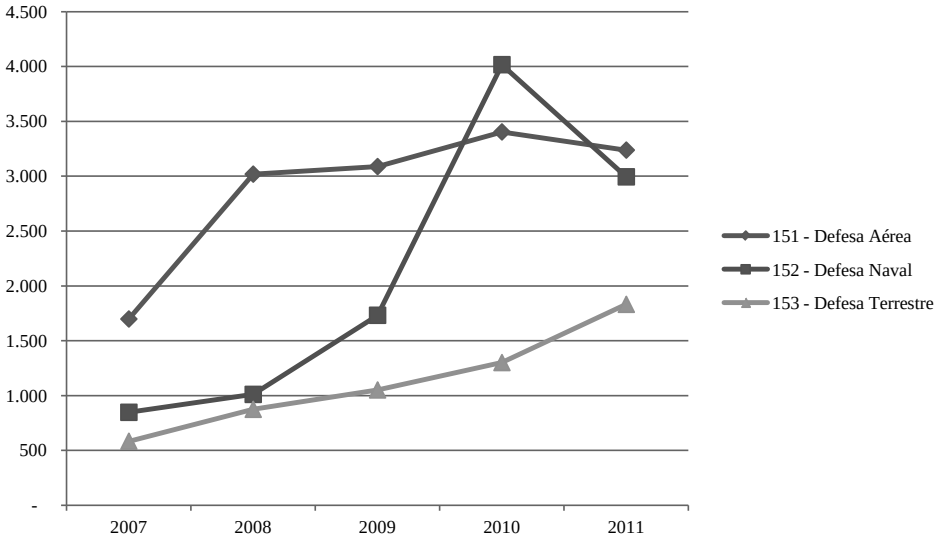
O incremento foi resultado não só da ampliação de despesas liquidadas com pessoal e encargos sociais, que passaram de R$ 11,3 bilhões em 2007 para R$ 17,5 bilhões em 2011, com crescimento de 55%, mas, também, da despesa com investimento, que cresceu quase três vezes no período, de R$ 1,4 bilhão em 2007 para R$ 3,8 bilhões em 2011, valor que inclui os restos a pagar não processados de R$ 2,4 bilhões. O investimento respondeu, em parte, à necessidade de recompor o acervo bélico nacional excessivamente deteriorado.

Na comparação com 2010, os valores liquidados na função Defesa mantiveram-se no mesmo patamar, com ampliação de 3%. Embora os valores liquidados relativos ao grupo de despesa investimentos tenham se reduzido, tal rubrica permaneceu expressiva. Contribuíram para estes gastos os esforços da Marinha para a construção de quatro submarinos convencionais S-BR (ação 123I), cuja despesa liquidada em 2011 foi de R$ 859 milhões; a implantação de estaleiro e base naval de submarinos (ação 123G), cujos valores liquidados foram de R$ 832 milhões; a participação brasileira em missões de paz (ação 2C06), cujas quantias liquidadas alcançaram R$ 348 milhões; além do desenvolvimento do cargueiro tático militar de 10 a 20 toneladas (projeto KC-X – ação 123B), no total de R$ 243 milhões liquidados; aliada ao projeto de construção do submarino de propulsão nuclear (ação 123H), que liquidou despesas no valor R$ 296 milhões em 2011; e da construção do protótipo de reator nuclear, no montante de R$ 218 milhões (ação 1421).

Entre as subfunções típicas, a Defesa Aérea apresentou-se superior às demais nos últimos anos, em razão, principalmente, do desenvolvimento das ações destinadas à aquisição e modernização de aeronaves e à logística de aviação. Apenas em 2010, em decorrência do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), as despesas correspondentes à subfunção Defesa Naval ultrapassaram os gastos com a Defesa Aérea.

Observou-se que 60,4% da despesa liquidada na função Defesa Nacional foram realizados na subfunção “Administração Geral”, com cerca de R$ 19 bilhões, em 2011. Os recursos liquidados nas subfunções consideradas típicas alcançaram 25% (R$ 8 bilhões).

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, em R$ milhões, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A tabela a seguir evidencia que 95% do orçamento relativo à Defesa Nacional foram empenhados, 82% liquidados e apenas 13% da dotação foi inscrita em restos a pagar não processados ao final do exercício.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Defesa Nacional	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	34.123	32.327	95%	27.940	82%	27.801	82%	4.388	13%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Resultado da atuação governamental em 2010

Dos 24 programas associados à função Defesa Nacional, apenas quatro possuem indicadores. Ainda assim, considerando a relevância e a materialidade dos programas, reporta-se a seguir uma descrição sumária dos principais programas finalísticos da função Defesa Nacional.

No ano de 2011, o Comando da Aeronáutica deu continuidade ao processo de modernização e revitalização do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (Sisceab), finalizando projetos de implantação, substituição e revitalização de equipamentos e sistemas nas áreas de comunicação, vigilância, meteorologia e informações aeronáuticas, além da implantação de sistemas de pouso por instrumentos (ILS) categoria I nos aeroportos de Congonhas, Recife e Uberlândia.

O indicador do Programa de Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (0623), denominado índice de monitoramento do espaço aéreo brasileiro, atingiu o patamar de 89%. Não foi

possível alcançar a meta de 95% em razão do atraso no término da implantação dos Radares de Rota nas localidades de Barcelos (AM), Palmas (TO) e Teresina (PI), replanejado para o período de 2012 a 2013. Após a implantação desses radares, espera-se que o índice atinja o percentual de 98%, no nível 30.000 pés, no período de 2012 a 2013.

Outro importante índice relativo à seguraça de voo é o denominado índice de acidentes aeronáuticos (relação percentual entre o número de acidentes ocorridos e o número de aeronaves registradas), no qual se verificou um acréscimo em relação ao exercício de 2010. O percentual medido, 1,62%, ficou acima do previsto, 0,91%, e representou um aumento de mais de 100% em relação ao índice obtido em 2010, 0,70%.

Em 2011, o Comando da Aeronáutica deu continuidade ao Programa de Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, no qual foram liquidadas despesas, incluindo restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício, no valor de R$ 721 milhões nas ações: aquisição de helicópteros de médio porte (ação 123J), modernização e revitalização (ação 3128) e aquisição de aeronaves (ação 8969).

No que tange aos projetos de aquisição, modernização e desenvolvimento de aeronaves, sobressaem os projetos KC-X (KC-390), relativos ao desenvolvimento e industrialização de um novo Cargueiro Tático Militar com capacidade para transporte de 10 a 20 toneladas, e o Projeto H-X BR, referente à aquisição de 50 helicópteros de médio porte de emprego geral das Forças Armadas, ambos com ênfase no incentivo e na transferência de tecnologia à indústria nacional.

No âmbito da ação 123J, Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR), havia a previsão de aquisição de seis aeronaves no período. Ao final do período, foram gastos 35,61% dos valores previstos, ou R$ 205 milhões, os quais foram utilizados na aquisição de três helicópteros de transporte EC-725 da Eurocopter.

Quanto ao Projeto KC-X, prosseguiu-se no desenvolvimento do cargueiro tático militar que será utilizado para suprir as necessidades estratégicas e operacionais da Força Aérea Brasileira e, na sua versão civil, atenderá a demanda de transporte de carga das empresas aéreas comerciais nacionais. Houve liquidação de todo o valor previsto no exercício, R$ 237 milhões, mas, ante a ausência de indicadores, fica prejudicada a análise quanto ao andamento do programa.

Destaca-se também a ação 3128, em que foram liquidados R$ 455,9 milhões, pela qual a FAB deu andamento aos Projetos AM-X, C-95, F5-BR, C-130 e P3BR, que viabilizam a recuperação de sua capacidade original, com destaque para a entrega de cinco aeronaves de transporte C-95, duas de patrulha P-3BR e seis do tipo F5-BR.

A execução das ações do Programa Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira foram realizadas de acordo com a disponibilidade de recursos financeiros. Segundo informações do Sigplan, no início de 2011, houve um contingenciamento de aproximadamente 30%. Ao final do exercício, empenharam-se 90% da dotação corrigida e liquidaram-se 41,99% da referida dotação.

Verifica-se que as seguidas ocorrências de contingenciamento a que são sujeitos os orçamentos dos projetos de defesa explicam o fato de a execução financeira desses projetos ser caracterizada por montantes significativos de restos a pagar.

No programa Reaparelhamento e Adequação da Marinha, as ações relativas à construção de submarinos (123G, 123H e 123I) foram as que apresentaram maiores valores na subfunção Defesa Nacional.

No conjunto destas ações, foi dada continuação às obras civis do Estaleiro e da Base Naval em Itaguaí-RJ, bem como à construção do primeiro da série de quatro submarinos convencionais (S-BR). Em 2011, estas ações 123I, 123G e 123H (chamadas internamente pelo Comando da Marinha de Programa de Submarinos – Prosub) contaram com dotação atualizada de R$ 1,9 bilhão, dos quais a quase totalidade foi liquidada.

O Exército Brasileiro atuou em diversas obras de infraestrutura, em especial de transportes (hidrovias, aeroportos, portos rodovias, etc.), operacionalizando ações com recursos recebidos do Ministério dos Transportes que alcançaram a soma de R$ 172,2 milhões em 2011.

O Programa de Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro tem por objetivo reaparelhar e adequar a estrutura da Força para atender às necessidades da defesa do território brasileiro. No exercício de 2011, de um total previsto de R$ 822,5 milhões, foram liquidados e pagos pouco mais de 50%, sendo que, do montante efetivamente executado, R$ 207 milhões referem-se a restos a pagar de exercícios anteriores.

A ação Instalação e Adequação de Organizações Militares (3134) obteve como resultado a execução financeira de apenas 11,80% dos recursos orçamentários alocados para o exercício. Quanto à conformação física, foram previstas 74 obras, no contexto de um plano que contemplou diversas OM espalhadas por todo o Brasil.

A ação Aquisição de Meios Terrestres (8981) foi concebida para dotar o Comando do Exército de equipamentos. Os recursos empregados nessa ação, no valor de R$ 17,5 milhões (23,41% do previsto), foram empregados na aquisição de viaturas de transporte especializado, atendendo as despesas com os projetos de modernização de blindados M113 B e Leopard 1A5.

Merece destaque o projeto de fabricação de veículos da família de blindados médios sobre rodas Guarani, um dos grandes vetores de transformação do Exército. Desenvolvido com cobertura de aço balístico, o blindado oferece níveis de desempenho em termos de mobilidade, potência de fogo e proteção que atendem às demandas atuais e futuras da Força Terrestre. O protótipo encontra-se em teste e, em 2012, será avaliado o lote piloto.

Coube ao MD ainda a preparação e realização dos V Jogos Mundiais Militares em 2011, por meio do programa "Brasil no esporte de alto rendimento (0181)", que abrangeram gastos da ordem de R$ 2,5 bilhões, distribuidos na construção da vila olímpica (ação 11ZO – R$ 832,4 milhões) e no desenvolvimento do Sistema de Comando e Controle e dos Planos de Comunicação, de Comunicação Social e de Captação de Recursos (ação 11ZQ – R$ 859,5 milhões), entre outros.

Desde 2004, o Brasil mantém um contingente de mais de mil militares das Forças Armadas na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti – Minustah, principal despesa da ação 2C06 "participação brasileira em missões de paz", que em 2011 totalizou a cifra de R$ 348 milhões.

Ações de Controle Externo

Em 2011, o TCU deu continuidade às auditorias de natureza operacional nas iniciativas que concorrem para a obtenção de submarino movido a energia nuclear, iniciadas em 2009 (Acórdão 2.176/2010 – sigiloso). Foram fiscalizações na estrutura de gestão dedicada à condução destes programas (TC 027.592/2010-3 e TC 008.299/2010-2), nas obras do novo estaleiro (027.943/2010-0) e na gestão orçamentária e financeira do Prosub (TC 027.921/2010-7).

No que tange à estrutura de gestão, o TCU, mediante os Acórdãos 1.039/2011 e 1.314/2011, ambos do Plenário, recomendou ao Comando da Marinha, em suma, que estruturasse o modelo

gerencial do Prosub, sobretudo no que se refere à adoção das boas práticas já consagradas na gestão de projetos, a exemplo do PMBOK (Project Management Body of Knowledge).

Com relação aos demais trabalhos afetos ao Prosub, a fiscalização das obras deverá ser submetida à apreciação do colegiado e a análise da gestão orçamentária e financeira resultou em determinação aos órgãos competentes para que levassem em conta o impacto dos contigenciamentos no programa.

Também em 2011, foi finalizado levantamento operacional com o objetivo de conhecer as características do Projeto H-XBR (Acórdão 1.170/2011 – sigiloso), que resultou em posterior atuação fiscalizatória, atualmente em curso no Tribunal (TC 005.910/2011-0), para tratar de transferência de tecnologia.

Ainda procedeu-se a amplo levantamento acerca da finalidade e objetivos do Ministério da Defesa (TC 018.930/2011-5), sua organização, sistemática de planejamento e estrutura de controle, que culminou na identificação das principais mudanças em curso na área, os investimentos em andamento e planejados, assim como riscos associados à consecução desses objetivos, bem como no Comando do Exército, que teve por finalidade identificar os objetivos, missão, organização, sistemática de planejamento e estrutura de controle atuais da instituição. Também foram identificadas as principais mudanças em curso, os investimentos em andamento e planejados, assim como os riscos à consecução dos seus objetivos e missão.

Como resultado do trabalho de levantamento no Comando do Exército, a equipe de fiscalização propôs diversas ações de controle a serem realizadas nos próximos anos, dentre as quais se destacam: avaliação de uma possível deturpação da missão do Exército em razão do excesso de atividades subsidiárias em detrimento da sua missão precípua de estar permanentemente preparado para defender o País; avaliação da atividade de controle interno no âmbito do Exército de forma a verificar a adequação dos procedimentos, da estrutura e das atividades dos órgãos e unidades de controle interno às normas e boas práticas, nacionais e internacionais, de auditoria interna e de governança; e auditoria operacional, preferencialmente, no sentido de avaliar a eficiência e efetividade da sistemática de gestão e planejamento do Exército Brasileiro.

O TCU realizou ainda auditoria na gestão dos Jogos Mundiais Militares, realizados em julho de 2011 no Rio de Janeiro (Acórdão 1.443/2011 - Plenário), e um acompanhamento dos referidos Jogos (Acórdão 2.157/2011 – Plenário), o que permitiu a fiscalização concomitante das ações relacionadas ao evento.

No que se refere à primeira auditoria, o TCU verificou incompatibilidade entre o planejamento orçamentário e a execução financeira das obras das vilas olímpicas, emissão de empenhos elevada e com falta de clareza na descrição, contratações com dispensas de licitações irregulares e ausência de incorporações de bens adquiridos. O Tribunal assinou prazo para que o Ministério da Defesa verificasse a regularidade da execução das despesas dos Jogos e também comprovasse o devido registro de incorporação patrimonial dos bens adquiridos.

Com relação à segunda fiscalização, o Tribunal determinou ao Ministério da Defesa que encaminhasse balanço de cada um dos projetos de infraestrutura física relacionados aos Jogos, bem como quadro demonstrativo de descentralização de créditos orçamentários destinados ao evento esportivo, haja vista a verificação de baixa realização das despesas referentes a diversas áreas estratégicas para a concretização das competições, o que pode ter causado superestimativa de custos. As determinações do Tribunal buscaram conferir se os saldos orçamentários das atividades foram efetivamente revertidos aos Jogos. O TCU recomendou ao Ministério, ainda, que, caso decida utilizar

os créditos orçamentários remanescentes do evento em despesas diferentes das originalmente previstas, obtenha prévia autorização legislativa.

4.3.10 Função Trabalho

A função Trabalho é a mais representativa do Ministério do Trabalho e Emprego e vincula quase 95% do seu orçamento de R$ 35,98 bilhões. A subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador corresponde a 94,3% da execução orçamentária dessa função, representada pelo pagamento de benefícios, como o seguro-desemprego e o abono salarial.

Sob a ótica do PPA 2008/2011, a referida função Trabalho aponta os seguintes objetivos de governo: (i) implementar um sistema público de emprego para promoção de políticas universais de emprego, trabalho e renda; (ii) implantar um sistema de relações de trabalho mais democrático, transparente e com maior controle social; (iii) expandir a economia solidária, como alternativa para o desenvolvimento do País; (iv) reduzir a informalidade das relações de trabalho; (v) fomentar aumento de postos de trabalho e de renda; e (vi) promover a inclusão social por intermédio do microcrédito produtivo orientado.

Análise do gasto

O financiamento da atuação estatal na função Trabalho é assegurado por meio de recursos orçamentários e da renúncia fiscal. No âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, foram liquidados na função Trabalho R$ 35,98 bilhões, dos quais R$ 305 milhões de Restos a Pagar não processados, enquanto o total de gasto tributário, estimado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil nesse exercício, alcançou R$ 15,84 bilhões.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário –a 2007 a 2011

R$ milhões

Trabalho		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	19.513	0,73	21.983	0,72	28.631	0,88	31.083	0,82	35.980	0,87	137.189	0,81
	RPNP[3]	247	0,01	210	0,01	640	0,02	603	0,02	305	0,01	2.005	0,01
Gasto Tributário[4]		11.435	0,43	11.130	0,37	11.629	0,36	13.650	0,36	15.849	0,38	63.693	0,38
Total		**31.194**	**1,17**	**33.323**	**1,1**	**40.899**	**1,26**	**45.336**	**1,2**	**52.134**	**1,26**	**202.887**	**1,2**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O crescimento observado dos recursos direcionados à função, no período de 2007 a 2011, alcançou no último ano da série valores equivalentes a 1,26% do PIB, enquanto no primeiro ano da série (2007) os valores correspondiam a 1,17% do PIB.

No que se refere ao financiamento da função Trabalho, observa-se um incremento da participação dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, que passou de 63,3% em 2007 para 69,5% em 2011, enquanto a participação dos gastos tributários decresceu de 36,6% em 2007 para 29,9% em 2011.

Os gastos tributários realizados na função Trabalho em 2011 foram da ordem de R$ 15,84 bilhões, correspondendo a 0,38% do PIB. Isso contribuiu para o incremento das seguintes ações, dentre outras: Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente de Trabalho (R$ 7,51 bilhões – 0,18% do PIB); Benefícios Previdenciários Fapi (R$ 1,18 bilhão – 0,04 % do PIB); Indenização por Rescisão do Contrato do Trabalho (R$ 3,75 bilhão – 0,09% do PIB); Previdência Privada Fechada (R$ 589 milhões – 0,01% do PIB); Extensão da Licença Maternidade – IRPJ (549 milhões – 0,01% do PIB); Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (R$ 527 milhões – 0,01% do PIB).

Destacam-se, dentre as subfunções de Trabalho, as de Proteção e Benefícios ao Trabalhador e Fomento ao Trabalho, com valores liquidados, respectivamente, de R$ 34,9 bilhões e R$ 13,5 bilhões.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) por subfunção –a 2011

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Trabalho por Subfunções		Execução das Subfunções de Trabalho em Outras Funções	Total das Subfunções de Trabalho
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Trabalho[2]	34.422	94,9	14.298	48.720
331	*Proteção e Benefícios ao Trabalhador*	*34.212*	*94,3*	*745*	*34.957*
332	*Relações de Trabalho*	*4*	*0*	-	*4*
333	*Empregabilidade*	*170*	*0,5*	*20*	*190*
334	*Fomento ao Trabalho*	*36*	*0,1*	*13.533*	*13.569*
	Outras Subfunções	1.863	5,1	NA	NA
Total		**36.285**	**100**	**NA**	**NA**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

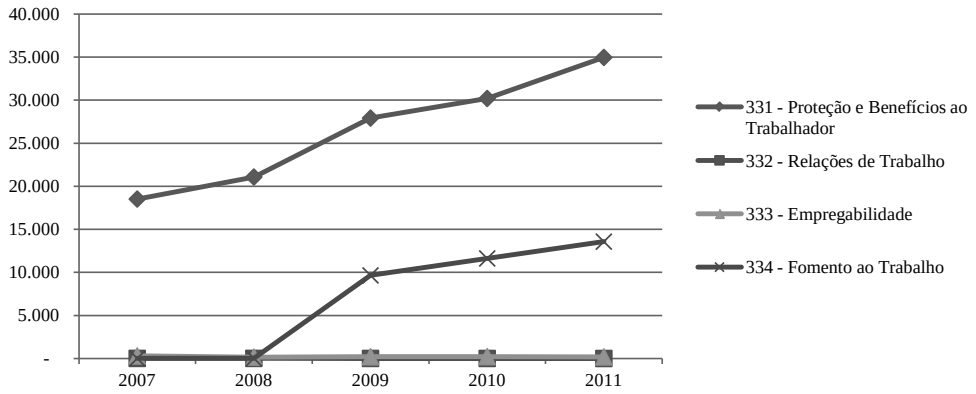
[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG n.º 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

NA = Não Aplicável

A evolução da despesa liquidada nas duas subfunções da função Trabalho nos últimos cinco anos é ilustrada no gráfico abaixo, com destaque para os significativos aumentos ocorridos nas subfunções "Proteção e Benefícios ao Trabalhador" e "Fomento ao Trabalho", a partir de 2007. O crescimento nominal da despesa liquidada no período de 2007 a 2011 nessas subfunções foi respectivamente de 88,8% e 74.799,8%.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e consultas ao Siafi

[1] Valores liquidados no ano liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

O crescimento na subfunção "Proteção e Benefício ao Trabalhador" resulta da agregação de pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial, os quais vêm crescendo ao longo dos anos com a política de valorização do salário mínimo, cujo aumento, em termos nominais, foi de 43,42%, passando de R$ 380,00 para R$ 545,00. Quanto ao crescimento constatado na subfunção Fomento ao Trabalho, resultou de esforços realizados pela economia solidária, com a execução de ações de apoio aos empreendimentos econômicos solidários, por meio de assistência técnica, assessoramento e acesso a bens e serviços financeiros, de infraestrutura e de organização dos processos produtivos e de comercialização.

A execução orçamentária da função Trabalho, em 2011, está espelhada na tabela a seguir e atualiza a dotação para R$ 38,1 bilhões. Observa-se que, da referida dotação, 96% foram empenhados e 94% foram liquidados e pagos, enquanto apenas 1% foi inscrito em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária 2011

R$ milhões

Trabalho	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	38.145	36.449	96%	35.980	94%	35.978	94%	470	1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Dentre os programas de governo considerados estruturantes para a Função Trabalho, conforme quadro a seguir, destaca-se o programa Integração das Políticas de Emprego e Renda.

Programas Orçamentários em 2011 (OFSS + RPNP)

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Trabalho	Demais	
0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	33.182	1	33.183
0106	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	168	-	168
0101	Qualificação Social e Profissional	82	-	82
1184	Segurança e Saúde no Trabalho	69	-	69
1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	31	21	52
0102	Rede de Proteção ao Trabalho	22	-	22
0107	Erradicação do Trabalho Escravo	8	-	8
1047	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver	3	1	4
1132	Democratização das Relações de Trabalho	3	-	3
1387	Microcrédito Produtivo Orientado	2	-	2
0103	Crédito Orientado ao Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda	-	-	-
Total		**33.570**	**23**	**33.593**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O programa Integração das Políticas de Emprego e Renda apresentou liquidação de despesas de R$ 33,1 bilhões, o que corresponde a 98,8% da despesa liquidada na função. Esse programa compreende a maioria das ações precípuas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: pagamento do Seguro-Desemprego; pagamento do benefício Abono-Salarial; Orientação Profissional e Intermediação de Mão de Obra; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged; Relação

Anual de Informações Sociais - Rais e Identificação da População, por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS. Tais ações são financiadas por recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Esse programa apresentou ainda, em relação a 2010, um incremento de 4,52% na evolução da execução orçamentária, se considerados os seus cinco indicadores: Taxa de Aproveitamento de Vagas; Taxa de Captação de Vagas; Taxa de Cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (Re) inserção no Mercado de Trabalho Formal; Taxa de Cobertura do Abono Salarial; Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego.

Dentre os cinco indicadores, três referem-se à atividade de intermediação de mão de obra. O primeiro, que é a Taxa de Aproveitamento de Vagas, mede a relação entre os trabalhadores colocados e o número de vagas captadas pelo Sistema Nacional de Emprego - Sine, que foi de 36,33% em 2011, percentual abaixo do valor previsto no PPA, de 40,9%. Por sua vez, a relação percentual entre o número de vagas captadas pelo Sine e o total de admissões registradas no Caged no ano, expressa na Taxa de Captação de Vagas, atingiu em 2011 o valor de 12,5%, inferior à meta prevista no PPA de 17,94%. Já a Taxa de Cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (Re)inserção do Mercado de Trabalho Formal, que é obtida pela razão entre o número de trabalhadores (re)colocados pelo Sine e os admitidos segundo registros no Caged, alcançou 4,54%, valor também inferior ao previsto no PPA, que foi de 7,05%.

O segundo indicador, que é a Taxa de Cobertura do Abono Salarial, expressa a relação entre os trabalhadores beneficiados e aqueles identificados na Relação Anual de Informações Sociais - Rais com direito ao benefício, alcançou o valor de 93,82%, inferior à meta prevista no PPA de 97,78%.

O terceiro indicador da série, que é a Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego, expressa a relação entre os trabalhadores segurados e os demitidos sem justa causa, segundo o Caged, ou seja, uma medida tanto do grau de formalidade da relação trabalhista como de informação do trabalhador sobre seu direito, ficou aquém da meta prevista no PPA de 81,92%, pois somente alcançou 75,65%.

4.3.11 Função Direitos da Cidadania

Os direitos da cidadania são tratados basicamente no Título II da Constituição Federal (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), e compreendem os direitos relacionados à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade e, no plano social, aqueles referentes 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. A União detém competência privativa para legislar sobre cidadania (CF, art 22, inciso XIII); no entanto, os demais entes da Federação têm competência comum para atuar nas diversas áreas relativas aos direitos da cidadania.

Entre os propósitos do governo federal, constantes do Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011 (PPA 2008/2011), ressalta-se o de “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”, o qual contempla onze objetivos setoriais relacionados à função Direitos da Cidadania.

Em 2011, foi destinada à função a dotação de R$ 1,9 bilhão. O valor é 17,4% menor que a destinada em 2010, em razão da diminuição significativa da parcela reservada aos programas Aprimoramento da Execução Penal, Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), Gestão da Política Nacional sobre Drogas, Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos e Implementação da Política de Programação de Saúde. Dos recursos destinados à função, 55% foram para o Ministério da Justiça e 45% para a Presidência da República.

A tabela seguinte apresenta os valores liquidados e o gasto tributário na função no período de 2007 a 2011.

Valores Liquidados (OFSS+RPNP) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Direitos da Cidadania		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	662	0,02	976	0,03	1.153	0,04	1.437	0,04	1.075	0,03	5.304	0,03
	RPNP[3]	223	0,01	157	0,01	352	0,01	340	0,01	488	0,01	1.560	0,01
Gasto Tributário[4]		404	0,02	645	0,02	401	0,01	943	0,03	556	0,01	2.948	0,02
Total		**1.289**	**0,05**	**1.778**	**0,06**	**1.906**	**0,06**	**2.720**	**0,07**	**2.118**	**0,05**	**9.811**	**0,06**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Verifica-se que o valor liquidado em 2011 diminuiu 25% em relação a 2010. A redução pode ser atribuída à diminuição da dotação destinada à função, visto que em 2010 liquidaram-se 60% da dotação, próximo dos 57,9% de 2011.

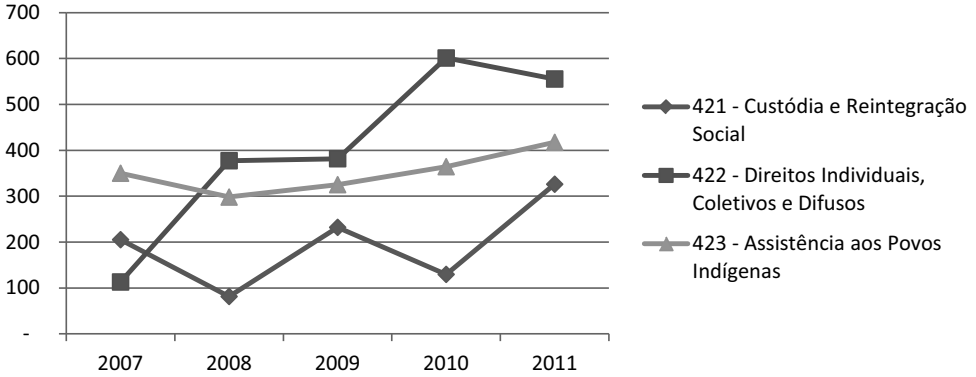
Destaca-se o aumento de 43,5% no montante de valores liquidados relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi o principal responsável por esse aumento, com liquidação de R$ 219 milhões de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, o que corresponde a 45% do total das liquidações na função. Contudo, há que se ressaltar que não foi liquidado nenhum valor relativo ao orçamento do programa para o exercício de 2011.

Destacaram-se na função os programas Proteção e Promoção dos Povos Indígenas e o Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), que foram responsáveis por 23,4% e 20%, respectivamente, da dotação total destinada à função, e, conjuntamente, somaram 55,5% da despesa liquidada.

Em 2011, o benefício do gasto tributário relativo à função foi concedido especificamente nas modalidades de desoneração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), associado à realização de despesas com os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, com o Horário Eleitoral Gratuito e com o Fundo do Idoso. Verifica-se que, em 2011, o gasto tributário direcionado à função foi 59% menor que em 2010. Essa diminuição explica-se pelo fato de 2010 ter sido ano eleitoral e, por esse motivo, ter ocorrido aumento significativo dos benefícios advindos das desonerações de parte do IRPJ pagos pelas emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação da propaganda eleitoral.

O gráfico seguinte apresenta a evolução, nos últimos cinco anos, dos valores liquidados nas subfunções típicas.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Observa-se que os valores liquidados na subfunção Direitos Individuais Coletivos e Difusos, que aumentaram ao longo do período de 2007 a 2010, apresentaram queda de 18,3% em 2011. O fato deveu-se à diminuição dos valores liquidados nos programas Gestão da Política de Saúde, Garantia e Acesso a Direitos, Identidade e Diversidade Cultural (Brasil Plural), Reparação de Violações dos Direitos Humanos e Implementação da Política de Promoção da Saúde, todos pertencentes à subfunção.

A subfunção Assistência aos Povos Indígenas, que teve queda dos valores liquidados em 2010 em relação a 2009, apresentou crescimento de 14,6% nos valores liquidados em 2011, sendo o programa Proteção e Promoção dos Povos Indígenas o responsável por esse aumento.

A subfunção Custódia e Reintegração Social teve crescimento constante dos valores liquidados no período analisado, referentes ao orçamento do exercício e à liquidação de restos a pagar não processados. Ressalta-se que, em 2011, o crescimento deveu-se ao significativo volume de liquidações ocorridas no programa Pronasci, inteiramente relativo a restos a pagar não processados.

4.3.12 Funções Habitação, Saneamento e Urbanismo

Conforme dispõe a Constituição Federal, compete privativamente à União instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes. Além disso, a Carta Magna estabelece ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

4.3.12.1 Habitação

Na Política Nacional de Habitação (PNH), os problemas associados ao setor habitacional envolvem o déficit habitacional quantitativo, o déficit habitacional qualitativo, questões fundiárias, o crescimento do número de domicílios vagos no País, o ônus excessivo de despesas com aluguel no rendimento das famílias e os assentamentos precários.

Análise da execução do gasto

A tabela seguinte mostra os valores liquidados e os gastos tributários dos últimos cinco exercícios financeiros, possibilitando verificar, especificamente quanto às despesas liquidadas, um comportamento irregular, sendo que, nesse último ano, tais gastos se elevaram, em termos nominais, cerca de 15,7% em comparação a 2010 (R$ 302 milhões contra R$ 261 milhões). Quanto à participação dessas despesas em relação ao PIB anual, observa-se que o percentual (0,01%) não se alterou no decorrer da série.

Os gastos tributários, por sua vez, são mais representativos que as despesas provenientes do OFSS, e apresentam uma elevação contínua dos montantes nos últimos cinco anos, em termos nominais e em participação do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Habitação		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	0	0,00	153	0,01	136	0,00	21	0,00	60	0,00	370	0,00
	RPNP[3]	600	0,02	752	0,02	573	0,02	240	0,01	242	0,01	2.407	0,01
Gasto Tributário[4]		3.841	0,14	4.508	0,15	5.488	0,17	6.812	0,18	8.139	0,20	28.788	0,17
Total		**4.442**	**0,17**	**5.413**	**0,18**	**6.196**	**0,19**	**7.073**	**0,19**	**8.441**	**0,20**	**31.565**	**0,19**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

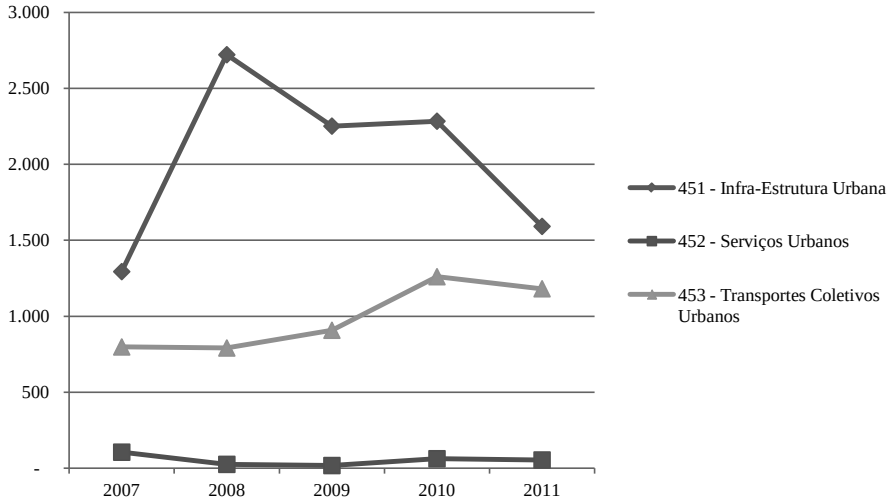
[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O gráfico seguinte ilustra a evolução das despesas liquidadas na subfunção “Habitação Urbana”, única subfunção típica da função em que houve liquidação de valores no período em análise. Verifica-se que a subfunção voltou a apresentar queda dos gastos (9,6%) em cotejo com o ano anterior, da mesma forma que já havia ocorrido entre 2009 e 2010 (queda de 18,4%).

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4.3.12.2 Urbanismo

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2011, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, entre as quais se incluem: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; e a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

No âmbito federal, os órgãos mais diretamente envolvidos são os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional, além das empresas estatais, cujas intervenções incluem mobilidade urbana, trânsito, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e fortalecimento da gestão municipal urbana, sustentabilidade de espaços sub-regionais, desenvolvimento da faixa de fronteira e transporte ferroviário urbano.

Análise da execução do gasto

A tabela seguinte apresenta o comparativo dos valores liquidados na função nos últimos cinco anos, bem como o percentual desses valores como proporção do PIB, evidenciando uma trajetória irregular das despesas executadas na função. Enquanto em 2011 houve um decréscimo de 23% em comparação a 2010 (R$ 3.100 milhões e R$ 4.034 milhões, respectivamente), considerando todo o período o incremento dos gastos alcançou 55,2%. Da mesma forma, a participação percentual em relação ao PIB oscilou de 0,08% em 2007 para 0,07% no último exercício, que, por sua vez, representa queda em cotejo ao ano de 2010, que atingiu 0,11% do PIB.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Urbanismo	2007		2008		2009		2010		2011		Total	
	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]

OFSS	No Exercício[2]	893	0,03	1.120	0,04	1.660	0,05	1.914	0,05	1.287	0,03	6.875	0,04
	RPNP[3]	1.104	0,04	2.194	0,07	1.651	0,05	2.120	0,06	1.812	0,04	8.881	0,05
Total		**1.997**	**0,08**	**3.315**	**0,11**	**3.311**	**0,10**	**4.034**	**0,11**	**3.100**	**0,07**	**15.756**	**0,09**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

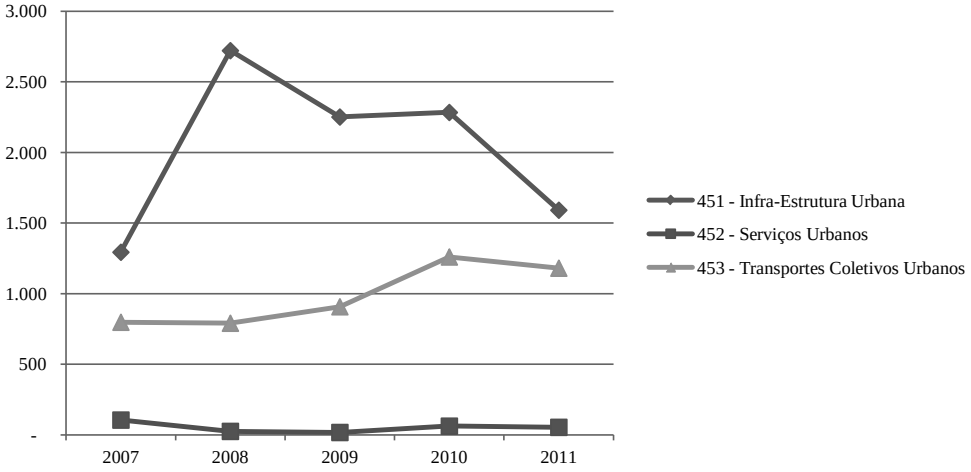
[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas liquidadas das subfunções típicas da função Urbanismo nos últimos cinco anos. A subfunção "Infraestrutura Urbana", a mais representativa, apresentou decréscimo de valores aplicados em 2011, o que pode ser explicado, principalmente, por conta da acentuada diminuição dos gastos relacionados ao programa "Gestão de Política de Desenvolvimento Urbano" (queda de praticamente R$ 290 milhões em relação a 2010), bem como à extinção em 2009 dos programas de apoio ao desenvolvimento urbano de municípios, nos quais, em 2011, houve uma liquidação de apenas R$ 17,9 milhões, contra R$ 247,4 milhões em 2010.

Em relação às demais subfunções típicas, verifica-se também um declínio, embora discreto, no aporte de recursos em 2011, sendo que a subfunção "Transportes Coletivos Urbanos" gastou menos R$ 79,4 milhões, enquanto a subfunção "Serviços Urbanos" decresceu em R$ 8,2 milhões, em comparação a 2010.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4.3.12.3 Saneamento

Segundo estabelece a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A Constituição Federal (art 23, inciso IX) estabelece a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com vistas à promoção saneamento básico.

Análise da execução do gasto

Na tabela seguinte consta a evolução das despesas aplicadas na função nos últimos cinco exercícios. Nota-se uma queda dos valores liquidados em 2011, invertendo tendência de elevação nominal dos recursos aplicados a partir de 2008, o que pode ser explicado pelo declínio de gastos nos programas "Utilização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos precários" (queda de R$ 269 milhões) e "Serviços Urbanos de Água e Esgoto" (diminuição de R$ 216 milhões), em comparação a 2010. Segundo o relatório encaminhado pelo Ministério das Cidades, essa redução dos valores liquidados na função se justifica pela fase avançada e conclusão de algumas obras do Programa de Aceleração do Crescimento.

Em virtude da retração dos gastos, o percentual dessas despesas em relação ao PIB, que nos anos de 2008 e 2009 já havia alcançado 0,05%, baixou de 0,04%, em 2010, para 0,03%, em 2011.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Saneamento		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	40	0,00	478	0,02	845	0,03	516	0,01	270	0,01	2.149	0,01
	RPNP[3]	33	0,00	1.048	0,03	781	0,02	1.137	0,03	894	0,02	3.893	0,02
Total		**73**	**0,00**	**1.526**	**0,05**	**1.626**	**0,05**	**1.654**	**0,04**	**1.164**	**0,03**	**6.042**	**0,04**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

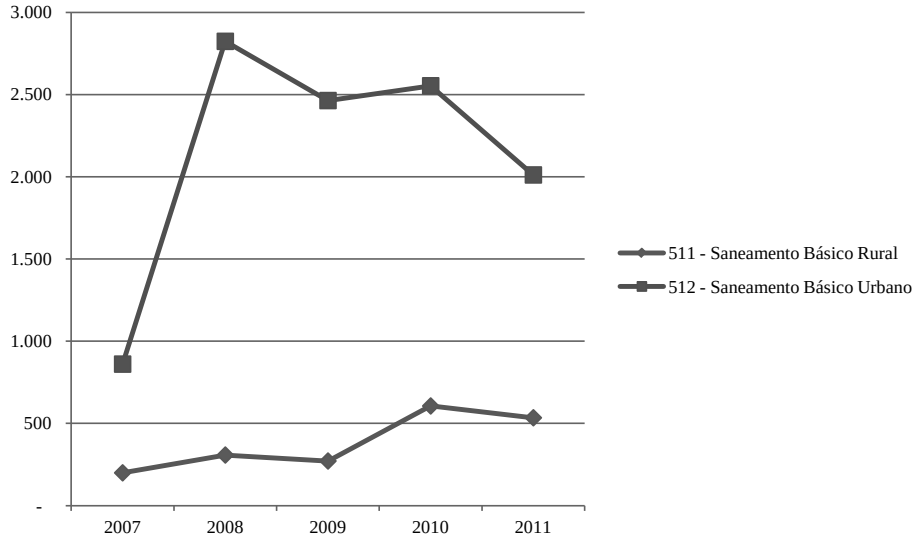
[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O gráfico a seguir retrata a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Saneamento nos últimos cinco exercícios. Na subfunção "Saneamento Básico Urbano" houve uma diminuição dos gastos em 21,2% em relação a 2010, por conta, fundamentalmente, da diminuição dos gastos (R$ 269 milhões) no programa "Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários".

A subfunção "Saneamento Básico Rural", que apresentava uma trajetória crescente, também sofreu queda do aporte de recursos em 2011 (11,8%), o que pode ser explicado pelo acentuado decréscimo dos valores liquidados no programa "Saneamento Rural", no montante de R$ 232,3 milhões.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

4.3.13 Função Gestão Ambiental

A função Gestão Ambiental agrega as ações relativas à proteção e à conservação do meio ambiente e é executada por três ministérios: Meio Ambiente (MMA), Integração Nacional (MI) e Minas e Energia (MME). Os valores liquidados em 2011 perfazem o total de R$ 3,5 bilhões, tendo sido aproximadamente 56% executados pelo MMA, 44% pelo MI e 0,03% pelo MME.

Dois objetivos governamentais estão associados primordialmente a essa função: implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional e reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional.

O combate ao desmatamento está entre as ações que se destacaram nesta função em 2011. Conforme dados oficiais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre agosto de 2010 e julho de 2011, foi registrada a menor taxa histórica de perda de florestas nativas nos estados da Amazônia Legal desde o início das medições em 1988, sendo 11% menor que no período anterior. O total desmatado foi de 6.238 km2 nos nove estados que compõem a região. O Estado do Pará foi o responsável por 46% desse total, e permanece com a maior taxa de desmatamento há seis anos, cuja participação tem variado entre 40% e 57% do volume de perda de florestas nativas na região.

Essa ação também contribuiu para a redução das emissões de gases de efeito estufa no País e para o cumprimento das metas voluntárias com as quais o Brasil se comprometeu durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas realizada em Copenhague, em 2009.

Outro marco da função Gestão Ambiental em 2011 foi a aprovação da Lei Complementar 140/2011, que fixou regras de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em relação às competências comuns estabelecidas pelo art 23 da Constituição Federal. Esse artigo trata das ações administrativas relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Quanto à execução orçamentária da função Gestão Ambiental, observa-se que, em 2011, houve um decréscimo nominal de 14,5% do total liquidado no período em relação ao ano anterior. Essa diminuição deve-se à redução dos valores liquidados relativos aos RPNP de exercícios anteriores.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Gestão Ambiental		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	1.374	0,05	1.487	0,05	1.683	0,05	2.102	0,06	2.344	0,06	8.991	0,05
	RPNP[3]	529	0,02	857	0,03	1.546	0,05	2.157	0,06	1.185	0,03	6.274	0,04
Gasto Tributário[4]		-	-	-	-	-	-	-	-	113	0,00	113	0,00
Total		**1.903**	**0,07**	**2.344**	**0,08**	**3.230**	**0,10**	**4.259**	**0,11**	**3.642**	**0,09**	**15.378**	**0,09**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

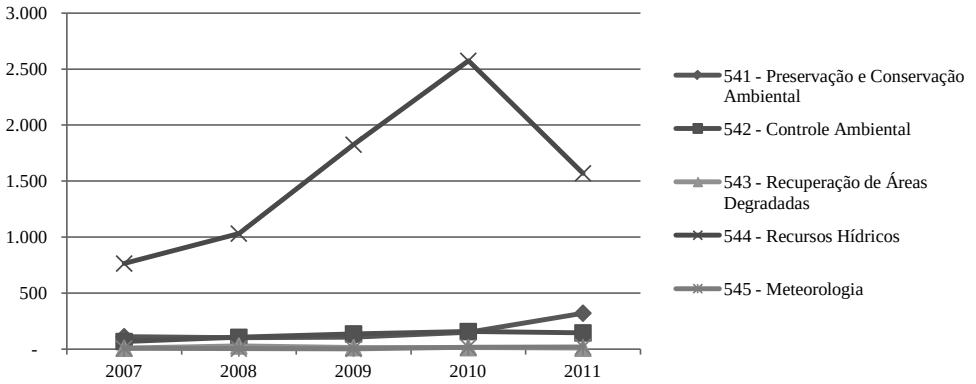
Contudo, apesar da queda observada, esse montante ainda se mostra significativo, representando 32,5% das despesas liquidadas no exercício. Os três maiores programas da função são também responsáveis pela quase totalidade dos gastos com RPNP, 92,7%. São eles: Integração de Bacias Hidrográficas (19,3%); Infraestrutura Hídrica (48,2%); e Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental (25,2%). A execução orçamentária desses programas em 2011 baseou-se fortemente na liquidação de RPNP, em detrimento dos recursos orçamentários do próprio exercício, em que os gastos advindos de RPNP representaram, respectivamente, 84%, 48% e 77% do total do orçamento disponível daqueles programas.

Em relação aos valores liquidados do OFSS do próprio exercício, constatou-se um aumento nominal de 12%. No entanto, se comparado à participação dessa rubrica no PIB do período, esse crescimento foi de 1%.

Em 2011, houve o primeiro registro do período relativo a gasto tributário para a função Gestão Ambiental, no valor de R$ 113 milhões. Essa quantia refere-se à concessão de incentivos fiscais autorizados pela Lei 10.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A análise da evolução das despesas liquidadas nas cinco subfunções típicas da função Gestão Ambiental revelou que a subfunção Recursos Hídricos permanece sendo a mais representativa, com 76% dos gastos totais, apesar da queda observada em 2011 em relação ao ano anterior.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A queda de R$ 1 bilhão (39%) nessa subfunção deveu-se, principalmente, à redução dos valores liquidados relativos aos restos a pagar não processados de exercícios anteriores nos dois principais programas da função Gestão Ambiental, os quais estão inseridos nessa subfunção. São eles: Integração de Bacias Hidrográficas (redução de R$ 313 milhões), que trata da transposição do Rio São Francisco, e Infraestrutura Hídrica (redução de R$ 637 milhões).

Entre 2007 e 2011, as subfunções apresentaram crescimento nos gastos, que variaram entre 100% e 200%. A exceção recai sobre a subfunção Recuperação de Áreas Degradadas, que, em cinco anos, registrou um aumento de 5%, sendo que no último ano foi observado um decréscimo de 34% nos valores liquidados em relação a 2010, totalizando, em 2011, R$ 9,4 milhões (menos de 0,5% do gasto total na função). Além disso, as despesas empenhadas e liquidadas no exercício representaram apenas 17% da dotação orçamentária, e os RPNP liquidados, 37%. Vale salientar que, segundo o Plano Nacional para Mudança do Clima e suas orientações estratégicas, a recuperação de áreas degradadas é importante para a contenção do desmatamento no País e, consequentemente, para a redução das emissões nacionais de gases de efeito estufa.

Com relação à execução do orçamento de exercício de 2011, verifica-se que foi liquidada menos da metade da dotação orçamentária disponível para a função Gestão Ambiental (45%). Tal fato decorre, em grande parte, do desempenho da subfunção Recursos Hídricos, que detém 54% da dotação total da função (R$ 2,8 bilhões). Em 2011, foram liquidados somente 21% da dotação disponível (R$ 578 milhões).

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Gestão Ambiental	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	5.171	3.751	73%	2.344	45%	2.325	45%	1.407	27%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Os valores inscritos em RPNP ao final do exercício perfazem 27% da dotação orçamentária, representando um montante elevado que reforça a tendência de se manter um volume alto de liquidações provenientes de restos a pagar não processados nos próximos exercícios. Igualmente, verifica-se que o valor significativo da rubrica advém da subfunção Recursos Hídricos. Do total de recursos inscritos em RPNP ao final do exercício, 85% são decorrentes dessa subfunção, cujo montante inscrito foi de R$ 1,2 bilhão. Tal fato demonstra uma distorção, pois se verifica que o valor inscrito em restos a pagar ao final do exercício é o dobro daquele executado durante o próprio exercício na referida subfunção.

Ações do controle externo

O Tribunal analisou procedimentos de licenciamento ambiental em obras de infraestrutura com o objetivo de identificar pontos que pudessem ser aperfeiçoados em todo o processo, originando o Acórdão 2.856/2011–Plenário. Foram observadas deficiências no acompanhamento realizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), ausência de avaliação da efetividade do licenciamento, deficiências no processo de participação de órgãos da Administração Federal e nos projetos, o que possibilita a ocorrência de impactos adversos. Outra constatação do TCU em relação ao licenciamento é a atuação federal mais voltada para a emissão de licenças, em detrimento da avaliação dos efeitos ambientais resultantes de ações empreendedoras.

Foi realizada, também, auditoria de natureza operacional para avaliar as ações adotadas pela Administração Pública Federal para promoção do uso racional e sustentável de recursos naturais, notadamente energia elétrica, água e papel, consumidos em suas instalações prediais. O trabalho originou o Acórdão 1.752/2011-Plenário. O Tribunal constatou que existe uma grande heterogeneidade na inserção de medidas de eficiência e sustentabilidade dentro dos órgãos e instituições públicas federais. Além disso, os programas governamentais voltados para a implementação de ações de uso racional e sustentável de recursos naturais são conduzidos de forma desarticulada e não contam com boa adesão. Por fim, concluiu-se que existe um grande potencial de uso sustentável de recursos naturais na esfera federal que não tem sido aproveitado. Essa situação acarreta, além de perdas financeiras por recursos públicos não economizados, maior e desnecessária pressão sobre o uso dos recursos naturais e maiores emissões nacionais de gases de efeito estufa.

O TCU igualmente atuou na análise do ordenamento da pesca da tainha no litoral Sudeste e Sul do País, a partir de questionamento do Ministério Público Federal acerca da regularidade de Instrução Normativa expedida conjuntamente pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, que permitiu a pesca dessa espécie na região. O Tribunal constatou que não há informações científicas e dados de monitoramento suficientes sobre a tainha para subsidiar a definição de critérios de captura máxima sustentável e do esforço máximo de pesca, com o objetivo de ordenamento da pesca dessa espécie, que seriam as medidas ideais de controle da sustentabilidade dos estoques. O trabalho deu origem ao Acórdão 496/2011–Plenário.

4.3.14 Função Ciência e Tecnologia

De acordo com a Constituição Federal, compete ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (art 218). Essas ações visam o desenvolvimento cultural, social e econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País (art 219). O alcance desses objetivos, no entanto, passa pela atuação integrada dos setores privado e público (federal, estadual/distrital e municipal). Na esfera federal, as iniciativas públicas são consolidadas no âmbito da Função de Governo Ciência e Tecnologia, centralizada no Ministério da

Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao qual incumbe coordenar a execução dos programas e ações que consolidam a política nacional de C,T&I e a atuação das instituições que realizam e fomentam pesquisas no País.

Em 2011, foi elaborada a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), que pretende dar continuidade ao Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (PACTI). Refletindo a necessidade de aproximação entre a ciência e o setor produtivo, a ENCTI foi construída de forma articulada com o Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 2011 pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Do ponto de vista de sua concepção, a ENCTI foi estruturada em quatro eixos: (i) Promoção da Inovação nas Empresas; (ii) Formação e Capacitação de Recursos Humanos; (iii) Fortalecimento da Pesquisa e da Infraestrutura Científica e Tecnológica; e (iv) Novo Padrão de Financiamento Público para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Esses eixos estão em sintonia com as seguintes diretrizes de governo, definidas pelo PPA 2012-2015: redução das desigualdades, ampliação da participação social, promoção do crescimento econômico sustentável e valorização da educação da ciência e da tecnologia. Dentre essas diretrizes, a última congrega maior número de objetivos setoriais relacionados à função C&T.

Os investimentos nacionais em atividades de Ciência e Tecnologia constituem um dos principais indicadores adotados pelo MCTI para mensurar a participação do setor de C,T&I no esforço nacional para o desenvolvimento do País. Esses investimentos compreendem tanto os dispêndios públicos, que incluem os realizados pela União e estados/Distrito Federal, bem como dispêndios realizados pelo setor empresarial. No âmbito público, os investimentos ocorrem por meio de recursos orçamentários (aplicação direta, subvenção e empréstimos) e de gastos tributários (renúncia fiscal). De acordo com dados fornecidos pelo MCTI, o dispêndio nacional em C&T, a preços de 2010, passou de R$ 33,5 bilhões para mais de R$ 60,9 bilhões, no período de 2000 a 2010, representando um crescimento de 1,30% (2000) para 1,66% (2010) do PIB.

No que se refere à inovação, a última Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec 2008) também apresenta indicadores relevantes para o setor. De acordo com a pesquisa, divulgada em 2010, o número de empresas industriais inovadoras no País aumentou 38,6%, passando de 28.036 em 2003 (33,3% do total) para 38.299 em 2008 (38,1%).

Análise da execução do gasto

No decorrer de 2011, os investimentos públicos em Ciência e Tecnologia foram viabilizados tanto por recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) como de outras fontes, como as renúncias de receitas tributárias ou gastos tributários. O montante executado, considerando o orçamento do exercício, representa um crescimento de cerca de 60% em relação a 2007, conforme dados do quadro a seguir. No tocante à participação dos gastos orçamentários em relação ao PIB, observou-se uma diminuição de 0,15% (2010) para 0,13% (2011). Em valores nominais, a redução foi de aproximadamente 4%, caindo de R$ 5,5 bilhões para R$ 5,3 bilhões. Porém, quanto à participação dos gastos em relação ao PIB, a comparação entre os dois últimos exercícios deve ser ponderada, em razão do crescimento de 7,5% desse indicador em 2010 contra 2,7% em 2011.

Os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores (RPNP), por sua vez, aumentaram 129% ao final dos cinco exercícios analisados. O maior crescimento percentual foi observado entre 2010 e 2011, período em que o montante inscrito subiu 40%, conforme dados da tabela a seguir. Em 2011, os RPNP representaram 19% do valor total liquidado na função.

Observa-se que, no período em exame, os recursos oriundos de benefícios tributários destinados à promoção de objetivos da função C&T são superiores aos recursos orçamentários diretamente executados.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Ciência e Tecnologia		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	3.324	0,12	4.104	0,14	5.022	0,16	5.555	0,15	5.333	0,13	23.337	0,14
	RPNP[3]	575	0,02	772	0,03	794	0,02	919	0,02	1.287	0,03	4.346	0,03
Gasto Tributário[4]		5.669	0,21	7.992	0,27	7.140	0,21	8.264	0,21	8.948	0,22	38.013	0,23
Total		**9.568**	**0,35**	**12.868**	**0,44**	**12.956**	**0,39**	**14.738**	**0,38**	**15.568**	**0,38**	**65.698**	**0,4**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

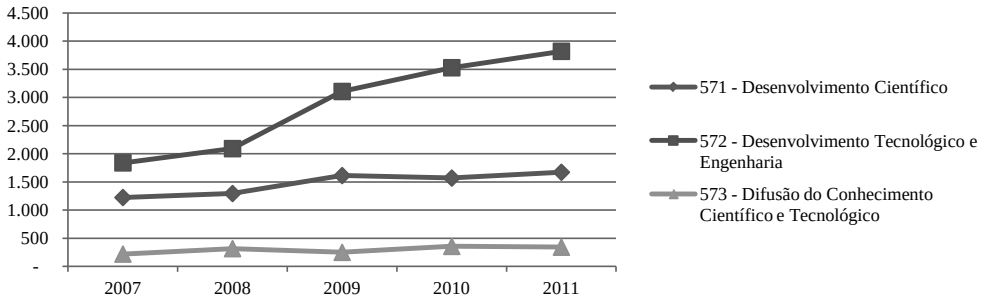
[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

As subfunções típicas do orçamento da função C&T – Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico – totalizaram cerca de R$ 4,2 bilhões. O montante do orçamento executado em subfunções típicas de outras funções, ou seja, subfunções atípicas da função C&T – Administração Geral, Produção Industrial, Encargos Especiais e outras – alcançou R$ 2,3 bilhões. Porém, se forem considerados os montantes de outras funções de governo que utilizam as subfunções 571, 572 e 573, o total liquidado sobe para R$ 5,8 bilhões.

Entre 2007 e 2011, observa-se a seguinte evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas, conforme gráfico a seguir.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) nas Subfunções Típicas 2007/2011



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

Sobre os dados apresentados acima, cabe esclarecer que, de acordo com o MCTI, parte do grande crescimento observado na subfunção 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia, entre 2008 e 2010, decorreu da inclusão da Ação 0A37– Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas, sob supervisão do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que tem por finalidade a concessão de empréstimos à Finep. Até 2008, essa

ação era classificada na subfunção atípica Encargos Especiais. Em 2011, verificou-se a manutenção de sua inclusão na subfunção 572, contribuindo com R$ 794 milhões de reais em recursos liquidados.

Sobre a execução do orçamento de 2011, o quadro a seguir mostra um elevado grau de empenho (90%) da dotação autorizada para a função. Os percentuais de valores liquidados e pagos sobre a dotação autorizada também são altos, ambos superiores a 80%. Ademais, observa-se que apenas 7% do orçamento aprovado para a função C&T foram inscritos em restos a pagar sem que tenha sido verificada a sua liquidação.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Administração	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	21.209	19.155	90%	17.612	83%	17.237	81%	1.543	7%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Além dos gastos diretos, observados acima, outros instrumentos são frequentemente utilizados para financiar as políticas públicas nas diversas funções de governo, como os subsídios e benefícios tributários, financeiros e creditícios. Nos últimos cinco anos, os gastos indiretos realizados na função Ciência e Tecnologia por meio do sistema fiscal, também conhecidos como gastos tributários, têm sido superiores às despesas diretas realizadas via orçamento, como visto na primeira tabela apresentada neste tópico.

Os incentivos fiscais previstos na Lei 8.248/91 (Lei de Informática) e na Lei 11.196/05 (Lei do Bem), juntamente com a subvenção econômica instituída pela Lei 10.973/04 (Lei da Inovação), são instrumentos importantes para a promoção do Programa 1388 - Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Os gastos tributários decorrentes da Lei do Bem e da Lei de Informática têm por finalidade promover a inovação tecnológica como elemento essencial para o crescimento da produtividade e da competitividade das empresas brasileiras.

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função C&T de 2007 a 2011.

Gastos Tributários – 2007 a 2011

R$ milhões

Gasto Tributário*	2007	2008	2009	2010	2011
Desp. com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	677	1.149	739	838	922
Entidades Sem Fins Lucrativos - Científica	80	105	87	99	109
Evento Esportivo, Cultural e Científico	0	0	0	0	0
Informática	2.755	3.261	3.103	3.571	3.759
Inclusão Digital	1.005	1.369	1.262	1.294	1.424
Investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	0	0	0	0	0
Máquinas e Equipamentos - CNPq	280	492	502	495	567
PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	0	0	0	0	0
PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	0	0	0	0	0
PDTI/PDTA	2	1	0	0	0
Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação	868	1.583	1.383	1.895	2.083
Renúncia Previdenciária - Tecnologia da Informação e Comunicação - TI e TIC	0	31	60	69	80

Tecnologia de Informação - TI e Tecnologia da Informação e da Comunicação - TIC	**0	**0	3	3	3
Total	**5.669**	**7.992**	**7.140**	**8.264**	**8.948**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

*De 2007 a 2010, valores estimados. Em 2011, valores projetados.

** Não vigente.

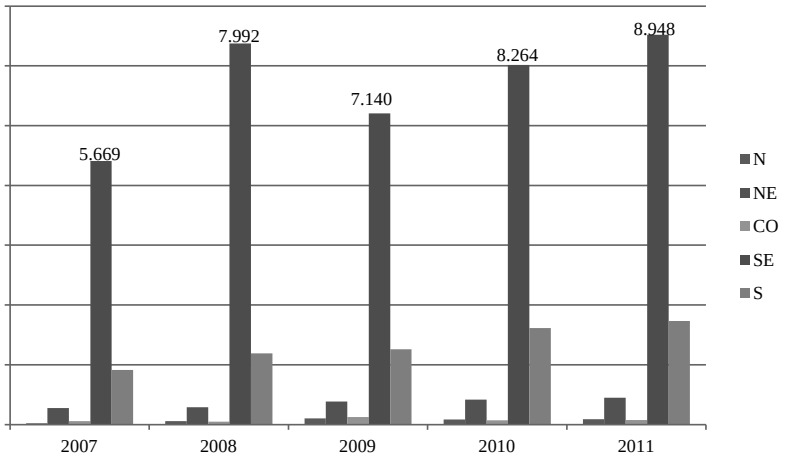
Assim como ocorreu nos anos anteriores, o gasto tributário decorrente da Lei de Informática, identificado na tabela acima na linha "Informática", foi o que apresentou maior volume. Em 2011, o valor projetado para esse gasto é de aproximadamente R$ 3,7 bilhões, o que representa aproximadamente 42% de todos os gastos tributários associados à função C&T.

Aqui, cabe esclarecer que no "Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT)", consolidado anualmente pela RFB, os dados da renúncia da Lei 8.248/91 são incluídos nos gastos tributários da função Indústria. Neste relatório, no entanto, esse gasto está vinculado à função C&T. Essa opção se justifica em razão de os objetivos principais dessa renúncia fiscal estarem alinhados às prioridades da política pública que trata da capacitação e competitividade do setor de informática e automação, consubstanciada na Lei de Informática, cuja gestão dos benefícios (concessão, fiscalização e avaliação) está a cargo da Secretaria de Política de Informática (Sepin) do MCTI.

O gasto tributário identificado na linha "Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação" apresentou a segunda maior projeção para 2011. Esse gasto decorre da Lei do Bem, que tem por objetivo principal estimular a ampliação dos investimentos privados em P,D&I, mediante a concessão de benefícios fiscais. Os incentivos à inovação tecnológica no setor produtivo fazem parte da ENCTI, que pretende estar alinhada com outras políticas públicas, a exemplo do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do já citado PBM.

A distribuição regional dos gastos tributários relacionados à função C&T ao longo do período de 2007 a 2011 pode ser visualizada no gráfico a seguir:

Distribuição Regional dos Gastos Tributários na Função C&T – 2007 a 2011



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

O gráfico acima mostra que os gastos tributários relacionados à função C&T se concentraram, ao longo do período em análise, nas Regiões Sul e Sudeste, beneficiadas com R$ 35 bilhões. A Região Sudeste concentrou R$ 28 bilhões dos gastos tributários, o que equivale a cerca de 75% do total.

Embora com participações menores, as Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte apresentam um crescimento ao longo do período. A Região Nordeste aumentou sua participação de aproximadamente R$ 274 milhões para R$ 448 milhões. Já a Centro-Oeste, de R$ 55 milhões para R$ 77 milhões. Por sua vez, a Região Norte, que conta com gastos tributários específicos para o seu desenvolvimento e não contemplados no gráfico acima, passou sua participação de R$ 19 milhões em 2007 para R$ 91 milhões em 2011.

Resultado da Ação Governamental

O próximo quadro mostra a execução orçamentária dos programas finalísticos da função C&T. Esses programas se vinculam às prioridades estratégicas definidas no PACTI 2007/2010 e, por conseguinte, a objetivos de governo definidos no PPA 2008/2011.

Valores Liquidados (OFSS + RPNO) nos Programas Finalísticos

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Ciência e Tecnologia	Demais	
1388	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	2.317	6	2.323
1113	Nacional de Atividades Nucleares	1.343	1	1.344
0460	Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação	862	-	862
0461	Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	576	-	576
0464	Nacional de Atividades Espaciais – PNAE	347	2	349
0471	Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social	106	-	106
1122	Ciência, Tecnologia e Inovação Aplicadas aos Recursos Naturais	57	-	57
1430	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	42	2	44
1421	Meteorologia e Mudanças Climáticas	34	-	34
0473	Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	26	-	26
Total		**5.710**	**11**	**5.721**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O Programa 1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – apresentou a maior execução entre os programas finalísticos da função C&T, atingindo aproximadamente 40% do total liquidado. Entre as fontes de recursos orçamentários desse programa, que na Função C&T somaram R$ 2,3 bilhões liquidados em 2011, destacaram-se os gastos com subvenção econômica (Lei da Inovação) e com financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico pela Finep (com recursos sob supervisão do FNDCT), ambos destinados a empresas, que totalizaram aproximadamente R$ 1,1 bilhão, conforme dados constantes do SIGA Brasil. Além das fontes de recursos orçamentários, o programa também é viabilizado por meio de gastos tributários oriundos da Lei de Informática e da Lei do Bem, cuja projeção para 2011 é de R$ 5,7 bilhões, conforme dados apresentados na tabela "Gastos Tributários 2007/2011".

O Programa 1113 - Nacional de Atividades Nucleares – liquidou o segundo maior volume de recursos em 2011. As ações orçamentárias que mais contribuíram para esse desempenho foram a 2272 - Gestão e Administração do Programa, com cerca de R$ 690 milhões liquidados, e a 2482 - Fabricação do Combustível Nuclear, com R$ 326 milhões. Nesse Programa, destacam-se os esforços para ampliar o domínio sobre o ciclo de combustível nuclear nas Indústrias Nucleares do Brasil (INB), por meio de atividades de mineração, conversão e enriquecimento de urânio, exploração da jazida de

Santa Quitéria-CE, que possibilitará o suprimento de combustível para as usinas de Angra I e II, e a produção brasileira de radiofármacos, entre outras.

4.3.15 Função Agricultura

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), principal operador governamental da função agricultura, é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor.

Para operacionalização dos programas e ações governamentais da função Agricultura, o Mapa possui em sua estrutura cinco Secretarias, vinte e sete Superintendências Federais de Agricultura (SFA), localizadas nos Estados e no Distrito Federal, seis Laboratórios Nacionais Agropecuários (Lanagro) e dois órgãos singulares, o Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac).

Além disso, pertencem à estrutura do Mapa as empresas públicas, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e as sociedades de economia mista, Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A (Ceasa/MG), Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais (Casemg) e a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp).

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento definiu como missão institucional, em seu Plano Estratégico, "promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira". Neste sentido, foram definidos os objetivos setoriais associados ao Ministério no PPA 2008/2011, quais sejam: a) aumentar a produção de produtos agropecuários não alimentares e não energéticos; b) ampliar a participação da agroenergia na matriz energética; c) garantir a segurança alimentar e d) impulsionar o desenvolvimento sustentável do país por meio do agronegócio.

Os principais indicadores definidos para esses objetivos setoriais foram:

Aumentar a Produção de Produtos Agropecuários Não-alimentares e Não-energéticos

Indicador/Ano	2009	2010	2011	
			Previsto	Realizado
Índice Composto da Produção de Produtos Não-alimentares e Não-energéticos	120	164	180	181

Fonte: IBGE.

Este índice sinaliza se as ações desenvolvidas para a manutenção de níveis adequados de abastecimento e preço desses produtos atendem ao que é preconizado no objetivo estratégico. Todos os produtos que compõem o índice apresentaram variação positiva no período, em função, principalmente, da forte alta nos preços.

Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética

Indicador/Ano	2009	2010	2011	
			Previsto	Realizado
Taxa de participação da agroenergia na matriz energética brasileira* (%)	32,0	31,5	31,0	N/D

Fonte: Balanço Energético Nacional 2010-EPE.

* Inclui outras fontes renováveis, onde há uma pequena participação de energia solar e eólica.

O indicador avalia os resultados obtidos com as atividades e ações para a ampliação da participação da agroenergia na matriz energética. Apesar dos valores do indicador de desempenho ainda não terem sido publicados, a expectativa é no sentido de que a participação relativa da agroenergia na matriz energética tenha um decréscimo em 2011. Um dos fatores que contribuiriam para a diminuição do índice seria a safra de cana-de-açúcar 2011/2012, que apresentou uma quebra de 8,5% em relação à safra 2010/2011.

Garantir a Segurança Alimentar

Indicador/Ano	2009	2010	2011	
			Previsto	Realizado
Volume de Produção Agropecuária – em kg *per capita*	963	989	1022	1022*
Índice de conformidade de produtos de origem animal e vegetal	0,82	0,75	0,85	0,84

Fonte: SPA e SDA/Mapa.

* Dados estimativos.

O volume de produção agropecuária medida em 2009 foi de 963 kg per capita. Em 2010, o índice foi 3% superior ao ano anterior. Entre 2009 e 2010, observou-se uma elevação na produção de grãos (5,91%) e carnes (6,64%) e uma estabilização na produção de frutas e hortaliças. Os dados preliminares de 2011 apontam para uma expectativa de 1022 kg de produtos por habitante, com um aumento de 7% na safra de grãos.

Impulsionar o Desenvolvimento Sustentável do País por meio do Agronegócio

Indicador/Ano	2009	2010	2011	
			Previsto	Realizado
Variação do PIB do agronegócio	-5,18%	4,67%	4%	3,06%*
Variação do valor da exportação de produtos do agronegócio	-9,8 %	18%	8%	24,2%**

Fonte: MDIC, SRI/Mapa e Cepea/Esalq/USP.

*Dados até junho/2011 / **Dados até novembro/2011.

A variação do valor da exportação de produtos do agronegócio repercute a contribuição do setor para o aumento das exportações brasileiras, como reflexo das ações desenvolvidas pelo Mapa na criação e na manutenção de novos mercados para produtos brasileiros. As exportações brasileiras do agronegócio cresceram 24,2% em 2011. O desempenho foi alcançado em função, principalmente, da elevação das cotações internacionais das commodities agrícolas, que subiram em todos os principais setores exportadores do agronegócio.

Análise do gasto

A variação nominal dos valores liquidados no OFSS, incluindo a liquidação de restos a pagar não processados (RPNP), aferida entre os anos final e inicial da série, correspondeu a um acréscimo de 51%. Em relação ao exercício anterior houve um acréscimo de 20%.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Agricultura		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	7.996	0,30	7.952	0,26	11.485	0,35	9.420	0,25	9.897	0,24	46.749	0,28
	RPNP[3]	1.255	0,05	1.941	0,06	1.360	0,04	2.203	0,06	4.081	0,10	10.840	0,06
OI[4]		5	0,00	5	0,00	7	0,00	7	0,00	15	0,00	38	0,00
Gasto Tributário[5]		10.215	0,38	11.447	0,38	11.203	0,35	12.565	0,33	13.815	0,33	59.246	0,35

Total	**19.471**	**0,73**	**21.345**	**0,70**	**24.055**	**0,74**	**24.195**	**0,64**	**27.808**	**0,67**	**116.874**	**0,69**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

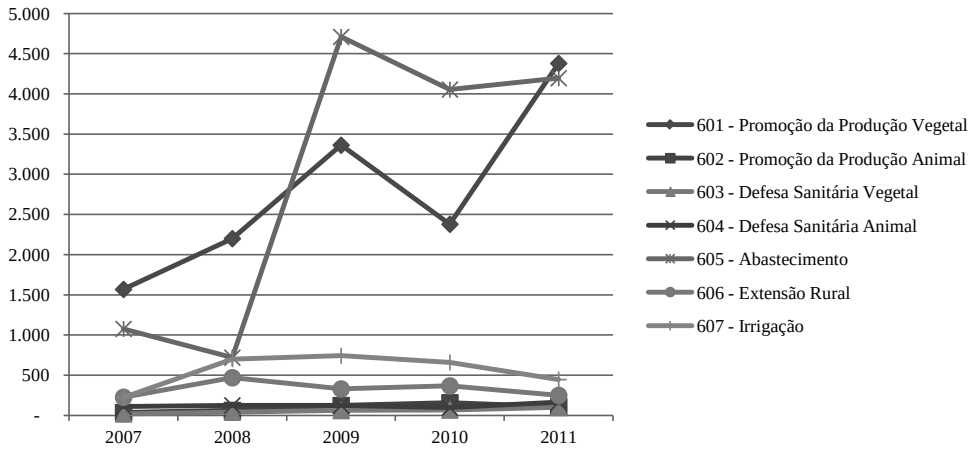
Os gastos tributários em 2011 foram superiores a R$ 13 bilhões, havendo um acréscimo de 10% em relação ao exercício anterior, e representando 50% do total de recursos destinados à função Agricultura em 2011. Considerando os anos final e inicial da série, houve um acréscimo de 35% do gasto tributário, totalizando mais de R$ 59 bilhões nos últimos cinco anos.

De acordo com demonstrativo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, os gastos tributários concentraram-se em duas rubricas: "Agricultura e Agroindústria", R$ 9 bilhões, e "Renúncia Previdenciária – Exportação da Produção Rural", R$ 3 bilhões, significando, respectivamente, 65% e 21% do total do gasto tributário da função.

Subfunções típicas

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas, no período de 2007 a 2011. Os valores relativos às subfunções "Promoção da Produção Vegetal" e "Abastecimento" representam 61% do total da função Agricultura.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

Houve um acréscimo de 84% nos gastos da subfunção "Promoção da Produção Vegetal" em relação ao exercício anterior. Duas ações apresentam maior relevância em termos de execução orçamentária, nesta subfunção: "Financiamento para Custeio, Investimento, Colheita e Pré-

Comercialização de Café", integrante do Programa Desenvolvimento da Economia Cafeeira, que tem por objetivo financiar os produtores de café, e "Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural", contemplada no Programa Minimização do Risco no Agronegócio.

A subfunção "Abastecimento" teve uma pequena variação em relação ao exercício anterior, um acréscimo de 3,5%. A subfunção é constituída em 87% pela ação "Formação de Estoques Públicos – Política de Garantia de Preço Mínimo/PGPM", constante do Programa Abastecimento Agroalimentar. Em 2011, apesar de considerável melhora dos preços praticados no mercado agrícola, alguns produtos ainda ficaram com valores inferiores aos mínimos estabelecidos, o que levou o governo a intervir no mercado com maior intensidade, adquirindo grande quantitativo de produtos visando garantir os preços mínimos definidos no Plano Agrícola.

No que se refere à execução do orçamento, foram empenhados 78% da dotação atualizada, sendo que apenas 47% foram liquidados, ocorrendo ainda a inscrição de quase R$ 6 bilhões em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Agricultura	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	20.238	15.851	78%	9.897	49%	9.610	47%	5.954	29%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Há que se destacar que os valores inscritos em restos a pagar não processados continuam aumentando. Em 2011, houve um acréscimo de 12% em relação ao exercício anterior, sendo que, quando se fala em valores liquidados no exercício de 2011, os RPNP representam 29% do total das liquidações.

Ações de Controle Externo

Em 2011, o Tribunal julgou, por meio do Acórdão 1.681/2011 – Plenário, um amplo levantamento de auditoria realizado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa, bem como nas entidades da administração indireta a ele vinculadas.

Com base nesse trabalho, o Tribunal poderá selecionar as áreas de maior risco, materialidade, relevância e oportunidade de acompanhamento e fiscalização, para que sejam detalhadas pelos gestores e pelo controle interno nas contas anuais. Além disso, o trabalho irá subsidiar as ações de fiscalização a cargo do Tribunal e do próprio controle interno, além de orientar a atuação do Ministério e das entidades vinculadas fiscalizadas.

Por meio do referido Acórdão, o Tribunal o recomendou ao Mapa que elaborasse cronogramas de ações voltadas ao desenvolvimento e implantação do mapeamento e automação de seus principais processos internos e à implantação de sistemática e rotinas de controle interno condizentes com seu orçamento anual e a complexidade de suas atividades.

4.3.16 Função Organização Agrária

A operacionalização dos programas e ações governamentais relativos à função Organização Agrária é realizada, principalmente, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que é órgão

responsável pela formulação das políticas sociais para o campo, como reforma agrária e apoio à agricultura familiar, e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia encarregada de operacionalizar a Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Apesar de a execução dos valores relacionados à função ocorrer totalmente no MDA , ainda são responsáveis pela condução da função Organização Agrária a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bancos públicos, entes estaduais e municipais.

Os principais instrumentos utilizados pela União para intervenção na Organização Agrária são financiados pelo OFSS, incluindo também as políticas de equalização de juros de empréstimos bancários para o custeio e o investimento na agricultura familiar, além do subsídio ao seguro rural voltado à agricultura familiar.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Organização Agrária		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	3.548	0,13	2.514	0,08	2.514	0,08	2.305	0,06	2.134	0,05	13.015	0,08
	RPNP[3]	968	0,04	892	0,03	1.256	0,04	1.341	0,04	1.378	0,03	5.836	0,03
Gasto Tributário[4]		25	0,00	24	0,00	26	0,00	27	0,00	29	0,00	131	0,00
Total		**4.541**	**0,17**	**3.431**	**0,11**	**3.796**	**0,12**	**3.673**	**0,10**	**3.541**	**0,09**	**18.982**	**0,11**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

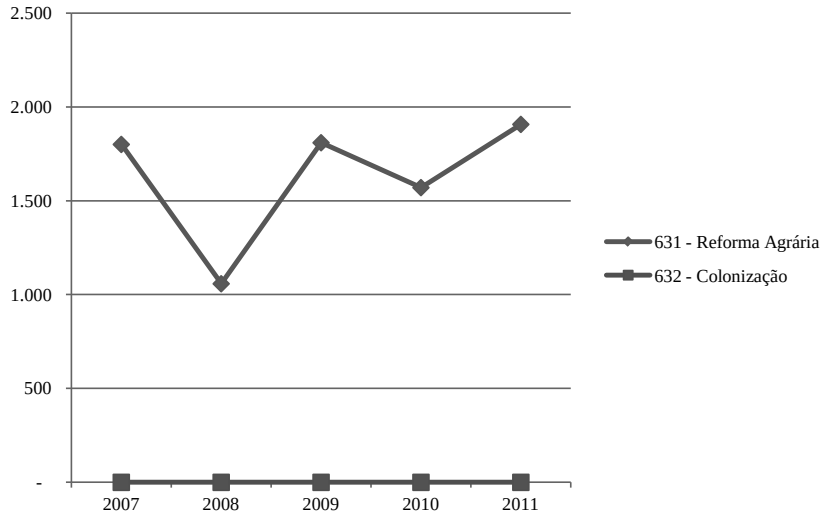
[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

A variação nominal dos valores liquidados no OFSS, incluindo a liquidação de restos a pagar não processados (RPNP), entre 2007 e 2011, correspondeu a um decréscimo de 22%. Já os gastos tributários atingiram R$ 29 milhões em 2011, havendo acréscimo de 7% em relação ao exercício anterior e de 16% nos últimos cinco anos.

Paralelamente, a análise dos gastos nas subfunções típicas revela que o valor relativo à subfunção Reforma Agrária representa 54% do total da despesa liquidada na função Organização Agrária e que houve acréscimo de 21% nos gastos desta subfunção, em relação ao exercício anterior.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Três ações apresentam maior relevância em termos de execução orçamentária na subfunção Reforma Agrária: Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária do programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais (39%); Concessão de Crédito-instalação às Famílias Assentadas do programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamentos (23%); e Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras do Programa Crédito Fundiário (17%).

No que se refere à execução do orçamento, foram empenhados 82% da dotação atualizada, sendo que apenas 41% foram liquidados, ocorrendo ainda a inscrição de mais de R$ 2 bilhões em RPNP.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Organização Agrária	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	5.184	4.239	82%	2.134	41%	2.130	41%	2105	41%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

Há que se destacar que os valores inscritos em restos a pagar não processados continuam aumentando. Em 2011, houve um acréscimo de 7% em relação ao exercício anterior, sendo que, quando se fala em valores liquidados no exercício de 2011, os RPNP representam 39% do total das liquidações.

Resultado da atuação governamental em 2011

O programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais foi o de maior execução orçamentária dentro da função, tendo sido liquidados R$ 771 milhões. O programa tem como principal objetivo democratizar a distribuição fundiária no País, essência da Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ele envolve a fiscalização de imóveis rurais para fins de desapropriação, a avaliação de imóveis rurais para obtenção de recursos fundiários, a formação das listas de beneficiários e a implantação de novos projetos de assentamento (PA).

Na ação Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária foram executados R$ 743 milhões (despesa liquidada), incorporando à reforma agrária 314,6 mil hectares obtidos de forma onerosa. Foi viabilizada, assim, no decorrer do exercício, a criação de 117 novos projetos de assentamento, com área total de 2,5 milhões de hectares, disponibilizando 14.237 novas vagas para o assentamento de famílias. Cumpre destacar que, em relação a 2010, houve um aumento significativo no custo do hectare obtido, que passou de R$ 1.399,00 para R$ 1.722,00, acréscimo de 23%.

Ainda houve a publicação, em 2011, de sessenta decretos de desapropriação, totalizando 113,6 mil hectares que em breve serão incorporados à reforma agrária, com capacidade para assentar 2.739 novas famílias.

Já no programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento, que tem como objetivo prover as famílias beneficiadas pela PNRA de infraestrutura mínima para produção e desenvolvimento da parcela recebida com vistas à consolidação (autossuficiência) dos Projetos de Assentamento, foram executadas despesas da ordem de R$ 767 milhões.

Duas ações merecem destaque nesse programa: Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas e Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento, que juntas representaram 87% dos gastos do programa. Entretanto, há que se ressaltar o baixo percentual da despesa liquidada do exercício em relação à dotação atualizada. Na ação Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas foram liquidados somente 18% da dotação atualizada e na ação Implantação e Recuperação de Infra-estrutura Básica em Projetos de Assentamento, 5%. Os valores de restos a pagar de exercícios anteriores, liquidados no exercício, foram 166% maiores que os valores liquidados do exercício, nestas duas ações.

Em 2011, não houve a consolidação de assentamentos de reforma agrária, apesar de terem sido realizadas ações consideradas como pré-requisitos para que isto ocorra. O baixo índice de consolidação dos projetos de assentamento é um problema da subfunção Reforma Agrária, pois dificulta a emancipação projeto.

Com a entrada de novos assentados, a cada exercício, sem a correspondente promoção da independência econômica dos beneficiários mais antigos, a estrutura operacional do Incra passa a ser mais demandada, tendendo a prejudicar a efetividade do PNRA. Esse fato faz com que o Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar mereça destaque, por ser de vital importância para a obtenção da autossuficiência dos beneficiários da reforma agrária.

Houve redução da execução física do programa em relação a 2009, em que foram atendidos mais de 1,8 milhões de Agricultores Familiares. Em 2011 este número foi de pouco mais de 700 mil, uma diminuição de 63%. Tal redução do número de beneficiários foi motivada pelo contingenciamento dos recursos orçamentários e pela elevação do custo por beneficiário, que era de R$ 129,83 em 2009 e passou para R$ 225,86 em 2011. Contudo, em relação a 2010, houve crescimento de 59% no número de beneficiários do programa.

Ações de Controle Externo

Em 2011, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), conforme o TC 009.242/2011-2. O PNF consiste em uma política pública complementar à reforma agrária e tem como principal objetivo oferecer condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de financiamento.

Com base em análises preliminares, foram definidos o problema e as questões de auditoria, direcionados para avaliar o cumprimento dos critérios de elegibilidade de beneficiários, seleção de propriedades e examinar a regularidade da execução dos projetos de assentamento, bem como o papel dos agentes financeiros.

Ao término do trabalho, concluiu-se que há falhas graves na condução do programa, que comprometem o alcance do objetivo da referida política pública, com prejuízo financeiro ao Fundo de Terras e Reforma Agrária (FTRA) e dano aos beneficiários do PNCF.

Dentre as medidas propostas visando à regularização dos problemas encontrados, destaca-se determinação ao MDA para que apresente ao TCU plano de ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas para proceder à análise dos casos de mutuários que não se enquadram nos critérios de seleção de beneficiários, identificados por meio do cruzamento de dados com os sistemas RAIS e CNPJ; assegurar que, até o deferimento dos financiamentos, seja efetuada consulta com os nomes e CPFs dos candidatos a beneficiário do PNCF e cônjuge, se houver, junto a bancos de dados como RAIS e CNPJ, e manter o procedimento de consultar os sistemas SIAPE, SIPRA e TSE, já adotado por aquele órgão, com o propósito de detectar irregularidades na seleção de beneficiários, com o consequente indeferimento de financiamento aos legalmente impedidos.

A adoção das medidas propostas contribuirá para o aprimoramento da execução do programa, com um número maior de sucesso dos projetos implementados e, consequentemente, melhoria na condição de vida dos beneficiários do PNCF.

4.3.17 Função Indústria

Como sucedâneo da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2003 a 2007, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008 a 2010, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM) para o período 2011 a 2014, todos sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que tem como competência precípua a política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços.

A despeito de ser uma continuidade da política governamental de incentivo e fortalecimento à indústria nacional do PDP, o Plano Brasil Maior é mais abrangente e, além da indústria, engloba ações e medidas para o incentivo ao comércio exterior e ao setor de comércio e serviços. Ademais, prevê um conjunto de medidas de estímulo ao investimento e à inovação e defesa da indústria e do mercado interno.

As orientações estratégicas que direcionam as ações do Plano Brasil Maior são: promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico; criar e fortalecer competências críticas da economia nacional; aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; ampliar os mercados interno e externo das empresas brasileiras; garantir crescimento socialmente inclusivo e

ambientalmente sustentável; e ampliar os níveis de produtividade e competitividade da indústria brasileira.

Na formatação do Plano Brasil Maior foram definidos objetivos estratégicos aos quais se puseram associados um indicador e uma meta, com vistas a orientar sua execução e monitoramento. O quadro abaixo mostra alguns desses objetivos.

Objetivos comuns do Plano Brasil Maior e do Plano de Desenvolvimento Produtivo

Objetivos	PBM Ano Base 2010	Objetivo do PDP para 2010	PBM Meta para 2014
Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4%	21,0%	22,4%
Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB	0,59%	0,65%	0,90% (1)
Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36%	1,25%	1,60%

Fonte: Plano Brasil Maior (2011-2014) e Plano de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010).

[1]Meta compartilhada com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) – 2011-2014, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI

Análise da execução do gasto

No que concerne ao financiamento da função Indústria, o quadro seguinte mostra a evolução, de 2007 a 2011, da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), da realização do Orçamento de Investimentos (OI), bem como dos gastos tributários associados à função.

A dotação total destinada à função Indústria em 2011 foi de R$ 22,6 bilhões, sendo R$ 18,2 bilhões de gasto tributário (80% do total), o que representou um crescimento de 6% em relação ao exercício anterior. Quanto aos recursos liquidados no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social provenientes da execução da LOA 2011 e dos restos a pagar e, ainda, à despesa realizada no Orçamento de Investimentos, a função Indústria alcançou o valor de R$ 4,4 bilhões, e seu crescimento em relação a 2010 foi de 22%.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Indústria		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	2.740	0,10	2.125	0,07	1.336	0,04	1.506	0,04	1.650	0,04	9.356	0,06
	RPNP[3]	31	0,00	61	0,00	105	0,00	137	0,00	190	0,00	525	0,00
OI[4]		54	0,00	51	0,00	752	0,02	1.966	0,05	2.567	0,06	5.389	0,03
Gasto Tributário[5]		13.366	0,50	15.062	0,50	14.721	0,45	17.168	0,46	18.166	0,44	78.483	0,47
Total		**16.191**	**0,61**	**17.299**	**0,57**	**16.913**	**0,52**	**20.778**	**0,55**	**22.572**	**0,54**	**93.753**	**0,56**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

No pertinente à execução orçamentária da função Indústria em 2011, observa-se que dos R$ 3,0 bilhões de dotação atualizada foi empenhado R$ 1,9 bilhão (61%), dos quais R$ 1,7 bilhão foi liquidado, o que corresponde a 89% do empenhado, e R$ 213 milhões (11% do empenhado) foram inscritos em restos a pagar não processados, conforme exposto no quadro a seguir.

Execução Orçamentária – 2011[1]

R$ milhões

Indústria	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	3.046	1.863	61%	1.650	54%	1.633	54%	213	7%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

No quadro adiante, é apresentada a execução orçamentária da função Indústria, por subfunções, que custeou a Política Industrial brasileira ao longo de 2011. De observar que as subfunções típicas executaram 69% dos recursos, com destaque para as subfunções "Produção Industrial", com R$ 2,5 bilhões e 58% do total executado, e "Normalização e Qualidade", com R$ 384 milhões e 9% do executado.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) por subfunções – 2011[1]

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Indústria por Subfunções		Execução das Subfunções de Indústria em Outras Funções	Total das Subfunções de Indústria
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Indústria[2]	3.046	69,1	3.752	6.798
661	*Promoção Industrial*	*16*	*0,4*	*2.664*	*2.680*
662	*Produção Industrial*	*2.539*	*57,6*	*1.058*	*3.597*
663	*Mineração*	*99*	*2,2*	*7*	*106*
664	*Propriedade Industrial*	*8*	*0,2*	-	*8*
665	*Normalização e Qualidade*	*384*	*8,7*	*23*	*407*
	Outras Subfunções	1.359	30,9	NA	NA
Total		**4.405**	**100,0**	**NA**	**NA**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG n.º 42/1999.

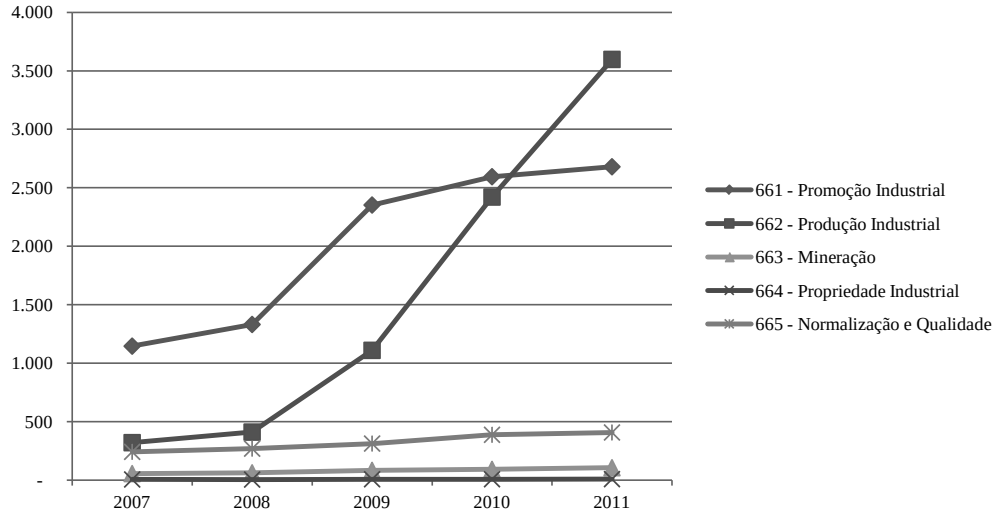
[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

NA = Não Aplicável

Cumpre notar, também, que 55% do total da execução das subfunções de Indústria foram realizados em outras funções, o que corresponde a R$ 3,8 bilhões, com destaque para as subfunções "Promoção Industrial", com R$ 2,7 bilhões, e "Produção Industrial", com R$ 1,1 bilhão.

Os valores liquidados (OFSS+RPNP) e a despesa realizada por subfunção típica da função Indústria, ao longo de 2007 a 2011, encontram-se no gráfico abaixo.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

O gráfico ressalta a elevação acelerada dos valores liquidados e das despesas realizadas na subfunção "Produção Industrial", que atingiram R$ 3,6 bilhões em 2011, o que corresponde a 53% do total das subfunções de Indústria, ao passo que a subfunção "Promoção Industrial" alcançou R$ 2,7 bilhões (39%) e "Normalização e Qualidade", R$ 407 milhões (6%).

O quadro a seguir demonstra a evolução dos gastos tributários relacionados à função Indústria de 2007 a 2011.

Gastos tributários na Função Indústria – 2007 a 2011

R$ milhões

Gasto Tributário concedido	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	3.502	3.799	4.345	4.926	5.409	**21.982**
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	2.392	2.767	2.427	3.085	3.342	**14.013**
SUDENE	1.807	2.207	2.158	2.446	2.691	**11.309**
Renúncia Previdenciária - Simples Nacional	1.376	1.593	1.745	1.762	1.939	**8.415**
Setor Automobilístico	1.523	1.946	1.716	1.997	1.517	**8.700**
SUDAM	1.465	1.168	1.009	1.144	1.258	**6.045**
Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem - ZFM	375	520	398	611	655	**2.559**
Alíquotas Diferenciadas - ZFM e ALC	289	320	305	401	441	**1.757**
Petroquímica	358	423	275	350	385	**1.791**
Operações de Creditos - Fundos Constitucionais	89	160	179	213	234	**874**
FINOR	161	128	142	161	177	**770**
Renúncia Previdenciária - Indústrias Têxtil, de Confecções, Artefatos de Couro e Calçados	0	0	0	0	90	**90**
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na ZFM	2	10	17	69	19	**116**
FINAM	26	20	4	4	5	**58**
FUNRES	1	1	0	0	0	**3**
Matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na ZFM	0	0	0	0	0	**0**

Indústria Total	**13.366**	**15.062**	**14.721**	**17.168**	**18.166**	**78.483**

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

[1] De 2007 a 2010, valores estimados; em 2011, valores projetados.

No período de 2007 a 2011, estima-se que os gastos tributários tenham crescidos 36% na função Indústria. Destacam-se nesse período, dentre os gastos tributários mais significativos, o crescimento de 54% em Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional, de 49% na Sudene e de 40% na Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental. Por sua vez, o gasto tributário no setor automobilístico, em que pese algumas oscilações ao longo do período, ficou estagnado quando se compara 2011 em relação a 2007.

No exercício de 2011, os gastos tributários projetados para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional resultaram em 30% da renúncia concedida à função Indústria, enquanto que a Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental e a Sudene responderam por 18% e 15%, respectivamente.

Ações de Controle Externo

No âmbito do TC 027.818/2011-0, são constatadas falhas nas fiscalizações realizadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) no Município de São Tomé das Letras, no Estado de Minas Gerais. Em decorrência, foi prolatado o Acórdão 3.004/2011-TCU-Plenário.

A auditoria da Secex-MG constatou que, entre 2009 e 2011, foram arrecadados aproximadamente R$ 350 mil a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) naquela municipalidade. No entanto, as autuações feitas pelos fiscais do DNPM, no mesmo período, geraram processos em que se discutem valores acima de R$ 3,7 milhões referentes à CFEM.

Ao deliberar sobre a matéria, o Tribunal recomendou ao DNPM que ajuste sua estrutura de fiscalização à relevância da atividade de exploração mineral, haja vista que o Departamento conta com cinco fiscais em Minas Gerais, estado que responde por 50% da atividade de exploração mineral do País e conta com 13 municípios entre os vinte maiores arrecadadores da CFEM.

4.3.18 Função Comércio e Serviços

Os Ministérios do Turismo (MTur) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) atuam na função Comércio e Serviços, que se vincula à consecução dos seguintes objetivos: elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promover a inclusão social e a redução das desigualdades; e promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP), Despesa Realizada (OI) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Comércio e Serviços		**2007**		**2008**		**2009**		**2010**		**2011**		**Total**	
		Valor	**%PIB[1]**	**Valor**	**%PIB[1]**	**Valor**	**%PIB[1]**	**Valor**	**%PIB[1]**	**Valor**	**%PIB[1]**	**Valor**	**%PIB[1]**
OFSS	No Exercício[2]	1.546	0,06	1.341	0,04	1.412	0,04	1.482	0,04	1.221	0,03	7.002	0,04
	RPNP[3]	747	0,03	934	0,03	788	0,02	1.052	0,03	1.106	0,03	4.628	0,03
OI[4]		1.247	0,05	1.797	0,06	2.151	0,07	2.583	0,07	2.354	0,06	10.131	0,06
Gasto Tributário[5]		28.442	1,07	32.141	1,06	33.828	1,04	39.394	1,04	42.920	1,04	176.725	1,05
Total		**31.981**	**1,20**	**36.212**	**1,19**	**38.179**	**1,18**	**44.511**	**1,18**	**47.601**	**1,15**	**198.485**	**1,18**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

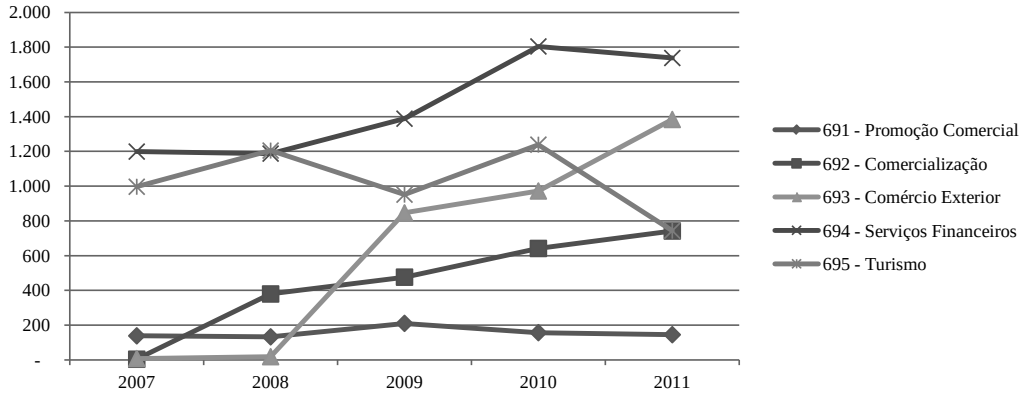
[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Considerando os recursos liquidados da LOA, a execução dos restos a pagar não processados e a despesa realizada no Orçamento de Investimentos, a função Comércio e Serviços alcançou, no ano de 2011, o valor de R$ 4,7 bilhões, representando 10% do valor total destinado à função no exercício.

Cabe destacar que a maior parte dos valores destinados à função ocorreu por meio dos gastos tributários. No exercício de 2011, o valor estimado do gasto tributários concedido alcançou um montante de R$ 42,9 bilhões. Ademais, na média dos últimos cinco anos, o gasto tributário do setor colaborou com 89% de todo o montante destinado à função Comércio e Serviços, o que corresponde a R$ 176,7 bilhões.

Valores Liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa Realizada (OI) nas Subfunções Típicas – 2007 a 2011[1]

(R$ milhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

1 No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS, valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Em 2011, o total da função de Comércio e Serviços foi de R$ 4,75 bilhões, dos quais 71% referem-se à execução das subfunções típicas.

No gráfico acima, observa-se que, no ano de 2011, houve crescimento na subfunção Comércio Exterior. Esse fato decorre do funcionamento, no final de 2010, do Sistema Integrado de Informação e Operação para o Comércio Exterior – Siscomex, que permitiu agilidade às exportações brasileiras.

Sobre a execução do orçamento de 2011, o quadro a seguir mostra grau mediano dos valores empenhados (61%) referentes à dotação autorizada para a função, acompanhado de menor proporção quanto aos valores liquidados (20%). Ademais, observa-se que 41% do orçamento aprovado para a função Comércio e Serviços foram inscritos em restos a pagar não processados.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Comércio e Serviços	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	6.119	3.707	61%	1.221	20%	1.198	20%	2.486	41%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

O quadro adiante mostra a evolução dos gastos tributários relacionados à função Comércio e Serviços entre os anos de 2007 e 2011. Nesse período, a função Comércio e Serviços foi a de maior participação no total dos gastos tributários, com cerca de 28%, seguida da função Indústria, com 15%. A maior projeção dos gastos tributários refere-se às microempresas e empresas de pequeno porte, que representam 50% da renúncia concedida à função. No que tange à Renúncia Previdenciária, observa-se crescimento de 41% ao longo do período.

Ainda em relação aos últimos cinco anos, observa-se tendência de crescimento nos gastos tributários. No ano de 2011, por exemplo, houve um aumento de 51% em relação ao exercício de 2007.

Gastos Tributários – 2007 a 2011

R$ milhões

Gasto Tributário Concedido	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	14.008	15.197	17.380	19.705	21.638	**87.928**
Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	6.453	7.464	6.549	8.322	9.015	**37.803**
Renúncia Previdenciária - Simples Nacional	5.504	6.372	6.979	7.048	7.756	**33.659**
Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem - Zona Franca de Manaus	1.012	1.404	1.074	1.648	1.768	**6.904**
Alíquotas Diferenciadas - ZFM e ALC	780	863	823	1.082	1.191	**4.739**
Mercadorias - Zona Franca de Manaus e Área de Livre Comércio	573	647	759	880	968	**3.827**
Áreas de Livre Comércio	102	163	204	237	252	**958**
Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros	4	6	15	287	281	**593**
Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na Zona Franca de Manaus	5	26	47	185	51	**314**
Total	**28.442**	**32.141**	**33.828**	**39.394**	**42.920**	**176.725**

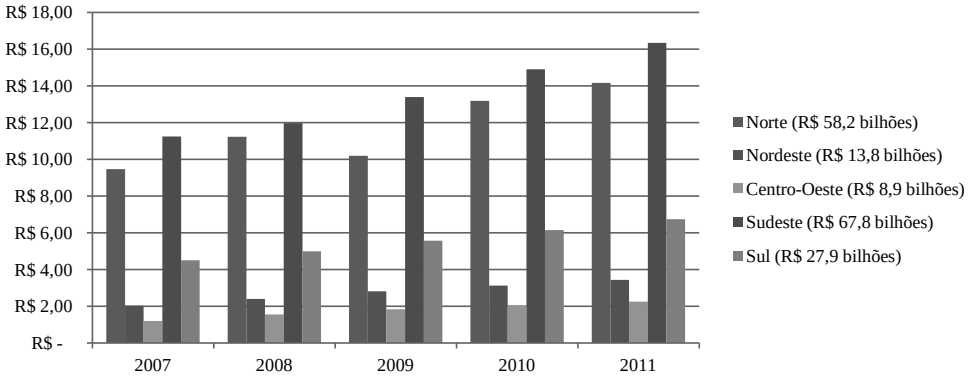
Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

[1] De 2007 a 2010, valores estimados; em 2011, valores projetados

A divisão regional dos gastos tributários relacionados à função Comércio e Serviços no período de 2007 a 2011 pode ser visualizada no gráfico a seguir.

Distribuição Regional dos Gastos Tributários e Previdenciários na Função Comércio e Serviços – 2007 a 2011

R$ bilhões



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Nos últimos cinco anos, os dados da distribuição dos gastos tributário e previdenciário na função Comércio e Serviços revelam que as Regiões Sudeste e Norte continuam sendo contempladas com a maior parte dos gastos tributários, o equivalente a 38% e 33%, respectivamente, de toda desoneração concedida no período. Ademais, nesse mesmo período o Nordeste permanece com baixa participação no total dos gastos tributários, cerca de 8%.

4.3.19 Função Comunicações

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art 21, 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 e manter o serviço postal e o correio aéreo nacional.

O Ministério das Comunicações (MC) tem como atribuição principal planejar e definir as políticas públicas de comunicações do País, com as seguintes áreas de atuação: Radiodifusão, Telecomunicações e Serviços Postais.

A ação do Ministério é exercida também por meio de instituições a ele vinculadas: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), concebida para viabilizar o atual modelo das telecomunicações brasileiras e para exercer as atribuições de outorgar, regulamentar e fiscalizar; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com a atribuição de executar e controlar, em regime de monopólio, os serviços postais em todo o território brasileiro; e Telecomunicações Brasileiras S. A. (Telebras), sociedade anônima aberta, de economia mista, que, desde 2010, é a entidade central na implantação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), do Governo Federal.

Cabe, ainda, ao Ministério das Comunicações formular as políticas, as diretrizes gerais e as prioridades que orientam as aplicações do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), criado com a finalidade de proporcionar recursos destinados ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), criado para estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capitais, tendo como agentes financeiros o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Empresa Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

De acordo com o Plano Plurianual 2008/2011, são objetivos setoriais de responsabilidade do Ministério das Comunicações: (i) ampliar o acesso aos serviços de telefonia fixa, móvel e pública; (ii) possibilitar o acesso dos brasileiros à rede mundial de computadores; (iii) ampliar a cobertura dos serviços de radiodifusão; (iv) ampliar o acesso aos serviços de televisão por assinatura; (v) implantar a televisão digital e (vi) incentivar a produção de equipamentos de telecomunicações no Brasil.

A execução da função Comunicações – compreendendo os valores liquidados no âmbito do OFSS - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (do próprio exercício e dos Restos a Pagar Não Processados), da despesa realizada no OI - Orçamento de Investimentos e do Gasto Tributário – totalizou R$ 5.122 milhões entre 2007 e 2011, sendo a média anual do período de R$ 1.024 milhões.

A participação dos gastos da função Comunicações, em relação ao PIB, manteve-se praticamente constante de 2007 a 2011. No entanto, em termos nominais, os gastos cresceram 70%, conforme indica a tabela a seguir.

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Comunicações		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	491	0,02	407	0,01	405	0,01	549	0,01	686	0,02	2.537	0,02
	RPNP[3]	19	0,00	397	0,01	63	0,00	107	0,00	375	0,01	961	0,01
OI[4]		207	0,01	214	0,01	235	0,01	244	0,01	269	0,01	1.170	0,01
Gasto Tributário[5]		97	0,00	114	0,00	136	0,00	51	0,00	56	0,00	454	0,00
Total		**814**	**0,03**	**1.133**	**0,04**	**840**	**0,03**	**950**	**0,03**	**1.386**	**0,03**	**5.122**	**0,03**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Em 2008 e 2009, a execução no âmbito do OFSS no próprio exercício foi reduzida para R$ 407 e 405 milhões, respectivamente, em decorrência da ausência de convênios a executar com o Funttel e do contingenciamento de recursos aplicado aos gastos do Ministério das Comunicações.

Em 2010, a execução do OFSS no próprio exercício apresentou um acréscimo de 36% em relação a 2009, passando de R$ 405 milhões para R$ 549 milhões, devido à retomada da execução dos programas do Funttel e a contratação de novos servidores para compor o quadro da Anatel.

Entre 2010 e 2011, observa-se a evolução dos valores liquidados do OFSS no próprio exercício, com variação positiva de cerca de 25%, como reflexo da participação da União no capital da Telebras, visando à implantação da Rede Nacional de Banda Larga, responsável por cerca de 70% do acréscimo, ou seja, R$ 96 milhões. Os demais gastos decorrem da operação do sistema de acesso Banda Larga, do incremento no aporte de recursos nas áreas de modernização da estrutura de informática do MC, do desenvolvimento de processos e produtos inovadores voltados às telecomunicações e da pesquisa e desenvolvimento em telecomunicações na Fundação CPqD.

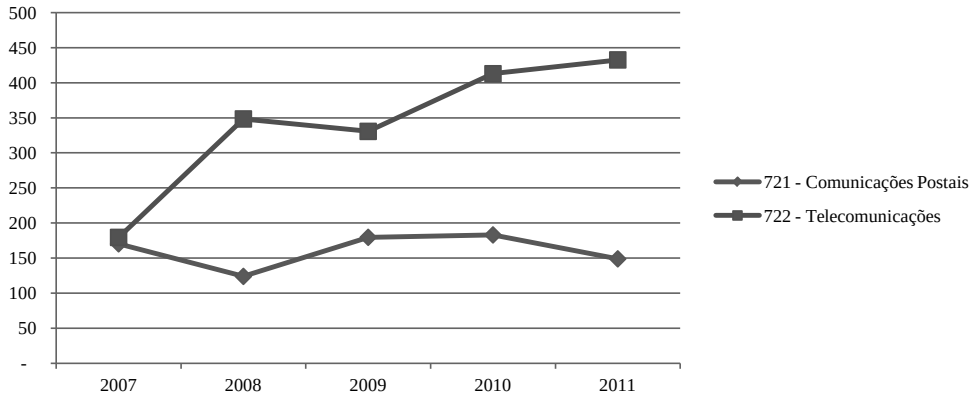
No que tange aos valores dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP), inscritos em anos anteriores e liquidados em 2011, verifica-se que ocorreu aumento expressivo de 250% em relação a 2010, decorrente, sobretudo, da participação da União no capital da Telebras, inversão financeira realizada visando à implantação da Rede Nacional de Banda Larga.

Com referência ao Orçamento de Investimento, a elevação da execução em 2009 e 2010 decorreu da ampliação da frota de veículos e das melhorias na infraestrutura de unidades de atendimento, produção e distribuição da ECT. Em 2011, a despesa manteve a tendência de crescimento, devido à execução da Telebras na subfunção Telecomunicações.

O gasto tributário da função Comunicações, relacionado à renúncia fiscal no segmento de papel, jornal e periódicos, alcança, em 2011, o montante de R$ 56 milhões, o que representa 0,04% do total de gasto tributário para esse ano.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2007 a 2011

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano nas subfunções, em qualquer função orçamentária, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

A trajetória decrescente da subfunção Comunicações Postais entre 2007 e 2008 foi influenciada pelo desempenho dos projetos de ampliação e renovação da frota da ECT. A empresa não concluiu a aquisição de veículos em 2007 e especialmente em 2008, adquirindo, no entanto, a frota prevista em 2009 e 2010. Nesses dois últimos anos, o aumento da execução é influenciado também pelo crescimento dos gastos com melhorias de infraestrutura em unidades existentes da ECT. Entretanto, em 2011, houve um declínio nos gastos, uma vez que não foram inauguradas todas as agências de atendimento previstas e nem adquirida integralmente a frota de veículos planejada.

Quanto à subfunção Telecomunicações, observa-se um crescimento dos valores liquidados em quase todo o período analisado. Entre 2010 e 2011, o incremento decorreu principalmente da execução no orçamento de investimento de R$ 72 milhões pela Telebras, aplicados basicamente na construção da rede para atender ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).

Resultado da atuação governamental em 2011

A existência de infraestrutura de telecomunicações e tecnologia da informação com alta capacidade e confiabilidade é considerada fator essencial para a Copa do Mundo. Além de ser o meio pelo qual serão transmitidas as partidas e eventos associados – que contarão, segundo estimativas, com até três bilhões de telespectadores em todo o mundo –, essa infraestrutura suportará uma série de serviços e sistemas associados à operação dos jogos, tais como segurança, bilhetagem e controle.

Com o objetivo de atender ao aumento da demanda e às necessidades específicas do evento, bem como de direcionar as oportunidades econômicas da Copa do Mundo para uma maior qualificação do setor, as ações do Ministério das Comunicações para a Copa do Mundo FIFA 2014 se distribuem em três blocos: (i) garantia de disponibilidade de infraestrutura de telecomunicações, em suporte à realização do evento; (ii) ações para qualificação e modernização do setor de telecomunicações e (iii) ações operacionais, regulatórias e fiscalizatórias relativas ao setor de telecomunicações durante o evento.

No ano de 2011, o Ministério determinou à Telebras a criação de uma solução para o atendimento à referida garantia de disponibilidade. O modelo – que já conta com orçamento de R$ 200 milhões aprovados no Plano Plurianual 2012-2014 (Ação Orçamentária 147A) – se baseia na utilização da rede nacional da Telebras, que interliga as cidades-sede e está sendo implantada no âmbito do Programa Nacional de Banda Larga, e na implantação de redes locais em parceria com redes ópticas públicas ou privadas, já existentes nas cidades-sede.

Entretanto, dificuldades de cunho administrativo, observadas no processo de reestruturação da Telebras, constituem fator de risco que poderá comprometer o atendimento da determinação e as metas do Programa Nacional de Banda Larga.

Com referência ao desempenho dos programas estruturantes, destaca-se, na função Comunicações, o Programa Aprimoramento dos Serviços Postais, cujo objetivo é garantir o acesso e a qualidade dos serviços postais prestados à população. Esse programa contempla não somente a ampliação dos pontos de atendimento como também a modernização e acessibilidade das instalações das agências dos correios, com a instalação de equipamentos e mobiliários compatíveis com as condições desejáveis de trabalho e segurança para os empregados e usuários dos serviços.

Com o intuito de atender às metas governamentais e atingir os valores previstos no PPA 2008-2011, a ECT estendeu, até dezembro 2011, a oferta de serviços postais básicos a 49 distritos municipais até então desatendidos, por meio da realização de investimentos que totalizaram R$ 149,1 milhões em 2011 e representaram 40,4% da dotação prevista para o exercício. Vale ressaltar que da referida dotação existiam, em dezembro de 2011, R$ 93,4 milhões em contratos já assinados e R$ 19,5 milhões referentes a processos em andamento, constituindo um comprometimento orçamentário, em relação à dotação reprogramada, da ordem de 70,9%.

Outro programa a ser destacado é o Programa Inovação Tecnológica em Telecomunicações, cujo objetivo é pesquisar, desenvolver e difundir inovações tecnológicas voltadas à competitividade de produtos e serviços de telecomunicações.

Sua fonte de recursos consiste no Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), criado em 2000, que hoje é o único mecanismo de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico específico para o setor de telecomunicações. Desde a sua criação, o Funttel já investiu cerca de R$ 900 milhões em projetos nas áreas de TV Digital, comunicações ópticas, plataformas baseadas na conectividade IP, comunicações digitais sem fio, plataformas para gerência e operação de sistemas de telecomunicações e plataformas para produção, gerenciamento e difusão de conteúdos digitais.

Em 2011, foram repassados recursos não reembolsáveis da ordem de R$ 69 milhões à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e à Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), para apoiar projetos oriundos do Plano de Aplicação de Recursos 2009-2011 da Fundação CPqD e para parte dos projetos selecionados nas chamadas públicas, realizadas por meio da Finep em 2009. Isso representou um significativo incremento em face dos R$ 46 milhões repassados em 2010.

Com relação aos recursos reembolsáveis, em 2011 foi formalizado um contrato de financiamento com a Finep no valor de R$ 100 milhões, e repassados R$ 50 milhões para financiar a estratégia de inovação de empresas do setor de telecomunicações.

Ações de Controle Externo

Em 2011, entre as diversas ações de controle externo relacionadas com a função Comunicações, destaca-se o acompanhamento das licitações conduzidas pelo Ministério das Comunicações destinadas às concessões e permissões para exploração dos serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada e de sons e imagens em 69 municípios do País.

Nesse trabalho, foram examinados os dois primeiros estágios do processo de outorga ou permissão. O primeiro estágio consiste na análise dos estudos de viabilidade técnica e econômica. O segundo estágio examina a conformidade do edital de licitação e da minuta de contrato com os dispositivos pertinentes.

Como resultado desse acompanhamento, o Tribunal determinou prazo para que o Ministério das Comunicações apresentasse cronograma de implementação da metodologia para a elaboração de estudos de viabilidade econômico-financeira das outorgas de radiodifusão, fundamentados em critérios consonantes com a avaliação dos negócios empresariais (Acórdão 1.079-TCU-Plenário).

Outro trabalho a ser ressaltado é o acompanhamento das ações da Telebras com vistas à implantação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), a exemplo do exame das representações referentes aos editais dos Pregões Eletrônicos para Registro de Preços 02/2010-TB e 16/2011-TB, cujos objetos eram, respectivamente, a contratação de solução de infraestrutura básica para compor a rede nacional de telecomunicações e a implantação de rede de acessos de rádios digitais, instalados em diversos estados do País.

Ao analisar a primeira representação, o Tribunal identificou sobrepreço de R$ 53,6 milhões nas propostas vencedoras do certame e determinou à Telebras a renegociação dos respectivos contratos, de modo a adequá-los aos valores do mercado. No curso do exercício de 2011, como resultado das renegociações realizadas com as empresas licitantes, houve efetiva redução dos preços originalmente pactuados no montante de R$ 43,8 milhões (Acórdãos 1.339-TCU-Plenário e 2.074-TCU-Plenário).

Durante o exame da segunda representação, a Telebras resolveu revogar o certame e promover ajustes no edital. Assim, o Tribunal determinou à empresa que encaminhasse informações acerca das alterações promovidas no procedimento licitatório que deverá substituir o Pregão 16/2011 (Acórdão 6.086-TCU-1ª Câmara).

4.3.20 Função Energia

Energia é um importante eixo de desenvolvimento das economias modernas. A atuação da União na área de energia decorre, sobretudo, do seu domínio sobre os recursos naturais da plataforma continental, potenciais de energia hidráulica e recursos minerais. Altamente intensivos em capital, os investimentos no setor historicamente dependeram da atuação do Estado, que, direta e indiretamente, envida esforços no sentido de oferecer esse bem à sociedade.

A União é detentora do monopólio sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes dessas atividades; transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem assim

o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem. Entretanto, pode contratar com empresas estatais ou privadas a realização de tais atividades.

Compete-lhe também explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água e os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza, bem como exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados.

Conforme apresentação do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2020), com o crescimento econômico e populacional previsto, são evidentes os desafios do setor.

A capacidade instalada do parque gerador de energia elétrica deverá crescer 56% na próxima década, representando um aumento aproximado de seis mil megawatts anuais. O Sistema Interligado Nacional (SIN), responsável pelo escoamento de toda essa energia, deverá crescer 43%, alcançando 142 mil quilômetros de linhas de transmissão.

As previsões de produção potencial de petróleo, ao longo do decênio 2011-2020, indicam que a produção diária de petróleo no Brasil poderá duplicar até 2020, ultrapassando os seis milhões de barris por dia. Estima-se que os recursos contingentes, relacionados principalmente às acumulações do Pré-Sal, manterão a tendência crescente da produção em todo o período do PDE, chegando a contribuir com mais de 50% da produção de petróleo em 2020.

Consta do compromisso estabelecido na Mensagem Presidencial do PPA 2008/2011 que os investimentos em energia devem garantir o suprimento da demanda, promover a diversificação da matriz energética e estimular o desenvolvimento de energias renováveis e da eficiência energética. Isso sem desperdiçar as vantagens competitivas que o país tem (em especial na geração hidrelétrica) e os investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Na tabela seguinte, apresenta-se a evolução da execução do orçamento na função Energia nos últimos cinco anos, sobretudo por meio do Orçamento de Investimentos (OI).

Valores liquidados (OFSS + RPNP), Despesa realizada (OI) e Gasto Tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Energia		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	430	0,02	462	0,02	645	0,02	534	0,01	551	0,01	2.623	0,02
	RPNP[3]	60	0,00	90	0,00	72	0,00	122	0,00	60	0,00	403	0,00
OI[4]		37.611	1,41	50.809	1,68	67.191	2,07	78.102	2,07	75.588	1,82	309.301	1,84
Gasto Tributário[5]		75	0,00	143	0,00	632	0,02	769	0,02	2.507	0,06	4.126	0,02
Total		**38.176**	**1,43**	**51.504**	**1,70**	**68.540**	**2,12**	**79.527**	**2,11**	**78.706**	**1,90**	**316.453**	**1,88**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

4 Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos

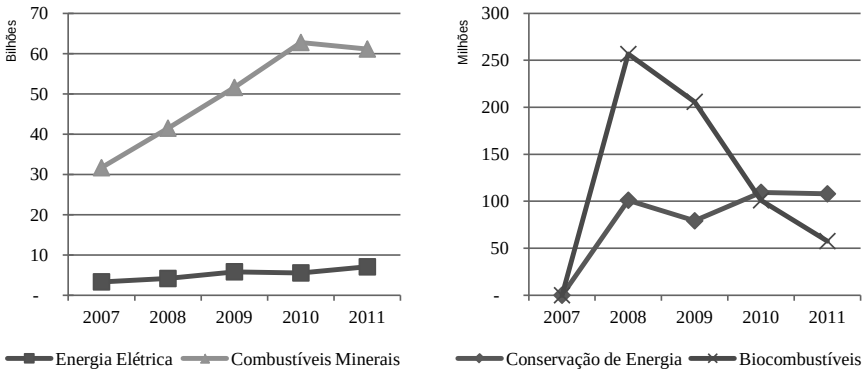
Registraram-se, em termos absolutos, sucessivos incrementos anuais na execução do OI até 2010. Apesar da queda em 2011, que equivale a apenas 3% em relação a 2010, de forma geral, a variação de 100% no período 2007/2011 denota o intenso aumento na aplicação de recursos no setor.

Entretanto, no que tange à representatividade dos gastos em relação ao PIB, houve crescimento apenas no período 2007/2009. Em 2010 foi mantido o nível de 2009 e, em 2011, constata-se uma queda de 12%.

No que se refere aos gastos tributários, observa-se em 2011 aumento de 226% em relação a 2010 e de 3.243% em relação a 2007. Destacam-se os gastos concernentes ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (Reid), com R$ 1,9 bilhão, e o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repenec), com R$ 1,7 bilhão.

Os gráficos seguintes apresentam a execução orçamentária da função Energia, por subfunção. A subfunção Combustíveis Minerais destaca-se por apresentar o maior valor executado do exercício de 2011 (R$ 61,1 bilhões), denotando um expressivo aumento de 93% em relação a 2007. Sobressai, também, a subfunção Energia Elétrica, com R$ 7 bilhões, cujo acréscimo foi de 112% no período 2007/2011. Por outro lado, o volume de recursos investidos na subfunção Biocombustíveis registrou elevado decréscimo: em 2008, foram investidos R$ 256,7 milhões, ao passo que em 2011 foram aplicados apenas 22% desse montante (R$ 57,6 milhões).

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011



Fonte: Siafi.

A tabela a seguir sintetiza a execução do orçamento (OFSS) de 2011, ressaltando-se que, segundo o Ministério de Minas e Energia (MME), o baixo índice de empenho (65% da dotação disponibilizada) é decorrente das limitações impostas pelo cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo (Decreto 7.445/2011).

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Energia	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	970	626	65%	551	57%	537	57%	75	8%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

No que se refere ao OI, o índice de execução da dotação das subfunções típicas da função Energia foi de 81%. De acordo com o MME, foram diversos os fatores que determinaram a não execução da totalidade dos investimentos, destacando-se: postergação de entregas de navios previstas

para 2011; alteração de escopo de projetos; descumprimento de cláusulas contratuais com fornecedores; condições meteorológicas pouco favoráveis para início e execução dos projetos; atrasos na obtenção de licenças ambientais e regulatórias; problemas em licitações e contratos; aprovação tardia de créditos suplementares e problemas topográficos, hidrológicos e geológicos.

Na definição das orientações estratégicas governamentais para a elaboração do PPA 2008/2011, coube ao MME participação na consecução do objetivo de governo de "Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território brasileiro". A seguir, apresentam-se os objetivos setoriais próprios da função Energia, bem como os respectivos programas e despesa realizada.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e Despesa realizada (OI) nos programas selecionados – 2011

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Energia	Demais	
Objetivo de Governo: Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional.				
Objetivo Setorial: Promover a adequação à demanda da produção de derivados de petróleo e outros combustíveis líquidos.				
0286	Oferta de Petróleo e Gás Natural	32.941	-	32.941
0288	Refino de Petróleo	20.714	-	20.714
0283	Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Biocombustíveis	881	-	881
0271	Qualidade dos Serviços de Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	346	-	346
Subtotal		**54.882**	-	**54.882**
Objetivo Setorial: Estimular as atividades de pesquisa. geológica, a exploração e produção de hidrocarbonetos e rec. minerais e difundir o conhecimento geológico.				
0282	Atuação Internacional na Área de Petróleo	4.456	-	4.456
0480	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico nas Áreas de Petróleo e Gás Natural	2.060	-	2.060
Subtotal		**6.516**		**6.516**
Objetivo Setorial: Promover o aumento da produção nacional, da oferta e da infraestrutura de transporte e distribuição de gás natural.				
0290	Transporte de Petróleo, Derivados, Gás Natural e Biocombustíveis	2.988	-	2.988
1045	Brasil com Todo Gás	2.148	43	2.191
Subtotal		**5.136**	43	**5.179**
Objetivo Setorial: Garantir o equilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica, com qualidade, confiabilidade e modicidade tarifária.				
0296	Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	2.492	-	2.492
0294	Energia na Região Nordeste	1.271		1.271
0297	Energia na Região Norte	1.192	-	1.192
0295	Energia na Região Sul	1.023	-	1.023
0273	Luz para Todos	505	-	505
1042	Energia nos Sistemas Isolados	428	-	428
0272	Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	180	-	180
Subtotal		**7.091**		**7.091**
Objetivo Setorial: Assegurar de forma sustentável a expansão do sistema energético nacional e sua integração com outros países.				
1046	Eficiência Energética	108	-	108
1044	Energia Alternativa Renovável	63	-	63
0276	Gestão da Política de Energia	54	-	54
0476	Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia	22	-	22
Subtotal		**247**		**247**
Total		**73.872**	**43**	**73.915**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O objetivo setorial de "Promover a adequação à demanda da produção de derivados de petróleo e outros combustíveis líquidos" foi responsável pela realização de 74% da despesa. Seus principais programas (Oferta de Petróleo e Gás Natural e Refino do Petróleo) responderam, respectivamente, por 45% e 28% da realização orçamentária na função, dando contribuição expressiva para a elevação dos investimentos em mais de R$ 30 bilhões em relação a 2007. Este número contribuiu para o aumento do OI de 1,4% para 1,8% do PIB, bem como para a significativa inclinação da curva de gastos referente à subfunção Combustíveis Minerais.

A seguir, são apresentadas descrições sintéticas acerca dos principais programas da função Energia e dos resultados alcançados em 2011.

Oferta de Petróleo e Gás Natural

O programa (0286) visa a garantir a necessidade de suprimento de hidrocarbonetos e busca reduzir a dependência externa, observando os padrões de segurança e as exigências socioambientais. Apesar das diretrizes traçadas nos últimos planos decenais de energia (PDEs), no sentido da crescente busca por energias alternativas, o gás natural e o petróleo ainda têm participação central na matriz energética, respondendo por 51% da energia primária do país.

Fontes de Energia

Fontes de Energia	Mtep	GWh	%
FONTES NÃO RENOVÁVEIS	133	1.548	52,5
Petróleo	106	1.238	42,0
Gás natural	23	265	9,0
Outras fontes não renováveis	4	46	1,5
FONTES RENOVÁVEIS	120	1.400	47,5
TOTAL	**254**	**2.949**	**100**

Fonte: Balanço Energético Nacional 2011: Ano base 2010. Empresa de Pesquisa Energética. Rio de Janeiro: EPE, 2012. NOTA: tep = Tonelada Equivalente de Petróleo (petróleo padrão de poder calorífico superior – PCS de 10.800 Kcal e massa específica de 864 Kg/m³). 1 tep = 11,63 MWh.

Em 2011, foi consolidada a atividade exploratória nas seções Pré-Sal e Pós-Sal das bacias sedimentares brasileiras, em especial as das regiões Sul e Sudeste (Espírito Santo, Campos e Santos). Avançou-se nas atividades relativas aos planos de avaliação de descoberta (PADs) nestas bacias, confirmando as projeções iniciais das descobertas anteriores.

A extração de petróleo e gás no Brasil em 2011 foi a maior da história, representando 919 milhões de barris de óleo equivalente (boe). Foram produzidos aproximadamente 768 milhões de barris de petróleo e 24 bilhões de metros cúbicos de gás natural. Em comparação com 2010, houve aumento de 2,5% na produção de petróleo e de 4,9% na de gás natural. Nos últimos dez anos (2002-2011), a produção de petróleo cresceu 45% e a de gás natural 55%.

Cerca de 91,2% da produção de petróleo e líquido de gás natural (LGN) são provenientes de campos operados pela Petrobras. Aproximadamente 91,9% da produção de petróleo e LGN e 76,2% da produção de gás natural do Brasil foram proporcionados por campos marítimos. Destaca-se que 306 concessões (operadas por 25 empresas) foram responsáveis pela produção nacional. Destas, 78 são marítimas e 228 são terrestres.

Produção de Petróleo e LGN – 2007 a 2011 (MMboe)

	2007	2008	2009	2010	2011
Petróleo	660	687	737	776	795
LGN	22	22	20	21	23
Petróleo e LGN	682	709	757	798	818
Variação em relação ao ano anterior	1,35%	3,91%	6,80%	5,34%	2,56%

Fonte: Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural: jan-dez./2011. Rio de Janeiro: ANP, 2011/2012. NOTA: Foi adotado o fator de conversão da ANP de 1 m³ = 6,484 boe, ao invés de o valor internacional de 1 m³ = 6,294 boe.

Foi iniciada a operação de novos projetos de produção de óleo: a plataforma P-56 (módulo 3 do campo de Marlim Sul) e quatro testes de longa duração (TLDs), que, aliados ao aumento de produção resultante da interligação de novos poços em diversas plataformas (P-48, P- 57, FPSO Capixaba,

FPSO Cidade de Angra dos Reis), compensaram o declínio natural dos poços em operação e garantiram aumento na produção nacional de óleo e LGN.

A produção de gás natural em 2011 também implicou aumento em relação ao ano anterior, decorrente do bom desempenho dos campos de Canapu, Cachalote, Baleia Franca e Peroá e do início do escoamento de gás da plataforma Petrobras-57 (P-57) no Parque das Baleias, no Espírito Santo. Além disso, o término da adequação da Unidade de Processamento de Gás (UPGN) da Refinaria Presidente Bernardes (RPBC) possibilitou o aumento da produção do campo de Lagosta, na Bacia de Santos.

O ano de 2011 também foi o de melhor aproveitamento do gás produzido. Aproximadamente 94% de todo o gás extraído foram utilizados na economia.

Gás Natural – 2007 a 2011 (MMm³)

	2007	2008	2009	2010	2011
Produção	18,15	21,59	21,14	22,94	24,07
Reinjeção	3,49	3,89	4,35	4,57	4,04
Queima e perda	1,95	2,19	3,42	2,42	1,76

Fonte: Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural: Jan-Dez./2011. Rio de Janeiro: ANP, 2011/2012.

No Pré-Sal, o índice de sucesso exploratório permanece elevado. Em todos os mais de trinta poços perfurados foi encontrada presença de hidrocarbonetos. Teve início também a produção comercial do Piloto de Lula, que confirmou o Pólo Pré-Sal da Bacia de Santos (PPSBS) como nova fronteira petrolífera de alta produtividade.

Em setembro de 2011 entrou em operação o gasoduto Lula-Mexilhão, que viabilizará o escoamento do gás natural das plataformas destinadas ao desenvolvimento da primeira fase do Pré-Sal da Bacia de Santos e dará mais flexibilidade ao suprimento de gás para o mercado nacional.

Refino de Petróleo

Processar a crescente produção de óleo pesado brasileiro, permitindo a conversão para derivados médios e leves, implica elevados investimentos. O programa Refino (0288) em 2011 foi formado por dezenove ações, distribuídas entre três empresas do Sistema Petrobras: Petróleo Brasileiro S.A. (em todas as regiões do território nacional), Refinaria Alberto Pasqualini – Refap (no Rio Grande do Sul), e Refinaria Abreu e Lima – Rnest (em Pernambuco). Os investimentos, considerando até o mês de novembro de 2011, foram da ordem de R$ 18,5 bilhões.

O parque nacional de refino é formado por onze refinarias da Petrobras e quatro refinarias privadas, com capacidade operacional instalada de processamento de petróleo da ordem de 320 Mm³/dia, volume equivalente a cerca de dois milhões de barris por dia (bbl/d). Está prevista a instalação de cinco novas refinarias: Refinaria Potiguar Clara Camarão (RPCC), Rnest, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e refinarias Premium I e II.

Petróleo Refinado no Brasil – 2007 a 2011 (MMboe)

	2007	2008	2009	2010	2011
Petróleo refinado	658	655	665	665	687
Variação em relação ao ano anterior	1,95%	-0,47%	1,55%	0,07%	3,29%

Fonte: Dados contidos na página da ANP na internet (www.anp.gov.br, acesso em 16/3/2012).

Os empreendimentos para ampliação e modernização das refinarias instaladas visam a aumentar a carga e elevar o volume de petróleo nacional processado. Envolvendo obras em todas as refinarias,

tais empreendimentos têm o objetivo de aprimorar a qualidade dos combustíveis, tornando-os mais adequados às necessidades da sociedade quanto à emissão de poluentes.

A maioria dos investimentos encontra-se nas fases de construção e montagem. Alinhada com a política de desenvolvimento nacional, a área de refino busca manter em seus contratos a predominância do conteúdo nacional, de forma a induzir desenvolvimento na indústria brasileira de bens e serviços. A qualificação da mão de obra também vem sendo incentivada, mediante ações do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp).

Energia Elétrica

No que se refere à energia elétrica, destaca-se que os programas Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste (0296), Nordeste (0294), Norte (0297), Sul (0295) e nos Sistemas Isolados (1042), responsáveis por 8,7% da execução de gastos na função, têm como objetivo principal "ampliar a capacidade de oferta de geração e transmissão de energia elétrica" em suas respectivas áreas geográficas. Em suma, as metas dos referidos programas estão expressas como "acréscimo de capacidade instalada de geração de energia elétrica (em megawatt – MW)" e "acréscimo de linhas de transmissão de energia elétrica com tensão igual ou superior a 230 Kv (em Km)".

Quanto à geração, a tabela abaixo apresenta a expansão realizada em 2011.

Expansão da capacidade de geração de energia elétrica – 2011

FONTE	EM OPERAÇÃO ATÉ 2010 (MW)	EXPANSÃO EM 2011 (MW)	ACRÊSCIMO EM 2011 (%)
UHE	82.168,3	1.142,8	1,4
PCH	13.213,2	432,7	3,3
Gás	8.877,7	516,6	5,8
Petróleo	6.964,3	339,9	4,9
Carvão Mineral	2.007,0	350,0	17,4
Biomassa	1.944,1	919,0	47,3
Eólica	1.294,2	498,4	38,5
TOTAL	**116.468,9**	**4.199,4**	**3,6**

Fonte: Boletim Mensal de Monitoramento – DMSE/SEE – dez/2011.

Dos empreendimentos que entraram em operação no exercício, destacam-se: a Usina Hidrelétrica (UHE) Estreito, localizada na divisa dos Estados do Maranhão e Tocantins (produzindo 543,5 MW); a UHE Dardanelos/MT (com 261 MW); a UHE Rondon II/RO (com 73,5 MW); a UHE São José/RS (com 51 MW); o Complexo Eólico Cerro Chato/RS (com 90 MW) – usinas 1 a 3; o Complexo Eólico de Mangue Seco/RN (com 104 MW) – usinas 1, 2, 3 e 5; e a Usina Termelétrica (UTE) do Atlântico/RJ, a gás de processo, (com 490 MW). Em dezembro de 2011, foi iniciada a operação em teste da primeira unidade geradora da UHE Santo Antônio, uma das usinas do Complexo do Rio Madeira que terá ao final da obra 3.150 MW de capacidade instalada. Importa registrar que as usinas constantes do PAC representaram 2.823,2 MW de capacidade instalada, do total de 4.199,35 MW que entraram em operação em 2011.

A tabela a seguir apresenta a expansão da capacidade do sistema de transmissão.

Expansão da capacidade do sistema de transmissão – 2011

Tensão (Kv)	Em operação até 2010 (Km)	Expansão em 2011 (Km)	Acréscimo em 2011 (%)
230	43.735,1	2.164,9	5,0
435	10.060,4	5,0	0,0
440	6.670,5	7,0	0,1

500	34.356,2	495,0	1,4
600 (corrente contínua)	3.224,0	-	0,0
750	2.683,0	-	0,0
TOTAL	**100.729,2**	**2.671,9**	**2,7**

Fonte: Boletim Mensal de Monitoramento – DMSE/SEE – dez/2011.

O investimento realizado na expansão da transmissão em 2011, no âmbito do PAC, foi de cerca de R$ 7,2 bilhões, com índice de realização de 99% do previsto. Deste total, R$ 3 bilhões são de investimentos públicos, sendo R$ 2,8 bilhões das empresas federais. Os empreendimentos concluídos em 2011 constantes no PAC representam 1.658 Km do total de 2.672 Km que entraram em operação em 2011.

É importante sublinhar, por sua relevância econômica e social, os resultados alcançados pelo Governo com a execução do programa Luz para Todos. Até dezembro de 2011, foram executadas 2.902.398 ligações, beneficiando cerca de 14,5 milhões de pessoas do meio rural brasileiro. O programa beneficiou em 2011 aproximadamente 1,24 milhão de pessoas com a realização de 247.862 ligações e investimentos da ordem de R$ 1,3 bilhão.

Ações de Controle Externo

Modernização e Expansão da Frota de Navios

No que se refere ao controle do Programa de Modernização e Expansão da Frota de Navios (Promef), que apresenta expressiva materialidade (R$ 10 bilhões) e importância para a segurança energética do País, a Petrobras Transportes S.A. (Transpetro) foi orientada a intensificar as ações de fiscalização junto aos estaleiros e demais fornecedores, com especial atenção para o cumprimento dos prazos e para a regularidade jurídica de eventuais alterações contratuais (Acórdão 6.965/2011-TCU-2ª Câmara).

Leilão e concessão da Usina Hidroelétrica de Santo Antônio

O TCU acompanhou o leilão e a concessão da exploração da Usina de Santo Antônio, localizada no Rio Madeira, próxima de Porto Velho/RO, que tem investimentos da ordem de R$ 15 bilhões e cuja operação está prevista para o primeiro trimestre de 2012, com potência instalada de 3.150,4 MW. Depois de estudos detalhados das quatro etapas, o TCU aprovou com ressalvas o primeiro estágio do acompanhamento do leilão e aprovou, plenamente, os demais estágios. Entre as recomendações deste Tribunal, constou a redução da tarifa teto do leilão, que passou de 130 R$/MWh para 122 R$/MWh, o que resultaria, segundo consta do sistema de benefícios de controle, em ganho da ordem de R$ 345 milhões em cinco anos. A atuação do Tribunal contribuiu não somente para o aperfeiçoamento desse leilão, mas também dos leilões de geração que o sucederam, como Jirau e Belo Monte (Acórdão 373/2011-TCU-Plenário).

Governo terá que elaborar plano de ação para concessões do Setor Elétrico

O TCU discutiu o vencimento dos contratos de concessão do Setor Elétrico, previsto para ocorrer a partir de 2015. Tais concessões envolvem parcela significativa do sistema de energia elétrica do País, correspondendo a 18% da geração de energia elétrica, 84% da rede básica de transmissão e 33% da quantidade distribuída. Ao deliberar sobre a matéria, o TCU fixou prazo para que a Aneel elabore Plano de Ação (o que inclui datas, atribuições e responsabilidades) para a avaliação dos ativos das

concessões que vencem a partir de 2015. Também o MME deverá encaminhar Planos de Ação para definição do modelo a ser adotado, definição da metodologia para a fixação de tarifas e preços associados às concessões vincendas, além da elaboração de estudos acerca das implicações econômicas do modelo a ser adotado (Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário).

4.3.21 Função Transporte

A política de transporte, de competência do governo federal, visa realizar a manutenção da infraestrutura já existente, procurando propiciar qualidade e conforto aos usuários dos modais, bem como estimular a expansão dos ativos de transporte, para permitir o escoamento da produção e favorecer o crescimento econômico e social e o aumento do turismo, com respeito ao meio ambiente.

O planejamento de longo prazo do setor está retratado no Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT, que incentiva o uso dos modais de menor custo logístico, sobretudo os que podem apresentar maior rendimento energético e menor impacto ambiental, como o aquaviário e o ferroviário. O propósito é alterar a matriz brasileira de transporte no futuro e ajudar na redução do custo Brasil. Nada obstante, também recebe atenção no PNLT a malha rodoviária já à disposição e ainda de extrema importância para o Brasil. O plano tece recomendações de caráter institucional e identifica projetos prioritários e estruturantes para o país.

O Ministério dos Transportes procurou elaborar, em 2011, metodologia de uso de 24 novos indicadores de transporte, que permitirão avaliar os programas e melhorar a gestão sobre o setor, com foco em mobilidade, eficácia e eficiência do transporte.

Dentre os diversos projetos executados, destacam-se: construção de eclusas para permitir a navegabilidade de rios; dragagens para alargamento e aprofundamento de portos; construção de ferrovias de traçados estruturantes; e estímulo à multimodalidade (articulação entre modais de transporte para facilitar o transbordo).

No que toca à conservação dos meios de transporte, no ano de 2011 foi dada continuidade à implementação de grandes programas de manutenção da infraestrutura, no âmbito dos quais se destacam os Contratos de Restauração e Manutenção por Resultados - Crema, referentes à malha rodoviária, que objetivaram contratar empresas para restauração de trechos rodoviários, e sua posterior manutenção, por um período de cinco anos.

Quanto a ações voltadas para o incremento da segurança na utilização dos modais de transporte, cita-se, como exemplo, o Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas – Prosefer – do DNIT, cujo objetivo preliminar foi a identificação dos conflitos entre a operação ferroviária e as funções urbanas, com vistas ao seu futuro equacionamento.

A política de transportes é financiada por recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), do orçamento de investimento (OI) das empresas estatais e ainda faz uso de renúncias de receita e benefícios tributários concedidos para o alcance de seus objetivos.

Análise da execução do gasto

Valores liquidados (OFSS + RPNP), despesa realizada (OI) e gasto tributário – 2007 a 2011

R$ milhões

Transporte		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	5.784	0,22	4.861	0,16	8.337	0,26	11.974	0,32	10.800	0,26	41.755	0,25

	RPNP[3]	2.641	0,10	4.721	0,16	5.800	0,18	7.543	0,20	7.416	0,18	28.120	0,17
OI[4]		648	0,02	554	0,02	611	0,02	948	0,03	1.549	0,04	4.310	0,03
Gasto Tributário[5]		1.149	0,04	1.221	0,04	1.251	0,04	1.303	0,03	1.456	0,04	6.379	0,04
Total		**10.221**	**0,38**	**11.356**	**0,37**	**15.999**	**0,49**	**21.767**	**0,58**	**21.221**	**0,51**	**80.564**	**0,48**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

Observa-se uma escalada dos gastos do OFSS com a função Transporte, entre 2008 e 2010, em valores absolutos, com declínio em 2011 na liquidação da despesa em torno de R$ 1,1 bilhão. Tal redução pode ser atribuída à revisão de projetos (a exemplo daqueles das ferrovias Centro-Oeste e Oeste-Leste), atrasos em licitações de obras (rodoviárias, principalmente) e à contenção incentivada de gastos correntes (administrativos, em sua maioria, visando não comprometer as obras programadas) no primeiro ano de governo da atual Presidente da República.

Paralelamente, a liquidação de RPNP, que vinha crescendo desde 2007, praticamente manteve o patamar de execução de 2010, o que reduziu sua participação no PIB, já que este apresentou crescimento recente. Porém, o nível de gastos dos restos a pagar ainda é preocupante, pois situa-se em 68,7% do OFSS de 2011, o que torna mais complexa a gestão orçamentário-financeira, haja vista que a execução extra-orçamentária concorre com a orçamentária pelos recursos financeiros.

As despesas realizadas no OI vêm se elevando substancialmente desde 2009, seja em termos nominais, seja em termos relativos, como participação no PIB, constituindo-se numa estratégia expressiva de realização de investimentos por meio das empresas estatais (especialmente através da Petrobras, na expansão da malha de gasodutos), motivadas pela experiência adquirida das entidades envolvidas em obras vultosas, especializadas e complexas, com vistas a mitigar os riscos de inexecuções. Inclusive, é a primeira vez que o nível de investimento pelo OI supera o de gastos tributários (gastos indiretos realizados por meio do sistema tributário).

Tais gastos tributários apresentam crescimentos anuais sucessivos e de pequena monta, equivalentes a 26,7% no período de 2007 a 2011, mantendo estável sua participação no PIB brasileiro: 0,04%.

Conforme tabela a seguir, a subfunção Transporte rodoviário, com um gasto de R$ 10,358 bilhões, foi responsável por mais de 50% da execução orçamentária na função Transporte, fato ainda explicado pela situação da atual matriz de transporte. Dos respectivos dispêndios verificados em 2011, a maioria ocorreu em obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de responsabilidade do MT. A prioridade nos gastos se deu na manutenção dos ativos já existentes, com vistas a manter a trafegabilidade das rodovias, inclusive em contratos do tipo Crema.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e despesa realizada (OI) por subfunções – 2011[1]

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Transporte por Subfunções		Execução das Subfunções de Transporte em Outras Funções	Total das Subfunções de Transporte
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Transporte[2]	15.229	77,1	5.229	20.458
781	*Transporte Aéreo*	*1.061*	*5,4*	*30*	*1.091*

782	*Transporte Rodoviário*	*10.358*	*52,4*	*1*	*10.359*
783	*Transporte Ferroviário*	*1.771*	*9,0*	*-*	*1.771*
784	*Transporte Hidroviário*	*1.997*	*10,1*	*652*	*2.649*
785	*Transportes Especiais*	*42*	*0,2*	*4.546*	*4.588*
	Outras Subfunções	4.535	22,9	NA	NA
Total		**19.764**	**100,0**	**NA**	**NA**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG n.º 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

NA = Não Aplicável.

O orçamento na subfunção Transporte ferroviário, representando 9,0% do total da função, foi precipuamente executado pela Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., e subsidiariamente pelo DNIT. A queda no patamar de dispêndios verificadas em 2011 se deveu, principalmente, ao baixo consumo orçamentário referente às fases iniciais em que se encontravam as principais obras ferroviárias do governo: extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia de Integração Oeste-Leste. O salto na liquidação verificado em 2010 decorreu da conclusão do tramo norte e parte do tramo central da Ferrovia Norte-Sul.

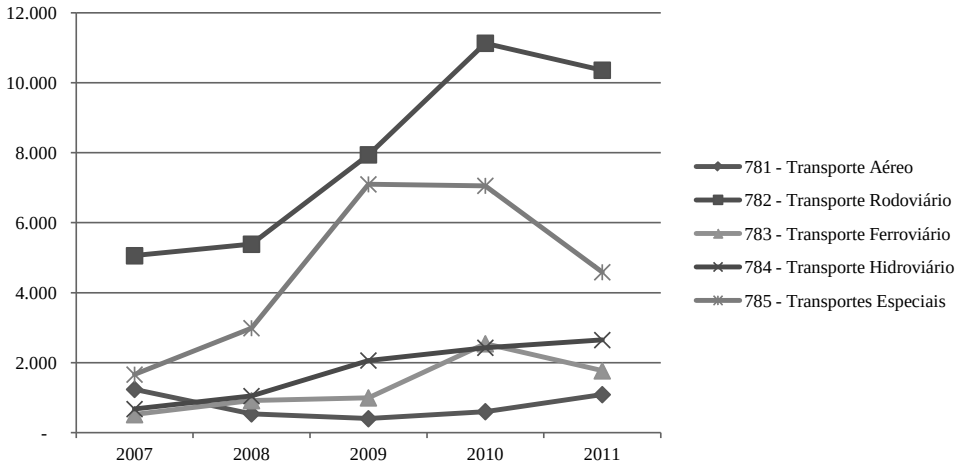
Com respeito à subfunção Transporte hidroviário, tal item correspondeu a 10,1% da execução da função Transporte em 2011, e foi executado essencialmente pela Secretaria de Portos, da Presidência da República. Seu nível de gastos vem crescendo constantemente, apontando para a manutenção da prioridade dada a este modal, conforme indicado no PNLT. Outras subfunções, que não as típicas, foram responsáveis por 22,9% da execução da função Transporte.

No que concerne à subfunção Transportes especiais, os montantes são explicados ao se analisar o orçamento de investimento (OI) de 2011, que permite constatar que 99% da execução se deram na função Energia, precipuamente promovida pela Petrobras, na ampliação da malha de gasodutos pelo país.

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos valores liquidados nas subfunções típicas da função Transporte no período 2007 a 2011. Percebem-se reduções recentes nos níveis executados dos transportes rodoviário, especiais e ferroviário e a retomada do crescimento dos níveis liquidados em transporte hidroviário e aéreo.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e despesa realizada (OI) nas subfunções típicas – 2007 a 2011

R$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI , despesa realizada e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Na LOA relativa a 2011 havia a destinação de quase R$ 24 bilhões para a função Transporte. Desse montante, 80% foram empenhados no exercício, 45%, liquidados e apenas 44% foram pagos no ano, levando a uma inscrição de 35% em RPNP.

Execução Orçamentária – 2011

R$ milhões

Transporte	Dotação Atualizada	Empenho	%[1]	Liquidado	%[1]	Pago	%[1]	RPNP[2]	%[1]
OFSS	23.964	19.169	80%	10.800	45%	10.648	44%	8.370	35%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação à dotação atualizada.

[2] Restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício.

A causa normalmente apontada para justificar tal situação é o problema de gestão encontrado no principal agente executor de recursos na função Transporte, o DNIT, no que diz respeito às atividades principais da autarquia (gerenciar contratos, medições e pagamentos de obras), conforme apontado no Acórdão 2.831/2011-Plenário (detalhado mais a frente). A opção por desenvolver metodologia de uso para novos indicadores, a exemplo do custo unitário de construção da infraestrutura de transporte, total de vítimas do transporte, custo unitário de manutenção da infraestrutura de transporte e fluxo máximo atual de veículos, visa melhorar a gestão por parte dos agentes envolvidos.

Além dos gastos diretos analisados acima, instrumentos como subsídios e renúncias de receitas (gastos tributários), na sequência detalhados, são também utilizados para financiar programas de transporte.

Do total de R$ 1.456 milhões de gastos tributários em 2011 na função Transporte, distribuídos em nove espécies, apenas seis apresentaram execução, sendo que 58,6% desse montante foram gastos com a "isenção do imposto incidente sobre a importação de partes, peças e componentes destinados ao reparo, revisão e manutenção de embarcações e aeronaves"; 15,1% foram empregados na "redução a

zero da alíquota incidente na operação de crédito relativa a financiamento para aquisição de motocicleta em que o mutuário seja pessoa física"; 11,1% foram destinados ao Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – Reporto; e 9,9% foram encaminhados à "isenção do imposto na aquisição de automóveis destinados ao transporte autônomo de passageiros" – Taxi. As quatro modalidades totalizam 94,7% do montante destinado à função Transporte.

Resultado da atuação governamental em 2011

De acordo com a tabela seguinte, do total de 21 programas executados na função Transporte, os três com maior despesa liquidada representam 49,7% do total da função.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) e despesa realizada (OI) nos programas selecionados – 2011

R$ milhões

Cód.	Programa	Função		Total
		Transporte	Demais	
1458	Vetor Logístico Leste	3.030	-	3.030
8768	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval	2.931	-	2.931
1461	Vetor Logístico Centro-Sudeste	2.141	-	2.141
1457	Vetor Logístico Centro-Norte	1.881	-	1.881
1456	Vetor Logístico Amazônico	1.785	-	1.785
1459	Vetor Logístico Nordeste Setentrional	1.690	-	1.690
1462	Vetor Logístico Sul	1.492	-	1.492
1460	Vetor Logístico Nordeste Meridional	760	10	770
0225	Gestão da Política dos Transportes	403	15	418
1463	Qualidade dos Serviços de Transporte	62	-	62
1470	Gestão da Política Portuária	48	-	48
0233	Corredor Mercosul	26	-	26
0235	Corredor Nordeste	19	-	19
0230	Corredor Leste	16	-	16
0238	Corredor Fronteira Norte	12	-	12
0220	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	4	-	4
0236	Corredor Oeste-Norte	3	-	3
0237	Corredor Araguaia-Tocantins	2	-	2
6035	Infra-estrutura de Transportes	-	-	-
0231	Corredor Transmetropolitano	-	-	-
0229	Corredor São Francisco	-	-	-
Total		**16.305**	**25**	**16.330**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e consultas ao Siafi.

O programa com maior execução, Vetor Logístico Leste, com R$ 3,03 bilhões, abrangeu ações, em parcelas das Regiões Centro-Oeste e Sudeste, que visavam à duplicação, pavimentação e expansão de rodovias federais, além de obras de adequação férrea, de arte especiais e de expansão de estradas de ferro localizadas geograficamente no vetor logístico, com média de 50% de execução. Não houve execução orçamentária em ações hidroviárias nesse programa.

No que diz respeito ao programa com a segunda maior execução, Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval, que alcançou R$ 2,9 bilhões, seu objetivo foi renovar e expandir a frota brasileira de embarcações construídas no País para o transporte marítimo e de navegação interior. Com 75% do programa executados, foram entregues 57 embarcações, iniciadas 77 e aplicados R$ 194 milhões na construção ou ampliação de estaleiros.

O terceiro maior programa, Vetor Logístico Centro-Sudeste, com R$ 2,1 bilhões, objetivou promover a eficiência nos fluxos de transporte na região dos Estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e sudoeste do Estado de Goiás, integrando as rodovias federais com as redes rodoviárias existentes. No que toca ao modal rodoviário, abrangeu obras de duplicação e pavimentação de rodovias e construções de viadutos, travessia urbana, anel e contorno rodoviário. Quanto ao modal ferroviário, foram feitas obras de contorno e de pátio ferroviário, além de ampliação de vias férreas. Com respeito ao modal hidroviário, foram reformados equipamentos de parques de dragagem, elaborado projeto de balsa, realizado levantamento batimétrico de rios e promovida dragagem em canais de navegação de portos. Apenas 43,9% do valor orçado para o exercício foram executados.

Ações de Controle Externo

Por meio do Acórdão 2.927/2011-Plenário, o TCU determinou à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que adotasse metodologia adequada na recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos da primeira etapa do programa de concessões de rodovias federais, no que toca a eventos decorrentes de investimentos não previstos originalmente nos encargos das concessionárias, e no remanejamento ou adequação, com aumento de valor, de investimentos previstos originalmente.

Fiscalização deste Tribunal encontrou falhas relacionadas à regulamentação do uso do Sistema de Acompanhamento de Contratos (Siac), à política e ao controle de acesso dos usuários, à atribuição de perfis de operação, ao cadastramento dos contratos e ao processamento de medições. Por meio do Acórdão 2.831/2011-Plenário, recomendou ao DNIT, naquilo que diz respeito ao sistema, medidas para sanar as irregularidades encontradas, bem como evitar sua ocorrência futura, já que é o instrumento utilizado como suporte ao principal processo de trabalho da autarquia: gerenciar contratos, medições e pagamentos de obras em todo o País

Por meio do Acórdão 3.260/2011-Plenário, o Tribunal apreciou relatório de auditoria realizada no DNIT, a qual analisou projetos, editais, atos e contratos referentes ao Programa de Contratação, Restauração e Manutenção por Resultados de Rodovias Federais Pavimentadas (Crema), nos quais foram detectadas cláusulas contratuais em desacordo com a Lei de Licitações, adoção de regime de execução contratual inadequado, restrição à competitividade e projeto básico deficiente ou desatualizado. O programa previa a recuperação e conservação de 32 mil quilômetros de rodovias, correspondentes a mais de 40% da malha federal, divididos em 43 segmentos, dos quais 13 já contavam com projeto aprovado.

Relatório de auditoria promovida em 2011, que motivou o Acórdão 235/2012-Plenário, deu ciência ao Ministério dos Transportes sobre a importância do projeto que visa elaborar 45 novas métricas para gestão de ações em transportes, “uma vez que tais indicadores possibilitam o acompanhamento da efetividade das políticas de transportes e proporcionam a formação de longas séries históricas, de forma independente dos programas a que permitem avaliar”.

Por meio do Acórdão 1.373/2011-Plenário, este Tribunal, quando do julgamento do relatório de auditoria operacional destinada a identificar os principais fatores que afetam a mobilidade nas grandes cidades brasileiras, constatou crescimento desordenado dos municípios, desarticulação entre planejamento urbano e de transportes e uso crescente de transporte individual, e recomendou ao órgão competente do Ministério das Cidades a adoção de medidas com vistas a diagnosticar a realidade de transportes das cidades, implementar matriz de indicadores gerenciais, elaborar critérios para análise de projetos no que diz respeito à integração entre os planos de ordenamento territorial e de transporte

dos municípios envolvidos, integrar planos de transporte das regiões metropolitanas ou de influência e consolidar o processo de construção do planejamento integrado de transporte.

O TCU apreciou, por meio do Acórdão 3.009/2011 – Plenário, representação em face de indícios de irregularidades no Programa de Reabilitação de Obras de Arte Especiais (pontes, pontilhões e viadutos) – Proarte, em particular quanto a falhas na seleção das obras que integrariam a primeira fase do programa e em seus respectivos projetos básicos, notificando o DNIT acerca das graves irregularidades constatadas nas fases de planejamento, levantamento e orçamento do programa. No curso da fiscalização, a autarquia, à vista das irregularidades identificadas pelo Tribunal, houve por bem suspender a execução do programa, orçado em R$ 6 bilhões, para reavaliação.

4.3.22 Funções Administração e Encargos Especiais

As atividades vinculadas à execução das funções Administração e Encargos Especiais encontram-se diluídas entre vários órgãos da administração. Tais atividades não são um fim em si mesmas, mas um meio para o alcance das demais políticas de governo. As despesas vinculadas à função Administração dizem respeito, em grande parte, ao custeio dos gastos correntes dos órgãos que as implementam, e que dão suporte ao desempenho de suas ações finalísticas. O principal órgão executor da função Administração é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A função Encargos Especiais, executada principalmente pelo Ministério da Fazenda, contempla todas as subfunções vinculadas à gestão da dívida pública, além das transferências para governos estaduais e municipais e outros encargos financeiros atribuídos à União.

4.3.22.1 Administração

Análise da execução do gasto

A participação, em relação ao PIB, dos valores liquidados na função Administração decresceu cerca de 7% entre 2007 e 2011, após variações positivas progressivas entre 2008 e 2010, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) e Despesa realizada (OI) – 2007 a 2011

R$ milhões

Administração		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	12.312	0,46	13.229	0,44	15.238	0,47	18.176	0,48	17.612	0,43	76.568	0,45
	RPNP[3]	595	0,02	1.143	0,04	890	0,03	1.303	0,03	1.086	0,03	5.016	0,03
OI[4]		-	-	0	0,00	72	0,00	0	0,00	0	0,00	72	0,00
Total		**12.907**	**0,48**	**14.372**	**0,47**	**16.201**	**0,50**	**19.479**	**0,52**	**18.698**	**0,45**	**81.656**	**0,48**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

A inversão na tendência ocorreu em 2011, quando houve queda de quase 13% em relação à participação registrada em 2010, passando a 0,45% do PIB, com redução significativa também em face da média dos três exercícios anteriores, correspondente a 0,50% do PIB. Em termos nominais, os

valores liquidados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social cresceram 45% no período. Quanto ao Orçamento de Investimentos, os valores não são, proporcionalmente, representativos.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária por subfunção em 2011, com detalhamento das subfunções típicas de Administração.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) e Despesa realizada (OI) por subfunções – 2011[1]

R$ milhões

Subfunção		Execução da Função Administração por Subfunções		Execução das Subfunções de Administração em Outras Funções	Total das Subfunções de Administração
		Valor	%[3]	Valor	Valor
	Subfunções de Administração[2]	16.968	90,8	73.074	90.042
121	*Planejamento e Orçamento*	*81*	*0,4*	*315*	*396*
122	*Administração Geral*	*14.743*	*78,9*	*65.514*	*80.257*
123	*Administração Financeira*	*20*	*0,1*	*133*	*153*
124	*Controle Interno*	*18*	*0,1*	*7*	*25*
125	*Normatização e Fiscalização*	*161*	*0,9*	*433*	*594*
126	*Tecnologia da Informação*	*1.602*	*8,6*	*3.957*	*5.559*
127	*Ordenamento Territorial*	*8*	*0,0*	*356*	*364*
128	*Formação de Recursos Humanos*	*33*	*0,2*	*1.983*	*2.016*
129	*Administração de Receitas*	*142*	*0,8*	-	*142*
130	*Administração de Concessões*	-	-	*24*	*24*
131	*Comunicação Social*	*160*	*0,9*	*352*	*512*
	Outras Subfunções	1.728	9,2	NA	NA
Total		**18.696**	**100,0**	**NA**	**NA**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] No âmbito do OI, despesa realizada, e no OFSS valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[2] Conforme estabelecido na Portaria MPOG 42/1999.

[3] Participação do gasto da subfunção na Função.

NA = não avaliável

Como todos os órgãos realizam atividades administrativas, cerca de 81% (R$ 73 bilhões) dos recursos executados nas subfunções típicas de Administração foram liquidados em outras funções de governo.

Considerando-se apenas os gastos na função Administração, liquidados tanto nas subfunções típicas quanto em outras subfunções (R$ 18,7 bilhões), ou a totalidade dos gastos realizados nas subfunções típicas de Administração, liquidados tanto na função Administração quanto em outras funções (R$ 90 bilhões), observa-se que a subfunção Administração Geral é responsável pelo maior volume de recursos. O valor total liquidado nessa subfunção em 2011 representou aproximadamente 89% do total liquidado nas subfunções típicas de Administração.

No período de 2007 a 2011, houve aumento nominal de 61,6% nos valores liquidados na subfunção mencionada, resultado de criações de gratificações, ingressos de novos servidores e reajustes salariais ocorridos no período, segundo informado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No entanto, o percentual de aumento anual vem diminuindo gradativamente desde 2007, sendo de 6,6% na comparação entre 2010 e 2011.

A subfunção Tecnologia da Informação, a segunda em volume de recursos, com 6,2% do total das subfunções de Administração, registrou aumento de quase 26% no montante liquidado de 2007 a 2011. No entanto, comparando-se apenas os dois últimos exercícios, houve queda de 12% em 2011.

Esses dados mostram uma recente retração nos gastos com tecnologia da informação, após aumento acumulado de aproximadamente 49% em 2009 e 2010.

O principal programa associado à função de Administração é o de Apoio Administrativo, com cerca de R$ 55 bilhões de recursos liquidados. Executado em quase sua totalidade na subfunção Administração Geral, esse programa é um dos maiores de todo o OFSS e a maior parte de suas despesas refere-se a pagamento de pessoal e encargos sociais.

4.3.22.2 Encargos Especiais

Análise da execução do gasto

A função Encargos Especiais é a que concentra o maior volume de recursos no orçamento. O orçamento autorizado chegou a R$ 1,2 trilhão em 2011, representando cerca de 58% da dotação dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Já o total de recursos liquidados no exercício foi de quase R$ 931 bilhões. A participação dos valores liquidados na função em relação ao PIB foi reduzida de 2007 para 2011, mas continuou elevada, superior a 22%, como pode ser observado na tabela a seguir.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Encargos Especiais		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	747.098	28,07	732.830	24,17	802.084	24,76	810.934	21,51	914.014	22,06	4.006.960	23,79
	RPNP[3]	4.886	0,18	5.834	0,19	5.340	0,16	8.479	0,22	16.752	0,40	41.291	0,25
Total		**751.984**	**28,26**	**738.664**	**24,36**	**807.424**	**24,93**	**819.413**	**21,73**	**930.766**	**22,47**	**4.048.251**	**24,03**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

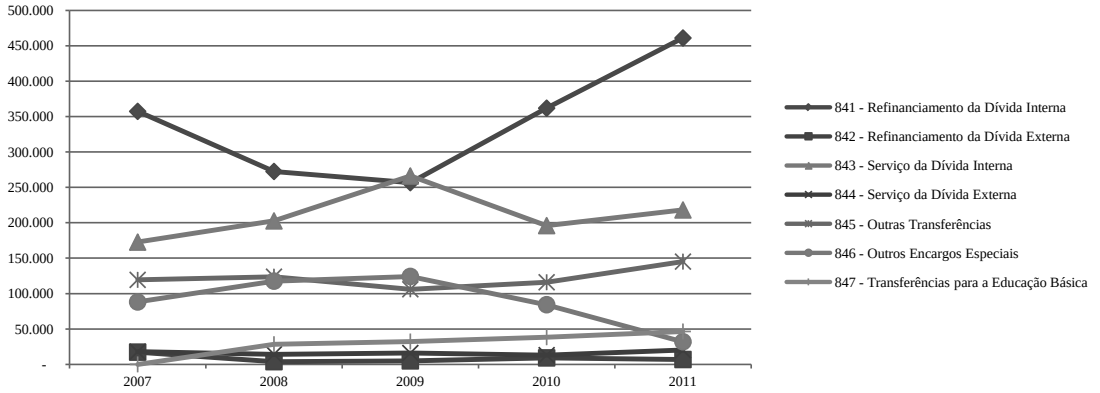
[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O gráfico adiante mostra os valores liquidados nas subfunções típicas de Encargos Especiais no período de 2007 a 2011.

Valores liquidados (OFSS+RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e consultas ao Siafi.

[1] Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Entre as subfunções típicas de Encargos Especiais, as mais representativas são o Refinanciamento da Dívida Interna e o Serviço da Dívida Interna, responsáveis por aproximadamente 73% do total de recursos destinados à função. No tópico 2.5 deste relatório, a questão da dívida pública é tratada de forma específica.

Percebe-se, em 2011, aumento de aproximadamente 27% nos valores nominais liquidados na subfunção Refinanciamento da Dívida Interna, em relação a 2010, mantendo a tendência de crescimento observada em 2010. Já na subfunção Serviço da Dívida Interna, houve aumento de cerca de 11% nos valores liquidados em 2011, em relação a 2010, após redução de 26,3% em 2010, em comparação com 2009. Segundo informado pelo Ministério da Fazenda, o aumento da despesa nas referidas subfunções deveu-se basicamente ao volume maior de vencimentos (mercado e Bacen) ocorridos em 2011, com destaque para os vencimentos junto ao Bacen, cujo volume chegou, em 2011, a R$ 225 bilhões, contra R$ 119 bilhões em 2010.

Na subfunção Outros Encargos Especiais, houve redução da ordem de 62% nos valores nominais liquidados em 2011, em relação a 2010, resultado do decréscimo de 96% nos recursos liquidados destinados à cobertura do saldo negativo apurado no Banco Central (Lei Complementar 101/2000), cuja participação na subfunção havia sido de aproximadamente 66% em 2010.

A subfunção Refinanciamento da Dívida Externa concentra volume de recursos muito inferior ao das demais subfunções, e ainda registrou queda de quase 25% nos valores nominais liquidados em 2011, em comparação com 2010, após aumentos em 2009 e 2010. Segundo o Ministério da Fazenda, esse decréscimo foi ocasionado pelo menor volume de recompras de títulos públicos federais externos, bem como pelo menor volume de vencimentos, em relação a 2010.

A subfunção Serviço da Dívida Externa teve aumento de quase 54% nos valores nominais liquidados em 2011, em relação a 2010, após redução de 19% em 2010, em relação a 2009. De acordo com o Ministério da Fazenda, esse aumento deveu-se basicamente ao pré-pagamento de contratos junto ao Banco Mundial (Bird), efetuado pelo Tesouro Nacional em junho e outubro de 2011.

Nas subfunções Outras Transferências e Transferências para a Educação Básica, é executado o programa Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, que abrange os recursos relativos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), ao Fundo de Participação dos

Municípios (FPM), ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), às compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural, recursos hídricos e outros recursos minerais, bem como às transferências para a educação básica.

A tabela seguinte mostra os valores líquidos relativos a transferências constitucionais, distribuídos por unidade da federação em 2011.

Distribuição das transferências constitucionais por Unidade da Federação – 2011[1][2]

R$ milhares

Unidade da Federação	FPE	FPM	IPI-Exp.	Cide-Est.	Cide-Mun.	Total	% Total	Total *per capita*[3]
Acre	1.644.481	263.063	434	12.504	4.168	1.924.650	1,80%	2.579
Amapá	1.640.155	188.467	3.973	10.142	3.381	1.846.118	1,73%	2.698
Amazonas	1.341.351	784.863	36.359	27.707	9.236	2.199.515	2,06%	622
Pará	2.938.050	1.931.531	157.599	49.370	16.457	5.093.007	4,77%	662
Rondônia	1.353.464	467.027	6.076	22.603	7.534	1.856.705	1,74%	1.178
Roraima	1.192.477	163.648	305	11.615	3.872	1.371.917	1,28%	2.981
Tocantins	2.086.246	769.662	1.962	31.644	10.548	2.900.063	2,72%	2.070
Região Norte	**12.196.225**	**4.568.263**	**206.708**	**165.584**	**55.195**	**17.191.975**	**16,10%**	**1.068**
Alagoas	1.999.768	1.263.295	5.521	22.137	7.379	3.298.101	3,09%	1.049
Bahia	4.516.771	4.871.091	213.873	101.830	33.943	9.737.509	9,12%	691
Ceará	3.526.862	2.768.833	28.107	55.527	18.509	6.397.837	5,99%	750
Maranhão	3.469.803	2.208.598	35.942	47.960	15.987	5.778.290	5,41%	869
Paraíba	2.302.033	1.715.010	5.437	28.490	9.497	4.060.468	3,80%	1.071
Pernambuco	3.316.939	2.663.250	22.010	55.502	18.501	6.076.202	5,69%	685
Piauí	2.077.305	1.369.706	1.147	35.110	11.703	3.494.971	3,27%	1.113
Rio Grande do Norte	2.008.325	1.337.296	4.637	30.183	10.061	3.390.501	3,17%	1.060
Sergipe	1.997.461	771.846	1.189	19.037	6.346	2.795.877	2,62%	1.338
Região Nordeste	**25.215.268**	**18.968.926**	**317.862**	**395.776**	**131.925**	**45.029.756**	**42,16%**	**842**
Distrito Federal	331.780	89.006	4.460	29.861	0	455.108	0,43%	174
Goiás	1.366.684	1.937.306	58.164	77.780	25.927	3.465.860	3,25%	570
Mato Grosso	1.109.412	968.939	51.025	48.308	16.103	2.193.786	2,05%	713
Mato Grosso do Sul	640.295	808.150	44.524	38.207	12.736	1.543.911	1,45%	623
Reg. Centro-Oeste	**3.448.171**	**3.803.401**	**158.173**	**194.156**	**54.765**	**7.658.666**	**7,17%**	**538**
Espírito Santo	721.053	913.110	172.611	33.691	11.230	1.851.695	1,73%	522
Minas Gerais	2.141.287	6.956.616	462.372	177.559	59.186	9.797.021	9,17%	497
Rio de Janeiro	734.368	1.557.986	626.053	80.358	26.786	3.025.551	2,83%	188
São Paulo	480.702	7.084.005	705.632	292.321	97.440	8.660.100	8,11%	208
Região Sudeste	**4.077.410**	**16.511.717**	**1.966.668**	**583.929**	**194.643**	**23.334.367**	**21,85%**	**288**
Paraná	1.385.960	3.580.716	290.837	103.256	34.419	5.395.187	5,05%	513
Rio Grande do Sul	1.131.957	3.597.046	386.075	88.934	29.645	5.233.656	4,90%	488
Santa Catarina	615.202	2.067.294	201.839	58.111	19.370	2.961.816	2,77%	469
Região Sul	**3.133.119**	**9.245.056**	**878.751**	**250.301**	**83.434**	**13.590.660**	**12,72%**	**493**
Total	**48.070.192**	**53.097.363**	**3.528.161**	**1.589.745**	**519.961**	**106.805.423**	**100,00%**	**555**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco do Brasil e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(1) Considerados os valores efetivamente distribuídos no exercício (regime de caixa).

(2) Os valores, exceto os da Cide, já estão deduzidos de 20% para o Fundeb, objeto do item 4.3.5 deste relatório.

(3) Valores em reais, considerando-se o número de habitantes informados pelo IBGE (ref. 1º/7/2011).

Em 2011, houve aumento de 23% em relação ao montante distribuído em 2010 (cerca de R$ 87 bilhões), exercício em que já se havia registrado aumento de 9% em relação ao total distribuído em

2009. Esses aumentos nos valores das transferências constitucionais refletem o crescimento da economia após a crise financeira internacional ocorrida no segundo semestre de 2008.

Os estados que receberam as maiores parcelas dos recursos foram Minas Gerais, Bahia e São Paulo, que possuem elevado número de habitantes. O Estado do Rio de Janeiro, apesar de ser mais populoso do que o Estado da Bahia, recebeu menos recursos do que este, em função de sua maior renda *per capita*. Em termos regionais, a Região Nordeste recebeu a maior proporção de recursos (42%), apesar de concentrar aproximadamente 28% da população brasileira. A Região Norte também recebeu recursos em proporção superior à sua população, já que foi contemplada com 16% dos recursos e detém cerca de 8% da população brasileira. Por outro lado, a Região Sudeste recebeu quase 22% dos recursos, apesar de possuir a maior população (42% do total). Já nas Regiões Centro-Oeste e Sul, a distribuição é proporcional ao número de habitantes, sendo que a população da primeira representa cerca de 7% do total e a da segunda, cerca de 14%. Considerando-se as transferências *per capita*, nota-se que a Região Norte é proporcionalmente mais beneficiada do que a Nordeste, com destaque para os Estados de Roraima, Amapá e Acre, que receberam os maiores valores.

As compensações financeiras transferidas aos estados e municípios totalizaram aproximadamente R$ 18,4 bilhões em 2011, incluídos os *royalties* e 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 pela Itaipu Binacional, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Compensações financeiras transferidas por Unidade da Federação – 2011

R$ milhares

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total	Total *per capita* (**)
AC	-	-	11.270	97	-	-	11.367	0,06%	15,23
AM	263.951	59.635	18.109	3.806	4.566	-	350.066	1,90%	98,93
AP	335	-	10.083	17.068	1.975	-	29.461	0,16%	43,05
PA	1.897	-	42.916	394.801	126.908	-	566.523	3,07%	73,68
RO	-	-	13.180	2.542	2.226	-	17.948	0,10%	11,39
RR	-	-	7.758	71	-	-	7.829	0,04%	17,01
TO	-	-	20.830	1.803	24.417	-	47.050	0,26%	33,59
Norte	**266.183**	**59.635**	**124.146**	**420.188**	**160.092**	**-**	**1.030.244**	**5,59%**	**64,01**
AL	65.571	-	28.435	1.082	24.486	-	119.574	0,65%	38,04
BA	355.059	2.125	95.578	30.563	87.428	-	570.753	3,10%	40,49
CE	42.061	-	58.595	2.320	-	-	102.976	0,56%	12,07
MA	-	-	49.521	2.159	3.320	-	55.000	0,30%	8,28
PB	9.012	-	36.758	2.916	-	-	48.686	0,26%	12,84
PE	48.631	-	55.952	4.686	12.753	-	122.022	0,66%	13,76
PI	-	-	30.121	782	2.085	-	32.988	0,18%	10,50
RN	391.059	13.309	29.587	1.316	-	-	435.271	2,36%	136,08
SE	259.090	12.640	20.722	12.803	18.064	-	323.318	1,75%	154,71
Nordeste	**1.170.482**	**28.073**	**405.269**	**58.627**	**148.136**	**-**	**1.810.587**	**9,83%**	**33,84**
DF	-	-	-	2.076	622	25	2.723	0,01%	1,04
GO	-	-	36.146	51.167	120.937	9.188	217.438	1,18%	35,76
MS	-	-	15.397	24.806	51.958	5.087	97.248	0,53%	39,25
MT	-	-	19.922	6.250	12.343	-	38.515	0,21%	12,52
C.Oeste	**-**	**-**	**71.465**	**84.299**	**185.861**	**14.299**	**355.924**	**1,93%**	**24,99**
ES	1.146.360	636.551	17.368	6.431	3.952	-	1.810.662	9,83%	510,47
MG	686	-	117.703	674.201	244.194	25.390	1.062.174	5,77%	53,84
RJ	5.123.098	5.592.712	27.499	12.008	13.713	-	10.769.030	58,45%	668,36

UF (*)	ANP (1)	PEA (2)	FEP (3)	CFM (4)	CFH (5)	ITA (6)	Total	% Total	Total *per capita* (**)
SP	384.608	-	112.455	40.887	141.838	11.637	691.426	3,75%	16,63
Sudeste	**6.654.751**	**6.229.263**	**275.026**	**733.527**	**403.697**	**37.027**	**14.333.291**	**77,80%**	**177,01**
PR	-	-	61.822	9.299	156.403	281.828	509.351	2,76%	48,45
RS	76.723	-	60.969	10.857	73.236	-	221.785	1,20%	20,66
SC	46.944	-	34.883	10.941	69.755	-	162.524	0,88%	25,73
Sul	**123.667**	**-**	**157.674**	**31.097**	**299.394**	**281.828**	**893.659**	**4,85%**	**32,42**
TOTAL	**8.215.083**	**6.316.971**	**1.033.580**	**1.327.740**	**1.197.180**	**333.154**	**18.423.706**	**100,00%**	**95,77**

Fonte: Siafi e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(*) Inclui valores recebidos pelo estado, bem como pelos municípios integrantes da respectiva Unidade da Federação.

(**) Valores em reais, considerando-se o número de habitantes informados pelo IBGE (ref. 1º/7/2011).

(1) ANP - Royalties pela Produção e Royalties Excedentes de Petróleo e Gás Natural.

(2) PEA - Participação Especial pela Produção de Petróleo e Gás Natural.

(3) FEP - Fundo Especial do Petróleo.

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

(5) CFH - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos.

(6) ITA - Royalties da Itaipu Binacional.

Em relação a 2010, houve aumento de 20% nos valores nominais transferidos. Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam a maior parcela do total das compensações financeiras transferidas, cerca de 58%, em função dos expressivos valores ganhos a título de *royalties* e de participação especial pela exploração do petróleo e do gás natural (PEA). Por essa razão, o valor das compensações financeiras *per capita* transferidas ao Rio de Janeiro (Estado e municípios) corresponde a quase sete vezes a média nacional.

Ações de Controle Externo

Apresenta-se, a seguir, o resumo de algumas ações de controle externo realizadas ou julgadas em 2011, relacionadas às funções Administração e Encargos Especiais, inclusive referentes a transferências voluntárias, analisadas no tópico 3.3.3 deste relatório.

Em 2011, o TCU esclareceu, por meio do Acórdão 1.069/2011-TCU-Plenário, que as atribuições inerentes ao acompanhamento e à análise técnica e financeira das prestações de contas de convênios, ajustes ou instrumentos congêneres não podem ser terceirizadas, por constituírem atividade precípua e finalística da Administração Pública. O esclarecimento deveu-se a uma consulta formulada pelo Ministro de Estado da Educação a respeito da legalidade de se proceder à terceirização de certos procedimentos relativos à análise e à emissão de pareceres em prestação de contas apresentadas em virtude de convênios (TC 033.625/2010-7). Segundo o Tribunal, as atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das referidas prestações de contas só podem ser terceirizadas quando forem acessórias e não requererem juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade. Ademais, a execução de serviços terceirizados não deve criar, para a administração contratante, qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

Outro trabalho relevante apreciado em 2011 foi o monitoramento realizado para verificar o cumprimento de determinação anterior do Tribunal, feita em 2006 (Acórdão 1.520/2006-TCU-Plenário), com vistas à substituição gradual, por servidores concursados, de trabalhadores terceirizados em situação irregular no âmbito da Administração Pública Federal. No trabalho (TC 016.954/2009-5), concluiu-se que o cronograma de substituição de postos de trabalho na Administração Pública foi parcialmente cumprido e o Tribunal, por meio do Acórdão 2.681/2011-TCU-Plenário, prorrogou, até

dezembro de 2012, o prazo para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional apresentem o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares.

Também merece destaque a auditoria realizada na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), com o objetivo de verificar a consistência e a confiabilidade dos dados constantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), utilizado para operacionalizar atividades inerentes às contratações no âmbito do governo federal, e do sistema Comprasnet, portal de compras do governo que permite o processamento de pregões eletrônicos e o acesso a informações sobre licitações e contratos (TC 011.643/2010-2). O trabalho, apreciado por meio do Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, abrangeu a fiscalização de cerca de 142 mil contratos, no valor total de R$ 104 bilhões.

Segundo o relatório do TCU, algumas informações constantes das bases de dados dos sistemas não são confiáveis, os controles para inibir a ocorrência de falhas e fraudes não são suficientes e o comportamento inadequado de empresas e de servidores propicia a ocorrência de fraudes nas licitações, ocasionando possíveis prejuízos ao erário. A auditoria também identificou, entre outras irregularidades, empresas concorrentes com sócios em comum disputando uma mesma licitação, contratações com quantitativos superiores a 100% do definido em atas de registro de preços, contratações de empresas declaradas inidôneas, contratos firmados com empresas pertencentes a parlamentares e, ainda, contratos firmados com empresas cujos sócios são servidores do próprio órgão contratante.

Com o intuito de melhorar a gestão desses sistemas, o Tribunal determinou à SLTI/MP, entre outras providências, que implante controles nesses sistemas de forma a evitar irregularidades relacionadas ao descumprimento do limite máximo para empenhos, à aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preços após o fim da vigência da respectiva ata, à participação de empresas nos certames que estejam em situação irregular e ao uso indevido do lance de desempate em pregões por micro e pequenas empresas.

Em 2011, o TCU realizou monitoramento de determinações constantes dos Acórdãos 788 e 2.066/2006-TCU-Plenário (TC 000.828/2011-4), relativas à implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), que permitiria o acompanhamento *online* dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse, entre outros. Por meio do Acórdão 3.304/2011-TCU-Plenário, o Tribunal considerou não cumprido o prazo acordado para implantação de todas as funcionalidades do Siconv e determinou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que cuide para que todas as funcionalidades previstas sejam concluídas até a data fixada na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011 (1º/7/2012). Determinou também aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal listados na decisão que registrem, a partir de 1º de janeiro de 2012, atos e procedimentos relativos a convênios, contratos de repasse, entre outros instrumentos, no Siconv, condicionando rigorosamente os correspondentes repasses de recursos ao prévio cumprimento dessa determinação.

Outro trabalho realizado em 2011 foi o acompanhamento das transferências constitucionais – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – no segundo semestre do exercício de 2010 e primeiro semestre do exercício de 2011. No

trabalho (TC 032.169/2011-6), apreciado por meio do Acórdão 332/2012-TCU-Plenário, foi constatada a regularidade das distribuições relativas às transferências, tanto na aplicação dos coeficientes de repasse quanto no depósito dos recursos nas contas dos beneficiários. Na análise efetuada para confrontar os recursos distribuídos com o que havia sido arrecadado (com exceção do Fundeb, por ser composto, em grande parte, de recursos arrecadados pelos estados), foi constatada a correspondência entre a arrecadação e a distribuição.

4.3.23 Função Relações Exteriores

As relações internacionais são estabelecidas com base na soberania do Estado brasileiro e objetivam manter laços com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais, articulando ações do governo no plano externo, a fim de criar ambiente favorável ao desenvolvimento do Brasil e prestar assistência aos cidadãos brasileiros no exterior.

A tabela seguinte apresenta os valores gastos nos últimos cinco exercícios financeiros. Os dados possibilitam verificar que houve um discreto crescimento nominal da despesa, de 2,7%, entre 2010 e 2011. No que concerne a todo o período da série, a média dos valores liquidados relativamente ao PIB declinou de 0,06% para 0,05% a partir do exercício de 2009, o que pode ser atribuído ao fato de o programa "Gestão da Participação em Orçamentos Internacionais", no qual foram gastos R$ 354 milhões somente em 2008, não mais ter sido executado na função Relações Exteriores nos exercícios seguintes. O referido programa foi remanejado para as funções Legislativa e Educação em 2009 e 2010 e, finalmente, excluído do orçamento em 2011.

Valores liquidados (OFSS + RPNP) – 2007 a 2011

R$ milhões

Relações Exteriores		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	1.463	0,05	1.905	0,06	1.522	0,05	1.853	0,05	1.903	0,05	8.647	0,05
	RPNP[3]	25	0,00	14	0,00	14	0,00	23	0,00	33	0,00	108	0,00
Total		**1.488**	**0,06**	**1.919**	**0,06**	**1.536**	**0,05**	**1.876**	**0,05**	**1.936**	**0,05**	**8.755**	**0,05**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria Receita Federal (SRF), Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e consultas ao Siafi.

[1] Percentuais calculados em relação ao PIB em cada exercício, e ao acumulado do período na coluna "Total", conforme destacado no tópico 4.3.

[2] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

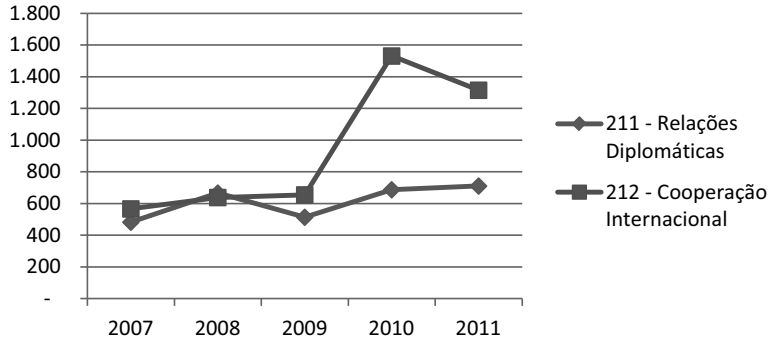
[3] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

[4] Despesa realizada no exercício.

[5] Valores estimados de renúncia de receitas relativa a benefícios tributários concedidos.

O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas liquidadas das duas subfunções típicas de Relações Exteriores, nos últimos cinco anos. Enquanto a subfunção Relações Diplomáticas manteve, em 2011, a trajetória de crescimento iniciada em 2009 – não obstante a elevação nominal dos gastos ter sido de apenas 3% relativamente a 2010 –, percebe-se que a subfunção Cooperação Internacional apresentou uma inversão na tendência de crescimento iniciada em 2007, uma vez que houve um decréscimo de 14% das respectivas despesas em comparação ao ano de 2010. Essa redução está ligada, basicamente, à diminuição dos gastos nos seguintes programas, tendo por base o exercício anterior: Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas (queda de R$ 168 milhões) e Relações Negociais do Brasil no Exterior e Atendimento Consular (queda de R$ 119 milhões).

Valores liquidados (OFSS + RPNP) nas subfunções típicas – 2007 a 2011[1]



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Siafi

1 Valores liquidados no ano, considerando o orçamento do próprio exercício e os restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Entre os principais programas associados à função, destaca-se o Relações e Negociações do Brasil no Exterior e Atendimento Consular, cujos recursos liquidados em 2011 alcançaram R$ 623,8 milhões – decréscimo de 12% em relação a 2010.

O referido programa apresenta dois indicadores alimentados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan). O indicador Taxa de Relacionamento Diplomático com Estados Estrangeiros, medido pela relação percentual entre o número de países onde o Brasil possui representações diplomáticas e o total de países com que mantém atividade diplomática, teve resultado (85%) abaixo do previsto para 2011 (100%).

Quanto ao outro indicador, Taxa de Representação do Brasil em Organismos Internacionais, calculado pelo número de organizações internacionais nas quais o Brasil está representado sobre o número de organizações internacionais de interesse do Brasil, o resultado apurado em 2011 foi igual ao previsto, ou seja, 100%.

4.3.24 Função Legislativa

Nos termos da Constituição, a função Legislativa, exercida pelo Congresso Nacional, compreende as ações governamentais voltadas à produção legislativa e ao controle externo da Administração Pública.

As ações orçamentárias classificadas na função Legislativa, executadas pelo Senado Federal - SF, pela Câmara dos Deputados - CD e pelo Tribunal de Contas da União - TCU, estão contidas em três programas principais: Atuação Legislativa do Senado Federal, Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados e Controle Externo.

Os programas de atuação legislativa das Casas do Congresso Nacional têm por objetivo permitir a realização de sessões nas quais se apreciam as proposições legislativas em geral, a apuração de fatos de interesse da população e das unidades da Federação, bem como a fiscalização e o controle dos atos praticados por agentes do poder público. Já o programa Controle Externo, a cargo do TCU, visa a assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais e auxiliar o Congresso no exercício do controle externo.

Para o exercício financeiro de 2011, a Lei Orçamentária e suas alterações destinaram cerca de R$ 6,30 bilhões à função Legislativa, dos quais foram empenhados R$ 6,05 bilhões. Além dos gastos

nessa função, os órgãos do Poder Legislativo realizaram despesas nas funções Encargos Especiais, essencialmente serviço da dívida, e na função Previdenciária (pagamento de inativos e pensionistas). A tabela a seguir apresenta as dotações provenientes do orçamento fiscal e da seguridade social liquidadas nos exercícios financeiros de 2008 a 2011, bem como os restos a pagar não processados (RPNP) liquidados no período, com os valores discriminados por órgão e função.

Valores Liquidados pelos Órgãos do Poder Legislativo por Função – 2008 a 2011

R$ milhões

Órgãos[1]		2008			2009			2010			2011		
		Função Legis-lativa	Demais Funções[2]	Total	Função Legis-lativa	Demais Funções[2]	Total	Função Legis-lativa	Demais Funções[2]	Total	Função Legis-lativa	Demais Funções[2]	Total
CD	Exercício[3]	2.203	727	2.930	2.265	738	3.003	2.453	823	3.276	2.729	993	3.722
	RPNP[4]	131	31	162	118	47	165	117	8	125	180	41	221
	Total	2.334	758	3.092	2.383	784	3.167	2.569	831	3.401	2.909	1.034	3.943
SF	Exercício[3]	1.988	721	2.709	1.772	719	2.491	2.006	941	2.946	2.077	1.130	3.207
	RPNP[4]	44,9	-	45	35	-	35	63	15	78	50	-	50
	Total	2.032,90	721	2.754	1.807	719	2.526	2.069	955	3.024	2.127	1.130	3.257
TCU	Exercício[3]	631	325	956	749	430	1.179	849	398	1.247	864	415	1.279
	RPNP[4]	39	1	39	96	36	132	40	0,2	41	47	1	48
	Total	670	326	996	845	466	1.311	889	398,3	1.288	911	416	1.327
Total		**5.037**	**1.804**	**6.841**	**5.035**	**1.970**	**7.005**	**5.528**	**2.185**	**7.713**	**5.947**	**2.580**	**8.527**
		variação anual			**0%**	**9%**	**2%**	**10%**	**11%**	**10%**	**8%**	**18%**	**11%**

Fonte: SIAFI.

[1] Os Órgãos do Poder Legislativos foram abreviados por: CD - Câmara dos Deputados; SF - Senado Federal e TCU - Tribunal de Contas da União.

[2] As Demais Funções são Previdência e Encargos Especiais e referem-se essencialmente a serviço da dívida, aposentadorias e pensões.

[3] Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

[4] Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Verifica-se que, entre 2008 e 2011, os valores liquidados pelos órgãos do Poder Legislativo tiveram um crescimento médio anual de 8%. A Câmara dos Deputados respondeu, em 2011, por 46,2% dos gastos do Poder, o Senado Federal por 38,2% e o TCU por 15,6%. As despesas da função Legislativa vêm se mantendo, ao longo dos últimos quatro anos, em torno de 70% do total dos gastos. Considerando-se a evolução histórica dos valores liquidados na função Legislativa em relação ao PIB, tem-se que o percentual se reduziu de 0,17% em 2008 para 0,14% em 2011.

Tendo em conta os valores liquidados na função Legislativa, discriminados por grupos de natureza da despesa, apresentados na tabela seguinte, constata-se que, em relação ao exercício financeiro precedente, os valores liquidados aumentaram, no total, cerca de 8%, isto é, R$ 419 milhões. O grupo de despesa que mais aumentou foi o de investimentos, cujo valor passou de R$ 107 milhões para R$ 138 milhões, apresentando crescimento de 29% em valores nominais.

Valores Liquidados do Exercício e de Restos a Pagar pelos Órgãos do Poder Legislativo na Função Legislativa por Grupo de Despesa - 2010 e 2011

R$ milhões

Órgãos[1]	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos[2]			Total		
	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual
CD	1.964	2.249	15%	564	602	7%	41	58	41%	2.569	2.909	13%
SF	1.634	1.700	4%	419	399	-5%	16	28	75%	2.069	2.127	3%
TCU	725	729	1%	115	130	13%	50	52	4%	890	911	2%

Total	**4.323**	**4.678**	**8%**	**1.098**	**1.131**	**3%**	**107**	**138**	**29%**	**5.528**	**5.947**	**8%**

Fonte: Siafi.

[1] Os Órgãos do Poder Legislativos foram abreviados por: CD - Câmara dos Deputados; SF - Senado Federal e TCU - Tribunal de Contas da União.

[2] Aos valores de investimentos do Tribunal de Contas da União foram acrescidos R$ 3,7 milhões de inversões.

A análise dos gastos por subfunções aponta que 82% dos créditos orçamentários liquidados na função Legislativa foram aplicados em subfunções típicas, a saber, "Ação Legislativa" e "Controle Externo". As Casas do Congresso Nacional foram responsáveis pela liquidação de quase 100% dos recursos aplicados na subfunção "Ação Legislativa", enquanto o Tribunal de Contas da União se encarregou de liquidar 94% dos recursos destinados à subfunção "Controle Externo".

4.3.24.1 Senado Federal

A fim de desenvolver suas atribuições constitucionais e legais, o Senado Federal, no âmbito da função Legislativa, recebeu dotação orçamentária autorizada de R$ 2,11 bilhões. Desse montante, foram liquidados 2,08 bilhões ao longo do exercício financeiro, aos quais se somaram R$ 49,8 milhões liquidados em restos a pagar não processados referentes a exercícios anteriores. Dos recursos orçamentários de 2011, R$ 1,7 bilhão foi aplicado em despesa com pessoal e encargos sociais, o que representa um valor 4% maior que o liquidado no mesmo grupo de despesa em 2010.

Em 2011, as principais ações orçamentárias do Senado Federal foram levadas a efeito sob o programa Atuação Legislativa do Senado Federal, ao qual foram destinados 64,8% dos créditos orçamentários executados pelo órgão. Entre as ações, a que apresentou maior materialidade foi o Processo Legislativo, atividade principal da Casa Legislativa, na qual foram empenhados 94,4% dos recursos do programa, correspondendo a R$ 1,96 bilhão. A meta física estabelecida para esta atividade tem como produto o número de sessões realizadas, que, para 2011, foi fixada em 238, das quais se realizaram 235, em que foram apreciadas 2.192 proposições.

4.3.24.2 Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados liquidou, em 2011, R$ 2,29 bilhões na ação orçamentária Processo Legislativo. Do montante liquidado, R$ 1,95 bilhão refere-se a pessoal e encargos sociais e R$ 58 milhões a investimentos. Os gastos com pessoal foram majorados em 15% em relação ao exercício anterior, impactado pela nomeação de 278 novos servidores, sendo a Câmara o órgão do Poder Legislativo que mais expandiu os gastos com esse grupo de despesa no exercício financeiro.

As principais ações orçamentárias da Câmara são executadas no âmbito do programa Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados. De forma semelhante ao que ocorre no Senado, a ação que apresentou maior materialidade foi o Processo Legislativo, na qual foram liquidados R$ 2,30 bilhões. A meta física para esta atividade tem como produto o número de sessões realizadas, que, em 2011, foi de 2.086, nas quais foram apreciadas 963 proposições.

O principal projeto desenvolvido ao longo de 2011 foi a Reforma dos Imóveis Funcionais destinados à moradia dos deputados federais. O projeto de reforma abrange 18 blocos de 24 apartamentos cada, perfazendo um total de 432 unidades a serem reformadas a um custo estimado de R$ 144 milhões, previsto no PPA 2008-2011. No exercício de 2011, foram reformados 96 apartamentos.

4.3.24.3 Tribunal de Contas da União

Para desenvolver suas atividades, o Tribunal de Contas da União foi autorizado a empregar, na função Legislativa, uma dotação orçamentária de R$ 964,6 milhões. Considerando inclusive os valores liquidados em restos a pagar, destacam-se os créditos liquidados em despesas com pessoal (R$ 729 milhões) – que, se comparados ao exercício financeiro anterior, mantiveram-se praticamente inalterados – e os créditos aplicados em investimentos, que ficaram na ordem de R$ 50 milhões.

A análise dos gastos por subfunções aponta que, em 2011, foram aplicados R$ 726,6 milhões na subfunção típica denominada "Controle Externo" (78,7% dos valores liquidados pelo Tribunal na função Legislativa) e R$ 149,1 milhões na subfunção "Administração Geral" (16,1%).

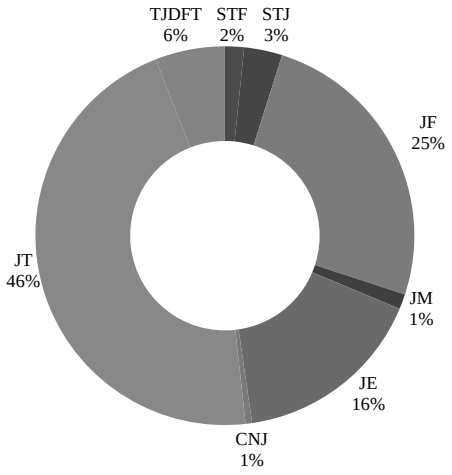
O programa de responsabilidade do TCU é chamado Controle Externo e sua principal atividade é a Fiscalização da Aplicação dos Recursos Públicos Federais. Sua meta física é estabelecida em termos do número de entidades fiscalizadas e, para o exercício de 2011, a meta de 11.970 entidades fiscalizadas foi completamente atingida. Os principais projetos administrativos levados a efeito pelo TCU, ao longo de 2011, foram as obras de construção das sedes das Secretarias de Controle Externo nos Estados de Rondônia, Roraima, Acre e Amapá, cujas metas físicas foram todas superadas.

4.3.25 Função Judiciária

Em 2011, a função Judiciária foi contemplada com uma dotação orçamentária de R$ 22,9 bilhões. Na execução da função, participaram apenas os órgãos integrantes do Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal (JF), Justiça Militar (JM), Justiça Eleitoral (JE), Justiça do Trabalho (JT), Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (JDFT) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O gráfico a seguir ilustra a participação dos órgãos do Poder Judiciário em relação ao total dos valores liquidados em 2011 (referentes ao exercício e a restos a pagar não processados), com destaque para a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal, que respondem por 71% do total.

Valores Liquidados pelos Órgãos do Poder Judiciário – 2011



Fonte: Siafi.

Os gastos dos órgãos não se limitam àqueles classificados na função Judiciária. Dos valores liquidados em 2011 (referentes ao exercício e a restos a pagar não processados), 19% estão

classificados nas funções Previdência e Encargos Especiais, referindo-se essas despesas ao pagamento de aposentadorias e pensões e ao cumprimento de sentenças e débitos judiciais. A tabela seguinte apresenta os valores liquidados nos últimos exercícios.

Evolução dos Valores Liquidados pelos Órgãos do Poder Judiciário por função – 2008 a 2011

R$ milhões

Órgãos[1]		2008			2009			2010			2011		
		Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total	Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total	Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total	Função Judiciária	Demais Funções[2]	Total
STF[5]	Exercício[3]	256	85	341	290	101	391	317	111	428	305	101	406
	RPNP[4]	31	2	33	42	-	42	47	1	48	41	-	41
	Total	**287**	**87**	**374**	**332**	**101**	**433**	**364**	**112**	**476**	**346**	**101**	**447**
STJ	Exercício[3]	564	188	752	639	213	852	646	189	835	634	217	851
	RPNP[4]	23	3	26	24	18	42	43	4	47	32	13	45
	Total	**587**	**191**	**778**	**663**	**231**	**894**	**689**	**193**	**882**	**666**	**230**	**896**
JF	Exercício[3]	5.036	3.980	9.016	5.460	5.556	11.016	5.648	691	6.339	5.899	712	6.611
	RPNP[4]	284	130	414	211	20	231	274	115	389	294	1	295
	Total	**5.320**	**4.110**	**9.430**	**5.671**	**5.576**	**11.247**	**5.922**	**806**	**6.728**	**6.193**	**713**	**6.906**
JM	Exercício[3]	156	119	275	177	129	306	170	163	333	185	161	346
	RPNP[4]	6	-	6	9	-	9	8	-	8	8	-	8
	Total	**162**	**119**	**281**	**186**	**129**	**315**	**178**	**163**	**341**	**193**	**161**	**354**
JE	Exercício[3]	3.230	737	3.967	2.990	792	3.782	3.690	827	4.517	3.113	919	4.032
	RPNP[4]	164	4	168	253	5	258	446	13	459	460	10	470
	Total	**3.394**	**741**	**4.135**	**3.243**	**797**	**4.040**	**4.136**	**840**	**4.976**	**3.573**	**929**	**4.502**
JT	Exercício[3]	7.581	2.401	9.982	8.414	3.284	11.698	9.146	2.539	11.685	9.583	2.706	12.289
	RPNP[4]	253	38	291	235	7	242	223	4	227	251	42	293
	Total	**7.834**	**2.439**	**10.273**	**8.649**	**3.291**	**11.940**	**9.369**	**2.543**	**11.912**	**9.834**	**2.748**	**12.582**
JDFT	Exercício[3]	992	205	1.197	1.142	221	1.363	1.254	264	1.518	1.323	274	1.597
	RPNP[4]	72	5	77	21	-	21	55	-	55	37	1	38
	Total	**1.064**	**210**	**1.274**	**1.163**	**221**	**1.384**	**1.309**	**264**	**1.573**	**1.360**	**275**	**1.635**
CNJ[5]	Exercício[3]	18	-	18	52	-	52	71	-	71	81	-	81
	RPNP[4]	46	-	46	42	-	42	53	-	53	71	-	71
	Total	**64**	**-**	**64**	**94**	**-**	**94**	**124**	**-**	**124**	**152**	**-**	**152**
Total		**18.712**	**7.897**	**26.609**	**20.001**	**10.346**	**30.347**	**22.091**	**4.921**	**27.012**	**22.317**	**5.157**	**27.474**
		variação anual			**7%**	**31%**	**14%**	**10%**	**-52%**	**-11%**	**1%**	**5%**	**2%**

Fonte: Siafi.

Nota: 1. Abreviaturas utilizadas para os órgãos: 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 e CNJ = Conselho Nacional de Justiça.

2. As Demais Funções são Encargos Especiais e Previdência e referem-se essencialmente a sentenças judiciais, aposentadorias e pensões.

3. Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício.

4. Valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

5. Até 2009 as despesas do CNJ estavam incluídas nas despesas do STF. Em 2010, o CNJ foi transformado em órgão orçamentário específico. Assim, na elaboração da tabela, a partir de 2010 no que se refere à execução de restos a pagar, foram excluídas do STF as despesas relativas à Unidade Orçamentária do Conselho Nacional de Justiça. Essas despesas foram lançadas nas linhas referentes ao órgão CNJ.

Verifica-se que, entre 2008 e 2009, os gastos dos órgãos do Poder Judiciário cresceram significativamente, 14%. O incremento da execução foi ainda maior na função Encargos Especiais (31%), devido aos gastos com sentenças e débitos judiciais nas Justiças Federal e do Trabalho. A partir de 2010, contudo, houve significativa redução desses gastos, uma vez que as dotações referentes ao pagamento de sentenças judiciais da administração direta não foram mais alocadas à Justiça Federal, conforme determinação da LDO. Essa mudança de alocação repercutiu numa redução de 52% nas despesas classificadas nas demais funções dos órgãos do Poder Judiciário.

No exercício de 2011, os valores liquidados praticamente não variaram em relação ao exercício anterior. No conjunto aumentaram 2%, sendo as variações mais significativas a da Justiça Eleitoral, cujos valores reduziram-se em 10%, e a do CNJ, cujos valores liquidados aumentaram em 23%. Destaque-se que o incremento da execução do CNJ decorreu principalmente dos valores investidos nas ações de modernização e implantação de projetos de tecnologia da informação (Ação 1K27 – Modernização da Infra-Estrutura da Tecnologia da Informação da Justiça Brasileira; e Ação 11E6 – Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional no Poder Judiciário - E-JUS).

Em relação à execução de restos a pagar, verifica-se que 47% dos valores liquidados pelo CNJ em 2011 referem-se a restos a pagar inscritos em exercícios anteriores. O montante é formado, essencialmente, por despesas com investimentos para modernizar a infraestrutura da tecnologia da informação da Justiça brasileira.

Valores liquidados pelos Órgãos do Poder Judiciário na Função Judiciária por grupo de despesa – 2010 e 2011

R$ milhões

Órgãos[1]	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos[2]			Total		
	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual
STF[3]	226	187	-17%	125	135	8%	13	24	85%	364	346	-5%
STJ	488	500	2%	178	161	-10%	23	5	-78%	689	666	-3%
JF	4.701	4.832	3%	1.017	1.120	10%	204	241	18%	5.922	6.193	5%
JM	133	143	8%	35	45	29%	9	5	-44%	177	193	9%
JE	2.686	2.493	-7%	954	759	-20%	495	321	-35%	4.135	3.573	-14%
JT	8.089	8.342	3%	1.094	1.243	14%	187	249	33%	9.370	9.834	5%
JDFT	1.064	1.124	6%	194	205	6%	51	31	-39%	1.309	1.360	4%
CNJ[3]	19	19	0%	60	58	-3%	45	75	67%	124	152	23%
Total	**17.406**	**17.640**	**1%**	**3.657**	**3.726**	**2%**	**1.027**	**951**	**-7%**	**22.090**	**22.317**	**1%**

Fonte: Siafi.

Nota: 1. As abreviaturas utilizadas para os órgãos foram: 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 e CNJ = Conselho Nacional de Justiça.

2. Em 2010, aos valores de investimentos da Justiça Federal, Eleitoral e do Trabalho foram acrescidos R$ 11,9 milhões, R$ 7,05 milhões, R$ 26,4 milhões, respectivamente; referente a inversões. Em 2011, as inversões acrescidas aos investimentos foram de R$ 21,6 milhões para a Justiça Federal, R$ 0,9 milhão para a Justiça Eleitoral e R$ 33,3 milhão para a Justiça do Trabalho.

3. Até 2009 as despesas do CNJ estavam incluídas nas despesas do STF. Em 2010, o CNJ foi transformado em órgão orçamentário específico. Assim, na elaboração da tabela, a partir de 2010 no que se refere à execução de restos a pagar, foram excluídas do STF as despesas relativas à Unidade Orçamentária do Conselho Nacional de Justiça. Essas despesas foram lançadas nas linhas referentes ao órgão CNJ.

A tabela anterior apresenta a distribuição, por grupo de despesa, dos gastos dos órgãos do Poder Judiciário na função Judiciária nos exercícios de 2010 e 2011.Verifica-se que, no conjunto, 79% dos valores liquidados referem-se a Pessoal e Encargos Sociais (essencialmente remunerações, sob a rubrica "Vencimentos Outras Vantagens Fixas – Pessoal Civil"). Na análise das variações no âmbito de cada órgão, cabe destaque a oscilação ocorrida nas despesas de pessoal do Supremo Tribunal Federal: em 2009 foram liquidados R$ 184 milhões, em 2010 esse valor se elevou para R$ 226 milhões (desses R$ 34 milhões referentes a despesas de exercícios anteriores) e, em 2011, os valores liquidados voltaram aos patamares de 2009 (R$ 187 milhões).

Entre os grupos de despesa, a variação mais expressiva ocorreu no grupo de investimentos, cujos valores liquidados reduziram-se em 7%, destacando-se as reduções do STJ (-78%) e da Justiça Militar (-44%). No conjunto, o grupo respondeu por 4% dos valores liquidados na função Judiciária.

A significativa variação nos investimentos do STJ em relação a 2010 refere-se, essencialmente, à ação "Implantação de Sistema Integrado de Gestão da Informação Jurisdicional no STJ (E-JUS)". Em

relação à Justiça Militar, o Relatório de Prestação de Contas do exercício de 2011 destaca a ocorrência de contingenciamento orçamentário, em valor inicial de R$ 3 milhões, o que repercutiu sobre projetos e ações.

No que se refere aos programas relativos à função Judiciária, destaca-se o de "Prestação Jurisdicional Trabalhista", que mobiliza o maior volume de recursos, com 44% do total da despesa executada na função em 2011. Esse programa possui quatro indicadores operacionais definidos no PPA, dentre os quais se sobressaem os de "Tempo Médio de Solução de Processos" e "Taxa de Solução de Processos".

O indicador "Tempo Médio de Solução de Processos" (somatório do prazo médio para realização da 1ª audiência, do prazo médio para realização da audiência de prosseguimento, do prazo médio para realização da prolação de sentença e do prazo médio para realização da execução) teve resultado (871 dias) acima do previsto para 2011 (600 dias).

Quanto ao outro indicador, "Taxa de Solução de Processos" (relação percentual entre o número de sentenças, acórdãos, decisões e despachos que põem fim ao processo e a soma de casos novos e o estoque de feitos), o resultado apurado em 2011 (57%) foi maior que o previsto (50%).

A Gestão Estratégica do Judiciário

A Reforma do Poder Judiciário, iniciada em 2004, compreende um conjunto de medidas que vêm sendo implementadas para o desenvolvimento de, basicamente, três conjuntos de ações: a modificação constitucional, as alterações da legislação infraconstitucional e a modernização da gestão.

No plano constitucional, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário, trouxe diversas disposições relevantes, como a constitucionalização do princípio da razoável duração do processo, a obrigatoriedade da imediata distribuição dos processos, a proporcionalidade de juízes em relação à população e à efetiva demanda judicial, e a súmula vinculante.

No plano infraconstitucional, a consolidação da Reforma do Judiciário deveu-se à colaboração efetiva dos três Poderes da República por meio da formalização dos dois Pactos Republicanos, assinados, respectivamente, em dezembro de 2004 e abril de 2009. Os pactos viabilizaram a aprovação de um conjunto de leis capazes de propiciar maior agilidade e efetividade da prestação jurisdicional, dentre as quais se destacam a Lei nº 11.417/2006, que dispõe sobre a Súmula Vinculante, e a Lei nº 11.418/2006, que dispõe sobre a Repercussão Geral do Recurso Extraordinário.

Por fim, no plano gerencial, merece registro a implementação da gestão estratégica do Poder Judiciário, que prevê a adoção de indicadores de desempenho e a construção de um planejamento estratégico nacional com o objetivo de alinhar as ações de todos os tribunais do País à estratégia maior do Poder Judiciário.

O Planejamento Estratégico do Poder Judiciário foi instituído em 2009, por meio da Resolução CNJ nº 70/2009, com o objetivo de implementar um sistema integrado de diretrizes para nortear a atuação de todos os órgãos do Judiciário, priorizando a convergência de ações para o aperfeiçoamento e modernização dos serviços judiciais.

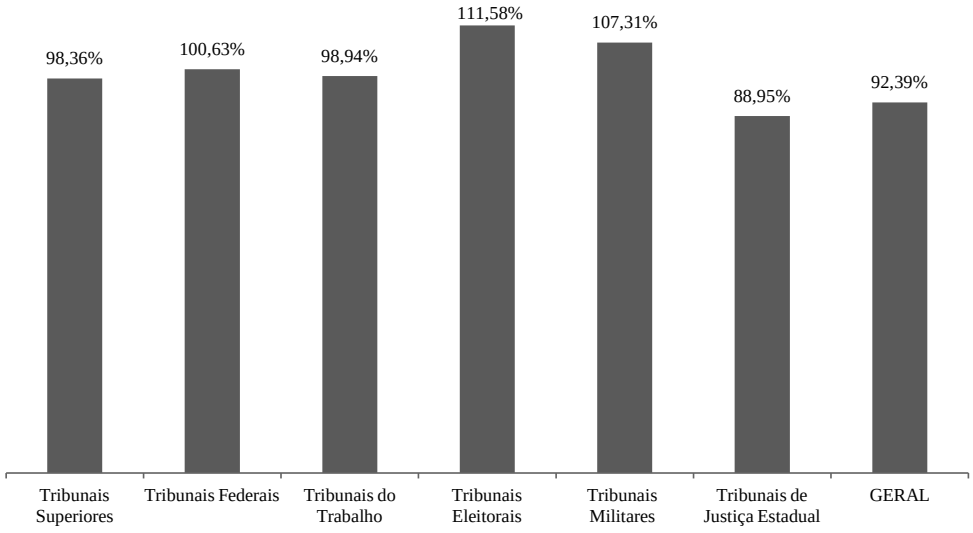
Conforme a Resolução CNJ nº 70/2009, o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário é composto por 15 objetivos estratégicos distribuídos em oito temas: Eficiência Operacional, Acesso ao Sistema de Justiça, Responsabilidade Social, Alinhamento e Integração, Atuação Institucional, Gestão de Pessoas, Infraestrutura e Tecnologia e Orçamento.

Para o exercício de 2011, foram definidas nove metas, sendo quatro gerais, aplicáveis a todos os tribunais, e cinco específicas, por segmento de justiça. Entre as metas gerais, destaca-se a meta 3 – julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal. A meta 3 de 2011 dá continuidade ao acompanhamento da meta 1, estabelecida para o ano de 2010, que não foi totalmente cumprida naquele ano.

Em 2011, o Poder Judiciário continuou trabalhando para cumprir algumas das metas que não foram totalmente alcançadas nos anos anteriores. Entre elas, pode-se destacar a meta 2 estabelecida para 2010 – julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31/12/2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31/12/2007. Segundo as informações consolidadas pelo CNJ no Relatório de Metas, em 2011, havia 1,244 milhões de processos pendentes, dos quais 790 mil foram julgados até 2011, representando o percentual de cumprimento de 63,52% da meta.

O gráfico seguinte mostra o resultado do cumprimento da meta 3, publicado no Relatório Final – Metas Prioritárias do Poder Judiciário 2011, do Conselho Nacional de Justiça.

Meta 3 – Julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.



Fonte: Relatório Final - Metas Nacionais do Poder Judiciário 2011 (www.cnj.jus.br).
Obs.: Não inclui processos do Supremo Tribunal Federal (STF).

A Tabela seguinte compara os números de processos distribuídos e julgados nos anos de 2010 e 2011, nos diversos ramos da Justiça. De acordo com o CNJ, a Justiça brasileira recebeu 18,209 milhões de novos processos em 2011, o que equivale a 6% a mais de processos distribuídos em relação ao ano de 2010. Receberam mais processos em relação ao ano anterior os Tribunais Superiores, Tribunais Federais, Tribunais do Trabalho e a Justiça Estadual.

Processos Distribuídos e Julgados – 2011 e 2010

	Processos Distribuídos			Processos Julgados		
Ramo	**2011**	**2010**	**variação % anual**	**2011**	**2010**	**variação % anual**

Tribunais Superiores	427.694	371.472	15%	420.691	418.590	1%
Tribunais Federais	2.510.126	2.476.266	1%	2.525.960	2.373.958	6%
Tribunais do Trabalho	2.701.304	2.558.378	6%	2.672.781	2.561.984	4%
Tribunais Eleitorais	103.193	117.029	-12%	115.142	136.592	-16%
Tribunais Militares	4.966	5.266	-6%	5.329	4.950	8%
Tribunais de Justiça Estadual	12.462.060	11.611.792	7%	11.084.587	10.654.808	4%
TOTAL	**18.209.343**	**17.140.203**	**6%**	**16.824.490**	**16.150.882**	**4%**

Fonte: Relatório Final - Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2011e Relatório Final - Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2010 (www.cnj.jus.br).

Obs.: Não inclui processos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Na esfera federal, foram julgados 5.734.574 processos em 2011, o que representa 99,9% dos processos distribuídos. Isto significa que a meta foi parcialmente comprida, haja vista o julgamento de processos em número equivalente ao de casos distribuídos, porém sem diminuição da parcela do estoque.

Observa-se que houve um aumento do quantitativo de casos novos na esfera federal da Justiça (Tribunais Superiores, Federais, do Trabalho e Eleitorais) de 4%. Proporcionalmente, o maior aumento ocorreu nos Tribunais Superiores, 15%, e na Justiça do Trabalho, 6%, enquanto na Justiça Eleitoral os casos novos diminuíram em 12%.

No conjunto houve um aumento de 4% no número de processos julgados em relação ao ano de 2010. No entanto, devido ao aumento maior ainda de novos ingressos, não foi possível a diminuição dos processos pendentes.

Constata-se também que, embora os Tribunais Eleitorais tenham apresentado, em 2011, o melhor desempenho na meta 3, julgando 111,58% do total dos processos distribuídos, em comparação ao ano de 2010, a Justiça Eleitoral julgou menos processos, com uma redução de 16%.

A Resolução CNJ nº 70/2009 instituiu ainda indicadores de resultados associados aos objetivos estratégicos. Os indicadores são medidos em cada tribunal de cada região de cada ramo da Justiça, detalhando-se ainda 1º e 2º graus, turmas recursais, juizados, fase de conhecimento e de execução, nos casos que permitam tal desagregação.

Os indicadores referentes ao ano de 2011 ainda não foram divulgados. Os últimos resultados informados pelo CNJ referem-se ao ano de 2010. Entre os indicadores, destaca-se a taxa de congestionamento. Esta taxa mede a efetividade do tribunal em um período, considerando o total de casos novos, os casos baixados e o estoque pendente ao final de cada período, ou seja, reflete a vazão de processos: quanto mais alta a taxa de congestionamento menor a vazão dos processos, e por cosequência há um aumento no estoque de processos no Judiciário.

A **fórmula de cálculo da taxa de congestionamento é** (TPJB /(TCN + TCP)), onde TPJB é o total de processos judiciais baixados; TCN é o total de casos novos e TCP é o total de casos pendentes. Este indicador visa acompanhar a agilidade na tramitação dos processos judiciais e administrativos a fim de assegurar a razoável duração do processo.

A taxa divulgada em 2011, pelo CNJ, no Relatório Justiça em Números, é de 71% e refere-se ao exercício de 2010. Ela indica que, de cada 100 processos novos ou em andamento, 71 não terminaram, ou seja, ainda estão pendentes de julgamento. Este índice manteve-se estável desde 2004. A Justiça Estadual é a que mais contribui para a configuração de uma taxa global tão elevada (71%), pois a sua taxa de congestionamento total é de 73%, demonstrando que é o ramo do Judiciário que atende de forma mais lenta a população que exerce o direito de acesso à Justiça.

No ano de 2011, ressalta-se a criação, mediante a Portaria nº 44/GP, de 27/5/2011, da Comissão Nacional de Metas, para definir e acompanhar os objetivos de desempenho do Poder Judiciário. A Comissão é composta pelos tribunais superiores e pelas Subcomissões da Justiça Militar, Federal, Eleitoral, Estadual e do Trabalho.

Vale ressaltar ainda que as metas, até 2010, eram definidas no final do exercício para o ano seguinte, de forma que não se podia priorizar os recursos orçamentários na sua execução. No entanto, a partir de 2011, foram propostas metas até o ano de 2013. Deste modo, o Judiciário poderá contemplar o fator orçamentário para alcance dos seus objetivos, destinando em sua proposta orçamentária recursos específicos para os projetos estratégicos.

Outro projeto que mereceu destaque no ano de 2011 foi a gestão de precatórios. O objetivo do projeto é reestruturar e uniformizar o procedimento da Gestão de Precatórios no Poder Judiciário, ante as diretrizes da Resolução 115/CNJ. Das atividades desenvolvidas, decorreram a criação e/ou estruturação do setor de precatórios nos tribunais, a análise individualizada dos processos, com a confecção de listagem de precatórios, e observância da ordem cronológica; a disponibilização, nos sítios das Cortes, da listagem final, para consulta por credores, entidades devedoras, advogados e interessados, com vistas a possibilitar o acompanhamento; a realização de semanas de conciliação de precatórios; a instalação da didática da conciliação dos precatórios (núcleo de precatório) e a criação do Comitê Gestor de Precatórios, com participação do Tribunal de Justiça.

Por fim, cabe destacar que as informações relativas ao Supremo Tribunal Federal não estão incluídas nos dados divulgados pelo CNJ. No entanto, o Relatório de Atividades do STF informa que ao final de 2011 havia 67.395 processos em tramitação, representando uma redução de 25% em relação ao ano anterior. No final de 2006 havia 150 mil processos em tramitação.

4.3.26 Função Essencial à Justiça

Conforme a Constituição Federal, a função Essencial à Justiça engloba as ações governamentais voltadas à: (i) defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; (ii) representação judicial e extrajudicial da União, a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo; e (iii) orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados e desprovidos de recursos.

As principais ações orçamentárias na função Essencial à Justiça são executadas por meio de três programas: 0580 – Defesa Jurídica da União, 0581 – Defesa da Ordem Jurídica e 0699 – Assistência Jurídica Integral e Gratuita.

O programa Defesa Jurídica da União, a cargo da Presidência da República, é executado pela Advocacia-Geral da União (AGU) e tem como objetivo representar a União judicial e extrajudicialmente e interpretar atos normativos, unificando a jurisprudência no âmbito do Poder Executivo.

Já o programa Defesa da Ordem Jurídica, principal programa de governo afeto à função, tem o Ministério Público da União (MPU) como órgão responsável por sua execução. O PPA 2008-2011 lista como objetivo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A Defensoria Pública da União (DPU), inserida na estrutura do Ministério da Justiça (MJ), é o órgão responsável pela execução do programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, cujo objetivo é

garantir a prestação de assistência jurídica gratuita ao cidadão, contribuindo para a democratização da Justiça.

Assim, os gastos da União na função Essencial à Justiça são executados, primordialmente, pelo MPU, pela AGU, vinculada à Presidência da República, e pela DPU, vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), cabendo ao MPU mais da metade do orçamento na função.

Para o exercício financeiro de 2011, foi conferida à função Essencial à Justiça uma dotação orçamentária da ordem de R$ 6 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 5,37 bilhões.

Valores Liquidados na Função Essencial à Justiça - 2007 a 2011

R$ milhões

Essencial à Justiça		2007		2008		2009		2010		2011		Total	
		Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]	Valor	%PIB[1]
OFSS	No Exercício[2]	3.427	0,13	4.277	0,14	4.747	0,15	5.185	0,14	5.374	0,13	23.010	0,14
	RPNP[3]	142	0,01	244	0,01	257	0,01	204	0,01	224	0,01	1.071	0,01
Total		**3.569**	**0,13**	**4.521**	**0,15**	**5.004**	**0,15**	**5.389**	**0,14**	**5.598**	**0,14**	**24.081**	**0,14**

Fonte: Siafi.

1 Até 2009 as despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estavam incluídas nas despesas do MPU. Em 2010, o Conselho foi transformado em órgão orçamentário específico. Assim, na elaboração da tabela, em 2010 e 2011, no que se refere à execução de restos a pagar, foram excluídas do MPU as despesas relativas à Unidade Orçamentária do Conselho. Essas despesas foram lançadas nas linhas referentes ao órgão CNMP.

[2] Aos valores de investimentos do Ministério Público foram acrescidos R$ 14,05 milhões em 2010 e R$ 25,45 milhões em 2011referentes ao grupo de despesas inversões financeiras.

Observando-se a evolução histórica dos valores liquidados na função, constata-se que os créditos liquidados, no período de 2007 a 2011, passaram de R$ 3,57 bilhões para R$ 5,60 bilhões, o que representa um aumento nominal de 57%, pouco se alterando, porém, a proporção sobre o PIB. Em relação a 2010, as despesas na função aumentaram 4%. Os valores liquidados em 2011 tiveram a seguinte distribuição entre os grupos de natureza de despesa: 80% foram classificadas no grupo de Pessoal e Encargos Sociais; 17%, em Outras Despesas Correntes e 3%, em Inversões e Investimentos.

Considerando que os gastos e as ações executados pela AGU e pela DPU são apreciados de forma consolidada nas estruturas da Presidência da República e do Ministério da Justiça, respectivamente, serão enfatizados nesta seção apenas os gastos e as atividades a cargo do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A fim de desenvolver suas atividades institucionais e desincumbir-se do programa de governo sob sua responsabilidade, o MPU foi dotado de créditos orçamentários no montante de R$ 3,41 bilhões. Foram liquidados R$ 3,144 bilhões (R$ 2,96 bilhões referentes a valores do exercício e R$ 181 milhões referentes à liquidação de restos a pagar não processados), considerada somente a função Essencial à Justiça e excluídos os gastos executados pelo CNMP, que passou a constituir unidade orçamentária distinta. Dos valores liquidados, 76% foram gastos com pessoal e encargos sociais, enquanto 5% foram aplicados em investimentos e inversões.

O CNMP, cujos gastos são efetuados no âmbito do programa Defesa da Ordem Jurídica, recebeu, em 2011, uma dotação de R$ 88 milhões de reais, empenhou R$ 45 milhões e liquidou R$ 30 milhões referentes ao exercício (houve também a liquidação de R$ 3 milhões concernentes aos restos a pagar não processados). Assim, na execução da dotação de 2011, chama atenção a significativa participação de restos a pagar não processados nos valores empenhados, 34%. No grupo de despesa investimentos, 94% dos valores empenhados foram inscristos em restos a pagar não processados.

Valores Liquidados pelo MPU e CNMP na Função Essencial à Justiça por Grupo de Despesa – 2010 e 2011

R$ milhões

Órgãos	Pessoal e Encargos Sociais			Outras Despesas Correntes			Investimentos e Inversões			Total		
	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual	2010	2011	Δ % anual
MPU	2.332	2.395	3%	511	588	15%	144	161	12%	2.987	3.144	5%
CNMP[1]	14	17	21%	7	15	114%	2,0	1	-50%	23	33	43%
Total	**2346**	**2412**	**3%**	**518**	**603**	**16%**	**146**	**162**	**11%**	**3010**	**3177**	**6%**

Fonte: Siafi.

1 Até 2009 as despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) estavam incluídas nas despesas do MPU. Em 2010, o Conselho foi transformado em órgão orçamentário específico. Assim, na elaboração da tabela, em 2010 e 2011, no que se refere à execução de restos a pagar, foram excluídas do MPU as despesas relativas à Unidade Orçamentária do Conselho. Essas despesas foram lançadas nas linhas referentes ao órgão CNMP.

[2] Aos valores de investimentos do Ministério Público foram acrescidos R$ 14,05 milhões em 2010 e R$ 25,45 milhões em 2011referentes ao grupo de despesas inversões financeiras.

Ministério Público da União

Todas as ações sob responsabilidade do MPU estão inseridas no programa finalístico Defesa da Ordem Jurídica. A Lei 12.309/10, porém, em seu artigo 4º e em seu Anexo VII, não estabeleceu entre as metas e prioridades da Administração Pública Federal qualquer ação integrante do mencionado programa.

Entre os investimentos efetuados pelo MPU, cujos valores empenhados aumentaram em cerca de 55% em relação ao exercício anterior, destacaram-se as obras de construção do edifícios-sedes da Procuradoria Regional da República em Porto Alegre-RS, da Procuradoria da República em Pelotas-RS, da Promotoria de Justiça em Ceilândia-DF e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em Brasília-DF. Com exceção desta última, que atingiu 20% de sua execução física, as demais se encontram em estágios iniciais. Dos R$ 139 milhões empenhados em 2011, R$ 114 milhões foram inscritos em restos a pagar não processados. Considerando os valores liquidados no exercício (referentes ao orçamento de 2011 e a valores empenhados em exercícios anteriores), conforme apresentado na tabela anterior, houve um aumento de 12% dos valores liquidados em investimentos e inversões.

Especificamente em relação ao grupo de natureza de despesa inversões, tem-se que o valor empenhado em 2011 quase triplicou em relação ao exercício anterior, com um aumento nominal da ordem de R$ 70 milhões. A peculiaridade se deve à aquisição de imóveis para instalação de novas Procuradorias, a exemplo da aquisição das Torres I e III do edifício-sede da Procuradoria da República em Santa Catarina, da aquisição do edifício-sede para a Procuradoria da República em Maceió-AL, da aquisição do edifício-sede para a Procuradoria da República em São Gonçalo-RJ e da aquisição de imóveis para ampliação da sede da Procuradoria da Justiça Militar em Santa Maria-RS. Cabe informar que 99% da despesa empenhada em 2011 em inversões foram inscritos em restos a pagar não processados.

Conselho Nacional do Ministério Público

O CNMP passou, em 2010, a constituir unidade orçamentária, permanecendo sua contabilidade a cargo da Auditoria Interna do Ministério Público da União. Os gastos do Conselho são efetuados por meio do programa Defesa da Ordem Jurídica, cuja principal ação é denominada Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Ministério Público.

Consta entre as ações do programa, a cargo do CNMP, a construção de seu edifício-sede, para a qual foram empenhados R$ 5,16 milhões em créditos orçamentários. O terreno para a contrução foi transferido ao CNMP pelo Ministério Público do Trabalho e o início das obras está previsto para 2012. O CNMP vem funcionando em quatro imóveis diferentes e, como forma de reduzir os custos e as dificuldades de operação, pretende alugar um único imóvel que comporte toda a sua estrutura até a construção da sede, o que se estima durar de quatro a cinco anos.

Vê-se que os gastos do órgão com pessoal aumentaram 21% em relação ao exercício anterior. Tal fato decorre da superveniência da Lei 12.412/11, que criou a estrutura de cargos e funções do CNMP, o que resultou na nomeação de mais de 100 servidores.

5 AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

Neste capítulo, são apresentadas as conclusões da auditoria do Balanço Geral da União, organizadas nas seguintes seções:

a) Escopo, Responsabilidades e Conclusões: abrange a competência do TCU para a realização desse trabalho, as demonstrações contábeis exigidas pela estrutura de relatório financeiro aplicável à União, as responsabilidades sobre as demonstrações contábeis e sobre a auditoria e a opinião de auditoria;
b) Descrição das Ressalvas: abrange as distorções relevantes relacionadas ao valor, à classificação, à apresentação e à divulgação de um item informado nas demonstrações contábeis, considerando a estrutura do relatório financeiro aplicável;
c) Descrição das Ênfases: abrange os assuntos que, apesar de apropriadamente apresentados ou divulgados nas demonstrações contábeis, têm tal importância que são fundamentais para o entendimento destas.

O presente capítulo possui mudanças significativas quanto aos relatórios de exercícios anteriores. Essas alterações visam à convergência às Diretrizes de Auditoria Financeira da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e às boas práticas internacionais de relato de auditoria de demonstrações financeiras governamentais. Esse processo de convergência tem sido impulsionado por um projeto financiado pelo Banco Mundial para o fortalecimento da auditoria financeira nesta Corte de Contas e pelas conclusões preliminares da Revisão de Pares realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Parecer Prévio e o Relatório sobre as Contas de Governo da República.

5.1. Escopo, Responsabilidades e Conclusões

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foram examinadas as demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício encerrado em 31/12/2011. As demonstrações contábeis consolidadas abrangem os órgãos e as entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme o art. 101 da Lei 4.320/1964, são compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais. As empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos da União apenas sob a forma de participação acionária constam nas demonstrações contábeis consolidadas como investimentos, avaliados pelo método da equivalência patrimonial.

Responsabilidade pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União

Nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, e do art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional é responsável pela elaboração das demonstrações contábeis consolidadas da União de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis à contabilidade federal, bem como pelos controles internos contábeis que a Secretaria determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidade do Tribunal de Contas da União

Compete ao Tribunal de Contas da União emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que consistem nos balanços gerais da União e no relatório sobre a execução dos orçamentos. As Normas de Auditoria do TCU (NAT) estabelecem que as normas de auditoria editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) são aplicáveis às auditorias de demonstrações

contábeis realizadas pelo Tribunal, em conjunto com as NAT. Essas normas requerem que o auditor cumpra exigências éticas e planeje e execute a auditoria com o objetivo de obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis consolidadas estão livres de distorção relevante.

Uma auditoria envolve a execução de procedimentos selecionados para a obtenção de evidências a respeito dos valores apresentados nas demonstrações contábeis consolidadas, bem como da conformidade com leis e regulamentos e a eficácia dos controles internos. Os procedimentos selecionados dependem do julgamento do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis consolidadas, mesmo que causada por fraude ou erro. Nessa avaliação de riscos, o auditor considera os controles internos relevantes para a elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis consolidadas ao planejar os procedimentos de auditoria que são apropriados em determinada circunstância. Uma auditoria inclui, também, a avaliação da adequação das práticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis realizadas, bem como a avaliação da apresentação das demonstrações contábeis tomadas em conjunto.

A evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar a opinião com ressalva.

Base para a opinião com ressalva

Após a aplicação dos procedimentos de auditoria sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, as seguintes constatações impediram a emissão de uma opinião sem ressalvas:

i) Desobediência ao princípio contábil da prudência no processo de convergência às normas internacionais de contabilidade;
ii) Ausência de exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais;
iii) Alto número de restrições às demonstrações contábeis dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social;
iv) Ausência de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social;
v) Ausência de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores públicos federais;
vi) Ausência de contabilização das alterações na previsão de receitas primárias;
vii) Ausência de contabilização das renúncias de receitas;
viii) Ausência de contabilização da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber;
ix) Defasagem de um exercício financeiro no registro de equivalência patrimonial das participações societárias da União;
x) Defasagem das informações de suporte ao registro dos créditos tributários a receber;
xi) Retificação irregular de R$ 116,9 bilhões de restos a pagar não processados no passivo não financeiro;
xii) Percentual de depreciação de ativo imobilizado incompatível com entes governamentais de porte semelhante;
xiii) Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional, no montante de R$ 17,8 bilhões;
xiv) Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, no montante de R$ 14,2 bilhões;
xv) Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 690 milhões;
xvi) Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa da União, no montante de R$ 109,8 bilhões; e
xvii) Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 17,7 bilhões.

Opinião com ressalva

Diante das evidências obtidas e das constatações da auditoria do Balanço Geral da União, é possível concluir que, exceto pelos possíveis efeitos dos assuntos descritos no tópico anterior, as demonstrações contábeis consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial da União em 31/12/2011, bem como os resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ênfases

Além das ressalvas à credibilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União, nos termos das normas internacionais de auditoria, cabe chamar a atenção dos usuários das informações do Balanço Geral da União também para as seguintes constatações:

i) Divergência de saldos entre receitas e despesas intraorçamentárias;
ii) Classificação provisória da arrecadação de parcelamentos; e
iii) Reconhecimento de receitas pelo regime de competência.

5.2. Descrição das Ressalvas

Desobediência ao princípio contábil da prudência

O princípio contábil da prudência, desenvolvido pela ciência contábil e regulamentado pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio do art. 10 da Resolução CFC 750/1993 (atualizada pela Resolução CFC 1.282/2010), determina a adoção do menor valor para os componentes do ativo e do maior para os do passivo, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

Com o objetivo de convergir às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público, a partir de 2007, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) impulsionou o processo de reforma da contabilidade aplicada ao setor público, por meio da criação de grupos técnicos, da elaboração de manuais e da disseminação das mudanças em seminários e cursos. A maior parte das alterações propostas pela STN está relacionada ao ativo, com a justificativa de que essas mudanças permitiriam o cumprimento integral dos arts. 85, 89, 100 e 104 da Lei 4.320/1964, que tratam da evidenciação do patrimônio contábil dos entes federados.

Entretanto, independentemente da legitimidade dessa nova interpretação, do mesmo modo que dela podem resultar mais ativos – em razão do reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos que existem e não estão sendo contabilizados –, também pode haver redução de ativos e aumento de passivos – por meio do reconhecimento, mensuração e evidenciação, respectivamente, de ativos retificadores e de passivos que existem e não estão sendo contabilizados. Ocorre que, conforme demonstrado a seguir, o esforço da STN tem sido direcionado para reconhecimento súbito de créditos tributários, sem uma concomitante política de reconhecimento de passivos de alto impacto sobre o patrimônio líquido, como é o caso do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais.

O parágrafo único do art. 10 da Resolução CFC 750/1993 estabelece que:

> o princípio da prudência pressupõe o emprego de certo grau de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em certas condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam

superestimadas e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.

A STN tem demonstrado menor precaução em relação aos passivos atuariais do que com créditos decorrentes de receitas tributárias e de contribuições ainda não inscritos em dívida ativa. Tendo como premissa principal os mencionados arts. da Lei 4.320/1964 e como premissa secundária uma nova interpretação destes e de outros dispositivos da legislação, a secretaria concluiu que o patrimônio contábil da União deve ser evidenciado por meio de todos os seus ativos e passivos. Todavia, os principais esforços têm sido direcionados para dois caminhos: aumentar ativos e diminuir passivos.

O aumento dos ativos ocorreu por meio das primeiras tentativas de reconhecimento de variações patrimoniais ativas por meio do regime de competência, materializadas no reconhecimento, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2010, de mais de R$ 900 bilhões de créditos tributários e não tributários de períodos passados ainda não inscritos em dívida ativa, tendo por base estimativas com fragilidade técnica, bem como créditos com alto potencial para inadimplência.

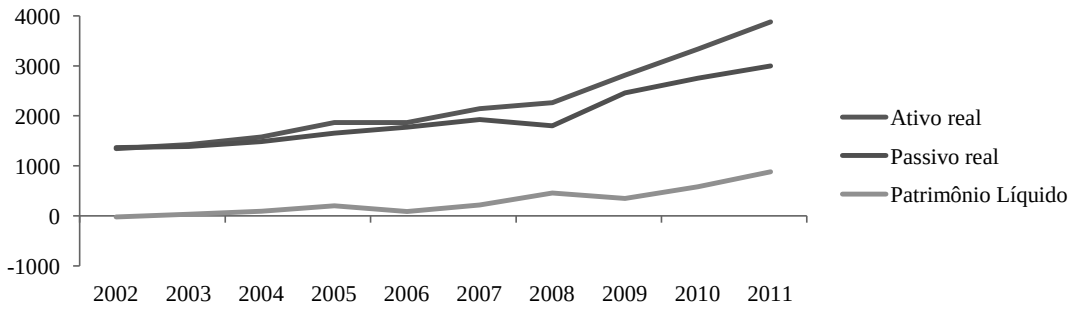
Por outro lado, a diminuição do passivo adveio da eliminação dos efeitos dos restos a pagar não processados sobre o passivo real, mediante a retificação irregular dessa rubrica no passivo não financeiro, conforme será descrito a seguir. A subavaliação do passivo em razão da retificação dos restos a pagar não processados tem sido superior a R$ 100 bilhões nos últimos dois anos.

Os efeitos da atual política contábil do governo federal podem ser observados por meio da evolução histórica e da comparação internacional de sua situação patrimonial.

O ativo real do Governo Federal, em 2011, representa quase o triplo do ativo real de dez anos antes, enquanto o passivo real aumentou pouco mais que o dobro entre 2002 e 2011. Desse modo, o patrimônio líquido aumentou quase 4.000% no mesmo período, pois, em 2002, era negativo em R$ 24 bilhões e, em 2011, chegou a R$ 882 bilhões positivos.

Evolução da situação patrimonial da União

R$ bilhões

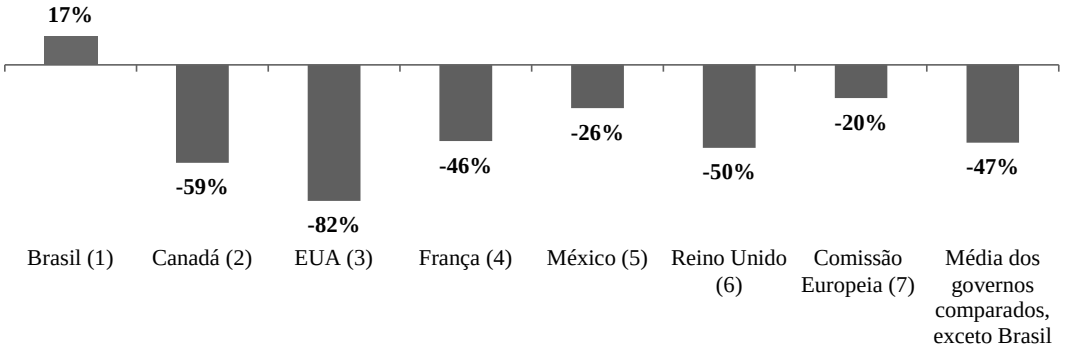


Fonte: BGUs.

O saldo positivo do patrimônio líquido pode ser considerado um fenômeno anômalo para as demonstrações contábeis consolidadas de um governo nacional, em razão do acúmulo de obrigações sociais juridicizadas de um ente contábil dessa natureza. Ao comparar o balanço patrimonial consolidado de 2010 do Governo Federal Brasileiro com os balanços de governos nacionais de outros países para o mesmo ano, é possível identificar uma enorme discrepância em relação à situação patrimonial.

Comparação da situação patrimonial de governos – 2010

% Ativos ou Passivos líquidos



Fontes:

(1) Balanço Geral da União de 2010.

(2) *Annual Financial Report of the Government of Canada - Fiscal Year 2009-2010.*

(3) *A Citizen's Guide to the 2010 Financial Report of the U.S. Government.*

(4*) La certification des comptes de l'Etat - Exercice 2010.*

(5) Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2010.

(6) Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General: Whole of Government Accounts 2009-10.

(7) Contas Anuais da União Europeia - Exercício 2010.

A partir do gráfico anterior, é possível observar que somente o Governo Federal Brasileiro possui situação patrimonial positiva, enquanto os demais possuem patrimônio líquido negativo (também conhecido por passivo a descoberto ou por passivo líquido). Em 2010, foi de 17% o saldo patromonial líquido. Por outro lado, para o mesmo exercício financeiro, os outros países da comparação tinham situação patrimonial negativa, de tal modo que apresentaram, em média, quase 50% de passivos líquidos de ativos.

Cabe ressaltar que há diferenças nas políticas de contabilização, na abrangência da consolidação e nos exercícios financeiros dos países comparados. Nas demonstrações contábeis dos governos nacionais destes países, o patrimônio líquido é negativo principalmente em razão do reconhecimento de ativos retificadores e de passivos atuariais de benefícios pós-emprego. Ao evidenciar essas rubricas, esses governos demonstram o compromisso em apresentar à sociedade e aos demais usuários das demonstrações contábeis governamentais os desafios para sustentabilidade fiscal de seus governos.

Diante disso, cabe recomendar à STN que redirecione o processo de reforma da contabilidade federal, empregando maior grau de precaução em novos procedimentos que aumentem o ativo e maior esforço institucional para viabilizar o registro contábil de passivos e variações patrimoniais diminutivas que ainda não são evidenciados adequadamente.

Ausência de exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais

Uma operação intragovernamental caracteriza-se por envolver entidades contábeis pertencentes a uma mesma esfera de governo. Assim, uma entidade pública pode auferir benefícios econômicos sob a forma de entrada de recursos, aumento de ativos ou diminuição de passivos em decorrência de uma transação efetuada com outra entidade também pública da mesma esfera governamental, que, por sua vez, sofrerá igual decréscimo em seus benefícios econômicos, sob a forma de saída de recursos, redução de ativos ou incremento em passivos. Contudo, o efeito patrimonial consolidado dessas operações é nulo, dado que, nos registros contábeis do respectivo ente da Federação, haverá tanto os

saldos dos ativos e receitas da entidade recebedora quanto os saldos dos passivos e despesas da entidade executora. São exemplos dessas transações:

- Doações e permutas de bens móveis e imóveis entre unidades gestoras;
- Obrigações tributárias de empresas públicas; e
- Receitas e despesas intraorçamentárias.

As receitas e despesas intraorçamentárias da União originam-se de transações entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Em termos agregados, tais receitas não correspondem a efetivos ingressos de recursos, assim como as correspondentes despesas não acarretam efetivos desembolsos à Conta Única do Tesouro Nacional. Não obstante configurarem mero remanejamento, esses valores são registrados tanto no orçamento, em obediência aos princípios da universalidade e do orçamento bruto, insculpidos nos arts. 2º e 6º da Lei 4.320/1964, como na contabilidade, possibilitando a eliminação da dupla contagem de saldos na consolidação das contas governamentais, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 50 da LRF.

A identificação das receitas intraorçamentárias se dá por meio das categorias econômicas 7 (correntes) e 8 (de capital), criadas com a edição da Portaria Interministerial 338/2006. Estas não constituem novas categorias em si, mas meras especificações das categorias de receita elementares (1 – correntes e 2 – de capital). As despesas intraorçamentárias, por sua vez, são identificadas pela modalidade de aplicação 91, instituída pela Portaria Interministerial STN/SOF 688/2005. Esta não se confunde com as extintas transferências intragovernamentais, tampouco se aplica às descentralizações de créditos orçamentários para execução de ações de responsabilidade do órgão, fundo ou entidade descentralizadora.

Nos termos do inciso I do art. 15 da Lei 10.180/2001 e do inciso I do art. 3º do Decreto 6.976/2009, o Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade evidenciar as operações realizadas pelos órgãos e entidades governamentais e os seus efeitos sobre a estrutura do patrimônio da União. Nesse sentido, o Plano de Contas da Administração Pública Federal contempla contas destinadas à identificação dos montantes intraorçamentários tanto das receitas (47000.00.00 e 48000.00.00) quanto das despesas (30000.91.00 e 40000.91.00). Em que pese a existência desses instrumentos, que se mostram adequados à efetivação dos devidos ajustes de consolidação, a STN não tem expurgado os saldos decorrentes das operações intragovernamentais quando da consolidação das demonstrações contábeis da União.

Como agravante, não há, no BGU 2011, notas explicativas acerca dos efeitos da presença indevida desses saldos sobre os resultados gerais do exercício demonstrados no Balanço Financeiro (BF), na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) e no Balanço Patrimonial (BP). Em razão dessa omissão, os resultados financeiro e patrimonial, bem como o próprio patrimônio líquido da União, encontram-se maculados de distorção contábil relevante.

Para mensurar os efeitos da não exclusão dos saldos decorrentes das operações intragovernamentais, foram levantados os valores referentes às receitas e despesas intraorçamentárias da União, executadas ao longo do exercício de 2011, em contraponto aos saldos de receitas e despesas orçamentárias totais constantes do Balanço Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais. A tabela a seguir evidencia as disparidades constatadas.

Operações intragovernamentais da União – 2011

R$

Saldos	BF e DVP (A)	Intraorçamentários (B)	Líquidos (A-B)

Receitas orçamentárias arrecadadas	1.700.996.880.045,39	15.001.902.861,41	1.685.994.977.183,98
Despesas orçamentárias empenhadas	(1.676.831.326.892,20)	(17.833.891.015,77)	(1.658.997.435.876,43)
Diferença	**24.165.553.153,19**	**(2.831.988.154,36)**	**26.997.541.307,55**

Fonte: Siafi.

A diferença total entre receitas e despesas orçamentárias executadas que consta das demonstrações contábeis foi da ordem de R$ 24,1 bilhões. Ocorre que as receitas intraorçamentárias somaram cerca de R$ 15,0 bilhões, ao passo que as despesas intraorçamentárias alcançaram R$ 17,8 bilhões. Por não terem sido excluídos quando da consolidação, os saldos intragovernamentais acabaram por distorcer para menos os resultados financeiro e patrimonial do exercício de 2011. Desconsiderando-se o efeito líquido negativo de cerca de R$ 2,8 bilhões, o balanceamento entre receitas e despesas orçamentárias resulta em um total positivo de R$ 26,9 bilhões.

Observa-se, portanto, que a não exclusão dos saldos decorrentes de transações intragovernamentais afetou negativamente a qualidade das informações de receita e despesa e, por conseguinte, de patrimônio líquido evidenciadas nas demonstrações contábeis consolidadas da União, tornando menos precisa a avaliação acerca do desempenho econômico-financeiro federal por parte do usuário do BGU.

Nesse sentido, faz-se necessário recomendar à STN que institua procedimento contábil específico para exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, em cumprimento ao disposto no art. 50, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 15, inciso I, da Lei 10.180/2001 e o art. 3º, inciso I, do Decreto 6.976/2009.

Restrições às demonstrações contábeis dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social

O art. 85 da Lei 4.320/1964 estabelece que os serviços de contabilidade têm a obrigação de levantar os balanços gerais (demonstrações contábeis). No âmbito federal, esses serviços estão organizados por meio do Sistema de Contabilidade Federal (SCF), regido pela Lei 10.180/2001 e pelo Decreto 6.976/2009. Segundo essa estrutura normativa, os órgãos do SCF (unidades organizacionais de contabilidade) devem realizar conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público.

Na condição de órgão central do SCF, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emitiu a Instrução Normativa 6/2007 para disciplinar os procedimentos relativos à conformidade contábil. Conforme essa instrução, a conformidade contábil consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). O registro da conformidade contábil é realizado por contabilista devidamente habilitado em Conselho Regional de Contabilidade, designado e credenciado no Siafi como contador responsável.

De acordo com a referida instrução normativa, a conformidade contábil deve ser registrada "Com Restrição" quando observada qualquer uma das seguintes situações:

- Falta de registro da Conformidade de Registros de Gestão;
- Inconsistências ou desequilíbrios nas Demonstrações Contábeis;
- Demonstrações Contábeis que não espelhem as atividades fins da unidade de evidenciação contábil;

- Inconsistências detectadas em auditorias contábeis automáticas do Siafi; ou
- Quaisquer inconsistências que comprometam a qualidade das informações contábeis.

Somente se não houver nenhuma das circunstâncias listadas poderá ser registrada a Conformidade Contábil "Sem Restrição". Quanto à primeira situação, vale esclarecer que a Conformidade de Registros de Gestão consiste na certificação dos registros dos atos e fatos da execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Siafi e da existência de documentação que comprove as operações registradas na contabilidade.

Em dezembro de 2011, dentre os 27 órgãos contábeis superiores do Poder Executivo Federal, apenas o Comando da Aeronáutica e o Ministério da Defesa tiveram a Conformidade Contábil de suas demonstrações contábeis registradas "Sem Restrição". Todos os outros 25 órgãos superiores apresentaram algum tipo de restrição.

Considerando que esses órgãos contábeis superiores são entes consolidados de evidenciação contábil e, por isso, agregam restrições de órgãos contábeis subordinados a eles, é necessário alertar que, em alguns ministérios, a probabilidade de registro de restrição é maior, tendo em vista a grande quantidade de entes da Administração Indireta vinculados a eles, como é o caso do Ministério da Educação, que agrega as universidades federais e os institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

As demonstrações contábeis de 2011 dos órgãos superiores do Poder Executivo Federal apresentaram 978 restrições. Em média, foram 36,2 ocorrências por órgão superior. Considerando os 212 órgãos contábeis (unidades de evidenciação) vinculados aos órgãos superiores, a média reduz-se para 4,6 restrições por órgão contábil. Algumas restrições contábeis estão relacionadas a falhas nos controles internos contábeis e administrativos. As mais comuns são:

1) Falta de registro ou registro de Conformidade de Registros de Gestão com restrição;
2) Convênios a aprovar e a comprovar com data expirada;
3) Convênios a liberar expirados;
4) Falta de ou atraso na remessa do Relatório Mensal de Bens (RMB);
5) Falta de ou atraso na remessa do Relatório Mensal de Almoxarifado (RMA);
6) Falta de registro de Conformidade Contábil; e
7) Não atendimento a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional.

Outras restrições tratam especificamente de inconsistências contábeis, que podem ter efeitos sobre as demonstrações contábeis. As mais comuns são:

1) Falta de registro ou evolução incompatível da depreciação de Ativo Imobilizado;
2) Divergência entre Valores Liquidados e Passivo Financeiro;
3) Saldos em contas transitórias do Passivo Circulante; e
4) Divergências entre contabilidade e RMB/RMA.

Apesar de menos frequentes, também há restrições que tratam de inconsistências na contabilidade de informações relevantes no âmbito da União, como, por exemplo: bancos (falta de conciliação bancária), ativos permanentes (falta de registro de reavaliação e inconsistência com sistema gerencial), dívida ativa (atualização de provisão, juros e multas), despesa (apropriação fora do período de competência), dívida interna e externa (falta de compatibilização). A tabela a seguir classifica os órgãos contábeis superiores segundo a média de restrições por órgão contábil subordinado.

Restrições contábeis dos órgãos superiores do Poder Executivo Federal – 2011

Órgão Contábil Superior	Nº de Restrições Contábeis	Nº de órgãos subordinados	Média

1. Ministério da Saúde	147	8	18,4
2. Ministério do Desenvolvimento Agrário	28	2	14,0
3. Ministério da Previdência Social	27	3	9,0
4. Ministério da Justiça	81	10	8,1
5. Ministério das Cidades	37	5	7,4
6. Ministério do Trabalho e Emprego	20	3	6,7
7. Ministério das Comunicações	19	3	6,3
8. Ministério da Integração Nacional	48	8	6,0
9. Presidência da República	37	8	4,6
10. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	9	2	4,5
11. Ministério da Cultura	20	5	4,0
12. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23	6	3,8
12. Ministério da Educação	327	86	3,8
12. Ministério de Minas e Energia	15	4	3,8
15. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	11	3	3,7
16. Ministério da Fazenda	41	13	3,2
17. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	21	7	3,0
17. Ministério dos Transportes	6	2	3,0
17. Ministério do Esporte	3	1	3,0
17. Ministério do Turismo	6	2	3,0
21. Ministério da Ciência e Tecnologia	19	7	2,7
22. Ministério do Meio Ambiente	23	9	2,6
23. Comando do Exército	6	4	1,5
24. Comando da Marinha	3	3	1,0
25. Ministério das Relações Exteriores	1	2	0,5
26. Ministério da Defesa	Sem Restrição	4	0,0
27. Comando da Aeronáutica	Sem Restrição	2	0,0
Poder Executivo Federal	**978**	**212**	**4,6**

Fonte: Siafi.

Dentre os três primeiros da lista, destacam-se os dois ministérios com as maiores despesas da União: o da Saúde e o da Previdência Social. Juntos, eles representam quase metade da despesa primária da União. Portanto, a grande quantidade de restrições contábeis nos órgãos a eles subordinados representa um alto risco de distorção materialmente relevante para as demonstrações contábeis consolidadas da União.

Quanto ao Ministério da Previdência, além de restrições relacionadas às inconsistências contábeis, há duas referentes a irregularidades na gestão financeira: falta de apropriação em despesas já liquidadas e realização de despesa sem amparo legal. Esta última, também observada em relação ao Ministério da Saúde, além de "execução de despesa incompatível com dotação orçamentária". Por fim, é importante mencionar a grande quantidade de restrições no âmbito do ministério da Saúde referentes à documentação de convênios e de repasses.

Vale lembrar que o ministério com maior materialidade no âmbito do Poder Executivo Federal é o Ministério da Fazenda, principalmente por gerir a maioria dos principais agregados financeiros da União: receitas tributárias (Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB), dívida ativa (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN), bancos (conta única), dívida federal e participações societárias (Secretaria do Tesouro Nacional – STN). Ocorre que o risco de o número de restrições ser maior no

órgão superior Ministério da Fazenda é alto, devido ao fato de a STN não possuir setorial contábil própria para efetuar a conformidade contábil específica para suas demonstrações contábeis. Além disso, a RFB e a PGFN só criaram setoriais contábeis específicas recentemente. Ressalte-se que os riscos de controle resultantes da ausência de setorial contábil própria para a aludida secretaria estão sendo avaliados em processo específico nesta Corte de Contas (TC 018.795/2011-0).

Ausência de entidade contábil para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social

A Lei 4.320/1964 define como fundo o produto de receitas especificadas por lei vinculadas a determinados objetivos ou serviços. Essa segregação tem o propósito de assegurar que os recursos financeiros destacados não sejam gastos em outras áreas. Nessa linha de raciocínio, os fundos constituem-se em instrumentos de gestão financeira, de planejamento e de controle da execução dos objetivos a que se propõem.

Para isso, o art. 250 da Constituição definiu que a União poderia constituir um fundo a fim de assegurar os recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social. A Lei Complementar 101/2000 (LRF) regulamentou o dispositivo constitucional, criando Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios previdenciários.

Segundo o § 1º do art. 68 da LRF, o fundo constituir-se-á de bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não utilizados na operacionalização deste; bens e direitos vinculados por força de lei; receita das contribuições sociais; produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; resultado da aplicação financeira de seus ativos; recursos provenientes do orçamento da União. Já o inciso IV do art. 50 da LRF impõe que, além de obedecer às normas de contabilidade pública, a escrituração das receitas e despesas previdenciárias deverá ser apresentada em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos.

Entretanto, até o exercício de 2011, o FRGPS não foi totalmente estruturado conforme determina a legislação. Orçamentariamente, o fundo constitui-se em uma unidade com dotação própria, portanto em conformidade com a lei de criação. Todavia, financeira e patrimonialmente a estrutura não está totalmente de acordo com as normas vigentes. As receitas das contribuições sociais vinculadas à previdência social são contabilizadas como receitas do INSS. As despesas são executadas na unidade gestora da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade do INSS (Código Siafi UG 510001) e os bens e direitos do fundo estão contabilmente registrados no "órgão" INSS, em afronta à determinação da sua lei de criação.

Em consequência disso, não existem demonstrativos financeiros e patrimoniais específicos do FRGPS. A partir do Siafi, não há possibilidade de se extrair demonstrativos contábeis dos sistemas para se efetuar análises das receitas e despesas conforme determinou a lei. Além disso, não é possível saber exatamente qual é o patrimônio do fundo sem solicitar informações exclusivas ao INSS, o que demanda a realização de um levantamento, a fim de separar os bens operacionais do órgão INSS daqueles pertencentes ao fundo.

A explicação para tal situação deve-se à inexistência de uma entidade contábil específica (pelo menos no Siafi) para registrar as receitas, os ativos e os passivos e executar as despesas do RGPS, em descumprimento à legislação pertinente e ao princípio contábil da entidade, uma vez que a lei

determina a clara distinção entre o INSS e o FRGPS, por meio da separação dos bens, valores e rendas, de acordo com o inciso I do § 1º do art. 68 da LRF.

A falta de segregação entre os ativos e passivos, receitas e despesas do INSS e do FRGPS traz prejuízos à devida evidenciação do patrimônio respectivo de cada entidade e à gestão das despesas previdenciárias, além de impossibilitar a apresentação dos demonstrativos contábeis específicos para fins de análise financeira, especialmente os do fundo.

Sobre essa situação, o INSS foi questionado a respeito das razões pelas quais o FRGPS não está estruturado de forma a evidenciar contabilmente todos os aspectos preconizados no § 1º do art. 68 da Lei Complementar 101/2000, inclusive a execução financeira da despesa previdenciária em unidade gestora própria do Fundo. Tais razões deveriam abranger todas as limitações operacionais, tecnológicas e jurídicas enfrentadas para implementação do art. 68 da LRF.

Em resposta, o presidente da autarquia enviou a esta Corte de Contas o Ofício 237/PRES/INSS, de 29/3/2012, se comprometendo a equacionar a situação por meio da criação de uma unidade gestora para administrar e registrar o patrimônio do fundo em cada uma das gerências executivas do INSS, todas vinculadas a um subórgão com a denominação de Fundo Geral de Previdência Social dentro da estrutura do INSS no Siafi. Por fim, destacou, ainda, que o processo de mudança nos procedimentos operacionais e contábeis do fundo demandará tempo e trabalho conjunto com diversas áreas do instituto, além da cooperação técnica dos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social.

Em face das justificativas apresentadas, recomenda-se que o INSS e os ministérios mencionados elaborem uma política e estabeleçam procedimentos de contabilização para o FRGPS, em consonância com o que dispõe art. 250 da Constituição Federal, c/c o § 1º do art. 68 e o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar 101/2000.

Cabe recomendar também que o INSS elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 90 dias, um plano de ação com o cronograma de implementação da entidade contábil específica para o aludido fundo.

Espera-se que, com as medidas adotadas pelo INSS combinadas com as propostas de encaminhamento, dê-se o devido cumprimento da legislação vigente e do princípio contábil da entidade, propiciando maior transparência na evidenciação do patrimônio pertencente ao FRGPS, melhorias dos controles internos na execução das despesas previdenciárias e, principalmente, a apresentação dos demonstrativos contábeis e financeiros específicos para o FRGPS.

Ausência de registro contábil do passivo atuarial do RPPS

A estrutura de relatório financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores federais é composta pelo art. 40 da Constituição Federal, pela Lei Complementar 101/2000, pelas Leis 4.320/1964 e 9.717/1998, pelas Portarias MPS 402/2008, 403/2008 e 916/2003, além de outras normas sobre o RPPS e de contabilidade aplicáveis.

Em todos os níveis hierárquicos dessa estrutura, há a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 9.717/1998 determinam que, para obter tal equilíbrio, o referido regime deve obedecer a normas de contabilidade e de atuária. A última legislação apresenta, ainda, outras normas de contabilização no caso de constituição de fundo específico para o RPPS.

Atualmente, a política e os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do RPPS constam na Portaria MPS 916/2003 e em um estudo publicado pelo Ministério da Previdência Social em 2009, denominado "Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social" (Coleção Previdência Social, Série Estudos, volume 29).

A Portaria MPS 916/2003 aprova o plano de contas, o manual das contas, os demonstrativos e as normas de procedimentos contábeis aplicados aos regimes próprios de previdência social.

Segundo o estudo mencionado, "a constituição de provisões matemáticas previdenciárias tem como objetivo tratar contabilmente as informações atuariais dos RPPS e representa o ponto principal da Contabilidade Previdenciária Pública". Destaca também que "a constituição de provisões vem atender ao Princípio Fundamental da Prudência, culminando, assim, na recomendada boa prática contábil". Por fim, alerta que "a contabilização da provisão matemática previdenciária encontra-se em perfeita consonância com o disposto na Norma Internacional de Contabilidade 19" – IAS 19 (sigla em inglês).

A IAS 19 possui norma equivalente para o setor público, publicada pela Federação Internacional de Contadores (IFAC, sigla em inglês), denominada IPSAS 25 (sigla em inglês), na qual são descritas a contabilização e a divulgação de informações, pelas entidades do setor público, dos benefícios a empregados, entre eles os benefícios pós-emprego, tais como aposentadorias e pensões.

A União não contabiliza o passivo atuarial do RPPS, entretanto, possui projeções atuariais e, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, divulga tais valores no Anexo de Metas Fiscais (LRF, art. 4º, § 2º, inciso IV) e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao último bimestre do exercício (LRF, art. 53, § 1º, inciso II). Todavia, a transparência e os controles fiscais e gerenciais permitidos por esses documentos não são suficientes para a avaliação consolidada da sustentabilidade fiscal do Governo Federal. A contabilidade tem o papel de agregar informações variadas sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, de modo a permitir uma avaliação ampla sobre a capacidade do Governo de cumprir com suas obrigações presentes e futuras por meio de suas disponibilidades, créditos, investimentos, bens móveis e imóveis.

Questionado sobre qual seria a estimativa do passivo atuarial do RPPS dos servidores civis da União, o Ministério da Previdência Social apresentou os números dispostos na tabela abaixo.

Balanço Atuarial do RPPS dos servidores públicos civis da União em 31/12/2011

R$ bilhões

Ativo		Passivo	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	**556,29**	**Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos**	**465,65**
Sobre salários	474,15	Aposentadorias	305,39
Sobre benefícios	82,14	Pensões	160,26
Déficit Atuarial	**1.107,10**	**Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder**	**1.197,74**
		Aposentadorias	890,59
		Pensões	307,15
Total	**1.663,39**	**Total**	**1.663,39**

Fonte: Ministério da Previdência Social (Ofício 192/MPS/SPS/DRPSP, de 9/3/2012).

Contudo, o MPS apresentou a seguinte limitação informativa desses números: "É importante esclarecer que os dados recebidos dos diversos órgãos e unidades administrativas dos poderes da União ainda apresentam inúmeras inconsistências, o que nos obriga a promover ajustes e simulações, certamente, com implicações nos resultados". E, diante disso, informa que estão sendo desenvolvidas

ferramentas para a construção de base de dados como solução definitiva para garantir a qualidade das informações.

Tendo em vista a materialidade dos valores desse passivo, a sua ausência no Balanço Patrimonial Consolidado da União afeta de modo significativo o valor do Patrimônio Líquido, que em 31/12/2011 apresentou saldo positivo de R$ 881,7 bilhões. Caso o passivo atuarial do RPPS fosse registrado pelo valor projetado do déficit ao final de 2011 (R$ 1.107,1 bilhões), o patrimônio líquido da União seria severamente impactado, passando a ser negativo em R$ 225,4 bilhões.

Ao introduzir o estudo mencionado acima, o então ministro de Estado da Previdência Social destacou a importância do registro contábil do passivo atuarial do RPPS, *in verbis*:

> A boa contabilidade, correta, segura e precisa, tem o papel de demonstrar aos segurados e à sociedade a capacidade econômico-financeira do ente público. Esse elemento é fundamental para a análise de cada indivíduo quanto à sustentabilidade e à efetiva capacidade do regime próprio de garantir o seu futuro e o de seus dependentes, na exata proporção dos benefícios definidos pela legislação.

Assim, diante das demandas jurídica, social e econômica para o registro do passivo atuarial do RPPS, recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, conjuntamente e sob a coordenação do primeiro:

a) institucionalizem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do RPPS, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;
b) elaborem e encaminhem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) do passivo atuarial do RPPS da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto; e,
c) enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União.

Ausência de contabilização das alterações na previsão de receitas primárias

O art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira pelos Poderes e Ministério Público em caso de se verificar que, ao final de um bimestre, o nível de realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em complemento, o art. 13 da LRF impõe o desdobramento da receita prevista em metas bimestrais de arrecadação, as quais são determinantes para o estabelecimento da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, nos moldes do art. 8º daquela mesma lei. Ademais, dispositivo reiterado nas LDOs da União tem determinado que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional e aos órgãos autônomos, até o vigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, relatório contendo a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade de contingenciamento.

Embora consignadas nos sucessivos relatórios bimestrais de avaliação e, por conseguinte, nos correspondentes decretos de programação orçamentária e financeira, as informações atualizadas da previsão de receitas primárias não se encontram devidamente escrituradas na contabilidade da União. Como agravante, não há notas explicativas acerca dos efeitos da ausência desses números sobre a análise do desempenho da arrecadação.

Com efeito, o Balanço Orçamentário contempla colunas destinadas a evidenciar a previsão inicial e a previsão atualizada da receita. Porém, os saldos de previsão de receita inicial e atualizada

têm sido idênticos entre si, com exceção dos valores de superávits financeiros de exercícios anteriores e de excessos de arrecadação, que constam na coluna Previsão Atualizada para compensar sua inclusão na coluna Dotação Atualizada como fonte para abertura de créditos adicionais. A igualdade imprópria mantém-se desde a abertura até o encerramento do exercício, a despeito das sucessivas alterações na previsão inicial de receitas primárias da União levadas a cabo por força do art. 9° da LRF.

Ainda que, nos termos do inciso II do art. 15 da Lei 10.180/2001, o Sistema de Contabilidade Federal tenha por finalidade evidenciar a receita prevista e os recursos dos orçamentos vigentes e que, para tanto, o Plano de Contas da Administração Pública Federal contemple contas de controle destinadas ao registro das alterações decorrentes de previsões adicionais (29112.00.00), reestimativas (29114.00.00) e anulações (29119.00.00), segundo a STN, a escrituração das sucessivas alterações na previsão de receitas primárias depende de informação que não tem sido prontamente encaminhada pela Secretaria de Orçamento Federal.

Essa omissão tem impossibilitado que o usuário da informação do Balanço Orçamentário apure eventuais excessos ou insuficiências de arrecadação, resultantes do confronto entre receitas previstas e realizadas, com base na previsão atualizada. Isso porque a coluna Previsão Atualizada apenas tem reproduzido os saldos iniciais de receita prevista já constantes na coluna Previsão Inicial, dada a ausência de registros nas contas de previsões adicionais, reestimativas e anulações.

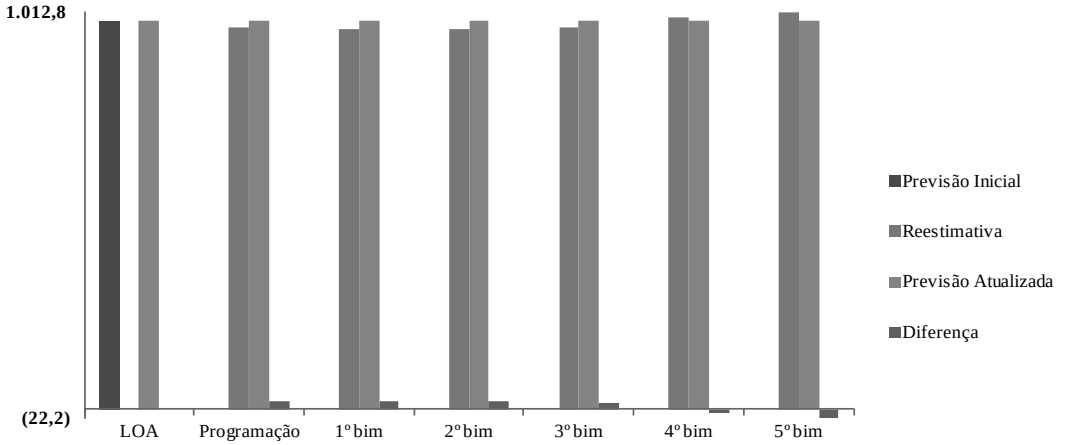
Em consequência, o Balanço Orçamentário tem evidenciado o desempenho da arrecadação apenas com referência na previsão inicial de receita, a qual, mesmo sendo a balizadora oficial da alocação orçamentária, se mostra de pouca valia a partir do início da execução do orçamento, haja vista se sujeitar a recorrentes alterações, sobretudo em virtude de mudanças no cenário econômico. Não por acaso, o comando insculpido no § 3º do art. 43 da Lei 4.320/1964 impõe que, na apuração do excesso de arrecadação – fonte de abertura de créditos suplementares e especiais –, seja considerada a tendência de realização da receita no decorrer do exercício, ou seja, a sua previsão atualizada.

Situação diferente ocorre no lado da despesa evidenciada no Balanço Orçamentário. Os saldos registrados na coluna Dotação Atualizada contemplam os impactos dos créditos adicionais e das anulações de créditos sobre a dotação inicial. Assim, na apuração de eventuais economias na execução da despesa, tem-se considerado, de fato, as alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício.

Para mensurar os efeitos da ausência de tão relevante informação no lado da receita, foram levantados os valores referentes às reestimativas de receitas primárias da União, efetuadas bimestralmente ao longo do exercício de 2011, em contraponto aos saldos do Siafi relativos às previsões inicial e atualizada de receitas primárias, exceto intraorçamentárias. O gráfico a seguir demonstra as disparidades constatadas.

Previsão de receitas primárias da União – Siafi X Avaliações bimestrais – 2011

R$ bilhões



Fontes: Siafi e Relatórios Bimestrais de Avaliação Orçamentária.

A previsão inicial de receitas primárias, exceto intraorçamentárias, constante da LOA 2011 foi da ordem de R$ 990,6 bilhões. Obviamente que, no momento da aprovação do orçamento, o montante da previsão atualizada há de ser igual ao da previsão inicial, posto não haver transcorrido lapso temporal suficiente para eventuais alterações de cenário econômico que ensejassem reavaliação.

Ocorre que, ainda no estabelecimento da programação orçamentária e financeira, as receitas primárias foram reestimadas em R$ 971,5 bilhões. Porém, por não ter sido contabilizada, a diferença a menor de R$ 19,1 bilhões em relação ao montante da previsão inicial não afetou a previsão atualizada registrada no Siafi. Tal saldo manteve-se na casa dos R$ 990,6 bilhões iniciais até o encerramento do exercício, não obstante as subsequentes reestimativas bimestrais ora evidenciadas. Importante destacar que a última avaliação bimestral resultou em um montante de R$ 1,0 trilhão de receitas primárias previstas, ao passo que a defasada contabilidade reiterou, inadvertidamente, a previsão "atualizada" de R$ 990,6 bilhões, inferior em R$ 22,2 bilhões.

Observa-se, portanto, que a não atualização dos saldos contábeis relativos à previsão das receitas primárias afeta negativamente a qualidade das informações de receita constantes do Balanço Orçamentário, inviabilizando uma avaliação mais precisa acerca do desempenho da arrecadação federal por parte do usuário do BGU.

Embora caracterize uma ressalva às demonstrações contábeis da União, tal ausência de informação já fora apontada no âmbito TC 018.795/2011-0, o que dispensa a emissão de recomendação no âmbito do presente relatório.

Ausência de contabilização das renúncias de receitas

Conforme dispõem o inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e o inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009, uma das finalidades do Sistema de Contabilidade Federal é evidenciar as renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais.

Atualmente, os registros contábeis da União contemplam os incentivos fiscais destinados aos fundos de investimento do Norte (Finam) e do Nordeste (Finor) e ao Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres), cujos montantes totalizam o saldo da conta de

dedução da receita 49100.00.00 – Incentivos Fiscais. Por terem origem no fluxo usual de arrecadação, tais recursos transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional, sendo posteriormente repassados aos respectivos fundos, que financiam projetos nas regiões favorecidas. Também constam na contabilidade federal – porém, sob a forma de despesa – os benefícios concedidos por meio de subvenção econômica, os quais são identificados pelos desdobramentos da conta 33390.45.00 – Subvenções Econômicas.

Quanto às demais modalidades de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios, as dificuldades de contabilização decorrem tanto das fontes de informação e metodologias de cálculo quanto da defasagem inerente ao processo de apuração dos valores efetivamente renunciados.

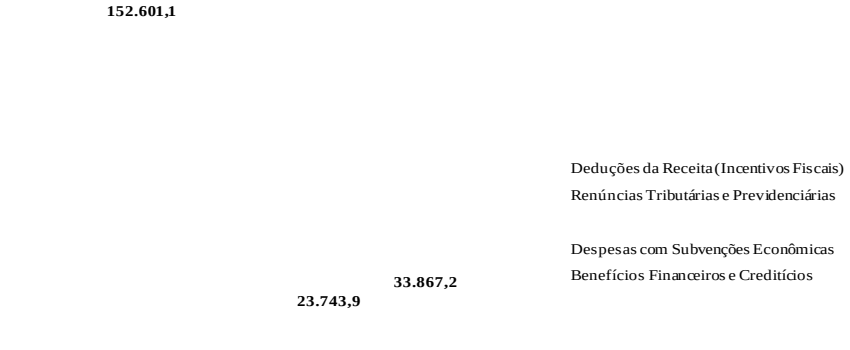
Questionada acerca da ausência de políticas e procedimentos de contabilização e de notas explicativas sobre o impacto, no BGU, da falta de reconhecimento, mensuração e evidenciação das renúncias de receitas, a STN informou já possuir procedimentos de registro, porém apontou as seguintes dificuldades à efetiva contabilização dos recursos renunciados:

1) Identificação do gestor da renúncia;
2) Elaboração e avaliação de metas e indicadores de gestão;
3) Cobrança, recebimento e análise de prestação de contas;
4) Coordenação entre projetos, programas e atividades beneficiadas pela renúncia e liberação de recursos; e
5) Contato com os beneficiários das renúncias e das contrapartidas.

Para mensurar os efeitos da ausência de informações contábeis sobre renúncias de receitas, foram levantados os valores referentes às projeções de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios concedidos pela União no exercício de 2011, em contraponto aos saldos do Siafi relativos aos incentivos fiscais e subvenções econômicas atualmente contabilizados. O gráfico a seguir demonstra as disparidades constatadas.

Renúncias de receitas da União – Siafi X Projeções oficiais – 2011

R$ milhões



Fontes: Siafi, RFB e SPE.

Registre-se que as fontes dos dados apresentados, quais sejam, o Demonstrativo dos Gastos Tributários, elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e o Demonstrativo dos Benefícios Financeiros e Creditícios, elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da

Fazenda (SPE), não integram a estrutura de relatório financeiro aplicável à União, tampouco representam informações de natureza estritamente contábil.

Em tempo, além de compor o Anexo de Metas Fiscais da LDO, por imposição do art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, as estimativas de renúncia em questão também estão contempladas nas Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, por força do disposto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Sua finalidade é demonstrar a estimativa e a compensação da renúncia de receita, bem como o efeito regionalizado, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Ademais, as metodologias de projeção dos benefícios tributários destinados aos fundos regionais de investimentos e dos benefícios financeiros concedidos por meio de subvenção econômica diferem dos respectivos critérios de reconhecimento e mensuração empregados em sua contabilização. Assim, os saldos de incentivos fiscais e de subvenções econômicas constantes do Siafi não necessariamente correspondem aos montantes de incentivos ao Finam, Finor e Funres projetados pela RFB e de subvenções aos setores industrial, agropecuário e social calculadas pela SPE, respectivamente.

Isto posto, cumpre informar que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCasp), editado pela STN, contempla procedimento contábil orçamentário para registro da renúncia de receita tributária como dedução de receita. Outra iniciativa de relevo (apontada no capítulo 4 deste relatório) vem sendo capitaneada pelo Ministério da Cultura, mediante a criação de contas de compensação para registro e controle dos valores referentes à renúncia decorrente do incentivo a projetos culturais de que trata a Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet).

Todavia, existe uma necessidade adicional de evidenciação do efeito dessas renúncias sobre a arrecadação e, por conseguinte, sobre o patrimônio público. Nesse sentido, uma limitação importante no que tange às renúncias tributárias e previdenciárias decorre do prazo médio de dois anos, contados do envio das declarações dos contribuintes à RFB, para processamento das informações declaradas e apuração do montante autorizado para renúncia fiscal.

Em relação à contabilização dos benefícios creditícios, além de tais valores serem conhecidos somente após o fechamento dos balancetes das instituições financeiras federais, outra barreira a ser suplantada refere-se à aplicação do conceito de custo de oportunidade do capital no âmbito do setor público – fundamental para a apuração dos montantes subsidiados por meio de programas oficiais de crédito. Nesse contexto, a nova demonstração contábil prevista no MCasp, denominada Demonstração do Resultado Econômico, juntamente com as informações oriundas do promissor Sistema de Informação de Custos do Governo Federal constituem instrumentos com grande potencial de utilidade para este fim, na medida em que visam permitir a apuração e a evidenciação do resultado econômico da ação governamental.

Diante deste cenário, deve-se reconhecer que o registro contábil das renúncias de receitas – quer sejam tributárias, previdenciárias ou decorrentes de benefícios financeiros ou creditícios – exigirá esforço conjunto por parte do Ministério da Fazenda, em especial da STN, RFB e SPE, bem como dos diversos órgãos gestores de renúncia, para que, mesmo com as limitações apontadas, a mensuração dos valores renunciados seja feita a partir das bases mais confiáveis possíveis.

Ademais, o incremento de transparência resultante da disponibilização de informações contábeis relativas às renúncias de receitas contribuirá para a melhoria da fiscalização de sua aplicação, nos moldes preconizados pelo art. 70 da Constituição Federal e, sobretudo, para o efetivo exercício do controle social.

Nesse sentido, recomenda-se à STN que efetue estudos conjuntos com a RFB, a SPE e com os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009.

Ausência de contabilização da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber

Em virtude de sua alta materialidade, os ativos representados pelos créditos tributários a receber passaram a compor itens próprios do Balanço Patrimonial da União a partir do exercício de 2011, representando futuros benefícios econômicos da ordem de R$ 242,6 bilhões no curto prazo e de R$ 657,0 bilhões no longo prazo.

Embora a versão atual do Plano de Contas da Administração Pública Federal já contemple contas patrimoniais (11214.90.00 e 12218.90.00) destinadas ao registro da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber de curto e longo prazo, tais provisões ainda não foram sequer constituídas.

Seja pela ausência dos pressupostos de liquidez e certeza, que dão abertura a contestações administrativas ou judiciais, seja pelo histórico de evasão fiscal ou de inadimplência involuntária dos contribuintes, é certo que os créditos tributários a receber registrados como ativos reais da União não se converterão em espécie na sua totalidade, contrariando a expectativa indevidamente retratada no balanço.

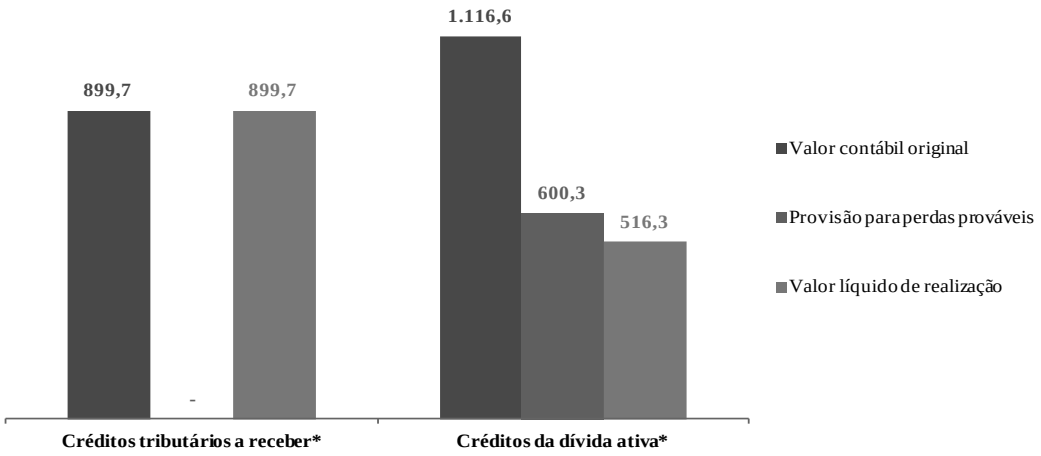
Por meio da macrofunção 020333 do Manual Siafi – Crédito Tributário a Receber e Provisão, a STN reconhece as dificuldades para mensurar e evidenciar créditos tributários a receber, principalmente no que tange à definição de uma metodologia adequada para constituição e atualização da respectiva provisão. Nesse sentido, o órgão central de contabilidade da União definiu cronograma para a obrigatoriedade de tal ajuste, segundo o qual somente a partir do encerramento do exercício de 2013 a ausência de registro da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos a receber passará a ser objeto de restrição na conformidade contábil do BGU. Ademais, foi ressaltado, em nota explicativa, que o prazo de implementação desse procedimento poderá ser alterado em decorrência de outros normativos ou particularidades que facilitem ou dificultem a obtenção dos devidos valores.

Em decorrência dessa omissão, o ativo apresentado ao usuário da informação do Balanço Patrimonial da União encontra-se superavaliado, sendo este um dos motivos da grave falha no atendimento ao princípio da prudência mencionada na primeira ressalva.

Em que pesem as justificativas apresentadas, cumpre ressaltar que tais dificuldades não constituem óbice ao devido registro da provisão para perdas referentes a créditos dessa natureza. Com efeito, para os créditos tributários e previdenciários inscritos em dívida ativa da União, tal ajuste ocorreu de forma pioneira ao final do exercício de 2010, no montante de R$ 559,5 bilhões (cerca de 63% do montante em estoque sob a gestão da PGFN à época). Em 2011, houve atualização desta e de outras provisões referentes à dívida ativa, mediante reversões e novas constituições, resultando em um saldo de R$ 600,3 bilhões, que corresponde a cerca de 54% do total de créditos em estoque de todas as gestões.

Provisão para Perdas – Créditos tributários a receber X Créditos da dívida ativa – 31/12/2011

R$ bilhões



Fonte: Siafi.

*Saldos de curto e longo prazo extraídos do Balanço Patrimonial da União.

Cabe salientar que, ao contrário dos créditos tributários a receber, os créditos inscritos em dívida ativa gozam de liquidez e certeza, devidamente atestadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Procuradoria-Geral Federal. Não obstante, deve-se reconhecer o incremento na qualidade da informação contábil advindo da adoção do procedimento de provisão, na medida em que o saldo líquido de R$ 516,3 bilhões evidencia, de maneira mais correta, a expectativa dos futuros benefícios econômicos representados pelos créditos da dívida ativa. Nesse sentido, espera-se que o Balanço Patrimonial da União de 31/12/2012 contemple, além da provisão para perdas da dívida ativa, a provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber.

Defasagem no registro de equivalência patrimonial das participações societárias

As participações societárias englobam os investimentos da União em empresas estatais, bem como os retornos dessas participações, sob a forma de dividendos pagos como percentual do lucro apurado. Incluem-se ainda nas participações as quotas do Brasil em fundos e organismos internacionais. Esses ativos constituem haveres de natureza mobiliária, classificados em conta contábil de ativo permanente – investimentos, no Balanço Geral da União. São da ordem de R$ 273 bilhões, em 31/12/2011.

Investimentos da União

R$

Balanço Patrimonial	**31/12/2011**	**31/12/2010**
Investimentos	**273.405.330.254,98**	**229.984.393.570,06**
Participação Societária	272.833.563.696,10	229.470.414.366,78
Participação em Fundos e Condomínios	59.962,45	59.962,45
Outros Investimentos	571.793.194,31	514.005.838,71
(-) Provisão para Perdas Prováveis	(86.597,88)	(86.597,88)

Fonte: Siafi.

As participações em empresas e consórcios públicos ou público-privados em que a Administração tenha influência significativa são avaliadas pelo método da equivalência patrimonial (MEP), que também é utilizado para os investimentos em coligadas ou controladas e em outras sociedades que façam parte de um mesmo grupo ou estejam sob controle comum.

A avaliação de investimentos pelo método citado utiliza os balanços publicados pelas empresas para atualizar os valores das participações acionárias da União constantes do BGU. Porém, de acordo com a Lei 6.404/1976, as demonstrações contábeis das empresas são publicadas somente após a aprovação da Assembléia Geral Ordinária (AGO), as quais devem ocorrer até 30 de abril do ano subsequente ao do exercício encerrado. Como a data de publicação dos balanços das empresas não coincide com a de encerramento do exercício no Siafi, verifica-se uma defasagem entre o encerramento do exercício e a atualização dos valores das participações no BGU.

Assim, no BGU publicado em 2011, constam os investimentos da União calculados pelo MEP a partir dos patrimônios líquidos das empresas investidas apurados ao final de 2010 e divulgados até 30/4/2011.

Para se ter uma ideia da dimensão do descompasso entre os valores publicados e os reais valores das participações societárias, constam nas notas explicativas do BGU 2011 que houve uma variação no item “Investimentos”, da ordem de R$ 43 bilhões, decorrente, em grande parte, do ganho com a avaliação das participações societárias da União, por meio do MEP, em duas empresas: Banco do Brasil e BNDES. O ganho obtido com o investimento na primeira entidade foi de aproximadamente R$ 9 bilhões e, na segunda, de R$ 31 bilhões.

Considerando que esses valores referem-se aos dados publicados nas Demonstrações Financeiras de 2010, bem como o montante da variação apresentada no exercício, conclui-se que a evidenciação dos investimentos da União em empresas pode estar bastante desatualizada, comprometendo sobremaneira a qualidade da informação contábil federal.

Assim, cabe ressalva quanto aos valores constantes no BGU no que se refere aos investimentos avaliados pelo MEP, tendo em vista a diferença entre as datas fechamento do BGU e das empresas investidas em geral.

Nesse sentido, recomenda-se à STN incluir, em nota explicativa ao BGU, esclarecimento sobre a defasagem no registro da equivalência patrimonial das participações societárias da União.

Defasagem das informações de suporte ao registro dos créditos tributários a receber

A informação contábil dos créditos tributários a receber relativos a tributos e contribuições administrados pela RFB origina-se de apurações mensais feitas por aquela secretaria em seus diversos sistemas de cobrança. Em razão das especificidades envolvidas nos ciclos de arrecadação e cobrança de cada tributo, não é possível precisar o período de competência a que se referem os dados extraídos, embora, em geral, a defasagem mínima seja bimestral. Com base nas informações consolidadas por grupo de tributo, e utilizando-se como parâmetro a composição da arrecadação do exercício anterior, os saldos de créditos a receber são decompostos em suas respectivas naturezas de receita, com vistas à devida contabilização.

Cabe esclarecer que apenas a distribuição dos saldos nas correspondentes rubricas é feita por estimativa, haja vista que o controle da cobrança dos tributos e contribuições administrados pela RFB não é feito por natureza de receita, mas por grupo de tributo. Não obstante, o valor total apurado a título de créditos a receber equivale ao montante efetivamente lançado pela autoridade tributária. Cabe

ressaltar, porém, que o valor lançado pela autoridade tributária pode encontrar severas limitações de ser auditado, por conta de possíveis alegações de sigilo fiscal.

Em que pese tratar-se de procedimento contábil incipiente, porém inovador, a forma atual de escrituração desses créditos captura tão somente as eventuais variações de saldo ocorridas entre um mês e outro, não evidenciando, de modo direto e tempestivo, os fluxos devedores e credores decorrentes das operações que dão ensejo a essas variações, tais como:

1) Pagamentos;
2) Baixas por encaminhamento para inscrição em dívida ativa;
3) Atualizações monetárias;
4) Novas declarações de débitos; e
5) Novos autos de infração.

Outro ponto crítico refere-se ao registro manual de valores materialmente relevantes, como os ora analisados. Conforme apontado no Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2010, o reconhecimento inicial de tais créditos alcançou a cifra de R$ 927,5 bilhões, e, ao longo dos meses que se sucederam desde então, as variações também têm chegado à casa dos bilhões de reais, resultando em um saldo total ao final de 2011 da ordem de R$ 899,6 bilhões. É notório que operações de tal magnitude necessitam de controles internos mais robustos, capazes de assegurar a integridade de tão relevante informação contábil.

Embora seja de difícil mensuração, é possível que parcela dos créditos tributários a receber registrados no ativo da União ao final de 2011 tenha se convertido em receita ainda naquele exercício. Isso porque a contabilização da arrecadação de receitas administradas pela RFB tem periodicidade decendial e baseia-se nos fluxos de ingresso de recursos, ao passo que a escrituração dos respectivos créditos a receber tem periodicidade mensal e baseia-se na variação dos estoques apurados nos sistemas gerencias de cobrança, cujos dados fornecidos à contabilidade possuem defasagem mínima de dois meses.

Tal limitação merece atenção por parte do usuário do BGU. Não obstante, o Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, por meio da determinação contida em seu item 9.1.7, vislumbrou a possibilidade de registro automático e tempestivo dos créditos a receber de todos os órgãos que arrecadam receitas públicas. Ainda que tenha sido objeto de embargos declaratórios em aguardo de julgamento, tal comando vai ao encontro do objetivo de aperfeiçoar o processo de contabilização adotado pela RFB, tornando desnecessária a proposição de recomendação no âmbito deste relatório.

Retificação irregular de R$ 116,9 bilhões de restos a pagar não processados

De acordo com o art. 36 da Lei 4.320/1964, são considerados restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro do exercício, distinguindo-se as processadas das não processadas. Entende-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas, conforme preconiza o art. 67 de Decreto 93.872/1986.

Ainda de acordo com a supramencionada lei (art. 92), os restos a pagar, sejam processados ou não, compõem a dívida flutuante, que faz parte do conjunto de obrigações consignadas no passivo da entidade, de acordo com apuração no final do exercício. Além disso, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) tratou de estabelecer que a escrituração contábil das inscrições em restos a pagar deve ser feita de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período.

Vale ressaltar que os restos a pagar decorrem de compromissos assumidos pela gestão pública com terceiros. Pela ótica orçamentária, são consideradas liquidadas as despesas que já passaram pelo

estágio da liquidação. Já aquelas não liquidadas representam contratos já celebrados, ou convênios firmados ou ainda a expectativa de se celebrar contrato para transação com objeto licitado e que aguarda o implemento da condição legal para ser liquidada. Neste caso, ao final do exercício, os compromissos são inscritos como restos a pagar não processados.

Pela ótica patrimonial, em regra, as despesas liquidadas e inscritas em restos a pagar processados são as que já passaram pelo reconhecimento do fato gerador, portanto, parte integrante das obrigações circulantes. Consideram-se despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar não processados, aquelas para as quais, em regra, não houve a ocorrência do fato gerador.

Dessa forma, um compromisso orçamentário para o qual não houve fato gerador, no entendimento da STN, não é de fato uma despesa sob o aspecto da escrituração patrimonial. Entretanto, tanto a Lei 4.320/1964 quanto a LRF determinam a escrituração dos empenhos não liquidados como restos a pagar não processados, de modo a evidenciar o volume total das obrigações do passivo financeiro.

Entretanto, constam, no passivo do Balanço Patrimonial da União, dois itens de informação relacionados aos restos a pagar não processados inscritos em 2011. Um trata do registro da inscrição dessa obrigação no passivo financeiro, conforme determina a legislação vigente. O outro se refere à retificação dos restos a pagar não processados, no mesmo montante do valor inscrito, anulando o impacto dessa dívida no passivo real, conforme evidenciado na tabela abaixo.

Evolução do registro dos Restos a Pagar não Processados e respectivas retificações

R$ milhões

Passivo	2011	2010	2009	2008
Passivo Financeiro				
Restos a pagar não processados	116.937	103.282	92.126	67.941
Passivo Não Financeiro				
Retificação dos Restos a pagar não processados	(116.937)	(103.282)	(92.218)	(67.941)

Fonte: Siafi.

Esse procedimento, além de ser contrário à norma vigente e ao princípio contábil da prudência, ainda provoca distorção na informação contábil relacionada à real composição do endividamento da União, registrada no passivo não financeiro, subavaliando-o em 4,15%, em 2011. Embora o registro da retificação não gere impacto na apuração do superávit financeiro, há prejuízo na integridade da informação, podendo inclusive evidenciar um passivo não financeiro negativo, em certas situações.

Assim, entende-se que o registro de restos a pagar, sem distinção, é informação relevante para os usuários das demonstrações contábeis, na medida em que traz informações acerca do endividamento total do ente público e influencia na análise do fluxo de caixa do exercício subsequente.

Cabe destacar que a retificação dos restos a pagar não processados já foi objeto de discussão em processo de acompanhamento realizado por esta Corte de Contas (TC 026.069/2008-4), cuja decisão foi prolatada por meio do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, no qual foram feitas as seguintes determinações à STN, na qualidade de órgão central de contabilidade da União:

> 9.1.4. abstenha-se de retificar no Balanço Patrimonial o montante dos "restos a pagar exigíveis", registrando-os como despesa sob a ótica patrimonial;
>
> 9.1.5. ante o disposto no art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei 4.320/1964, volte a executar, para os "restos a pagar não exigíveis", a rotina de retificação de "restos a pagar" utilizada anteriormente ao ano de 2007;

Na ocasião, além da retificação total dos restos a pagar não processados (RPñP) no passivo não financeiro, foi discutida, ainda, a separação entre os restos a pagar exigíveis e não exigíveis, culminando na determinação 9.1.5 anteriormente reproduzida. Segundo a instrução do processo de acompanhamento, o conceito de "RPñP não exigível" se refere àqueles compromissos que ainda não passaram pelo estágio do fato gerador. Por sua vez, o conceito de "RPñP exigível" engloba os compromissos que já passaram pelo estágio do fato gerador, mas que ainda não foram liquidados.

Nesse contexto, cabe à Administração Pública a obrigação de estabelecer rotinas e procedimentos, a fim de separar os dois tipos de RPñP para a devida escrituração daqueles compromissos exigíveis e retificar os não exigíveis, sob pena de ter de registrar todos os restos a pagar, exigíveis ou não, em nome do princípio contábil da prudência.

Acerca desse assunto, a STN emitiu a Nota Explicativa 12 (Passivo não-Financeiro – Obrigações em Circulação) onde esclarece que "os RP não processados não constituem obrigações patrimoniais, mas existem alguns valores que constituem verdadeiros passivos exigíveis, não cabendo o registro correspondente nesta conta retificadora". Assim, de acordo com a nota, "será implementada rotina para que o gestor possa identificar individualmente os casos de RP não processados que configurem verdadeiras exigibilidades, o que provavelmente acontecerá no exercício de 2012", em consonância com a determinação exarada por esta Corte de Contas.

Embora já tenha sido discutida em processo anterior, a retificação dos restos a pagar não processados configura-se como ressalva por estar escriturada no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2011.

Entende-se desnecessário fazer reiterações das propostas já consignadas em processo anterior. Contudo, espera-se que as determinações sejam bastantes para contribuir com o devido cumprimento da legislação e dos princípios de contabilidade, corrigir a informação contábil, evidenciar a variação real do passivo não financeiro e melhorar a informação sobre a real composição dos grupos de contas do passivo não financeiro.

Incompatibilidade na depreciação de bens móveis e imóveis

Segundo a doutrina contábil, depreciação é a redução do valor dos bens pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência. Amortização é a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade e quaisquer outros, inclusive ativos intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado. Já exaustão é a redução do valor, decorrente da exploração, dos recursos minerais, florestais e outros recursos naturais esgotáveis.

Em decorrência das mudanças na contabilidade do setor público com o objetivo de melhorar a informação contábil, a União começou a efetuar os lançamentos relativos à depreciação do ativo imobilizado a partir de 2010, com cronograma de implantação até 2013, conforme a macrofunção 02.03.30 do Manual Siafi, intitulada "Reavaliação, redução a valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão na administração direta da União, autarquias e fundações".

Há que se considerar ainda outro fator prejudicial à evidenciação do ativo imobilizado da União, qual seja, o fato de a Administração Pública Federal não praticar, até o momento, procedimentos para preservar o valor original adequado dos ativos, fazendo com que permaneçam com valores históricos, não configurando uma base monetária inicial confiável para a apuração da depreciação.

Assim, a proposta do Tesouro Nacional foi iniciar os registros de depreciação em 2010, pelos ativos colocados em condição de uso a partir de janeiro daquele ano, considerando que o valor registrado desses bens já apresentava uma base monetária confiável, não necessitando de prévia reavaliação ou redução a valor recuperável. Após o encerramento dessa primeira etapa, o administrador passará a aplicar a depreciação aos bens adquiridos nos demais exercícios, com prévio ajuste dos respectivos valores, conforme cronograma indicado na macrofunção.

A depreciação apresentou em 2011 um crescimento de 55% comparando-se ao ano anterior, mas conforme será demonstrado a seguir, é muito provável que o cronograma de implantação da depreciação, amortização e exaustão do imobilizado da União apresentado pela STN não seja cumprido no prazo estipulado.

Imobilizado e Depreciação

R$ bilhões

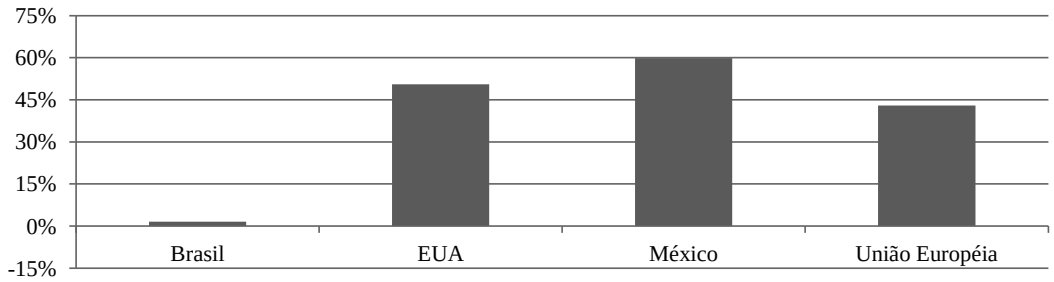
Itens do Ativo	2011	2010	2009	2008
Imobilizado	302,7	260,4	237,3	224,1
(-) Depreciação	(4,8)	(3,1)	(2,4)	(2,2)
Valor líquido	297,9	257,3	234,9	221,9
% Depreciação/imobilizado	**2%**	**1%**	**1%**	**1%**

Fonte: Siafi.

Situando-se em 2%, conforme demonstrado na tabela anterior, verifica-se que na União o valor da depreciação está muito aquém do esperado, quando comparado a outros entes governamentais de porte semelhante, em que o valor da depreciação chega a ser superior a 50% do valor do imobilizado.

Comparação da relação depreciação/imobilizado de governos

% Depreciação/Imobilizado



Fontes:

(1) Balanço Geral da União de 2011.

(2) *2011 Financial Report of the U.S. Government.*

(3) *Mexico Analisis de Informe de Avance de Gestion Financeira 2010.*

(4) Contas anuais da Comissão Europeia – 2010.

Comparando com o percentual de depreciação sobre o imobilizado total em outros países, verifica-se que ainda há muito o que avançar no Brasil em termos de evidenciação do patrimônio público, no que se refere à rubrica depreciação do imobilizado.

Essa constatação foi também verificada nas respostas obtidas por meio de questionário aplicado a todas as setoriais contábeis ativas no Siafi, no âmbito do TC 018.795-2011-0 (Levantamento de

Auditoria de Natureza Operacional), cujo objetivo foi obter um diagnóstico acerca do atual modelo de contabilidade adotado na Administração Pública Federal. De um total de 362 respostas obtidas, 132 setoriais (36%) apontaram a falta de depreciação de bens móveis e imóveis como erro frequentemente ou sempre encontrado na contabilização do imobilizado.

No sentido de melhor evidenciar a depreciação dos itens do ativo imobilizado, e em consonância com as boas práticas internacionais, propõe-se recomendar à STN que inclua, em nota explicativa, tabela contendo a vida útil média dos bens depreciáveis, bem como o percentual de depreciação por tipo de imóvel.

Divergência de R$ 17,8 bilhões em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional

Nos termos do § 3º do art. 164 da Constituição Federal, as disponibilidades de caixa da União devem ser depositadas no Banco Central do Brasil (Bacen). Essas disponibilidades estão concentradas na Conta Única do Tesouro Nacional, criada em 1988, após a intensificação do processo de unificação dos recursos de caixa da União decorrente do Decreto 93.872/1986. Ademais, a Lei 10.180/2001 estabelece que a STN, como órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, deve gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional. Além disso, na condição de órgão central também do Sistema de Contabilidade Federal, deve promover a conciliação da Conta Única do Tesouro Nacional com as disponibilidades no Banco Central do Brasil (art. 7º do Decreto 6.976/2009).

Assim, os recursos da Conta Única do Tesouro Nacional que constam no ativo financeiro do Balanço Patrimonial da União são mantidos no Bacen e, portanto, representam uma obrigação deste perante o Tesouro Nacional.

Em 2011, ao confrontar o saldo desse passivo do Banco Central com o saldo de disponibilidades da Conta Única do Tesouro Nacional, constante no Balanço Patrimonial da União, ambos referentes a 31/12/2011, constatou-se uma divergência total de R$ 17,8 bilhões.

Questionado sobre as razões para tal divergência, o Bacen apresentou a esta Corte de Contas os valores registrados no Sistema de Contabilidade do Banco Central (Contábil) e os valores do Siafi, conforme quadro abaixo.

Inconsistência da Conta Única do Tesouro Nacional em 31/12/2011

R$

Composição da Conta Única	Tesouro Nacional (A)	Bacen (B)	Divergência (A-B)
1 - Tesouro Nacional	292.969.291.019,56	311.301.812.447,54	(18.332.521.427,98)
2 - INSS	9.598.171.046,49	9.598.171.046,49	-
3 - Recursos da Dívida Pública	155.248.054.066,40	154.722.292.175,78	525.761.890,62
Total	**457.815.516.132,45**	**475.622.275.669,81**	**(17.806.759.537,36)**

Fonte: Bacen (Ofício Audit/Gabin-2012/0075, de 14/3/2012).

Quanto à divergência no primeiro item, o Bacen informou que não foram considerados saldos existentes em outras rubricas contábeis do Siafi, integrantes do grupo “Bancos Conta Movimento”. Em relação à diferença no item 3, o Bacen esclareceu que, “na rubrica Siafi, os recursos à disposição da dívida pública contemplam a remuneração das disponibilidades”. E que, “na contabilidade do Banco, a remuneração somente é incorporada quando da sua transferência decendial”.

Também questionado sobre tal divergência, por meio do Ofício 69/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 14/3/2012, o Tesouro Nacional informou que “o valor

apresentado no Passivo do Banco Central considera, também, o valor presente em 'Outras Contas' considerando também as entidades fora do OFSS" (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social).

A maior parte dos saldos de caixa de entidades de fora dos OFSS está contabilizada na conta 11112.99.02 – Banco do Brasil, com saldo de R$ 17 bilhões. Segundo o plano de contas, a referida conta "registra a movimentação financeira em conta bancária que não seja a Conta Única, por meio do agente financeiro Banco do Brasil S.A.". Desse montante, aproximadamente R$ 14 bilhões estão contabilizados na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT (código Siafi 49280). Outra parcela relevante se refere às Companhias Docas (BA, CE, ES, PA, RJ e SP), totalizando R$ 1,2 bilhão. Outros saldos estão relacionados à Companhia Energética de Brasília (R$ 1,3 bilhão), à Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp (R$ 502 milhões), à Casa da Moeda do Brasil (R$ 183 milhões) e à Conta de Desenvolvimento Energético/Eletrobrás (R$ 85 milhões).

Entretanto, conforme a finalidade da conta mencionada, os referidos saldos não pertencem à Conta Única. Por meio do Ofício 617/2012-VIJUR, de 4/4/2012, a ECT informou que "o valor da conta 1.1.1.1.2.99.02 é um saldo acumulado de todas as transferências efetuadas pela ECT do Siafi para sua conta corrente mantida no Banco do Brasil e, portanto, não configura em valores a receber em favor da ECT, mas sim, de valores já recebidos". A partir dessa informação, é possível deduzir que tal conta é transitória, apesar de representar um ativo. Além disso, seus saldos nunca são baixados, acumulando por vários anos um saldo de caixa inexistente, em desconformidade com a boa prática contábil. Entretanto, apesar da coincidência de valores, não há indícios de relação entre o saldo dessa conta na mencionada empresa pública e a divergência entre Bacen e Tesouro Nacional.

Por meio do Ofício 75/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 23/3/2012, a STN mantém a tese sobre os saldos de caixa referentes às entidades que estão fora do OFSS. Todavia, apresenta outra justificativa para a divergência em comento, ao informar que, em 30/12/2011, foram emitidas Ordens Bancárias no montante de R$ 18,3 bilhões que só foram sacadas da Conta Única em janeiro de 2012.

Por fim, somente com o Ofício 91/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 10/4/2012, a STN explicou adequadamente a divergência entre o saldo das disponibilidades de caixa registrados na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Bacen. Informou que a única justificativa para tal divergência é a emissão de ordens bancárias em dezembro de 2011 com saque em janeiro de 2012. Assim, foram emitidas mais de 65 mil ordens bancárias em 30/12/2011 que só foram sacadas em janeiro de 2012. Na tabela a seguir, estão agrupados os montantes das emissões por tipo de ordem bancária.

Ordens bancárias emitidas em dez/2011 e sacadas em jan/2012

R$

Código	Tipo de Ordem Bancária	Valor
11	OBC para terceiros em outros bancos	1.383.683.688,05
11	OBB para outros bancos	9.817.210,44
12	OBC para terceiros no mesmo banco	2.299.680.892,65
13	OBB para mesmo banco/agência	2.810.267.830,62
14	OBC para própria UG mesmo banco/agência	15.735.656,99
15	OBP abaixo do limite	17.222,87
16	OBP de valor superior ao limite	92.618,07
26	OBC de crédito retido	118.825.713,68
27	OBA para aplicação no Banco do Brasil	637.378.721,24
29	OBK câmbio	39.192.512,56

346

51	OB STN	95.602,00
53	OBR rede bancária	1.298.186.125,51
56	OB de processo judicial	8.477.827,95
58	OB pagamento pessoal	9.711.069.679,98
DARF	DARF de cancelamento 2011DF800196 (173057/17804)	125,37
Total		**18.332.521.427,98**

Fonte: STN (Ofício n. 91/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 10/4/2012).

No caso de ordens bancárias dos tipos 53 e 58, por exemplo, há a necessidade de disponibilizar, para a rede bancária, os recursos financeiros necessários para pagamentos, respectivamente, de benefícios previdenciários e dos servidores federais no início de janeiro, conforme legislação que estabelece datas fixas para estes pagamentos. Entretanto, a tabela acima demonstra que vários outros tipos de pagamentos estão sendo realizados na transição do exercício. Essa prática pode ter efeitos sobre indicadores fiscais, pois, apesar de se referirem a pagamentos de dezembro, só ocorrem efetivamente em janeiro do ano seguinte. Caso seja postergado um montante materialmente relevante de saída de caixa de dezembro para janeiro, poderá ocorrer superavaliação do superávit primário e subavaliação do déficit nominal e do endividamento líquido do Governo Federal.

Quanto à divergência decorrente da remuneração das disponibilidades de recursos da dívida pública, a STN informou que houve falha na contabilização no Siafi em abril de 2010 e em setembro de 2010. Desse modo, os registros contábeis de estorno realizados no Bacen não ocorreram também no Tesouro Nacional. Por fim, atentou que "providências já foram tomadas para corrigir as diferenças incorridas, e que foram tomadas medidas para que o fato não venha a ocorrer novamente".

Feitas tais considerações, é recomendável que a STN inclua notas explicativas sobre eventuais divergências entre o saldo de disponibilidade da União registrado na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Bacen perante o Tesouro Nacional referente à manutenção da Conta Única.

Ademais, cabe recomendar à STN que estabeleça regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Bacen somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento.

Divergência de R$ 14,2 bilhões em saldos da Dívida Mobiliária Interna

Segundo o art. 29 da Lei Complementar 101/2000, a dívida pública mobiliária é representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, estados e municípios. A União é detentora da dívida federal, que pode ser dividida em interna e externa. A Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) se restringe aos títulos em moeda nacional.

Os principais títulos da DPMFi emitidos atualmente são:

a) Letra do Tesouro Nacional (LTN): título de rentabilidade prefixada, definida no momento da compra;

b) Letra Financeira do Tesouro (LFT): título de rentabilidade diária vinculada à taxa média das operações diárias com títulos públicos registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic (taxa Selic);

c) Nota do Tesouro Nacional, série B (NTN-B): título com rentabilidade vinculada à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acrescida de juros definidos no momento da compra;

d) Nota do Tesouro Nacional, série F (NTN-F): título com rentabilidade prefixada, acrescida de juros definidos no momento da compra.

A DPMFi compõe a chamada dívida fundada, que, nos termos da Lei 4.320/1964, deve ser "escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros". Tal norma também estabelece que "os débitos e créditos, bem como os títulos de renda", devem ser avaliados pelo seu valor nominal. O saldo contábil resultante da aplicação dessa estrutura normativa de evidenciação contábil da DPMFi é denominado "estoque por apropriação", nos termos do Glossário do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal.

Todavia, o mesmo glossário ressalta que também há o "estoque pela TIR" (Taxa Interna de Retorno), que resulta da apuração do estoque da DPMFi a partir da taxa interna de retorno média das emissões como taxa de desconto para determinação do valor presente dos títulos. O Relatório Mensal da Dívida Pública Federal divulga o estoque da DPMFi pela TIR.

Em 2011, foi constatada divergência de R$ 14,2 bilhões entre o estoque total da DPMFi em poder do público no relatório da dívida pública federal de 2011 (R$ 1.783,1 bilhões), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, e o mencionado estoque, para a mesma data, registrado em 31/12/2011 na contabilidade da União (R$ 1.797,3 bilhões). A tabela a seguir detalha os montantes dessas divergências para os principais títulos da DMPFi.

Divergências entre saldos de títulos da DPMFi - Relatório STN X Balanço Patrimonial – 2011

R$ bilhões

Principais títulos federais	Relatório STN (A)	Balanço Patrimonial (B)	Divergência (B-A)
LTN	399,05	402,86	3,8
NTN-F	280,12	283,77	3,6
LFT	546,42	548,68	2,2
NTN-B	448,45	465,90	17,45

Fontes: Relatório Mensal da Dívida Federal de dezembro de 2011 (Anexo 2.2 das tabelas) e Siafi.

Por meio do Ofício 74/2012/COGER/GABIN/STN/MF-DF, de 22/3/2012, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que a mencionada divergência decorre das diferentes metodologias adotadas nos relatórios da dívida federal e nas demonstrações contábeis da União.

Tendo em vista a materialidade da divergência entre as duas fontes de informação, é recomendável que a Secretaria do Tesouro Nacional concilie essas fontes e evidencie, em notas explicativas, às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União as divergências metodológicas e os seus efeitos sobre a análise da evolução e composição da DMPFi.

Ademais, cabe recomendar que a STN elabore e apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 dias, com as medidas necessárias para harmonizar as metodologias adotadas, avaliando, inclusive, a necessidade de alterações na legislação vigente, de modo que seja possível evidenciar, nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União, o valor justo da dívida mobiliária federal.

Divergência de R$ 690 milhões em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial

De acordo com o Manual Siafi, Macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício – 30/12/2011, as contas do subgrupo 14211.10.00 – Imóveis de Uso Especial apresentarão os saldos constantes do Sistema de Patrimônio da União – Spiunet, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, e que tem por objetivo controlar o patrimônio da União, no que se refere aos imóveis de uso especial.

As eventuais divergências encontradas deverão ser ajustadas no aludido sistema. O saldo registrado no Siafi para a data de 31/12/2011 é de R$ 188.202.088.600,63.

O Spiunet, porém, não permite saber o saldo em outro período que não seja o atual. Esse assunto foi objeto de análise no TC 025.811/2006-7, levantamento realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag/TCU) na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o fito de verificar a contabilização dos imóveis utilizados pelo Serviço Público Federal no Spiunet, considerando que esse sistema "constitui a principal fonte alimentadora do Siafi para efeito de contabilização dos imóveis da União".

A SPU informou, por meio do Ofício 167/2012-SPU/MP, que o valor dos imóveis de uso especial da União no Spiunet, em 31/12/2011, era de R$ 188,89 bilhões, havendo, pois, uma divergência de R$ 690 milhões em relação ao montante registrado no Siafi.

Não obstante as determinações e recomendações já expedidas pelo TCU no sentido de sanar as inúmeras fragilidades no sistema (vide TC 007.830/2000-5, TC 003.881/2002-2 e TC 003.919/2005-6), verifica-se que ainda há inconsistências no registro dos imóveis de uso especial da União.

As divergências decorrem, entre outros motivos, da ausência de atividades de controle relacionadas à contabilização do ativo imobilizado. Essa constatação foi verificada nas respostas obtidas a partir de um questionário aplicado a todas as setoriais contábeis ativas no Siafi, no âmbito do TC 018.795-2011-0 (Levantamento de Auditoria de Natureza Operacional), cujo objetivo foi obter um diagnóstico acerca do atual modelo de contabilidade adotado na Administração Pública Federal. Ao serem questionadas quanto às atividades de controle da contabilidade do ativo imobilizado efetivamente implementadas, de um total de 362 respostas obtidas, apenas 144 (39%) setoriais apontaram realizar a conciliação entre o Siafi e o Spiunet.

A importância da correta contabilização de ativos nos sistemas informatizados da Administração Pública Federal – no caso, o Spiunet e o Siafi – reside no fato de que as inconsistências nas informações dessas bases de dados ocasionam distorções no Balanço Geral da União (BGU), em face de registros incorretos nas contas atinentes aos bens imóveis. Ademais, as inconsistências ofendem ainda o princípio contábil da oportunidade, que zela pela tempestividade e integridade do registro do patrimônio e das suas mutações.

Nesse sentido, cabe ressaltar a recorrência das inconsistências entre os registros dos dois sistemas (Siafi e Spiunet), apesar das reiteradas recomendações do TCU no sentido de corrigi-las.

Ainda referente às contas do imobilizado, verificou-se o saldo de R$ 40 milhões na conta 14211.98.00 – Bens Imóveis a Classificar. De acordo com o Manual Siafi, macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício – 30/12/2011, tal conta não deveria apresentar saldo no encerramento do exercício.

Assim, cabe recomendação à STN no sentido de reforçar, junto às setoriais contábeis, os procedimentos de verificação e ajustes referentes ao encerramento do exercício, a fim de certificar que esse tipo de inconsistência entre os valores de imóveis de uso especial registrados nos sistemas Siafi e Spiunet não volte a ocorrer nos próximos exercícios.

Divergência de R$ 109,8 bilhões em saldos da Dívida Ativa

Os saldos da dívida ativa da União registrados no ativo do Ministério da Fazenda, que agrega as unidades gestoras da PGFN, divergem dos valores informados por essa Procuradoria-Geral na Parte II

da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2011, em seção específica que trata da Dívida Ativa da Fazenda e Previdenciária.

A tabela seguinte demonstra a diferença entre o montante em estoque de créditos inscritos em dívida ativa da União apurado pela PGFN ao final de 2011 e os saldos das contas do ativo que representam tais créditos.

Dívida ativa da União – PCPR X Balanço Patrimonial – 2011

R$ bilhões

PCPR 2011 – Informações PGFN Montantes em estoque		**Balanço Patrimonial 2011 Saldos – contas do Ativo***	
Créditos não tributários	67,4	Dívida Ativa não tributária	0,4
Créditos tributários	715,9	Dívida Ativa tributária	892,9
Créditos previdenciários	215,4	Dívida Ativa previdenciária	215,4
Total	**998,8**	**Total**	**1.108,6**

Fontes: PCPR 2011 e Siafi.

* Saldos das contas 12211.02.01, 12211.03.01 e 12211.03.02, referentes ao Ministério da Fazenda (gestão Tesouro).

Observa-se que, no ativo do Ministério da Fazenda, consta o registro de R$ 1,1 trilhão a título de créditos inscritos em dívida ativa da União, classificados em créditos não tributários, tributários e previdenciários. Por sua vez, os montantes em estoque informados pela PGFN na PCPR 2011 totalizam R$ 998,8 bilhões, restando uma diferença de R$ 109,8 bilhões em relação aos registros refletidos no Balanço Patrimonial.

De maneira idêntica aos exercícios anteriores, a PGFN informa que os dados de dívida ativa da União constantes da PCPR 2011 são oriundos de sistemas próprios, que não evidenciam a contabilização efetivada no Siafi. Contudo, observa-se que tal ressalva não se aplica aos créditos de natureza previdenciária, cujo saldo contábil de R$ 215,4 bilhões registrado no Siafi coincide com o montante extraído do sistema gerencial.

Cumpre salientar, ainda, que as diferenças identificadas pelo TCU no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2010 ensejaram ressalvas e recomendações visando à conciliação entre as informações de arrecadação e estoque do Siafi e do Sistema Integrado da Dívida Ativa (Sida). Nesse sentido, PGFN, RFB, Spoa/MF e STN elaboraram plano de ação conjunto, coordenado pela Assessoria Especial de Controle Interno do MF, nos termos do Aviso 269/GMF, de 16/8/2011.

No que tange especificamente às divergências entre os montantes de arrecadação apontadas em tópico específico deste relatório que trata da dívida ativa, STN e PGFN concluíram pela inaplicabilidade do instituto da conciliação, dadas as distintas atribuições dos órgãos envolvidos, as especificidades de cada sistema, bem como os diferentes critérios de apuração e objetivos a que se prestam as respectivas informações. Em que pesem essas justificativas, entendeu-se pertinente efetuar ressalva sobre a questão nas Contas do Governo de 2011 e propor recomendação visando à conciliação dos valores contábeis e gerenciais de arrecadação da dívida ativa.

Em relação às discrepâncias nos registros do estoque, a determinação contida no item 9.1.8 do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário impõe obrigação à STN de efetuar, em conjunto com as setoriais contábeis, conciliação mensal entre os saldos dos créditos de natureza tributária e não tributária registrados no ativo, com os valores de estoque de créditos dos sistemas de informação dos órgãos que arrecadam receitas públicas. Embora a referida decisão esteja momentaneamente embargada, entende-

se que o comando por ela imposto ao órgão central de contabilidade da União dispensa reiterações acerca da questão no âmbito deste relatório.

Contudo, é inegável que a discrepância entre os registros contábeis e os dados apresentados na PCPR 2011 compromete a confiabilidade das informações do Balanço Patrimonial. Ademais, tal constatação denota uma possível superavaliação dos ativos representados pelos créditos da dívida ativa, que merece ser ressaltada ao usuário do BGU.

Divergência de R$ 17,7 bilhões em saldos de Créditos Parcelados

De acordo com o atual modelo de escrituração da União, a identificação do estoque de créditos parcelados referentes a tributos e contribuições administrados pela RFB se dá por meio das contas 12218.01.00 – Créditos de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria Parcelados e 12218.02.00 – Créditos de Contribuições a receber Parcelados, ambas do ativo não financeiro de longo prazo.

A tabela a seguir evidencia os saldos finais dessas contas em 2011 em confronto com o montante em estoque de parcelamentos informado na Parte II da PCPR 2011, em seção específica sobre a arrecadação de créditos parcelados.

Créditos Parcelados – PCPR X Balanço Patrimonial – 2011

R$ bilhões

PCPR 2011 – Informações RFB Montantes em estoque		Balanço Patrimonial 2011 Saldos finais - contas do Ativo*	
Parcelamentos fazendários e conjuntos	49,8	Créditos tributários parcelados	14,7
Parcelamentos previdenciários	21,4	Créditos de contribuições parcelados	38,8
Total	**71,2**	**Total**	**53,5**

Fontes: PCPR 2011 e Siafi.

* Saldos das contas 12218.01.00 e 122218.02.00, referentes à UG 170010 – RFB.

Observa-se que os montantes em estoque informados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na PCPR 2011 totalizam R$ 71,2 bilhões. Em paralelo, consta no ativo da RFB o registro de R$ 53,5 bilhões a título de créditos a receber decorrentes de parcelamentos, subdivididos em créditos tributários e de contribuições, restando uma diferença de R$ 17,7 bilhões em relação ao montante consignado na PCPR 2011.

Com efeito, inconsistências semelhantes a essa ensejaram ressalvas e recomendações no âmbito dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República de 2009 e 2010. Em atendimento a recomendação proferida no exercício anterior, a STN informou que, em articulação com a RFB, estabelecerá procedimentos de conciliação das contas de créditos fazendários e previdenciários, de forma que os créditos registrados pela contabilidade evidenciem a real situação patrimonial da União.

Ademais, o mencionado Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, ainda que embargado, exige, em seu item 9.1.8, que a STN concilie mensalmente esses saldos, em conjunto com as setoriais contábeis dos órgãos arrecadadores. Assim, entende-se ser dispensável a emissão de nova recomendação nesse sentido, sem prejuízo de ressaltar ao usuário do BGU a possível subavaliação dos ativos representados pelos créditos parcelados, que afeta negativamente a confiabilidade das informações do Balanço Patrimonial.

5.3. Descrição das Ênfases

Divergência de saldos entre receitas e despesas intraorçamentárias

Como visto, os saldos decorrentes das operações intragovernamentais não foram excluídos das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2011, caracterizando descumprimento ao disposto no § 1º do art. 50 da LRF por parte do órgão central de contabilidade federal (Secretaria do Tesouro Nacional – STN). Em consequência, houve dupla contagem de receitas e despesas na apuração dos resultados gerais consolidados do exercício.

Além da ressalva mencionada, merecem atenção os constantes desequilíbrios intertemporais entre os saldos credores e devedores decorrentes das transações intraorçamentárias. Esse descompasso é resultante dos diferentes critérios de reconhecimento de receita e despesa e das peculiaridades envolvidas em sua contabilização. Assim, embora, em tese, toda despesa intraorçamentária dê origem a uma receita intraorçamentária de igual valor, essa exatidão de saldos não se observa nem ao longo do exercício, tampouco quando do seu encerramento.

Nesse sentido, foi apontada, em nota explicativa, uma diferença de cerca de R$ 2 bilhões entre os montantes de receitas (R$ 15,0 bilhões arrecadados) e despesas (R$ 16,9 bilhões pagos de um total empenhado de R$ 17,8 bilhões) dessa natureza. Segundo a STN, a maior parte da diferença deve-se ao fato de que o reconhecimento da despesa se dá no momento do empenho, ao passo que a receita somente é registrada quando do seu efetivo recebimento. Assim, um primeiro ajuste a ser feito na despesa refere-se aos restos a pagar pagos no exercício oriundos de transações intraorçamentárias pretéritas.

Outra inconsistência advém dos encargos patronais recolhidos ao INSS pelos órgãos e entidades integrantes do OFSS, os quais não são reconhecidos como receitas intraorçamentárias por aquela autarquia, embora as respectivas despesas dos recolhedores sejam contabilizadas como tal. De fato, essa distorção responde pela maior parcela da diferença total apontada, alcançando cerca de R$ 1,2 bilhão.

Também foram identificadas como causadoras de desequilíbrios as seguintes rotinas de contabilização:

1) Salário-Educação;
2) Dividendos das empresas estatais dependentes;
3) Pagamento de multas e juros como substituto tributário;
4) Emissão de empenho em favor da própria UG;
5) Recolhimento de tributos federais sobre o lucro das empresas estatais dependentes; classificação de receita independentemente da natureza da despesa;
6) Reclassificação de despesas da folha de pagamento; e
7) Devoluções de ordens bancárias em exercício posterior.

Com efeito, nos últimos anos, a divergência entre receitas e despesas intraorçamentárias vem sendo devidamente evidenciada em nota explicativa e, em que pese haver sido alvo de ressalva e recomendação por parte desta Corte de Contas em relatórios anteriores, verifica-se o esforço do órgão central de contabilidade da União no sentido de identificar e justificar suas possíveis causas. Ante o exposto, entende-se que a diferença apurada em 2011 foi devidamente informada ao usuário do BGU, assim como as limitações no que tange à conciliação dos respectivos saldos.

Classificação provisória da arrecadação de parcelamentos

Além da divergência de saldos que ensejou ressalva, outro aspecto controverso que envolve o parcelamento de débitos tributários refere-se à sistemática de contabilização das receitas arrecadadas no âmbito de programas especiais, que permitem o pagamento unificado de débitos oriundos de diversos tributos e contribuições. Em auditorias realizadas pelo TCU (Acórdãos 1596/2005, 61/2008 e 1040/2008, todos do Plenário), constatou-se que as receitas provenientes dos débitos inscritos nos programas Parcelamento Especial (Paes), entre 2003 e 2005, e Parcelamento Excepcional (Paex), entre 2006 e 2007, não vinham sendo classificadas nas espécies de tributo correspondentes aos débitos objetos de parcelamento.

Além de comprometer a correta evidenciação da receita arrecadada, tal impropriedade constituiu óbice à devida destinação dos recursos arrecadados, sobretudo quanto aos repasses de Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados aos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e municípios e aos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Cabe ressaltar que a arrecadação do Paes acumulada entre 2003 e 2005 foi classificada nas respectivas naturezas de receita somente em novembro de 2005, sem que se procedesse, contudo, ao ajuste da competência dos valores arrecadados. Dessa forma, os recursos provenientes daquele parcelamento, que ingressaram no caixa do Tesouro Nacional ao longo de quase três exercícios, foram mantidos em conta de depósito do Passivo Circulante até a correspondente classificação como receita, impactando abruptamente a arrecadação total via parcelamento do mês em que foram classificados.

Observa-se, porém, que essa situação não se repetiu com os recursos oriundos do Paex, arrecadados entre 2006 e 2007. Neste caso, embora também não tenha retroagido aos respectivos meses de ingresso dos recursos, a classificação da arrecadação nas correspondentes naturezas de receita ocorreu não em um único mês, mas ao longo dos exercícios de 2008 e 2009.

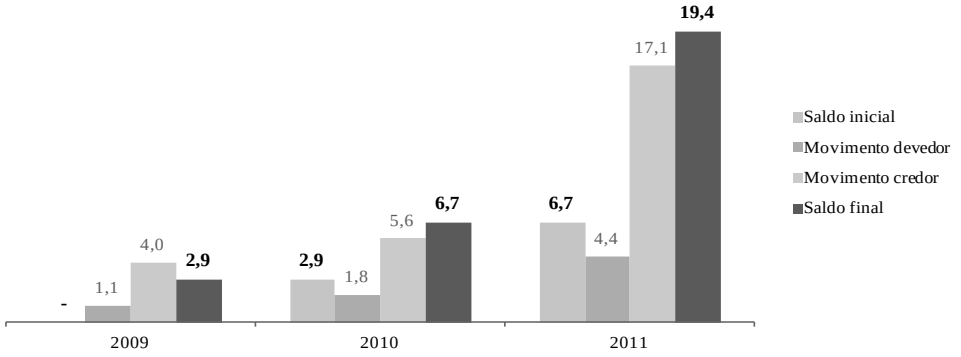
Com vistas a minimizar os transtornos provocados pelo lapso temporal existente entre o momento da arrecadação via parcelamento e a classificação da correspondente natureza de receita, o Ministério da Fazenda editou, em 20/5/2009, a Portaria 232. Tal norma conferiu à Secretaria da Receita Federal do Brasil a possibilidade de classificar provisoriamente a receita tributária arrecadada, com base no histórico de composição da arrecadação. Deve-se atentar, contudo, para a necessidade de que os devidos acertos sejam promovidos quando da classificação definitiva dessas receitas.

O programa de parcelamento especial mais recente foi instituído pela Lei 11.941/2009. Trata-se de um complexo conjunto de modalidades de parcelamento, que alcança desde débitos nunca antes parcelados até saldos remanescentes de programas especiais anteriores, referentes a tributos e contribuições diversos, inscritos ou não em dívida ativa.

Em virtude de a exata composição dos débitos não ser conhecida previamente à adesão do contribuinte ao parcelamento especial, os pagamentos efetuados até a consolidação dos débitos se dão, em geral, por um valor mínimo que, no caso dos parcelamentos da Lei 11.941/2009, foi de R$ 100,00. Assim, ao longo de 2009 e 2010, os ingressos na conta credora de depósitos do passivo financeiro 21149.11.15 – Parcelamento – Lei 11.941/2009 – Demais Débitos atingiram o montante líquido de R$ 6,7 bilhões, conforme evidenciado no gráfico seguinte.

Depósitos de tributos a decompor – Parcelamentos da Lei 11.941/2009 – 2009 a 2011

R$ bilhões



Fonte: Siafi.

Com a gradual consolidação dos débitos ocorrida no exercício de 2011, a magnitude do fluxo de ingressos (movimento credor) elevou-se sobremaneira, haja vista que as parcelas mínimas de R$ 100,00 foram sendo progressivamente substituídas pelas parcelas efetivamente calculadas a partir dos débitos e prazos pactuados pelos contribuintes. O movimento devedor, que se dá quando da decomposição dos montantes arrecadados nas correspondentes naturezas de receita, também acompanhou a tendência de elevação dos ingressos. Todavia, a taxa média de classificação da arrecadação em relação ao montante de ingressos no período foi de apenas 27,4%.

Isto posto, destaca-se como informação relevante ao usuário do BGU a expressiva variação de saldo observada na conta 21149.11.15 ao longo dos últimos três exercícios, da ordem de R$ 16,5 bilhões (cerca de 474%).

Reconhecimento de receitas pelo regime de competência

Nos termos do Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, é patente a preocupação deste órgão de controle externo com a adequação do registro dos créditos a receber no âmbito de toda a Administração Pública Federal. Todavia, há que se considerar que o reconhecimento – como ativos reais nos patrimônios dos entes públicos – de créditos ainda carentes dos pressupostos de liquidez e certeza traz consigo implicações jurídicas, fiscais, orçamentárias e contábeis de impacto potencial relevante para as finanças públicas de toda a federação.

Nesse sentido, com vistas a elucidar, de maneira inequívoca, o real alcance da sistemática de acompanhamento e controle dos créditos a receber pela União, o Ministério Público junto ao TCU opôs, em 23/2/2012, embargos de declaração ao Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, ainda não apreciados conclusivamente até a presente data.

Em nota explicativa, a STN informa que, em 2011, dezessete órgãos e entidades reconheceram, ainda que de maneira incipiente, receitas por competência, em um montante total aproximado de R$ 249,1 bilhões. A identificação desse saldo foi feita a partir do grupo de contas de créditos a receber, que, por sua natureza, evidencia valores reconhecidos de receitas segundo seu fato gerador, independentemente do seu recebimento.

De início, cumpre ressaltar que o reconhecimento da receita pública pelo regime de competência – isto é, no momento em que ocorra seu fato gerador, modificando, a partir de então, a situação patrimonial do ente – conduziria, em tese, a uma evidenciação mais correta e mais ampla do patrimônio público, por supostamente alinhar-se à essência conceitual da receita – aumento de benefícios econômicos futuros – e não somente à sua dimensão financeira – cerne do regime de caixa.

Ocorre que a definição de qual seja o fato gerador de uma receita e a determinação de quando este acontece nem sempre são suportadas por elementos objetivos. Muitas das vezes, lança-se mão do denominado subjetivismo "responsável" (quando não "arbitrário") e do desvirtuamento do pressuposto da "essência sobre a forma" para reconhecer, mensurar e evidenciar ativos, passivos, receitas e despesas por competência.

Mesmo que se vença a obscuridade apontada no Acórdão 158/2012-TCU-Plenário, devem ser ressalvadas, ainda, as peculiaridades do poder de tributar do Estado, do qual decorrem, por exemplo, as chamadas receitas sem contraprestação, de difícil reconhecimento pela via do regime de competência.

De igual modo, merecem ser avaliados os possíveis impactos que o regime de competência da receita pode ter sobre o equilíbrio fiscal. Isso porque, entre outras hipóteses, os ativos representados pelos créditos a receber oriundos de receitas ainda não arrecadadas – porém reconhecidas por competência – podem indevidamente vir a servir de garantia para a assunção de dívidas sem o devido lastro financeiro, ou, se alienados a terceiros, alterar, de maneira imprópria, a natureza de suas receitas – de corrente para capital –, com graves reflexos sobre a gestão fiscal.

Nesse sentido, ainda que em mera perspectiva, o usuário da informação do BGU necessita ser alertado sobre as limitações e desafios impostos ao órgão central de contabilidade da União e ao órgão de controle externo, no que tange ao reconhecimento de receitas públicas pelo regime de competência e ao exame de confiabilidade dessas informações nas demonstrações contábeis.

Ressalvas

- Desobediência ao princípio contábil da prudência no processo de convergência às normas internacionais de contabilidade;
- Ausência de exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais;
- Alto número de restrições às demonstrações contábeis dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social;
- Ausência de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social;
- Ausência de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores públicos federais;
- Ausência de contabilização das alterações na previsão de receitas primárias;
- Ausência de contabilização das renúncias de receitas;
- Ausência de contabilização da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber;

- Defasagem de um exercício financeiro no registro de equivalência patrimonial das participações societárias da União;
- Defasagem das informações de suporte ao registro dos créditos tributários a receber;
- Retificação irregular de R$ 116,9 bilhões de restos a pagar não processados no passivo não financeiro;
- Percentual de depreciação de ativo imobilizado incompatível com entes governamentais de porte semelhante;
- Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional, no montante de R$ 17,8 bilhões;
- Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, no montante de R$ 14,2 bilhões;
- Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 690 milhões;
- Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa da União, no montante de R$ 109,8 bilhões;
- Divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 17,7 bilhões.

Recomendações

- Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:
  a) redirecione o processo de reforma da contabilidade federal, empregando maior grau de precaução em novos procedimentos que aumentem o ativo e maior esforço institucional para viabilizar o registro contábil de passivos e variações patrimoniais diminutivas que ainda não são evidenciados adequadamente;
  b) institua procedimento contábil específico para exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, em cumprimento ao disposto no art. 50, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 15, inciso I, da Lei 10.180/2001 e o art. 3º, inciso I, do Decreto 6.976/2009;
  c) efetue estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009;
  d) inclua notas explicativas sobre eventuais divergências entre o saldo de disponibilidade da União registrado na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Banco Central do Brasil perante o Tesouro Nacional, referente à manutenção da Conta Única;
  e) estabeleça regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento;
  f) concilie as informações sobre o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público constante no Balanço Geral da União e no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal referente a dezembro de 2011 e que evidencie, em notas explicativas às

demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União, as divergências metodológicas e os seus efeitos sobre a análise da evolução e composição da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público;

g) elabore e apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 dias, com as medidas necessárias para harmonizar as metodologias adotadas, avaliando, inclusive, a necessidade de alterações na legislação vigente, de modo que seja possível evidenciar nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União o valor justo da dívida mobiliária federal;

h) reforce, junto às setoriais contábeis, os procedimentos de verificação e ajustes referentes ao encerramento do exercício, a fim de certificar que esse tipo de inconsistência entre os valores de imóveis de uso especial registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e no Sistema de Patrimônio da União (Spiunet) não volte a ocorrer nos próximos exercícios.

- Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social que elaborem uma política e estabeleçam procedimentos de contabilização para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o que dispõe art. 250 da Constituição Federal, c/c o § 1º do art. 68 e o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar 101/2000.

- Recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social que elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 90 dias, um plano de ação com o cronograma de implementação da entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

- Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional e aos ministérios da Previdência Social e Planejamento, Orçamento e Gestão que, conjuntamente e sob a coordenação do primeiro:

a) institucionalizem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inclusão de dispositivos nos manuais emitidos pela STN;

b) elaborem e encaminhem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto; e

c) enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União.

6 Sustentabilidade do Crescimento

O exercício de 2011 iniciou-se com a comemoração do desempenho expressivo da economia brasileira no ano anterior, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), que alcançou a marca histórica de 7,5%. Ao mesmo tempo em que o resultado foi celebrado, motivou a discussão em torno da viabilidade de se manter o crescimento econômico ao longo do tempo, já que, embora não se confunda com desenvolvimento, é condição fundamental para o seu alcance. Além disso, uma taxa de crescimento tão elevada, em um único exercício, traz consigo preocupações sobre seu reflexo em certas variáveis macroeconômicas, como a inflação, e sobre como se garantir que o crescimento seja construído em bases reais, e não por meio de artifícios que impliquem, por exemplo, aumento do endividamento público, colapso da infraestrutura do país, aumento das desigualdades econômicas e sociais e danos ambientais irreparáveis.

Com a apuração do crescimento do PIB relativo a 2011, cujo ritmo caiu para 2,7%, ficou ainda mais evidente a necessidade de debates e estudos sobre os possíveis fatores que concorrem para o alcance de taxas de crescimento constantes e sustentáveis, bem como sobre seus efeitos.

O crescimento econômico refere-se, primordialmente, ao crescimento do PIB *per capita*, em termos reais, ao longo do tempo. Não contém, em si mesmo, nenhuma consideração sobre equidade ou evolução do bem-estar social (educação, saúde etc.). O desenvolvimento, por seu turno, consiste em conceito mais amplo, com inúmeras e complexas dimensões que, em última instância, envolvem a melhoria das condições de vida de uma sociedade de forma consistente, justa e equilibrada. O crescimento econômico não é, portanto, condição suficiente para o desenvolvimento do País; contudo, constitui um dos elementos chave para viabilizá-lo.

Para que o crescimento econômico seja capaz de impactar substancialmente o bem-estar da população, é necessário que perdure por período de tempo suficiente para promover mudanças estruturais nos diversos aspectos compreendidos no desenvolvimento – econômico, social, ambiental, urbano, tecnológico, institucional etc. Por essa razão, garantir a sustentabilidade do crescimento por longos períodos de tempo é objetivo praticamente unânime perseguido pelos Estados, cujo sucesso depende grandemente da qualidade de formulação e implementação de políticas públicas.

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2010, foi evidenciado que, de 1900 a 2009, a economia brasileira experimentou uma tendência de aumento da renda *per capita*, o que indicaria a evolução no bem-estar da população. A despeito disso, essa tendência não foi constante, mas marcada por frequentes oscilações, que dificultavam o aumento generalizado da produtividade, dos salários e dos padrões médios de vida da sociedade.

Desse modo, a descontinuidade no crescimento econômico brasileiro, ao longo do século XX e na primeira década do século XXI, por um lado, inibiu o avanço de indicadores do progresso econômico e, por conseguinte, do próprio desenvolvimento nacional. Por outro lado, deixou patente a necessidade de se apurarem os obstáculos a um crescimento sustentável e consistente por período que possibilite a consolidação dos avanços obtidos em anos de taxas elevadas, bem assim de se

minimizarem potenciais efeitos desestabilizadores sobre a economia mesmo e outras áreas, como infraestrutura.

Diante da inquestionável relevância e profundidade do assunto, o Tribunal de Contas da União, empenhado na sua missão de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade, elegeu como tema especial a ser tratado no Relatório sobre as Contas do Governo referentes a 2011 a "Sustentabilidade do Crescimento". O objetivo dos trabalhos que se realizaram a partir da escolha consistiu em avaliar a atuação governamental para evitar e superar entraves em setores chave para que o País cresça a taxas sustentáveis ao longo do tempo.

No Brasil, as questões atinentes ao crescimento econômico e ao desenvolvimento perpassam, necessariamente, a da redução das desigualdades sociais e regionais, objetivos declaradamente buscados pelo governo no último quadriênio e reforçados para o período 2012/2015, no novo Plano Plurianual (PPA). Ainda, deve contemplar a questão do equilíbrio ambiental. Partindo desses pressupostos, a definição das metas e das prioridades para a atuação governamental para os próximos quatro anos orienta-se para viabilizar "um modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social, com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental" (Mensagem Presidencial do PPA 2012/2015).

Considerando as diversas dimensões que envolvem o tema, as análises que compõem este capítulo não levam em conta apenas os fatores clássicos associados ao crescimento econômico, como infraestrutura física do estoque de capital, mão de obra e tecnologia. Contempla também aspectos relacionados ao meio ambiente, em especial no que tange à implementação de projetos no setor de energia elétrica, e ao desenvolvimento regional.

O primeiro tópico, 6.1, traz uma avaliação a respeito da conjuntura econômica sobre a qual o governo agiu nos últimos anos, com considerações acerca das variáveis de política econômica que podem afetar significativamente os custos de produção e de comercialização no País. A análise avança, ainda, na tentativa de delimitar alguns dos principais desafios enfrentados pelos gestores públicos na condução das três vertentes da política econômica – cambial, monetária e fiscal.

No tópico 6.2, é avaliado se a atuação governamental tem contribuído para assegurar o atendimento da demanda por infraestrutura nos setores de energia elétrica, gás natural, comunicações (banda larga) e transportes decorrente da expansão da atividade econômica do País esperada para os próximos anos. Para isso, verifica-se a forma como está estruturado o planejamento nos setores, o grau de execução das ações planejadas, os principais entraves que podem retardar ou impossibilitar a concretização de seus objetivos e as principais ações governamentais para resolvê-los ou atenuá-los.

Ainda em relação ao provimento de infraestrutura adequada e suficiente ao crescimento econômico, discute-se, no tópico 6.3, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ação de governo abrangente e estruturante, composta por um conjunto de intervenções de ordem pública e privada com o objetivo de prover o País das instalações favoráveis ao desenvolvimento. Também se avalia, no tópico 6.4, a situação dos investimentos governamentais em infraestrutura relacionados à Copa de 2014.

Em seguida, no tópico 6.5, analisa-se a atuação do governo para reduzir as históricas disparidades sociais e econômicas existentes entre as diversas regiões do Brasil, que funcionam como agentes limitadores do crescimento econômico, por excluírem do processo competitivo grandes áreas e populações, com suas correspondentes vocações e potencialidades, além de agravar problemas típicos das zonas mais desenvolvidas.

A análise avança, no tópico 6.6, sobre a atuação do governo para induzir investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Um dos objetivos da seção reside em investigar se as metas de aumento do investimento em pesquisa, desenvolvimento e criação são robustas, tecnicamente embasadas e possuem os pressupostos necessários para promover o progresso científico e tecnológico e a inovação no País.

Por fim, o tópico 6.7 traz avaliação sobre o papel da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, uma vez que a falta de qualificação consiste em grande barreira para preencher os postos de trabalho gerados com o crescimento econômico, que demandam cada vez mais profissionais formados em cursos técnicos.

Há que se ponderar, contudo, a necessidade de delimitação dos assuntos tratados, que não fazem completo o tema “sustentabilidade do crescimento”, bem como de restrição dos próprios trabalhos realizados, que esbarraram na insuficiência de dados e de indicadores de avaliação sobre gestão e resultados. Portanto, não se pretendeu esgotar os tópicos aqui abordados, mas oferecer um quadro geral e analítico, na medida do possível, sobre determinadas políticas públicas.

Há que se reconhecer, contudo, as limitações inerentes tanto à escolha dos assuntos tratados, que não esgotam o tema “sustentabilidade do crescimento”, como dos próprios trabalhos realizados, que esbarraram em restrições de dados e de indicadores de avaliação sobre gestão e resultados. Cabe ressaltar, portanto, que não se pretendeu esgotar os tópicos aqui abordados, mas fornecer um quadro geral e analítico, na medida do possível, sobre as políticas públicas relativas aos temas ora avaliados.

A intenção é contribuir com elementos técnicos que subsidiem o debate que envolve o tema e que garantam transparência às ações de governo destinadas ao alcance do modelo de desenvolvimento que orienta o PPA 2012-2015. Espera-se que as análises seguintes sejam instrumento útil ao controle social e ao aprimoramento da atuação governamental nas diferentes áreas avaliadas. Com efeito, quanto melhores forem os fundamentos macroeconômicos, quanto menores forem os gargalos associados à infraestrutura física, ao capital humano e ao progresso técnico e, por fim, quanto menores forem os desequilíbrios regionais e mais integradas as políticas com a sustentabilidade ambiental, melhores serão as condições para um crescimento sustentável.

6.1 Política econômica e Sustentabilidade do Crescimento

Introdução

Desde 1999, a política econômica brasileira está apoiada no tripé associado a três institutos: sistema de metas inflacionárias, ajuste fiscal e câmbio flexível. O equilíbrio desse tripé exige coordenação entre as três vertentes da política econômica: monetária, fiscal e cambial.

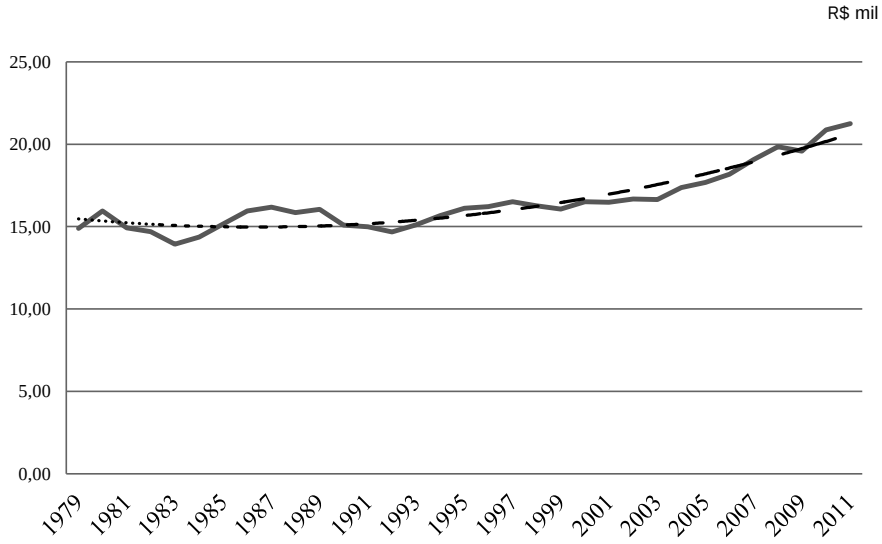
Com o câmbio flexível, o esforço se concentra na coordenação entre as políticas monetária e fiscal, que deve ser entendida como a perseguição das metas de estabilidade de preços e solvência da dívida pública, respectivamente. De um lado, uma política monetária ativa no sentido não só de manter a inflação na meta, mas também de assegurar sua efetividade em afetar e determinar a trajetória dos níveis de preços. De outro lado, a política fiscal deve visar ao ajuste das receitas e das despesas públicas e, no longo prazo, à solvência e à sustentabilidade da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Esta seção tem por objetivo analisar variáveis de política econômica que podem afetar significativamente os custos de produção e de comercialização no país, com reflexos na sustentabilidade do crescimento econômico ao longo do tempo, bem como de delimitar alguns dos principais desafios enfrentados pelos gestores públicos na condução dessas políticas.

Retrospectiva – conjuntura econômica a partir do plano Real

O Brasil conviveu com elevadas taxas de inflação e processos hiperinflacionários durante a década de 1980 até meados dos anos 1990, com o advento do Plano Real em 1994. O período foi caracterizado por taxas de crescimento da renda *per capita* muito baixas, alternadas entre taxas anuais positivas ou negativas, com média de 2,02% ao ano, cuja inconstância impossibilitou o aumento generalizado da produtividade, dos salários e dos padrões médios de vida da sociedade, indicadores do progresso econômico e, também, do desenvolvimento nacional.

Evolução do PIB *Per Capita* – 1979 a 2011



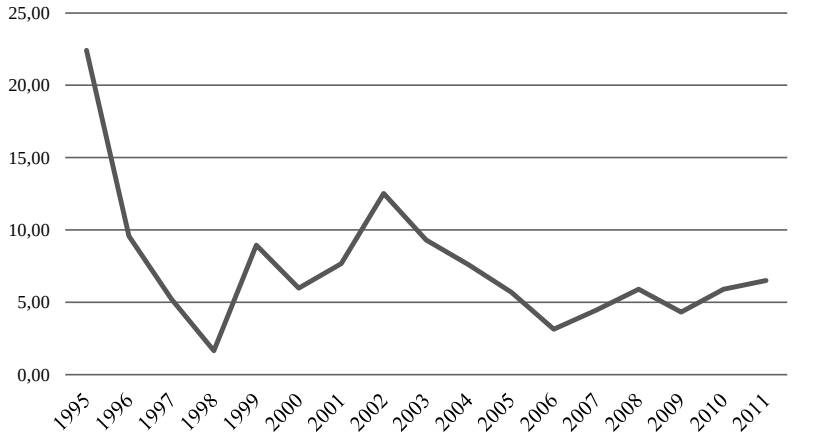
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A linha pontilhada no gráfico acima representa a tendência da evolução do PIB *per capita*, que mostra que os anos 1980 foram marcados pela estagnação do crescimento, cuja retomada ocorreu a partir de 1994, com a estabilização do nível geral de preços.

A superação dos processos inflacionários crônicos iniciou-se em 1993 e se consolidou no decorrer dos anos seguintes. Em 1995, a inflação apresentava uma taxa de 22,41% a.a., diminuindo para 6,50% a.a. em 2011, conforme nos mostra o gráfico abaixo.

Evolução da Inflação entre 1995 e 2011

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, % a.a.



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Nesse sentido, o passado recente deixou claro que a estabilidade econômica, em especial, a estabilidade dos níveis de preços da economia, é uma condição necessária, ainda que não suficiente por si só, para que o crescimento tenha sustentabilidade ao longo dos anos.

Ações de política monetária

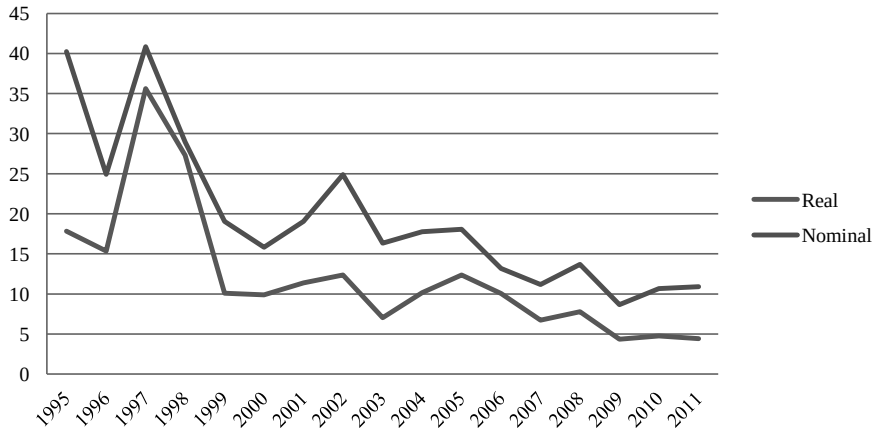
Por meio do sistema de metas inflacionárias implementado em 1999, a autoridade monetária elegeu como instrumento de combate à inflação o controle da taxa de juros. Nesse sistema, o controle da liquidez da economia realizado pelo Bacen é aquele necessário para manter a taxa básica de juros (Selic) no patamar determinado pelo Comitê de Política Monetária (Copom).

A sistemática de metas para inflação, como diretriz para fixação do regime de política monetária, foi estabelecida pelo Decreto 3.088/1999. De acordo com esse normativo, as metas e seus intervalos de tolerância são fixados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mediante proposta do Ministro de Estado da Fazenda. Ao Banco Central do Brasil compete executar as políticas necessárias para o cumprimento das metas de inflação, atestado quando a variação acumulada da inflação, referente ao período de janeiro a dezembro de cada exercício, situar-se dentro do intervalo de tolerância fixado pelo CMN.

Já a implementação da política monetária e a definição da meta para a taxa Selic são objetivos do Copom, composto pelo presidente e pelos diretores do Banco Central do Brasil, a quem compete definir, por meio de voto, e com base em avaliações do cenário econômico e dos principais riscos a ele associados, a meta da Taxa Selic e seu eventual viés.

O gráfico a seguir evidencia a tendência de queda, a partir de 1995, da taxa de juros nominal (Taxa Selic) e da taxa de juros real (taxa Selic deduzida do IPCA), *ex-post*.

Taxas de Juros Nominal (Selic %) e Real (Selic % - IPCA%)* – 1995 a 2011



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

*Taxas anualizadas.

Apesar da tendência de baixa das taxas de juros real e nominal, o Brasil ainda apresenta uma das mais elevadas taxas de juros do mundo. De acordo com a base de dados do Banco Mundial (disponível em: data.worldbank.org), composta por um grupo de 117 países com dados disponíveis para o ano de 2010, a taxa de empréstimos de instituições financeiras em termos reais do Brasil em 2010 foi de 30,4%. Apenas Madagascar apresentou uma taxa superior, de 37,9%. A da África do Sul foi de 1,64%, a da Rússia, de -0,49 e a da China, de -0,74%.

A taxa básica de juros é diretamente proporcional às demais taxas de juros de empréstimo e captação da economia. Assim, quanto maior a taxa básica de juros, mais custosa se torna a tomada de empréstimos e de financiamentos necessários à alavancagem da atividade econômica e, por conseguinte, há menos incentivos à expansão da economia.

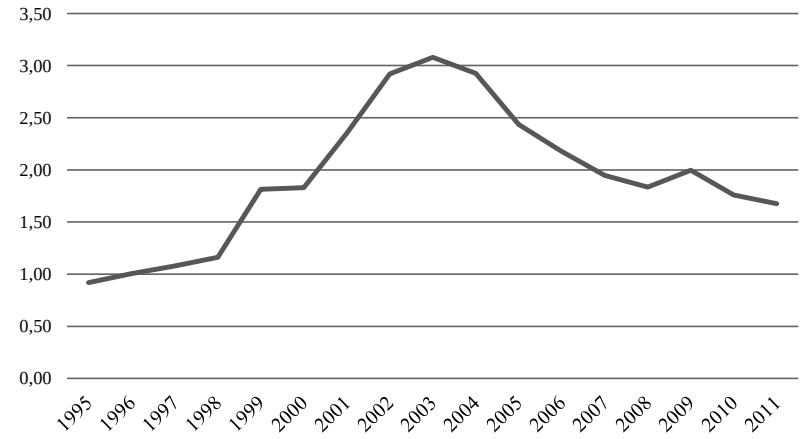
Ações de política cambial

A política cambial engloba um conjunto de ações e orientações engendradas pelo Banco Central com vistas, principalmente, ao equilíbrio das contas externas e à redução da volatilidade da taxa de câmbio, por meio de operações de compra e venda de moeda estrangeira.

Desde 1999, com o abandono do sistema de câmbio fixo, a atuação do Bacen caracteriza o que comumente se denomina de sistema de flutuação "suja". Em tal sistema, a autoridade de política cambial compra e vende moedas estrangeiras para evitar excessiva volatilidade da taxa de câmbio.

Além disso, a compra de divisas é utilizada para gerar estoque de reservas internacionais, que servem, por um lado, como espécie de seguro para o país defender-se de choques adversos que acarretem fuga de capitais externos. Se tal situação ocorrer, o Banco Central intervém por intermédio da venda de moedas estrangeiras para evitar a superdesvalorização da moeda nacional. Por outro lado, em momento favorável, que implique fortes entradas de capital estrangeiro, a taxa de câmbio pode se apreciar muito e afetar significativamente o setor exportador do país. Nesse caso, o Banco Central atua comprando moedas estrangeiras.

Evolução da Taxa de Câmbio entre 1995 e 2011 – Preço Médio de Venda (R$/US$)

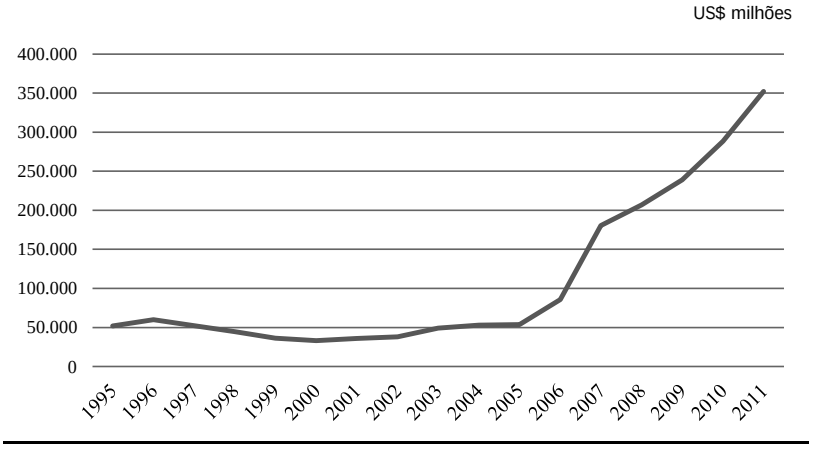


Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Observa-se que a taxa de câmbio nominal apresenta tendência de crescimento positiva, partindo da menor taxa em 1995 (R$ 0,9176), para as taxas mais elevadas em 2004 (R$ 3,0783). A partir deste ano, nota-se uma tendência de valorização da moeda nacional, que poderia ser ainda maior caso o Bacen não atuasse por meio da compra de divisas, incrementando as reservas internacionais.

A evolução das reservas internacionais, mostrada no gráfico a seguir, apresentou viés levemente positivo de 2000 a 2005. A partir de 2005, no entanto, esse viés acentuou-se e o estoque de reservas passou de US$ 53.799,29 milhões para US$ 352.012,07 milhões em 2011.

Reservas Internacionais – 1995 a 2011



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

O incremento no estoque de reservas a partir de 2005 ocorreu, como mencionado, especialmente em virtude da compra de divisas, com o fim de evitar uma maior valorização da moeda nacional.

A prática adotada pelo Bacen deixa evidente que, em um regime de câmbio flutuante, faz-se necessário lançar mão de instrumentos de política cambial, com o fim de coordenar os seus efeitos com as demais vertentes da política econômica (fiscal e monetária) e, assim, viabilizar o alcance de

objetivos e metas econômicas previamente traçadas em face de excessiva volatilidade na taxa de câmbio.

Destaca-se, no entanto, que a taxa de câmbio não pode ser o principal instrumento para assegurar a competitividade das exportações. A inserção competitiva dos produtos nacionais no mercado internacional depende, fundamentalmente, de modificações estruturais – aperfeiçoamento do sistema tributário, melhoria na infraestrutura, treinamento e capacitação de mão de obra, incremento em pesquisa e desenvolvimento, entre outros – que gerem reais ganhos de produtividade, e os tornem mais atraentes.

Ações de política fiscal

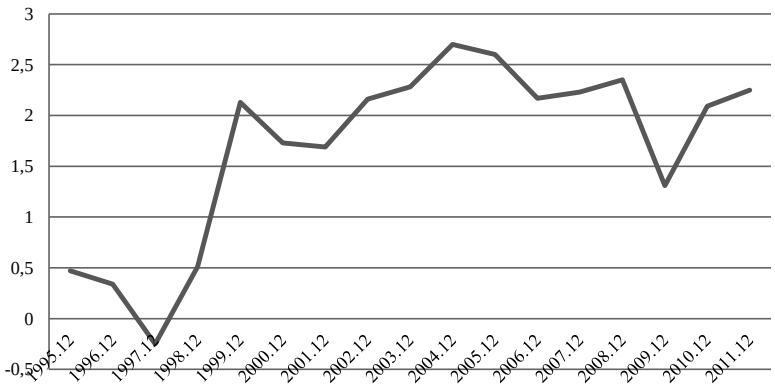
Uma vez destacado o papel da política monetária no sentido de manter a estabilidade dos níveis de preços, cabe destacar o papel da política fiscal na condução da política econômica em prol da sustentabilidade do crescimento.

A política fiscal é comumente conhecida por envolver operações relacionadas aos dispêndios do Estado e aos recursos necessários para o seu financiamento, e, principalmente, pela influência que tais gastos e receitas exercem sobre a contração ou expansão da atividade econômica. Dessa forma, a política fiscal pode ser utilizada tanto para promover a atividade econômica em períodos de desaquecimento, reduzindo tributos e/ou aumentando gastos públicos, como para conter excessos e reduzir desigualdades nos períodos de expansão econômica.

Nesse sentido, cabe às autoridades fiscais perseguirem metas de superávit fiscal, que, num contexto intertemporal, tornarão a dívida solvente e sustentável. Assim, caso a política fiscal não apresente coordenação adequada com a política monetária, a trajetória do nível de preços da economia pode ser afetada negativamente, e, por conseguinte, comprometer a estabilidade e o crescimento econômico.

Importante indicador do esforço fiscal do setor público consiste no superávit primário, apurado pela diferença entre o total das receitas arrecadadas menos os gastos não financeiros (exclui-se o pagamento de juros). O valor apurado, como proporção do PIB, sinaliza o esforço do governo para redução de sua dívida.

Evolução do Superávit Primário (%PIB)[1] – Governo Federal e Banco Central – 1995 a 2011



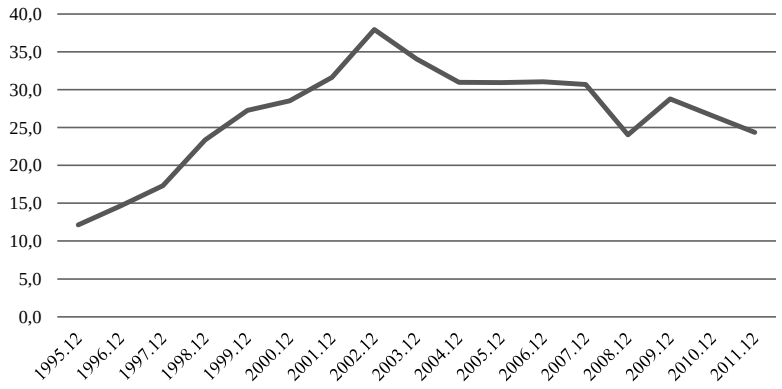
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

[1] Acumulado em 12 meses.

Pode-se observar que, a partir de 1999, o Brasil alcançou superávits primários acima de 2% do PIB (2,13%). Em 2000 e 2001, o país ficou abaixo de 2% e a partir de 2002 a economia brasileira apresentou indicadores entre 2% e 2,7%, exceto em 2009, ano marcado pela crise financeira internacional. Em 2004, o Brasil alcançou o maior percentual do superávit primário em relação ao PIB, 2,7%.

Até 2002, os superávits primários não foram suficientes para conter o avanço da dívida líquida do governo federal e do Banco Central (DL) sobre o PIB. Baixos superávits associados a elevadas taxas de juros contribuíram para a tendência de crescimento da razão dívida líquida/PIB, como se observa no gráfico a seguir.

Dívida Líquida/PIB (%) – Governo Federal e Banco Central – 1995 a 2011



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A razão entre a dívida líquida do governo e o PIB constitui indicador internacionalmente reconhecido sobre a posição do endividamento do setor público. O gráfico evidencia que a razão DL/PIB passou de uma taxa de 12,1% em 1995 e alcançou o pico de 38% em 2002. A partir de então, observa-se uma tendência de queda na razão, não acompanhada, contudo, da queda, em valores nominais, da dívida líquida. Conforme demonstrado no Relatório sobre as Contas do Governo referentes a 2010, a manutenção de déficits nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores nominais, a despeito do decréscimo em percentual do PIB.

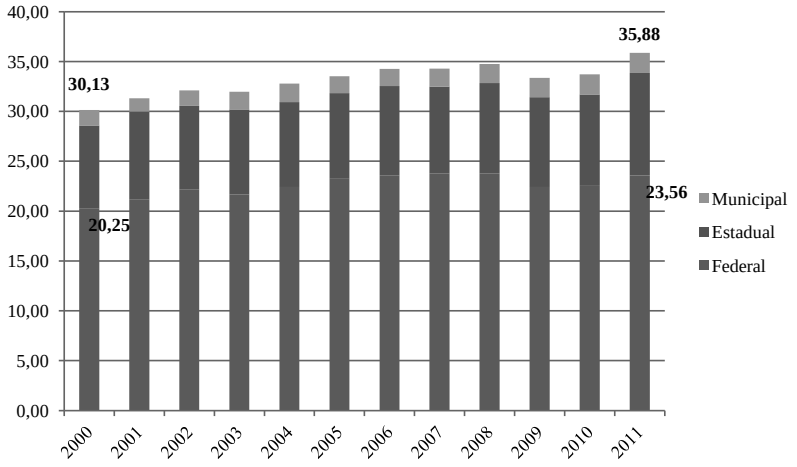
Duas consequências do endividamento merecem atenção dos gestores de política econômica. A primeira refere-se à pressão fiscal gerada pelo pagamento do principal e de seus encargos, o que diminui a oferta de recursos a serem utilizados pelo governo na execução de políticas públicas nas mais variadas áreas, o que afeta negativamente a atividade econômica. A segunda consiste no aumento da taxa básica de juros pela concorrência do seu financiamento junto ao setor privado da economia, que tem efeitos restritivos sobre o crescimento econômico.

Nesse sentido, a sustentabilidade do crescimento econômico requer a sustentabilidade da dívida pública, e, por conseguinte, exige responsabilidade na sua gestão.

Por fim, chama-se atenção para o comportamento de mais um instrumento de política fiscal que afeta o crescimento econômico, qual seja, a geração de receitas de tributos, cujo impacto sobre a renda de indivíduos e empresas é medida por meio da carga tributária.

Em 2000, a carga tributária total (que inclui as esferas federal, estadual e municipal) e a carga tributária federal correspondiam a 30,13% e 20,25% do PIB, respectivamente. Já em 2011, evoluíram para 35,88% e 23,56%, respectivamente.

Carga Tributária Brasileira – 2000 a 2011 (% PIB)



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

Se, por um lado, mantidas as despesas públicas, o incremento da arrecadação ajuda a reduzir o déficit orçamentário, por outro lado, reduz incentivos para o incremento do nível de atividade econômica do país. Além de sobrecarregar o setor produtivo e a sociedade de modo geral com elevados tributos, a complexidade, a diversidade e a numerosidade das regras e exceções que compõem o sistema tributário brasileiro são fatores que oneram ainda mais os contribuintes.

A partir dos elementos analisados, há que se reiterar que uma carga tributária elevada, associada a um sistema tributário complexo e intrincado, gera custos e desincentivos não apenas à atividade produtiva, mas ao consumo, impactando negativamente o crescimento econômico. A essa lição está intrínseco o desafio de se aperfeiçoar o sistema tributário vigente, com vistas a torná-lo mais equânime, proporcional, neutro e, por conseguinte, menos oneroso e prejudicial ao crescimento do país. Não se pode olvidar, ainda, a obrigação que tem o setor público de retornar os valores arrecadados na forma de bens e serviços de qualidade, em benefício de toda a sociedade.

Considerações finais

Em última instância, o objetivo visado pelas diversas políticas econômicas consiste em promover o aumento consistente e permanente de renda disponível aos diversos setores da sociedade, de modo a incrementar o acesso a itens essenciais ao bem-estar da população, e, assim, alavancar o desenvolvimento do país.

Um dos pilares para que esse aumento de renda seja sustentável ao longo do tempo e gere o efeito desejado consiste no ambiente de negócios, que é significativamente impactado pelas decisões de política econômica tomadas pelo governo.

A partir das séries históricas analisadas, algumas lições e desafios foram realçados para que o país se torne mais atrativo aos negócios.

Primeiro, a estabilidade econômica, em especial, a estabilidade dos níveis de preços, é essencial para que o crescimento tenha sustentabilidade ao longo dos anos. Dentro desse contexto, apesar de a política monetária consistir em importante instrumento de controle inflacionário, elevadas taxas básicas de juros tornam mais custosa a tomada de empréstimos e de financiamentos necessários à alavancagem da atividade econômica, oferecendo, consequentemente, menor incentivo à expansão da economia.

Paralelamente, em face de eventual volatilidade excessiva da moeda, mesmo em um regime de câmbio flutuante, faz-se necessário lançar mão de instrumentos de política cambial, com o fim de coordenar os seus efeitos com as demais vertentes da política econômica (fiscal e monetária) e, assim, viabilizar o alcance de objetivos e metas previamente traçadas.

Quanto à política fiscal, a gestão da dívida pública demanda comprometimento com as metas de resultado primário e de resultado nominal, para que se contenha o avanço da dívida pública tanto em relação ao PIB como em valores nominais, aumentando a disponibilidade de recursos para serem aplicados em políticas públicas e auxiliando a queda da taxa básica de juros da economia. Ainda, a manutenção de uma elevada carga tributária e de um sistema tributário complexo e intrincado retira dos contribuintes recursos que poderiam ser aplicados em consumo e atividades produtivas, que favorecem o crescimento econômico.

Verifica-se que a ação do governo nos últimos anos já incorporou muitas dessas lições, com avanços significativos em vários aspectos – queda recente e significativa nas taxas de juros, controle inflacionário, atuação responsável da autoridade monetária, redução da dívida externa, institucionalização das metas fiscais e de seu cumprimento, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros. No entanto, alguns desafios ainda persistem para atenção das autoridades e dos gestores responsáveis pela condução da política econômica, como assegurar o cumprimento das metas de inflação em um contexto de juros reduzidos, ajustar o gasto público para que se diminua a necessidade de seu financiamento com endividamento e para que mais recursos sejam aplicados em benefício da sociedade e enfrentar a reforma tributária.

6.2 Infraestrutura e Sustentabilidade do Crescimento.

6.2.1 Infraestrutura: setores elétrico, de banda larga e de transporte de gás natural.

Há uma clara e direta relação entre investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico de um país. Investimentos nessa área, além de fomentar a atividade em outros setores, contribuem para a sustentabilidade do crescimento, por permitir a oferta de produtos e serviços indutores de desenvolvimento.

Dado o tempo necessário para que obras de infraestrutura entrem em operação, o planejamento de médio e longo prazo é fundamental para orientar as suas ações. Neste tópico, o Tribunal de Contas da União avalia se a atuação governamental tem contribuído para garantir o atendimento da demanda por infraestrutura decorrente do crescimento econômico do país esperado para os próximos anos.

Para isso, verifica-se a forma como está estruturado o planejamento em alguns setores, o grau de execução das ações planejadas e os principais entraves que podem retardar ou impossibilitar a concretização de seus objetivos. Além disso, identificam-se as principais ações governamentais para mitigar esses entraves e os mecanismos de monitoramento e avaliação do planejamento dos setores avaliados.

No setor de energia foram analisados os principais desafios para aumentar a oferta de empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica e da malha dutoviária de gás natural. Segundo dados da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), entre 2011 e 2020 estima-se um aumento de 217.653 GWh da demanda por energia elétrica, o que equivale a, aproximadamente, 49% da demanda de 2011. De acordo com informações daquela empresa, o Brasil necessitará expandir seu parque gerador em 55.671 MW, o que corresponde a 48% da capacidade instalada existente em 2011, e agregar 42.553 km de linhas de transmissão, o equivalente a, aproximadamente, 43% do total instalado em 2011. Para essa expansão, a EPE calculou investimentos da ordem de R$ 190 bilhões em geração e de R$ 46 bilhões em transmissão de energia elétrica.

O desafio do aumento de capacidade nos setores de produção e de exploração de petróleo e gás natural deixou de ser avaliado, tendo em vista que o Brasil dispõe de significativas reservas provenientes do chamado polígono do pré-sal, cujo aproveitamento encontra-se em fase de viabilização. Ademais, caso o país necessite de mais petróleo para alavancar seu crescimento, por se tratar de uma *commodity*, poderá lançar mão do produto importado.

Quanto ao gás natural, espera-se o crescimento de sua produção no país, tendo em vista a exploração das novas reservas de petróleo do pós e do pré-sal. A maior parte do gás natural brasileiro é o chamado gás associado, isto é, aquele que, no reservatório, está dissolvido no óleo ou sob a forma de capa de gás. Nesse caso, a produção de gás é determinada, basicamente, pela produção de óleo. Em 2011 a produção nacional de gás natural atingiu a média de 65,93 milhões de m^3/dia, segundo informações do Ministério de Minas e Energia (MME). Para 2020, o Plano Nacional de Energia (PNE 2030) aponta para uma estimativa de produção doméstica de gás natural da ordem de 206 milhões m^3/dia.

Por essas razões, dá-se enfoque ao setor de transporte dutoviário de gás natural, dada a importância do planejamento dessa infraestrutura para o desenvolvimento do setor com o escoamento da oferta até os mercados consumidores.

Em relação ao setor de telecomunicações, analisa-se o segmento de oferta de internet em banda larga. Pesquisa do Banco Mundial revelou que, em países de renda baixa e média, 10% de crescimento na penetração de banda larga reverte-se em 1,38% de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. A falta de infraestrutura de banda larga em um país é motivo inibidor de investimentos e dificulta ou diminui a produtividade das ações existentes.

Segundo dados do Documento Base do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), em junho de 2010 os acessos à internet eram de 12 milhões de banda larga fixa e 14 milhões de banda larga móvel (3G). De acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 2022 espera-se atingir 91,3 milhões de acessos móveis de banda larga e 39,3 milhões de acessos de serviço de comunicação multimídia (banda larga fixa).

O Ministério das Comunicações estima que, até 2014, serão realizados investimentos da ordem de R$ 9,38 bilhões, executados por meio do orçamento público, e mais R$ 9 bilhões provenientes de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em relação à estimativa de investimentos privados, o Plano Geral de Regulamentação (PGR) da Anatel faz uma projeção da ordem de R$ 108 bilhões para o Serviço Móvel Pessoal, responsável pelos acessos móveis de banda larga, e de R$ 84 bilhões para o Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) – banda larga fixa para um período de dez anos (2008 a 2018).

No setor de telecomunicações, não é examinado o segmento de telefonia fixa, devido à sua expansão já estar regulada nos contratos de concessões em vigor. Tampouco se avistam entraves para a

expansão da telefonia móvel, uma vez que a consolidação de um ambiente de competição nesse segmento tem propiciado aumento significativo da oferta dos serviços.

Os resultados das análises realizadas em cada setor são apresentadas a seguir.

6.2.1.1 Setor Elétrico

Planejamento e monitoramento setorial

De acordo com o atual modelo de expansão e de comercialização do setor elétrico brasileiro, estabelecido pela Lei 10.848/2004, cabe aos agentes econômicos, a partir de outorgas do poder público e de contratos de comercialização, investir em usinas de geração de energia elétrica e em linhas de transmissão dessa energia até os centros de consumo. Ao poder público compete formatar os leilões de outorga de concessões e de comercialização, de modo a atrair esses investimentos, com o objetivo de garantir o atendimento integral da expansão da demanda por energia elétrica. A construção dos empreendimentos de geração e transmissão requer prazos e volume de investimentos elevados, vindo daí a importância do planejamento de médio e longo prazo, a cargo do poder concedente, para, a partir da estimativa da demanda, orientar a forma de atendê-la.

O planejamento da expansão é norteado por diretrizes setoriais, que buscam equacionar aspectos econômicos, como a garantia de suprimento da demanda ao menor custo, e aspectos socioambientais, como o fomento às fontes renováveis de energia elétrica e a universalização do serviço.

O TCU, em 2010, realizou auditoria operacional afeta às Políticas de Segurança Energética (Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário). Nesse trabalho, verificou-se que o planejamento do setor elétrico, que considera um horizonte de médio e longo prazo, engloba as perspectivas de expansão da oferta em frente do esperado crescimento da demanda, em consonância com os critérios de segurança definidos pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). A fiscalização concluiu que as melhorias nesse planejamento, a realização tempestiva de leilões de energia nova, o melhor acompanhamento e gerenciamento do sistema elétrico nacional pelos vários órgãos e agentes e a integração dos diversos subsistemas de geração, por meio da expansão das linhas de transmissão têm contribuído para a redução do risco de déficit de energia elétrica.

Os principais documentos que incorporam o planejamento de médio e longo prazo para esse setor são o Plano Nacional de Energia (PNE) e o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE). O PNE, planejamento com horizonte de trinta anos, fornece subsídios para que a estratégia de expansão da oferta de energia seja econômica e sustentável, com vistas ao atendimento da evolução da demanda. O PDE, planejamento com horizonte de dez anos e anualmente revisado, possui cunho programático e visa assegurar a expansão equilibrada da oferta energética, com sustentabilidade técnica, econômica e socioambiental.

Destaca-se a evolução na avaliação da variável socioambiental nos projetos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia. A partir do PDE 2019, elaborado em 2010, foram desenvolvidos o Índice de Sustentabilidade de Usinas Hidrelétricas (ISUH) e o Índice de Sustentabilidade de Linhas de Transmissão (ISUT), com o objetivo de avaliar e medir o desempenho e a contribuição daqueles projetos para o desenvolvimento sustentável. Com base nesses índices, os projetos são classificados em uma escala de sustentabilidade: muito alta, alta, média, baixa e muito baixa. Essa classificação permite que, quando da avaliação de cada empreendimento, sejam promovidas ações que potencializem os benefícios observados e/ou minimizem os correspondentes impactos.

Além disso, verifica-se que, por ocasião dos estudos associados ao planejamento setorial, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), instituição responsável pela elaboração dos PDE, leva em consideração as conclusões advindas das Avaliações Ambientais Integradas (AAI) que realiza. O objetivo da AAI é avaliar a situação ambiental da bacia hidrográfica com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, considerando seus efeitos cumulativos e sinérgicos sobre os recursos naturais e as populações humanas, e avaliar os usos atuais e potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento. É efetuado também um amplo levantamento de planos, programas e projetos de outros setores e entidades que estejam na área de estudo, entre esses, os Zoneamentos Econômicos Ecológicos (ZEE).

Constata-se, ainda, que os principais planos que apresentam diretrizes e prioridades para a atuação governamental, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), estão alinhados com o planejamento do setor elétrico. No tocante à geração de energia elétrica, está mencionada no PAC 2 e no PPA a quase totalidade dos maiores empreendimentos de geração hídrica contemplados no PDE 2020. Quanto à transmissão, os projetos para interligar os sistemas isolados do Norte do país e a energia dos novos empreendimentos de geração hídrica da região amazônica ao Sistema Interligado Nacional (SIN) são objetivos em comum entre o PPA, o PAC 2 e o planejamento setorial de médio prazo.

Em relação ao monitoramento e à avaliação desse planejamento, verifica-se a existência de estrutura normativa e orgânica consolidada. Destaca-se a criação do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, composto por representantes do Ministério de Minas e Energia (MME), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), da EPE e do Operador Nacional do Sistema (ONS). Esse comitê tem a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento de eletroenergético. Além dele, compete ao Departamento de Monitoramento do Setor Elétrico, órgão do MME, monitorar a expansão do sistema elétrico brasileiro, envolvendo os segmentos de geração, transmissão e distribuição.

À Aneel compete acompanhar a evolução das usinas que compõem a expectativa de expansão da oferta de energia elétrica, por meio de ações de fiscalização que se destinam a averiguar o cumprimento dos prazos estabelecidos, a conformidade com os projetos aprovados e o atendimento de demais obrigações contratuais e setoriais pelos agentes outorgados.

Importante aspecto afeto à garantia do atendimento da demanda e à modicidade tarifária diz respeito ao grande número de concessões do setor elétrico cujos contratos vencerão a partir de 2015. Conforme tratado no Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário, os contratos vincendos representam 18% de toda a geração de energia elétrica do país, 84% da rede básica de transmissão e 37 distribuidoras de energia elétrica das 64 existentes.

A forma como serão tratadas essas concessões exige estudos e decisões tempestivas por parte do governo federal. No entanto, verificou-se, à época do acórdão supracitado (16/11/2011), que as instâncias decisórias dispunham de pouca informação a esse respeito, dada a falta de estudos com detalhamento e abrangência suficientes para avaliar, de forma segura e consistente, possíveis soluções no que se refere ao atendimento do interesse público e ao aumento da satisfação da população usuária. Em especial, vislumbrou-se a carência de planos de ação relativos a questões consideradas estratégicas para a tomada de decisão.

Foi enfatizado pelo TCU que a ausência dessa análise potencializa o risco de que a decisão acerca das concessões vincendas ocorra sem fundamento em critérios técnicos, econômicos e jurídicos claros e adequados. Esses critérios devem constituir parâmetro de decisão não somente para o poder

concedente, mas até mesmo para os atuais concessionários avaliarem se há interesse em se manter ou não no negócio ou para outros interessados avaliarem a oportunidade da entrada no mercado

Repisa-se que a falta de definição de diretrizes gerais por parte do poder concedente, bem como eventual intempestividade da tomada de decisão podem: afastar investimentos no período pré e/ou pós-vencimento, com a consequente queda na qualidade do serviço; reduzir a competição no setor e o interesse de potenciais investidores; resultar em concessões pouco sustentáveis; gerar impacto fiscal decorrente de insuficiência de recursos públicos para reversão de ativos; emitir sinal de preço de energia equivocado; fazer a tarifa ter mais ou menos modicidade; gerar insegurança jurídica; e criar um paradigma indesejável para outros setores.

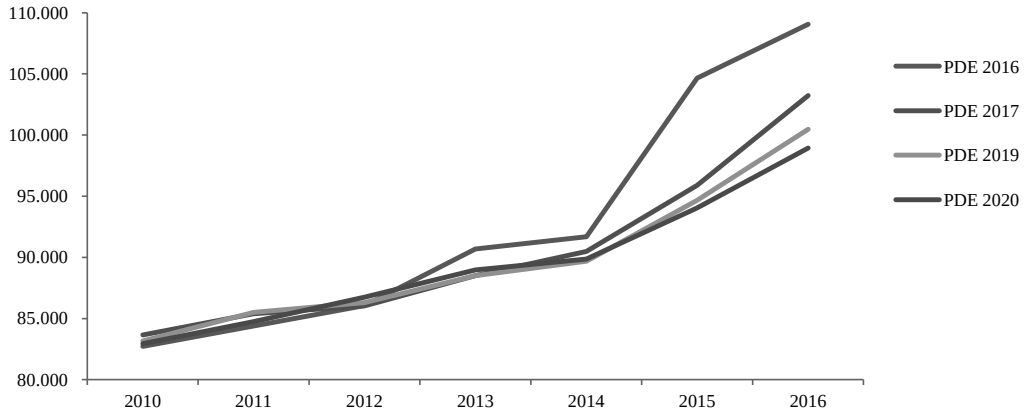
Nesse cenário, revela-se imprescindível a rápida conclusão dos estudos necessários para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, devido ao impacto que a demora ou inadequação da ação governamental pode causar sobre o desenvolvimento nacional.

Principais entraves para a execução dos projetos indicados no planejamento setorial

As diretrizes que norteiam a expansão do setor elétrico nacional evidenciam a importância da fonte hidráulica, principalmente por essa fonte contribuir significativamente para a segurança da oferta. Ademais, apresenta, na boa parte dos empreendimentos, custos inferiores aos das outras fontes, além de ser renovável, o que agrega sustentabilidade ao atendimento da demanda crescente por energia elétrica.

No entanto, observa-se que, a cada edição anual do PDE, ocorre, de modo geral, uma redução na projeção da capacidade instalada associada às Usinas Hidrelétricas (UHE). Isto é, a cada ano que se atualiza o planejamento setorial, a expectativa de utilização do potencial hídrico por meio de UHE tem sido mais conservadora, conforme ilustrado no gráfico seguinte:

Indicação da Capacidade Instalada associada a Usinas Hidrelétricas – 2010 a 2016 (MW)



Fonte: PDEs 2016, 2017, 2019 e 2020.

O que pode justificar essa mudança de cenário indicado no planejamento setorial são as dificuldades na implementação de projetos hidrelétricos no país. Segundo Maurício Tolmasquim, Presidente da EPE, nos estudos relativos ao PNE 2030:

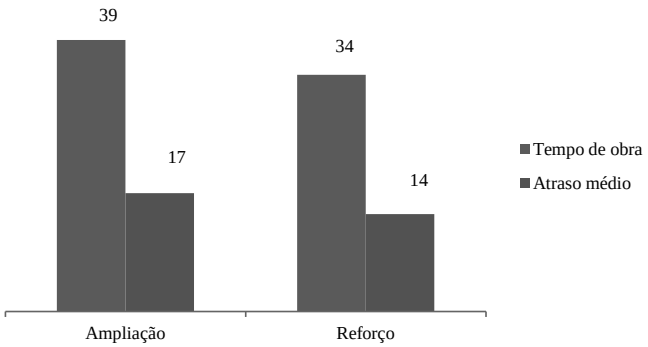
> a geração hidrelétrica de grande porte mereceu um tratamento específico, pelo fato de cerca de 60% do potencial a aproveitar se situar na Amazônia, em grande parte ocupada por reservas florestais, parques nacionais e terras indígenas. Assim, independentemente da economicidade que possa apresentar o aproveitamento desse potencial, considerou-se, *ad hoc*, restrições objetivas ao seu desenvolvimento, como forma de internalizar a questão ambiental. (Brasil. TCU. A nova matriz energética brasileira, p. 61-62)

Um exemplo dessas restrições objetivas consiste nas dificuldades no acesso de técnicos a regiões de bacias hidrográficas localizadas próximas a terras indígenas para realização de estudos de inventários hidrelétricos, que dão início à identificação e à caracterização das centrais hidrelétricas. Incursões nessas áreas são necessárias para se avaliar por completo o potencial hidrelétrico do rio principal e de todos os seus tributários e, assim, calcular o potencial energético das bacias.

Além disso, segundo dados da Aneel, 22 das 27 UHE em implementação, assim consideradas as já outorgadas, mas ainda sem operação, estão atrasadas. De acordo com a agência, treze UHE já outorgadas ainda não tiveram as obras iniciadas, sendo que doze delas foram concedidas antes de 2004, quando não era exigida licença ambiental prévia à outorga.

Atrasos em projetos do setor também são constatados nas obras de transmissão de energia elétrica. Pelos dados da Aneel, 60% dos empreendimentos de transmissão que foram leiloados nos últimos cinco anos e que já deveriam estar em operação sofreram atrasos. Em relação às obras atrasadas que estão em andamento, o atraso médio verificado foi de dezessete meses no caso de ampliações e de quatorze meses no caso de reforços, conforme apresentado no gráfico seguinte.

Tempo médio de obra e de atraso nas obras de ampliação e de reforços de linhas de transmissão em andamento (meses)



Fonte: Aneel.

Ressalta-se que, como já mencionado, no PPA, no PAC 2 e no PDE são consideradas estratégicas as ações para integrar ao SIN os sistemas isolados do Norte do país e a energia dos novos empreendimentos de geração hídrica da região amazônica. Entre essas obras citam-se a de interligação Tucuruí-Macapá-Manaus e das usinas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau). No entanto, segundo dados da Aneel, essas interligações estão atrasadas em relação ao prazo de entrada em operação fixado no contrato.

Dos principais entraves que dificultam a execução dos projetos afetos à expansão do setor, os relacionados às questões socioambientais foram apontados pela quase unanimidade dos entrevistados neste trabalho. Os maiores problemas para a não emissão de licenças ambientais dos empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica nos prazos previstos ocorrem com maior frequência na

fase de licenciamento prévio, não obstante as dificuldades encontradas nas demais fases de licenciamento: de instalação e de operação.

Dados da Aneel apontam que, dos empreendimentos de linhas de transmissão leiloados nos últimos cinco anos e que, de acordo com a previsão dos empreendedores, já deveriam ter a licença ambiental prévia (LP) emitida, cerca de 76% tiveram atrasos na obtenção desse documento.

Ressalta-se, ainda, o caso do leilão de energia nova, realizado em dezembro de 2011 (Leilão 7/2011 Aneel), que tinha o objetivo de suprir a demanda projetada de energia elétrica para 2016. Conforme ilustrado na tabela seguinte, no referido leilão, quatro dos oito empreendimentos de UHE previstos para serem leiloados não foram contemplados no edital, por não terem obtido a LP a tempo, sendo que dois deles já haviam sido retirados anteriormente de outro leilão (Leilão 4/2010 Aneel).

Leilão de energia nova 7/2011 Aneel

Usina Hidrelétrica/ Capacidade instalada	Rio/UF	Situação licença prévia (LP)	Órgão licenciador	Resultado	Ofertada no Leilão 4/2010 Aneel?
Ribeiro Gonçalves/113 MW	Parnaíba/PI	sem LP	Ibama*	retirada do Leilão	sim
São Manoel/700 MW	Teles Pires/MT	sem LP	Ibama	retirada do Leilão	não
Sinop/400 MW	Teles Pires/MT	sem LP	Sema/MT**	retirada do Leilão	sim
Cachoeira Caldeirão/219 MW	Araguari/AP	sem LP	Sema/AP***	retirada do Leilão	não
Estreito/56 MW	Parnaíba/PI	com LP	Ibama	sem interessados	sim
Cachoeira/63 MW	Parnaíba/PI	com LP	Ibama	sem interessados	sim
Castelhanos/64 MW	Parnaíba/PI	com LP	Ibama	sem interessados	não
São Roque/145 MW	Canoas/RS	com LP	Ibama	energia vendida	não

Fonte: TCU.

* Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

** Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso.

*** Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Amapá.

As principais causas identificadas para que as licenças não sejam emitidas em tempo hábil são: insuficiência ou deficiência nos estudos ambientais; excesso de discricionariedade nas análises dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e dos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) por parte dos órgãos ambientais; dificuldades inerentes aos procedimentos de previsão de impactos; e judicialização do processo decisório.

A insuficiência ou deficiência nos estudos ambientais decorre do não atendimento, pelos empreendedores, ao exigido no Termo de Referência (TR) aprovado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou pelos órgãos licenciadores estaduais e, em alguns casos, pela má qualidade técnica desses estudos. O TR tem como objetivo determinar a abrangência, os procedimentos e os critérios gerais para a elaboração do EIA/RIMA, além de fornecer subsídios para o desenvolvimento de estudos que diagnostiquem a qualidade ambiental atual da área de implantação de empreendimentos.

São relatados problemas ainda na fase de elaboração do TR, como o de ordem metodológica e o de não haver espaço definido para diálogo junto ao órgão licenciador, o que pode resultar em dificuldades na compreensão do documento. Mencionou-se o longo tempo para essa elaboração, o que eleva o prazo total para obtenção da LP.

No que diz respeito à má qualidade dos EIA/RIMA apresentados pelos empreendedores, verifica-se, por um lado, que deficiências nos TR contribuem para estudos incompletos. Por outro lado, ainda que os termos de referência tenham sido cuidadosamente preparados e discutidos, alguns estudos

ambientais *de per si* apresentam imperfeições e falhas que vão desde fundamentações legais indevidas ou desatualizadas à incompletude de tópicos essenciais e necessários à análise.

Auditoria realizada pelo TCU em 2009 (Acórdão 2.212/2009-TCU-Plenário) identificou carência de padronização do processo de licenciamento ambiental federal, o que contribui significativamente para a geração de EIA ruins. A ausência de manuais técnicos, metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação desses estudos para cada tipologia de obra também pode contribuir para que os empreendedores apresentem estudos ambientais incompletos e deficientes.

Quanto ao excesso de discricionariedade nas análises dos EIA por parte do Ibama, na mesma auditoria foi observado que a carência de padronização do processo de licenciamento ambiental federal resulta em um "excesso de discricionariedade no processo de licenciamento ambiental, sendo que um analista pode proferir um juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade da liberação, ou não, da licença, enquanto outro pode chegar a uma conclusão diversa e, até, oposta" (excerto do Voto do Ministro-Relator Aroldo Cedraz).

Outro entrave afeto ao atraso na emissão de licenças está relacionado às condicionantes socioambientais definidas a partir de previsões dos impactos gerados pelos empreendimentos. Essas condicionantes; como construção de escolas, postos de saúde, meios de transporte, distribuição de energia elétrica, saneamento básico, segurança pública, asfaltamento de estradas, entre outras; se traduzem na adoção de programas destinados a mitigação, compensação ou monitoramentos daqueles impactos.

Alguns entrevistados neste trabalho relataram que, em muitas situações, o empreendedor é demandado a assumir responsabilidades cuja necessidade não é adequadamente mensurada em função dos impactos. Como exemplo, mencionam-se as demandas feitas por setores organizados da sociedade civil na fase de licenciamento prévio, que expõem ao poder público local várias carências da região, enxergando o empreendedor como responsável por atendê-las.

Segundo relatos obtidos neste trabalho, essas exigências não se restringem à fase de licenciamento prévio, se estendendo às fases de licenciamento de instalação e de operação, o que gera incerteza quanto ao custo e ao prazo de execução dos empreendimentos por parte dos investidores. A UHE Sinop, por exemplo, está no centro da maior região produtora de soja do país, de modo que os produtores de soja pretendiam que, junto ao projeto da UHE, fosse licenciada a construção de uma hidrovia para escoamento da produção. há uma grande resistência à implantação dessa usina sem que essa demanda seja atendida.

A judicialização do processo, em grande parte movida pela atuação do Ministério Público (MP), tem ocorrido com grande frequência em todas as suas fases: no acesso de equipes às áreas; na realização dos estudos ambientais; nas audiências públicas; na emissão da licença (competência federal ou estadual); e no cumprimento de condicionantes determinadas na LP.

No caso da UHE de São Manoel, por exemplo, o MP ingressou com ação judicial para suspender a audiência pública que precede a emissão da LP, requerendo que os relatórios de impacto ambiental fossem traduzidos para a língua das etnias indígenas afetadas e para garantir a presença de um tradutor nos eventos. Em Sinop, uma ação civil pública, posteriormente negada, solicitou a transferência da análise do licenciamento da UHE Sinop do órgão ambiental estadual para o Ibama. Essas ações decorrem, em parte, da falta de clareza na legislação que dispõe sobre a competência para a emissão de licenças, em face do tipo de impacto causado pelo empreendimento.

Em relação às audiências públicas para licenciamento ambiental federal, o TCU recomendou (Acórdão 1639/2008-TCU-Plenário) o aprimoramento dos procedimentos de divulgação dessas audiências, por meio do esclarecimento à população-alvo quanto a suas finalidades e dinâmica, bem como da disponibilização das informações que lhes são essenciais de forma clara e com maior antecedência.

Ações governamentais para mitigação dos entraves

Em face dos entraves apontados, várias são as ações governamentais promovidas para mitigá-los. Verifica-se, como já mencionado, aperfeiçoamento nas análises da variável socioambiental ao longo dos PDE, com o desenvolvimento de índices de sustentabilidade, que incluem a dimensão ambiental e socioeconômica, a partir do PDE 2019, elaborado em 2010.

Ressalta-se também a importância do trabalho de articulação realizado no âmbito da Secretaria do PAC 2, ligada à estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no monitoramento e no acompanhamento dos empreendimentos de geração e de transmissão, no intuito de que sejam viabilizados desde antes da entrada em leilões, no caso de geração, e após os certames, no caso de transmissão. Essa articulação permite que questões socioambientais, entre outras, que porventura dificultem o andamento normal do processo, sejam discutidas, encaminhadas e solucionadas.

Com o objetivo de aproximar os setores de energia e de meio ambiente já na fase de planejamento, ações conjuntas têm sido desenvolvidas. Alguns grupos de trabalho interministeriais foram criados para realizar estudos com vistas a prever conflitos e antecipar soluções que compatibilizem as metas dos dois setores. Como exemplo, cita-se o Grupo Estratégico de Acompanhamento de Empreendimentos Estruturantes, que tem a finalidade de propor estratégias e ações para implementação dos empreendimentos de geração de energia elétrica e de seus sistemas de transmissão associados, assim como promover a articulação entre órgãos e entidades governamentais envolvidos na viabilização dos projetos.

Em dezembro de 2011, foi editada a Lei Complementar 140, que regulamentou o art. 23 da Constituição Federal de 1988 e fixou normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício das competências comuns relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora e as demais funções dos órgãos ambientais nas três esferas de governo. Essa medida deverá contribuir para reduzir a insegurança jurídica e a necessidade de atuação do Poder Judiciário.

Ainda em 2011, foram editados marcos regulatórios para aperfeiçoar o licenciamento ambiental e dar segurança jurídica a esse processo. Emitiram-se portarias pelo Ibama e portarias interministeriais que definiram, entre outras questões, prazos e responsabilidades de atores envolvidos no licenciamento. Espera-se, com isso, reduzir a subjetividade na elaboração e análise de estudos e relatórios ambientais, bem como padronizar procedimentos e reduzir prazos, diminuindo, por conseguinte, conflitos e atrasos.

O Ibama assinalou o fortalecimento de sua equipe técnica envolvida com o licenciamento ambiental federal e ganhos na sua infraestrutura. Destaca-se o aperfeiçoamento no processo de decisão colegiada sobre a concessão ou indeferimento de licenças emblemáticas, a cargo da Comissão de Avaliação e Aprovação de Licenças Ambientais do Ibama, com publicação no Diário Oficial da União (DOU). Essa decisão é subsidiada por parecer técnico e relatório do processo de licenciamento, conforme previsto na Instrução Normativa Ibama 11/2010. Em 2011, essa instituição passou a devolver

aos empreendedores os EIA/RIMA inadequados, publicando-se a decisão no DOU, como forma de agilizar a análise de processos e dar a devida publicidade.

Em fiscalização realizada pelo TCU em 2011 (Acórdão 2828/2011-TCU-Plenário), verificou-se que o Ibama, por meio da instituição de comitê permanente de analistas ambientais, tem buscado padronizar e normatizar os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, por tipologia de obra.

Importante ressaltar que as ações mencionadas, principalmente as atinentes às normatizações, demandam mudança de cultura nas instituições e nos agentes econômicos afetados. Ademais, por serem recentes, seus impactos só poderão ser mensurados em médio prazo.

Não obstante as ações empreendidas pelo governo para mitigar os principais entraves destacados, observa-se oportunidade de aperfeiçoamento na explicitação dos custos econômicos e socioambientais decorrentes da não implementação dos projetos indicados no planejamento setorial. Essa ação pode subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear.

Os custos e benefícios da construção de uma UHE, incluídos os socioambientais, são atualmente conhecidos e calculados. Esse tipo de empreendimento causa, efetivamente, impactos diversos decorrentes de sua construção, seguidos daqueles originados com a sua entrada em operação, pela formação de reservatórios. Por essa razão, apesar de ser considerada a forma de energia mais barata, em termos econômicos, os impactos ambientais causados são questionados por vários setores da sociedade e tidos como extremamente prejudiciais e danosos ao meio ambiente, ainda que sejam desenvolvidos programas socioambientais para mitigá-los.

No entanto, sabe-se que a geração de energia elétrica, independentemente do tipo de fonte, inclusive as consideradas menos poluentes, como a biomassa, eólica e fotovoltaica, produzem impactos ambientais, em maior ou menor escala. O equilíbrio, então, se dá pela seleção da alternativa de menor custo econômico e de menor impacto, ponderando-se, ainda, a segurança no abastecimento.

Para que todas essas questões restem bem esclarecidas e compreendidas pela sociedade, é necessário que sejam calculados os custos econômicos e socioambientais não só da construção de hidrelétricas e nucleares, mas também aqueles decorrentes das alternativas para essas fontes, o que, conforme mencionado, poderá incorporar aos debates elementos técnicos em torno da alternativa selecionada.

6.2.1.2 Banda Larga

Planejamento e monitoramento setorial

No Brasil, a oferta de acesso à internet banda larga é um serviço de telecomunicações prestado em regime privado, em que não se permite imputar obrigações de continuidade e de universalização às empresas detentoras de concessão, o que, ao contrário, caracteriza os serviços prestados em regime público, como o de telefonia fixa. No entanto, o Estado pode, no regime privado, ampliar a competição desse serviço em áreas já atendidas e estimular sua disponibilização em áreas ainda não atendidas, por intermédio de medidas regulatórias ou de políticas públicas. Com essas medidas, busca-se o preço justo, garante-se a qualidade satisfatória aos usuários e possibilita-se a inclusão social.

Nesse contexto, diversos países têm elaborado políticas públicas de estímulo ao investimento, ampliação do acesso e disponibilização da banda larga a toda a população. A criação dessas políticas é

fenômeno recente em países como os Estados Unidos, a Argentina e o Reino Unido. As estratégias nacionais, no entanto, variam muito entre os países. Alguns planos de banda larga, como o do Japão, o da Coreia do Sul e o da União Europeia, são mais abrangentes. Todos, no entanto, demonstram o esforço do papel regulatório dos governos na consolidação de planos estratégicos que buscam definir metas, responsabilidades e ações voltadas para ampliar a oferta de acesso à internet de alta velocidade.

No Brasil, um dos primeiros passos para estabelecer um plano de banda larga foi a criação, por meio do Decreto 6.498/2009, do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), com a finalidade de acompanhar e monitorar o Programa de Inclusão Digital, criado em 2005. Ainda em 2009, o Ministério das Comunicações publicou proposta para um plano nacional de banda larga, em que trouxe sugestões de metas e diretrizes para o setor.

Posteriormente foi instituído, por meio do Decreto 7.175/2010, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). Esse decreto agregou novas atribuições ao CGPID, estabeleceu competências para a Telebrás relacionadas à banda larga e orientou a atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) na regulação de serviços de telecomunicações e de infraestrutura de rede de suporte de conexão à internet banda larga. Entre as novas atribuições do CGPID, constavam a definição de ações, metas e prioridades para o PNBL, seu acompanhamento e avaliação e a publicação de relatório anual dos resultados do programa.

Em novembro de 2010, foi publicado, pelo CGPID, o Documento Base Brasil Conectado: Programa Nacional de Banda Larga. Esse documento detalhou várias ações do PNBL, a serem executadas até 2014, abrangendo desde a inclusão social até o aumento da infraestrutura e massificação em locais já atendidos. Apesar disso, a análise restringiu-se a infraestrutura de redes, dado que o objetivo foi avaliar o planejamento de infraestrutura para suportar o crescimento sustentável do país.

O PNBL tem como foco a disponibilidade de infraestrutura e o desenho de uma política produtiva e tecnológica compatível com a oferta de banda larga. Ele é estruturado em três pilares: redução de preço, aumento de cobertura e de velocidade. São contempladas, nesse programa, ações a respeito de conteúdos, aplicações e serviços, entre eles: propostas para governo eletrônico, educação, saúde, segurança pública, comércio e serviços, informação e entretenimento.

No PNBL, são delineados quatro grupos de ação: i) ações regulatórias para incentivo da competição e normas de infraestrutura para induzir a expansão de redes de telecomunicações; ii) incentivos fiscais e financeiros à prestação do serviço de acesso em banda larga, com o objetivo de colaborar para o barateamento do custo à população; iii) política produtiva e tecnológica capaz de atender adequadamente à demanda gerada pelo programa; e iv) rede de telecomunicações nacional, com foco de atuação no atacado, neutra e disponível para qualquer prestadora de serviço de acesso em banda larga.

A partir da análise do PNBL, verifica-se que, a despeito de ser considerado pelo Ministério das Comunicações como o principal documento de planejamento das ações para banda larga, estabelece poucas metas físicas e não apresenta cronograma de implementação e descrição dos responsáveis para cada uma de suas ações. Além disso, não há documento que avalie e atualize as ações do PNBL, embora o Decreto 7.175/2010 preveja expressamente a divulgação de relatório anual das ações, metas e resultados.

Em que pesem o dinamismo tecnológico do setor e a incerteza sobre as demandas e tecnologias futuras, é forçoso reconhecer que seria possível estabelecer um plano com horizonte maior do que os quatro anos (2010-2014) previstos no PNBL, a exemplo do plano de banda larga americano, publicado

em 2010, com horizonte até 2020. Ademais, dada a inexistência de atualizações periódicas, o planejamento de longo prazo fica ainda mais prejudicado.

A desatualização do PNBL caracteriza-se também pela não inclusão das novas iniciativas previstas no Plano Plurianual (PPA), como a interligação de redes por cabos submarinos e o lançamento de satélite geoestacionário brasileiro.

Quanto ao monitoramento (acompanhamento e avaliação) das ações do PNBL, verifica-se que é realizado de maneira difusa pelos órgãos ou entidades envolvidos em cada ação. Previsto inicialmente para ocorrer no âmbito do CGPID, a atribuição de monitorar foi deslocada para o Ministério das Comunicações pelo Decreto 7.462/2011, segundo informações desse órgão. No entanto, não foi observado – nas ações de acompanhamento efetuadas por esse Ministério – o detalhamento necessário para identificar, de forma consolidada, o andamento das ações do programa nos prazos e metas previamente definidos, os responsáveis pela efetiva implementação dessas ações, as dificuldades porventura encontradas na sua implementação e as ações propostas para superá-las. Constata-se, ainda, que, embora previsto no decreto de criação do PNBL, não há divulgação de relatório anual de ações, metas e resultados alcançados no âmbito do programa.

Destaca-se, outrossim, a inoperância do CGPID enquanto fórum competente para discutir os assuntos multidisciplinares do programa e coordenar as atividades necessárias para a implementação de ações que envolvam diversos órgãos governamentais.

Quanto à integração dos planos governamentais aos planos setoriais, verifica-se que algumas ações do PPA não constam do PNBL. Exemplos de objetivos e iniciativas do PPA afetos direta e indiretamente à banda larga são a expansão de infraestrutura de rede pela Telebrás e a implantação de Cidades Digitais. Notou-se, ainda, que as ações de telecomunicações, incluindo as de banda larga, não constam no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

Principais entraves para a execução das ações do setor

Nos setores de infraestrutura, a falta de planejamento de médio e longo prazo pode ser um grande entrave para a sustentabilidade do crescimento nacional. A edição do PNBL representa um passo importante para o planejamento da banda larga no Brasil. No entanto, para ser considerado efetivamente um planejamento setorial de médio e longo prazo, faltam definições importantes, como metas mais detalhadas, indicadores, fixação de prazos e responsáveis por cada uma das ações, e horizonte temporal maior de planejamento e atualização periódica.

Outros entraves que podem atrasar ou inviabilizar o alcance das metas e dos objetivos traçados no Programa Nacional de Banda Larga e no PPA foram relatados pelas instituições e especialistas entrevistados.

Um desses entraves está relacionado à dificuldade na implantação da infraestrutura necessária (cabeamento e torres) para construção de redes de telecomunicações, incluindo as de banda larga. Essa dificuldade decorre de legislação, exigências e taxas municipais, que alongam os prazos de instalação, elevam os custos ou mesmo inviabilizam a disponibilização de novas redes de banda larga.

São destacadas também dificuldades de negociação para compartilhamento de infraestrutura (postes, dutos, torres e fibras ópticas) entre prestadoras de serviços de telecomunicações e concessionárias de outros serviços públicos. O elevado valor cobrado pelo direito de passagem ao longo de rodovias ou pelo uso dos postes de distribuição de energia elétrica pode comprometer investimentos, em especial os realizados por pequenos empresários, que levariam a banda larga a

locais não atendidos ou aumentariam a competição nas áreas já atendidas. Nesse sentido, resta patente a necessidade de maior integração entre os setores governamentais das áreas de infraestrutura (energia, transporte, telecomunicações, entre outras) para possibilitar a redução de tais custos.

Outro entrave apontado reside na dificuldade de compartilhamento de redes entre as próprias prestadoras de serviços de telecomunicações e a disponibilização do acesso à infraestrutura de rede instalada para outras prestadoras, conforme preconizados na Lei Geral de Telecomunicações.

Ademais, a redução do orçamento inicialmente previsto para a Telebrás impediu a contratação de equipamentos e serviços necessários ao alcance dos objetivos estabelecidos no PNBL, para atendimento de novos municípios.

Além desses entraves, destaca-se que as exigências cobradas dos pequenos provedores são as mesmas dos grandes prestadores de serviço. Isso pode atrapalhar ou até mesmo inviabilizar a implantação de redes pelos prestadores de menor porte, importantes no atendimento do acesso à internet banda larga em pequenas cidades ou em nichos específicos de mercado.

Esses entraves tornam-se ainda mais críticos em face do volume de investimentos para implantação de redes necessárias ao alcance das metas do PNBL. Exemplos de ações para implantação de redes são o aumento do número de torres para atendimento aos requisitos da rede móvel de quarta geração (4G) e o lançamento de fibras ópticas para aumento da capacidade das redes existentes e para novas redes, como as de TV por assinatura.

Ações governamentais para mitigação dos entraves

Foram identificadas algumas ações governamentais promovidas para resolver os entraves apontados.

Encontra-se em fase de elaboração, pelo Ministério das Comunicações, minuta do decreto de compartilhamento de infraestrutura, que tornará obrigatória a inclusão de infraestrutura de telecomunicações nas construções de grandes obras, como rodovias e linhas de transmissão de energia elétrica. Isso possibilitará o aumento da disponibilidade para compartilhamento de rede a um menor custo.

Também está em discussão a elaboração de projeto de lei federal sobre a instalação de infraestrutura de telecomunicações, visando minimizar impactos no custo e no tempo de implantação das redes de banda larga. Destaca-se também a realização, pela Anatel, da consulta pública do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), que traz, entre outros aspectos, dispositivos para regular o compartilhamento de redes entre as prestadoras.

O estágio ainda inicial dessas ações não permite que já se observem resultados concretos de superação dos entraves identificados. Persistem alguns pontos que devem ser considerados pelos órgãos responsáveis pelo planejamento e regulação do setor:

- Necessidade de operacionalização da instância de coordenação multisetorial estabelecida no Decreto 7.175/2010, o CGPID, para que seja realizado acompanhamento das ações que envolvam vários órgãos ou esferas de governo. A coordenação entre os setores pode minimizar o impacto dos entraves relatados neste trabalho;
- Possibilidade de que o monitoramento das ações do PNBL seja feito no âmbito do PAC 2. A estrutura do programa pode propiciar maior grau de sucesso nos projetos a serem executados

e seus mecanismos de controle e acompanhamento de projetos, como a sala de situação, permitem resolução de conflitos;

- Necessidade de atualiazação do PNBL, com avaliação, monitoramento de ações e readequação de metas. A atualização do programa deve abranger uma visão de médio e de longo prazo para o setor de banda larga. Deve, ainda, ser divulgado relatório anual de acompanhamento de ações, metas e resultados do PNBL, em cumprimento do art. 3º, inciso V, do Decreto 7.175/ 2010;

6.2.1.3 Transporte de Gás Natural

Planejamento do setor de gás natural

A cadeia produtiva do gás natural (GN) é composta por várias etapas, que vão desde a descoberta da jazida até a entrega do produto ao consumidor final. Essa cadeia compõe-se das atividades de exploração, extração, importação, transferência, processamento, transporte, comercialização e distribuição.

A regulação da indústria brasileira de GN é de competência federal e estadual. As fases de exploração e produção, processamento e transporte de gás até o ponto de entrega para a distribuição submetem-se à regulação federal, exercida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), ao passo que a distribuição para o consumidor final, no âmbito intra-estadual, é regulada pelas agências estaduais.

O Plano Nacional de Energia (PNE 2030) estima, para 2020, aumento de mais de três vezes a produção doméstica de gás natural de 2011, que atingiu 65,93 milhões de m^3/dia. Essas projeções sinalizam, portanto, a necessidade de o país, de forma planejada e transparente, estabelecer políticas estruturantes para expansão do setor, tendo em vista sua potencial contribuição para o aumento tanto da competitividade da indústria nacional como da participação do combustível na matriz de geração elétrica brasileira.

Em maio de 2010, o TCU, por meio de auditoria sobre as Políticas de Segurança Energética (Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário), registrou a inexistência de planejamento no âmbito do governo federal para o setor de gás natural. Nessa auditoria, constatou-se que a ausência de coordenação federal, com regras de crescimento sustentável do setor, conduziu à monopolização do mercado pela Petrobras. Por controlar praticamente todas as etapas da cadeia, verificou-se que essa empresa preencheu a lacuna de planejamento para expansão do setor de GN, com base em decisões e projetos de seu interesse.

Ainda no âmbito daquela auditoria, foram comentadas as mudanças esperadas para o setor, com a então recém-publicada Lei 11.909/2009 (Lei do Gás). A lei estabelece diretrizes gerais para as atividades de transporte, tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de GN. Ressalte-se que o marco regulatório da exploração, desenvolvimento e produção do gás natural permanece tratado na Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo).

A maior parte do gás natural brasileiro é extraído de forma associada à produção de petróleo. Depois de extraído, os principais destinos do gás natural são: transporte, reinjeção e queima. A reinjeção é utilizada para aumentar a produção de petróleo e manter a pressão do reservatório. A queima de gás é limitada a certos níveis devido à preocupação ambiental, uma vez que causa o efeito estufa. Existe a possibilidade de estocagem, mas essa é uma opção que tem custos bastante elevados e, portanto, só é viável se houver mercado consumidor para o produto. Assim, sem uma adequada malha

de transporte, o gás natural produzido tende a ser reinjetado ou queimado, implicando o desperdício do recurso energético.

No setor de gás natural, o planejamento do transporte assume papel de destaque, pois a lógica da expansão do setor é a de que o aproveitamento da produção e o processamento do combustível estão condicionados à existência de mercado consumidor. Por sua vez, o recebimento do gás requer infraestrutura adequada de transporte. Assim, o planejamento do transporte tem a função de viabilizar o atendimento da demanda efetiva de gás natural e, ainda, induzir uma demanda potencial pelo combustível. Nesse sentido, um dos principais objetivos da Lei do Gás é atrair mais investimentos para o desenvolvimento da infraestrutura necessária para transporte do gás natural, de forma a expandir seu mercado e assegurar seu suprimento.

No novo marco regulatório a atividade de transporte de GN é exercida mediante regime de concessão, precedido de licitação, quando os gasodutos de transporte forem considerados de interesse geral. O regime de autorização aplica-se aos gasodutos de transporte que envolvam acordos internacionais e aos gasodutos existentes, e suas respectivas ampliações, ou aos gasodutos que, em 5/3/2009, nos termos do Decreto 7.382/2010, tenham sido autorizados pela ANP ou tenham iniciado o processo de licenciamento ambiental.

Planejamento do setor de transporte de gás natural

O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), inclui, há alguns anos, dados do balanço de demanda e oferta de gás natural nacional e importado, das obras de expansão da infraestrutura e de investimentos. Apesar de esses dados apontarem algumas necessidades de expansão e entraves de infraestrutura, o PDE não contém todas as informações do setor de gás natural que são relevantes para se planejar a expansão do transporte do combustível.

Constatou-se, então, que no PDE:

- os dados sobre a produção potencial de gás (nacional e importado) são brutos, ou seja, não consideram na projeção de oferta fatores de redução da produção de GN, como a queima e a injeção;
- utiliza-se o conceito de demanda efetiva, e não potencial; por isso, considera-se a infraestrutura de transporte atual, não a necessária para o atendimento dos novos mercados;
- trabalha-se com demanda por unidade da Federação por concessionária, e não com a totalidade da demanda local, ou seja, de todos os mercados consumidores da região;
- não se incorporam cenários de competitividade do GN;
- as projeções de demanda só abrangem o mercado das companhias distribuidoras locais, o consumo em refinarias e as fábricas de fertilizantes. Além disso, o atendimento do parque de termelétricas a gás e bicombustível do País, com demanda projetada em sua capacidade máxima, não identifica o portfólio de todos os projetos potenciais de usinas termelétricas a GN;
- quanto à infraestrutura, consta a expansão indicativa de gasodutos de transporte, terminais de regaseificação de Gás Natural Liquefeito (GNL) e unidades de tratamento/processamento de gás, necessárias para atender as projeções de oferta e demanda atuais de gás natural, sem, entretanto, considerar os mercados potenciais.

Outro instrumento de planejamento do governo federal que contém dados relativos ao gás natural é o PNE 2030. Esse documento, que trata do planejamento integrado dos recursos energéticos, analisa, num cenário de longo prazo, a disponibilidade atual e futura de fontes nacionais e importadas de gás, levando em consideração o panorama existente de reservas, a produção e o consumo no mundo e no Brasil e a produção estimada no país para 2030. O PNE e o PDE não são determinativos: o primeiro aponta tendências de mercado e o segundo, eventuais necessidades de expansão da indústria do gás natural.

Em relação aos principais planos que apresentam diretrizes e prioridades para a atuação governamental, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), verifica-se que, em relação aos empreendimentos de transporte dutoviário de gás, refletem apenas o planejamento da Petrobras, em grande medida em função da inexistência, até então, de planejamento para o setor de transporte de gás natural, conforme será destacado adiante.

Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário de Gás Natural e principais entraves para a expansão do setor

Cabe ao MME, de acordo com o Decreto 7.382/2010, que regulamenta alguns capítulos da Lei do Gás, propor os gasodutos de transporte que deverão ser construídos ou ampliados. Para tanto, o ministério deverá elaborar o Plano Decenal de Expansão da Malha de Transporte Dutoviário do País (Pemat), que será revisto anualmente, com base em estudos desenvolvidos pela EPE.

Embora o Pemat venha a ser apenas um plano de expansão do transporte por dutos, ele representará um grande avanço para o setor. Como salientado anteriormente, sem malha de transporte dutoviária adequadamente traçada, não se pode aproveitar adequadamente a oferta de gás e nem desenvolver e consolidar mercadores consumidores. O plano pode, então, ser um instrumento capaz de direcionar os investimentos tanto para a oferta quando para a demanda por gás.

Nesse sentido, os estudos a serem desenvolvidos pela EPE deverão conter, entre outros elementos, propostas de traçados, de instalação de sistemas de compressão e de localização de pontos de entrega, bem como estimativas de investimentos dos gasodutos. Também devem ser desenvolvidos estudos de demanda de mercado consumidor, de oferta efetiva e potencial e da infraestrutura existente.

Para isso, é necessário estabelecer, entre os principais agentes do setor e a EPE, fluxo regular de informações pormenorizadas do setor de gás natural. Os estudos para elaboração do Pemat, no entanto, encontram-se em estágio incipiente, porque esse fluxo ainda não foi estabelecido e depende de regulamentação infralegal que o discipline.

Ainda está em andamento a discussão entre o MME e os agentes privados acerca dos termos da portaria que definirá as regras para que os agentes da indústria do gás natural disponibilizem dados à EPE necessários à elaboração dos estudos de expansão, tais como informações de demanda potencial por segmento consumidor (industrial, setor elétrico, transportes, residencial).

O planejamento setorial deve refletir a visão do governo sobre o papel das reservas de gás natural no Brasil. Essa visão, por seu turno, deve estar em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável e os aspectos econômicos associados ao aproveitamento desse combustível.

Nesse sentido, destaca-se que o Brasil possui metas voluntárias de redução da emissão de dióxido de carbono e, conforme registrado no PDE 2019, as principais vantagens ambientais pelo uso do gás natural estão associadas à reduzida quantidade de óxidos de enxofre e de material particulado,

resultantes de sua queima, além da redução substancial das emissões de dióxido de carbono, quando comparado com os demais combustíveis fósseis.

Outro aspecto importante é a construção da cultura do setor e, por conseguinte, do conhecimento mais aprofundado das questões referentes ao gás natural no âmbito dos principais agentes de planejamento (MME e EPE). Em função disso, a regulamentação infralegal, necessária para que se consolide o processo de planejamento, ressente-se de maior celeridade.

Verifica-se, portanto, que os principais entraves, tanto para a expansão do setor de gás natural como um todo quanto para o de transporte desse combustível estão relacionados a dois fatores: i) ausência de diretrizes governamentais para seu uso, o que dificulta o estabelecimento de uma demanda firme; e ii) dificuldades na elaboração de planejamento de ações para expansão da malha dutoviária, em função da inexistência de normativos infralegais que viabilizem esse processo de planejamento.

Ações governamentais para mitigação dos entraves

Para oferecer aos agentes oportunidades de participação e acompanhamento das etapas do novo processo de planejamento, o MME realizou Seminário de Gás Natural que, em 29 de novembro de 2011, reuniu mais de duzentas pessoas de todos os segmentos da indústria de gás natural para debater os avanços trazidos pelo novo marco regulatório do setor e os desafios à sua implementação. Além disso, apresentou a metodologia que será utilizada pela EPE na elaboração dos estudos de expansão da malha de transporte dutoviário de gás natural.

Do extenso rol de normativos infralegais necessários à regulamentação do setor, alguns foram publicados, entre os quais, portarias de definição dos procedimentos para proposição de gasodutos de transporte por terceiros e de diretrizes para o processo de chamada pública, bem como dos procedimentos para obtenção de autorização para exportação de cargas ociosas de GNL no mercado de curto prazo.

O MME também tem realizado reuniões com as distribuidoras estaduais e associações ligadas ao setor de gás natural, para o esclarecimento de dúvidas sobre o processo de planejamento.

Não obstante as ações empreendidas pelo governo para mitigar os principais entraves destacados, verifica-se que, para se assegurar a sustentabilidade do crescimento do setor de transporte de gás natural, é necessário que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabeleça uma política nacional de uso do gás natural como fonte energética, com a definição de metas estratégicas de demanda num horizonte de longo prazo. Embora o gás natural se mostre importante para uma matriz energética mais sustentável, não há diretriz superior que expresse as prioridades do país para sua utilização.

É mister que o MME, na qualidade de órgão responsável pelo planejamento setorial, considere alguns pontos cruciais que devem ser arbitrados, como o papel atual das termelétricas a gás natural na geração elétrica, a questão do preço como fator de competividade do combustível, o estímulo ao crescimento do consumo e a diversificação das fontes de oferta de gás para o Brasil. Vão ao encontro desses objetivos melhorias no sentido de:

a) estabelecer, no âmbito do CNPE, diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo (demanda); e

8 priorizar as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira, com vistas à ampliação da infraestrutura de transporte por dutos.

6.2.1.4 Conclusão

A elaboração de plano de médio e longo prazo para expansão dos setores de infraestrutura é determinante na garantia da continuidade e do incremento do crescimento econômico nacional. Assim, a análise da projeção de crescimento da demanda e da oferta, a definição de metas, a projeção de investimentos, a atribuição de responsabilidades aos órgãos governamentais, a criação de instâncias de monitoramento e de avaliação das ações do plano, entre outros aspectos, contribuem para a sustentabilidade do crescimento.

Verifica-se que os três setores de infraestrutura avaliados encontram-se em estágios diferentes de estruturação. Conforme ilustrado na figura seguinte, o setor elétrico encontra-se em estágio mais avançado, uma vez que seu planejamento é realizado há vários anos, associado à realização tempestiva de leilões de energia nova, à existência de base normativa e orgânica de acompanhamento e gerenciamento do sistema elétrico nacional e à integração dos diversos subsistemas de geração por meio da expansão das linhas de transmissão. Esses fatores contribuem para reduzir o risco de déficit de energia elétrica no médio prazo.

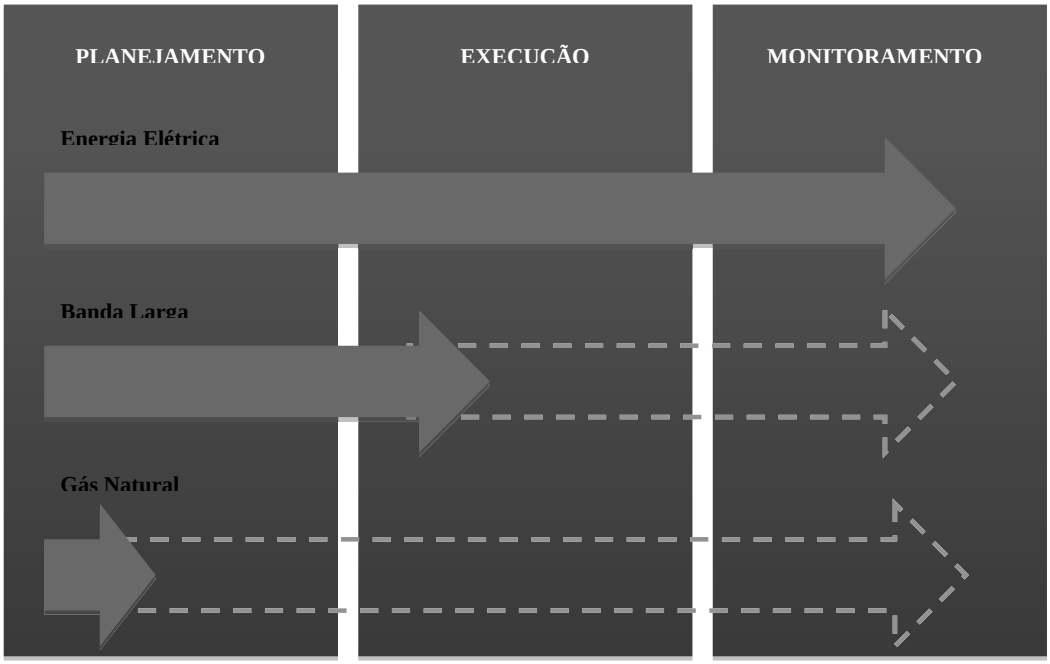
Apesar disso, identificam-se riscos associados à falta, até então, de definição de diretrizes gerais por parte do poder concedente, bem como à eventual intempestividade da tomada de decisão em relação às concessões do setor elétrico cujos contratos vencerão a partir de 2015. Destaca-se, então, a oportunidade da célere conclusão dos estudos requeridos para essa tomada de decisão, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas podem causar sobre o desenvolvimento nacional.

Constataram-se ainda atrasos na implementação de projetos hidrelétricos e de linhas de transmissão no país. Verifica-se que esses atrasos decorrem de questões socioambientais, especialmente as ligadas à fase de licenciamento prévio. As principais causas identificadas para que as licenças não sejam emitidas em tempo oportuno são: insuficiência ou deficiência nos estudos ambientais; discricionariedade nas análises dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e dos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) por parte dos órgãos ambientais; dificuldades inerentes aos procedimentos de previsão de impactos; e judicialização do processo decisório. Diversas medidas foram adotadas pelo Poder Executivo em 2011 para buscar solucionar essas dificuldades.

Quanto ao setor de banda larga, verifica-se que a recente edição do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL 2010) representa um passo importante para o planejamento dessa atividade no Brasil. No entanto, para que esse programa possa ser efetivamente considerado um planejamento setorial de médio e longo prazo, faltam definições importantes, como metas mais detalhadas, indicadores, estabelecimento de prazos e responsáveis por cada uma das ações, e horizonte temporal maior de planejamento e atualização periódica. Além disso, seu monitoramento e avaliação ainda são incipientes, sendo realizados de forma difusa, o que demanda reestruturação e operacionalização de suas instâncias.

Por fim, o setor de gás natural ainda se encontra em fase de desenvolvimento de seu planejamento de transporte, indispensável para o adequado aproveitamento das reservas nacionais e para a criação de um mercado consumidor cativo. Esse processo, no entanto, carece de maior agilidade. Constata-se ainda a necessidade de definição das diretrizes políticas para melhor aproveitamento das reservas nacionais.

Estágio de estruturação dos setores de energia elétrica, de banda larga e de transporte de gás natural



Para contribuir com os processos de planejamento e implementação das políticas de energia elétrica, de banda larga e de transporte de gás natural, imprescindíveis à sustentabilidade do crescimento nacional, propõe-se recomendação:

i) ao Ministério de Minas e Energia (MME) que conclua com brevidade todos os estudos requeridos para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas podem causar sobre o desenvolvimento nacional;

ii) ao MME e à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que:

b.1) com vistas a subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear, explicitem, no planejamento do setor elétrico, os custos econômicos e socioambientais decorrentes não só da construção desses empreendimentos, mas também aqueles custos decorrentes das alternativas para essa fonte, no caso de sua não implementação;

b.2) priorizem as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira (Pemat) para ampliação da infraestrutura de transporte por dutos, de modo a prover concorrência e otimização do acesso à malha existente;

iii) ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que estabeleça diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo;

iv) ao Ministério das Comunicações que defina metas mais detalhadas, indicadores, prazos e responsáveis por cada uma das ações previstas no Programa Nacional de Banda Larga (PNBL),

bem como estabeleça, para esse Programa, maior horizonte temporal de planejamento, atualize-o periodicamente e divulgue, conforme previsto no art. 3º, inciso V do Decreto 7.175/2010, relatório anual de acompanhamento de suas ações, metas e resultados;

v) à Casa Civil da Presidência da República que:

e.1) na qualidade de presidente do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), operacionalize esse fórum ou avalie a necessidade de criação de outro espaço para realizar a coordenação multissetorial para as ações do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL); e

e.2) avalie a conveniência e a oportunidade de que o monitoramento das ações do PNBL seja realizado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

Recomendações
i) ao Ministério de Minas e Energia (MME) que conclua com brevidade todos os estudos requeridos para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas podem causar sobre o desenvolvimento nacional;
ii) ao MME e à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que:
a) com vistas a subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear, explicitem, no planejamento do setor elétrico, os custos econômicos e socioambientais decorrentes não só da construção desses empreendimentos, mas também aqueles custos decorrentes das alternativas para essa fonte, no caso de sua não implementação; e
b) priorizem as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira (Pemat) para ampliação da infraestrutura de transporte por dutos, de modo a prover concorrência e otimização do acesso à malha existente;
iii) ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que estabeleça diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo;
iv) ao Ministério das Comunicações que defina metas mais detalhadas, indicadores, prazos e responsáveis por cada uma das ações previstas no Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), bem como estabeleça, para esse Programa, maior horizonte temporal de planejamento, atualize-o periodicamente e divulgue, conforme previsto no art. 3º, inciso V do Decreto 7.175/2010, relatório anual de acompanhamento de suas ações, metas e resultados;
v) à Casa Civil da Presidência da República que:
a) na qualidade de presidente do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), operacionalize esse fórum ou avalie a necessidade de criação de outro espaço para realizar a coordenação multissetorial para as ações do Programa Nacional

de Banda Larga (PNBL); e
b) avalie a conveniência e a oportunidade de que o monitoramento das ações do PNBL seja realizado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

6.2.2 Infraestrutura de Transportes

O investimento público e privado em infraestrutura de transportes é importante para o processo de crescimento econômico do país. No âmbito do governo federal, os investimentos no setor de transportes decorrem de projetos de infraestrutura definidos no planejamento estratégico que visa, em última instância, promover a melhoria do sistema viário nacional, seja pela sua ampliação ou modernização.

Planejamento no setor de transportes

A prática do planejamento de transportes no Brasil é antiga, haja vista que desde o Império havia preocupação com a adoção de planos de viação. Contudo, somente em 1934 o país adotou oficialmente o Plano Geral de Viação Nacional (PGVN), de natureza multimodal, passando a exercer tal prática de forma sistemática e recorrente após a Segunda Guerra Mundial. Em 1964, foi instituído um novo Plano Nacional de Viação (PNV), a partir de uma visão geopolítica construída em função de novas realidades econômicas e espaciais, em especial da necessidade de integrar o país a partir da cidade de Brasília/DF, dinamizar áreas produtivas e garantir o escoamento da produção, além de prever a proteção das fronteiras e a articulação com o sistema pan-americano. Em 1973, o PNV passou por reforma aprovada nos termos da Lei 5.917, na qual foram conceituados os sistemas nacionais rodoviário, ferroviário, hidroviário, portuário e aeroviário que constituiriam o Sistema Nacional de Viação. Além disso, o PNV aprofundou a determinação de medidas de implementação, prevendo a integração dos programas executivos aos Planos Nacionais de Desenvolvimento e Orçamentos Plurianuais de Investimentos. Para cada segmento de transportes, deveriam ser elaborados planos diretores modais.

Por força da Lei 12.379/2011, que revogou a Lei 5.917/1973, o PNV foi substituído pelo Sistema Nacional de Viação (SNV), que abrange toda a infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação, e classifica-o quanto à jurisdição (Sistema Federal de Viação e Sistemas de Viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e quanto aos modos de transporte (subsistema rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário). Essa norma regulamentou a matéria ante o disposto no art. 21, inciso XXI, da Constituição Federal, segundo o qual compete à União “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação”. Os objetivos essenciais do SNV estão definidos no art. 4º da Lei 10.233/2001, enquanto o Sistema Federal de Viação (SFV) tem seus objetivos prescritos no art. 4º da Lei 12.379/2011.

A política nacional de transporte constitui matéria de competência do Ministério dos Transportes, como prevê o art. 27, inciso XXII, alínea a, da Lei 10.683/2003. Dentro da estrutura organizacional do Ministério dos Transportes, a Secretaria de Política Nacional de Transportes (SPNT/MT) é a encarregada da formulação das políticas nacionais de transportes, com destaque para as seguintes atribuições: (a) subsidiar a formulação e elaboração da Política Nacional de Transportes, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transportes (Conit), bem como monitorar e avaliar a sua execução; (b) promover a articulação das políticas de transportes do governo federal com as diversas esferas de governo e setor privado, com vistas a compatibilizar políticas, aperfeiçoar os mecanismos de descentralização e otimizar a alocação de recursos; (c)

promover estudos e pesquisas que considerem as peculiaridades regionais do país e os eixos nacionais de desenvolvimento, estabelecendo critérios e propondo prioridades de investimentos em infraestrutura de transportes; e (d) desenvolver o planejamento estratégico do setor de transportes, abrangendo os subsetores hidroviário, portuário, ferroviário e rodoviário.

O Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte (Conit), criado pelo art. 5º da Lei 10.233/2001 e regulamentado pelo Decreto 6.550/2008, é órgão de assessoramento vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, com destaque para as competências de: (a) propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais; (b) definir os elementos de logística do transporte multimodal a serem implementados pelos órgãos reguladores dos transportes aéreo, terrestre e aquaviário, vinculados aos Ministérios da Defesa e dos Transportes, e pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República; e (c) aprovar as revisões periódicas das redes de transportes que contemplam as diversas regiões do país, propondo ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional as reformulações do Sistema Nacional de Viação que atendam ao interesse nacional.

Tem-se, portanto, que as ações de planejamento da SPNT/MT observam as diretrizes fixadas pelo Conit e submetem os trabalhos desenvolvidos a esse conselho. Enquanto órgão multissetorial de assessoramento da Presidência da República, as deliberações do Conit devem aplicar-se a todos os setores afetos ao transporte de cargas e passageiros. Consta que o Conit reuniu-se em 24/9/2009, ocasião em que aprovou a primeira versão do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Contudo, não há comprovação documental dessa reunião, tampouco houve outra reunião após essa data.

Dado o arcabouço estabelecido para a política nacional de transportes, o planejamento do setor tem como principal instrumento o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), definido como plano de Estado de médio e longo prazo e que busca retomar o processo de planejamento no setor de transportes. O quadro abaixo destaca princípios, diretrizes, foco, fundamentos e metas do PNLT.

Princípio, diretrizes, focos, fundamentos e metas do PNLT

Princípios e Diretrizes	Focos	Fundamentos	Metas
• Atender à demanda do crescimento interno e comércio exterior; • Estruturar corredores para escoamento da produção; • Estimular a maior participação dos modos hidroviário e ferroviário, com maior utilização da intermodalidade; • Apoiar o desenvolvimento da indústria do turismo; • Consolidar a ligação do Brasil com os países limítrofes, fortalecendo a integração da América do Sul.	• Superar limites estruturais da infraestrutura de transportes; • Ampliar a cobertura geográfica da infraestrutura de transportes; • Assegurar que a infraestrutura de transportes seja fator indutor e catalisador do desenvolvimento.	• Novo patamar de investimentos públicos em transportes; • Resgate do planejamento; • Fortalecimento da capacidade de gestão do setor; • Ampliação das parcerias com a iniciativa privada.	• Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas (AEP); • Indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral (IDF); • Redução de desigualdades regionais (RDR); • Integração regional sul-americana (IRS).

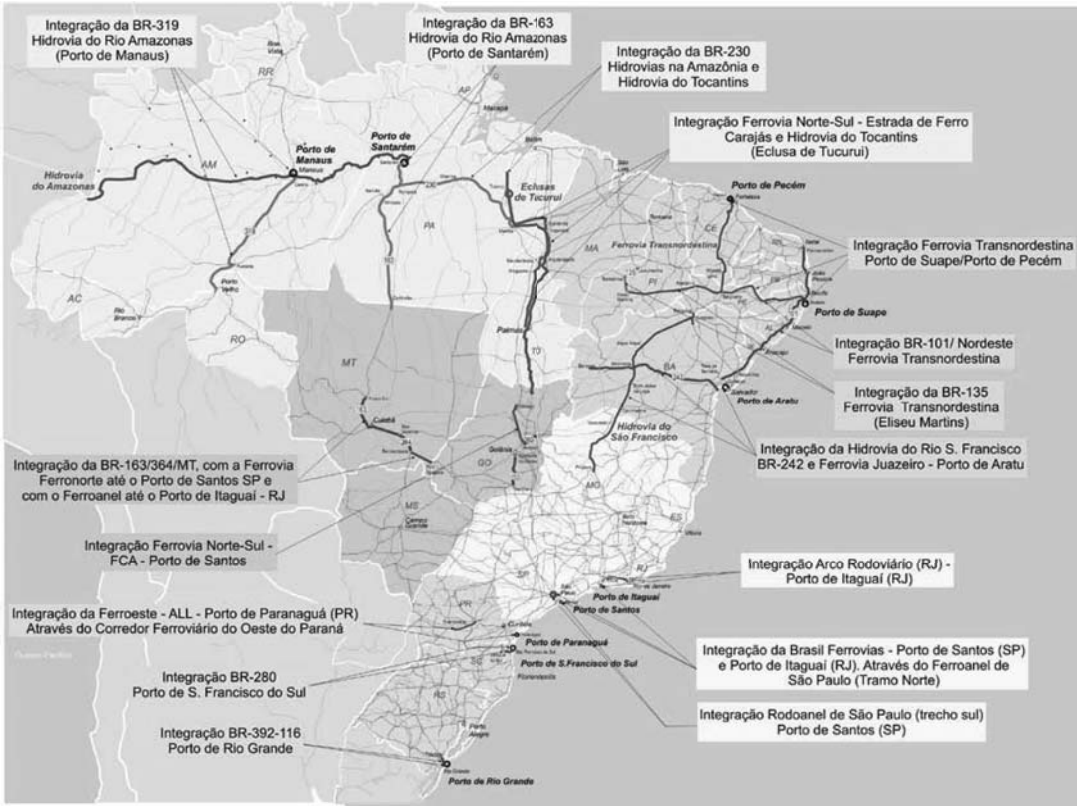
Fonte: Ministério dos Transportes (2011).

Entre os princípios e as diretrizes constantes do quadro acima, pode-se ressaltar a estruturação de corredores para escoamento da produção e o estímulo para ampliar a participação dos modos hidroviário e ferroviário, com maior utilização da intermodalidade, com destaque para os focos

objetivos) de superar limites estruturais e de ampliar a cobertura geográfica da infraestrutura de transportes. Tais focos estão em consonância com os objetivos do SNV, descritos no art. 4º da Lei 10.233/2001, de dotar o país de infraestrutura viária adequada e de garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens, e com o objetivo do SFV, estabelecido no art. 4º da Lei 12.379/2011, de atender aos grandes fluxos de mercadorias em regime de eficiência, por meio de corredores estratégicos de exportação e abastecimento. Entre as metas dispostas no quadro anterior, destacam-se a de induzir o desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral e a de reduzir as desigualdades regionais.

A intermodalidade representa a utilização de dois ou mais modais de transportes na movimentação de cargas e pessoas e pode ser melhor aproveitada com a integração da malha multimodal de transportes, representada, a título de exemplo, na figura a seguir.

Integração da malha multimodal de transportes



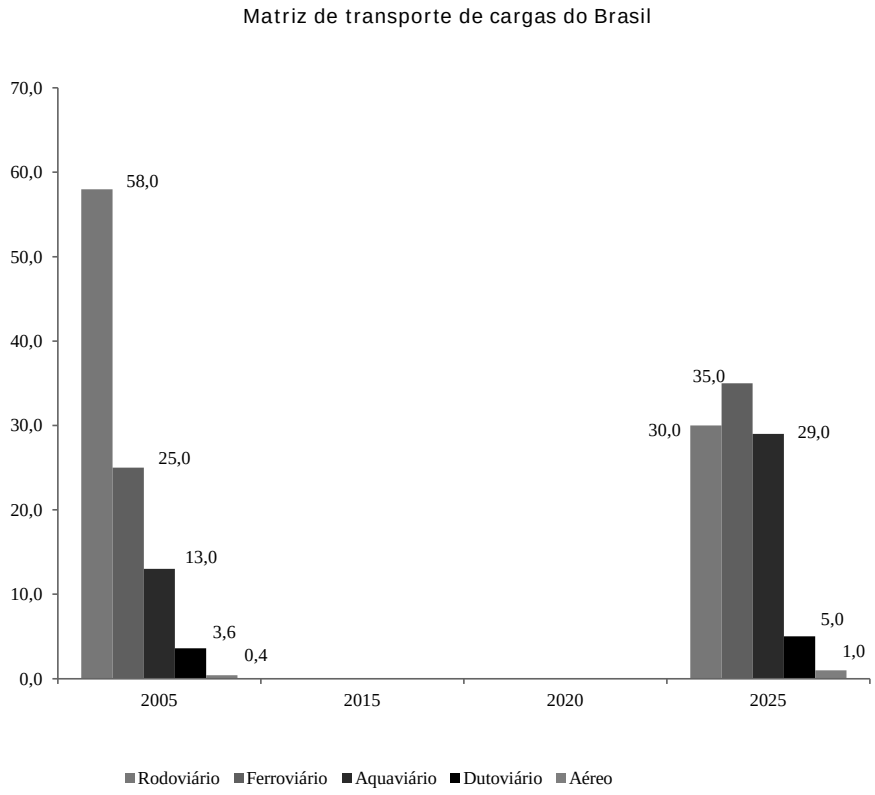
Fonte: Ministério dos Transportes (2009).

Os modais de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário (hidrovias e portos) são combinados, conforme se verifica na figura acima, no âmbito de projetos de integração que indicam, entre outros aspectos, ganhos de escala no carregamento da produção de mercadorias para atender o mercado interno e o externo, bem como otimização dos recursos públicos e privados alocados nesses projetos. Busca-se, assim, atender aos objetivos do SNV e do SFV, respectivamente, de garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens e de atender aos grandes fluxos de

mercadorias em regime de eficiência, por meio de corredores estratégicos de exportação e abastecimento.

Além disso, observa-se que, dos dezesseis projetos integrados, o modal aquaviário (hidrovias e portos) somente não aparece na composição de três. Verifica-se, portanto, que a participação do modal aquaviário é importante no âmbito da integração da malha viária brasileira. Isso também reforça a essencialidade da natureza multimodal do PNLT, principalmente para melhorar o equilíbrio da atual matriz de transporte de cargas do Brasil.

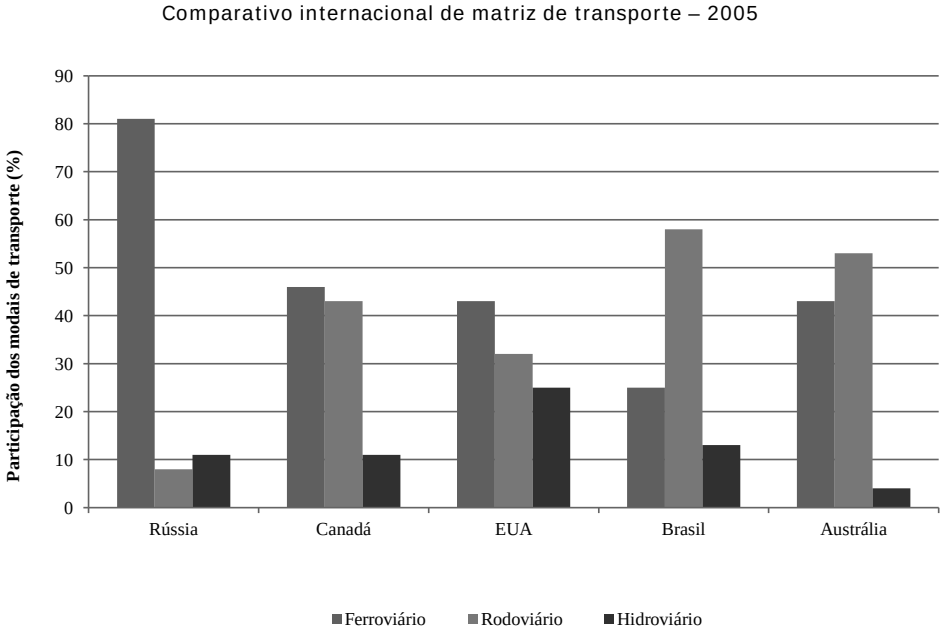
A figura seguinte apresenta a participação, para cada um dos modais de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário, dutoviário e aeroportuário (aéreo), no ano de 2005 e a expectativa para o ano de 2025.



Fonte: Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa (2007).

Percebe-se que, para o ano de 2005, o modal de transporte rodoviário registrou a maior participação com 58% da movimentação total de cargas no Brasil, seguido pelo de transporte ferroviário, com 25%, e aquaviário, com 13%.

Ao se comparar a matriz de transporte de cargas do Brasil com as matrizes da Rússia, Canadá e Estados Unidos, apresentada na próxima figura, e adotando como referência o modo de transporte ferroviário, nota-se que a matriz brasileira apresenta desequilíbrio acentuado.



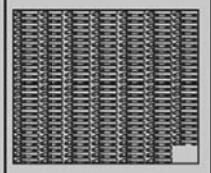
Fonte: Adaptado de Ministério dos Transportes (2007). Elaboração: Ipea (Diset/Dirur).

Nota: As dimensões dos países listados são: Rússia – 17,08 milhões de km²; Canadá – 9,98 milhões de km²; Estados Unidos – 9,63 milhões de km²; Brasil – 8,51 milhões de km²; e Austrália – 7,74 milhões de km².

Há expectativa de que em 2025, de acordo com as diretrizes do PNLT, o modal de transporte ferroviário seja responsável por 35% da movimentação de cargas do país, seguido pelo de transporte rodoviário, com 30%, e aquaviário, com 29%. Pode-se inferir, com base nesses percentuais, que grande parte da atual movimentação de cargas no Brasil, realizada por rodovias, deve migrar para ferrovias e, em especial, para hidrovias incluídas no modal aquaviário, tendo em vista sua expectativa de crescimento, em termos percentuais, na futura configuração da matriz de transporte de cargas.

O transporte hidroviário é o que permite maior capacidade de carregamento quando comparado com o ferroviário e rodoviário, além de ocupar o menor espaço físico durante o deslocamento, consoante a figura seguinte.

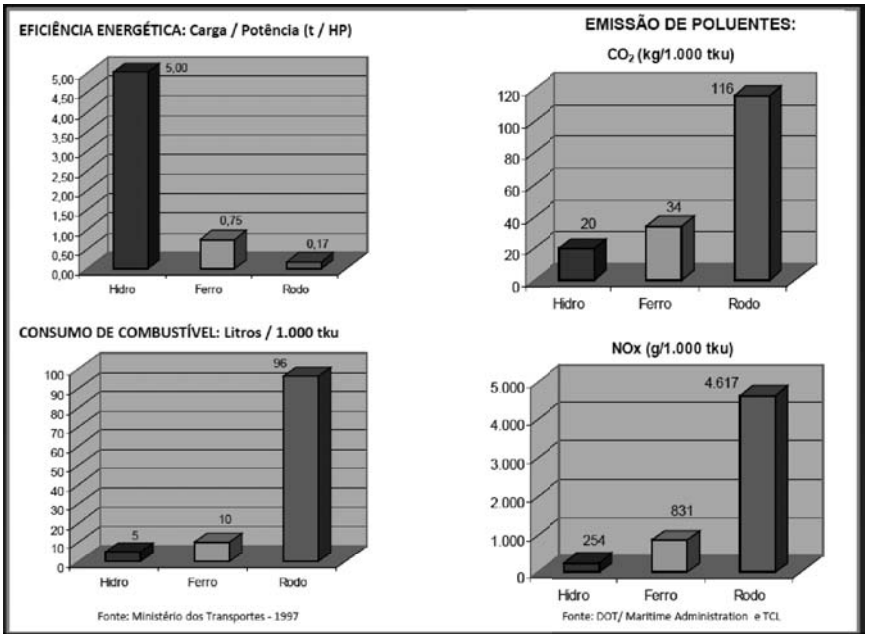
Comparação da capacidade de carga e ocupação do espaço físico entre modais de transportes

MODAIS	HIDRO	FERRO	RODO
Capacidade de Carga	1 Comboio Duplo Tietê (4 chatas e empurrador)  6.000 t	2,9 Comboios Hopper (86 vagões de 70 t)	172 Carretas de 35 t Bi-trem Graneleiras 
Comprimento Total	150 m	1,7 km	3,5 km (26 km em movimento)

Fonte: Ministério dos Transportes (2011).

O transporte hidroviário também apresenta vantagem em relação ao ferroviário e ao rodoviário, quando comparados em termos de eficiência energética e de emissão de poluentes. O modal apresenta, respectivamente, maior valor na relação carga/potência e menor quantidade em quilogramas de emissão de CO_2 e de NO_x por 1.000 toneladas quilômetro útil (TKU), conforme representado na figura a seguir.

Comparação entre o transporte hidroviário, ferroviário e rodoviário – eficiência energética e emissão de poluentes



Fonte: Ministério dos Transportes (2011).

O PNLT, entretanto, é um plano de caráter indicativo, que tece recomendações institucionais e identifica um portfólio de projetos prioritários e estruturantes para o país, alocados em sete vetores logísticos (Amazônico, Centro Norte, Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro Sudeste e Sul). Por meio das diretrizes estabelecidas, busca induzir mais equilíbrio à atual matriz de transportes de cargas do Brasil e alcançar as metas fixadas em função das ações de execução de investimentos no setor de transportes. Além disso, o PNLT propõe um processo de planejamento permanente, participativo, integrado e interinstitucional, que conta com a participação de setores produtivos, de usuários, de transportadores e dos governos estaduais.

Efetividade do planejamento no setor de transportes

A comunicação entre os diversos entes do setor de transportes e o alinhamento dos planos setoriais às diretrizes e metas estabelecidas pelo PNLT são imprescindíveis para assegurar efetividade ao planejamento no setor de transportes.

Embora existam planos setoriais em desenvolvimento, ou já desenvolvidos, cujos resultados deverão ser incorporados ao PNLT, a demora na formulação de tais planos e a falta de vinculação ao PNLT podem prejudicar o processo de revisão contínua e de implementação do planejamento estratégico. Citam-se os seguintes planos setoriais nessa situação: (a) Plano Hidroviário Estratégico (PHE), a cargo do Ministério dos Transportes; (b) Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), a cargo da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR); (c) Plano Aeroviário Nacional (PAN), a cargo da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR); e (d) Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (Prosefer), a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

A primeira edição do PNLT, aprovada pelo Conit em 2007, foi incorporada, na íntegra, ao Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, aprovado pela Lei 11.673/2008. O PPA apresenta ações e programas do governo federal a serem implementados no prazo nele definido. Outro relevante instrumento de planejamento do governo federal, que concentra investimentos prioritários do governo federal, consiste no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC foi criado por meio do Decreto 6.025/2007 para agregar medidas de estímulo ao investimento privado, com ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal.

Coerência entre investimentos planejados e executados

Não há indicadores, para cada modal de transporte – rodoviário, ferroviário, aquaviário (hidrovias e portos) e aeroportuário –, capazes de demonstrar a coerência entre os investimentos previstos nos projetos constantes do PNLT e incorporados ao PPA 2008-2011 e ao PAC 1 e 2 e aqueles efetivamente realizados no período compreendido entre 2008 e 2011. Há projeto em desenvolvimento pelo Ministério dos Transportes, em parceria com o Exército Brasileiro, para avaliar a eficácia da execução do planejamento governamental no setor de transportes e subsidiar a SPNT/MT no estabelecimento desses indicadores.

Essa iniciativa é importante, pois a revisão das diretrizes e proposições do PNLT, por se tratar de mecanismo permanente e orientador de despesas com recursos públicos, constitui uma das etapas da própria gestão do planejamento. Para tanto, identificar quais foram, quanto custaram e onde foram executadas suas propostas é fundamental para se entender sua eficácia.

No âmbito do governo federal, o principal plano de ação em infraestrutura de transportes é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), havendo outros programas específicos de investimentos nos diversos modos de transportes, relacionados no quadro a seguir.

Planos setoriais identificados pela SPNT/MT

Modal	Plano setorial	Responsável
Aeroportuário	Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA)	Infraero
Aeroportuário	Planos Aéreos Estaduais (PAE)	Estados da Federação
Ferroviário	Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (Prosefer)	DNIT
Aquaviário	Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária (PND)	SEP/PR
Rodoviário	Plano Diretor Nacional Estratégico de Pesagem	DNIT
Rodoviário	Programa de Sinalização nas Rodovias Federais (Prosinal)	DNIT

Fonte: Termo de Cooperação 01/2010/SPNT/MT.

A execução dos projetos de investimento em infraestrutura de transportes depende necessariamente do funcionamento interinstitucional entre os entes executores, as agências reguladoras e outros órgãos governamentais afetos à matéria. Levantamentos e estudos preliminares coordenados pela SPNT/MT destacam as seguintes conclusões:

- há significativa quantidade de projetos em execução no modal rodoviário não contemplados no PNLT;
- o DNIT desenvolve e executa planejamento de transportes apartado do PNLT. Chamado de Promodal, esse instrumento decorre do projeto Desenvolvimento de Estudos sobre a Multimodalidade do Setor de Transportes e Avaliação e Ajuste Institucional, desenvolvido no período de 2008 a 2011;
- o PAC 2 (2011-2014) incorporou diversos projetos desse planejamento interno do DNIT. O próprio PNLT, a partir de indicações da revisão do PAC, também incorporou projetos que constam dessas prioridades do DNIT;
- os projetos de investimento em infraestrutura ferroviária em execução estão previstos no PNLT, muito embora os prazos previstos no planejamento estratégico não sejam cumpridos;
- os valores dos projetos em execução são significativamente superiores aos estimados no PNLT;
- há compatibilidade entre as proposições do Ministério dos Transportes e os investimentos previstos para a navegação fluvial, lacustre e de cabotagem no PNLT;
- após a criação da SEP/PR, ocorrida em 2007, foram feitos investimentos no segmento portuário não previstos no PNLT, assim como nem todos os investimentos previstos no PNLT estão sob a jurisdição da SEP/PR;
- há grande discrepância entre as indicações de projetos do PNLT e os investimentos realizados no modal aeroportuário, a cargo da Infraero.

Esse diagnóstico preliminar permite verificar que o planejamento estratégico de longo prazo e multimodal proposto pelo PNLT pode ser prejudicado em função do descasamento com as ações de planejamento setoriais, em especial no período 2011-2014, referente ao PAC 2. A visão macroeconômica pretendida pelo PNLT requer como subsídio informações relevantes sobre os modais abrangidos (rodoviário, ferroviário, aquaviário – hidroviário, portuário – e aeroportuário), usualmente

constantes dos planos setoriais. Se assim não for, a meta de longo prazo poderá ser frustrada pelas ações imediatas.

Investimentos executados

Efetuaram-se levantamentos para analisar a realização dos investimentos, ou seja, confrontar o que foi executado em 2011 e o que foi planejado para o referido exercício em relação aos projetos associados aos modais de transportes rodoviário, ferroviário, aquaviário (hidroviário, portuário) e aeroportuário. Para o setor de transportes, os investimentos realizados em infraestrutura não se restringiram aos incluídos no PAC 1 e no PAC 2, mas abrangeram também os investimentos feitos em 2011 pela iniciativa privada, por meio das concessionárias de serviços públicos.

Destacam-se alguns limitadores à análise realizada:

- o PAC 1 e o PAC 2 não explicitam a programação de obras e investimentos anual. Consideram todos os investimentos de forma consolidada para todo o período;
- as informações prestadas pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) não explicitam os valores referentes a 2011; apenas apresentam total consolidado de todo o período do PAC 2 (2011-2014);
- 59% das ações previstas para o eixo de transportes no PAC 2 têm seus valores "em revisão", principalmente nos modais rodoviário e ferroviário, o que impede que se chegue ao valor estimado de investimentos do setor de transportes;
- os projetos previstos no PNLT para o setor de transportes referem-se ao período 2008-2011, não coincidente com o período 2011-2014 do PAC 2.

Aeroportos

Os investimentos previstos no PAC 2 para o modal aeroportuário são feitos quase que integralmente pela Infraero. O quadro seguinte apresenta o resultado da análise quanto ao investimento previsto e o efetivamente realizado.

Comparação entre o investimento previsto e o realizado em 2011 – Aeroportos

Ações no PAC 2 2011-2014 (número)	Ações oriundas do PAC 1 (número) (%)	Ações Concluídas 2011 (número) (%)	Investimento Previsto 2011-2014 (R$ milhões)	Investimento Realizado 2011 (R$ milhões) (%)	Investimentos Alocados aos Eventos Esportivos (R$ milhões)
58	24 (41%)	11 (19%)	21.530	782 (3,63%)	4.000

Fonte: Infraero e SEPAC.

Observa-se que, das 58 ações previstas no PAC 2, 24 (41%) são oriundas do PAC 1, no âmbito do qual não foram concluídas. As onze ações concluídas em 2011 representam 19% do total de ações previstas para o período 2011-2014. Dos investimentos estimados para o período 2011-2014, que totalizam R$ 21,53 bilhões, somente R$ 782 milhões (3,63%) foram realizados em 2011, enquanto 96,37% do investimento estimado para o período do PAC 2 encontravam-se, ao final de 2011, na fase de projeto (licitação e desenvolvimento), o que indica morosidade na execução dos investimentos. Ainda, do valor estimado para o período 2011-2014, aproximadamente R$ 4 bilhões estão alocados aos eventos esportivos previstos para 2013, 2014 e 2016.

No que se refere à correspondência entre o planejado e o executado, cumpre destacar que: (a) o planejamento dos investimentos aeroportuários não cabe diretamente ao Ministério dos Transportes e, portanto, o PNLT propõe projetos nesse setor, considerando as necessidades de investimentos específicos e sob a concepção das suas metas; (b) as ações executivas e as proposições do PNLT se apresentam distanciadas, porque o período referente ao desenvolvimento do PNLT difere das recentes demandas por investimentos no setor aéreo; (c) as exigências de ampliação e modernização da infraestrutura aeroportuária para atendimento a eventos esportivos promoveram a reformulação das ações governamentais dos investimentos nesse setor; (d) os investimentos aeroportuários são executados pela Infraero e pela SAC/PR; e (e) as indicações do PNLT de projetos aeroportuários não têm, em determinados casos, a abrangência adotada pelo PAC, pois, em sua maioria, os projetos em execução estão sob responsabilidade da Infraero e da SAC/PR, não sendo validadas, em sua totalidade, pelo PNLT.

O portfólio de projetos aeroportuários do PNLT totaliza R$ 5,25 bilhões, o equivalente a 24% do previsto para o modal no PAC 2.

Ferrovias

Os investimentos dos projetos inseridos no PAC 2 para o modal ferroviário são feitos pela Valec, pelo DNIT, pelas concessionárias de ferrovias e pela Prefeitura de Maringá. O quadro a seguir representa o resultado da análise comparativa entre o investimento previsto e o efetivamente realizado.

Comparação entre o investimento previsto e o realizado em 2011 – Ferrovias

Ações do PAC 2 2011-2014 (número)	Ações do PAC 2 Oriundas do PAC 1 (número) (%)	Ações do PAC 2 Concluídas 2011 (número) (%)	Investimento Previsto 2011-2014 (R$ milhões)	Investimento Realizado 2011 (R$ milhões) (%)	Investimentos Alocados aos Eventos Esportivos (R$ milhões)
52	29 (56%)	2 (4%)	Em revisão	Em revisão	Não informado

Fonte: SEPAC.

O quadro aponta que, das 52 ações previstas no PAC 2, 29 (56%) vieram do PAC 1 por não terem sido concluídas, encontrando-se no estágio “em obras”, a cargo da Valec (dezessete ações), do DNIT (cinco ações), das concessionárias (seis ações) e da Prefeitura de Maringá (uma ação). Apenas duas ações foram concluídas, o que corresponde a 4% do total previsto para o período 2011-2014. Grande parte das 52 ações (85%) apresenta a indicação de “valores em revisão”. Essa realidade impede que se teçam considerações quanto ao volume de recursos envolvidos em todo o período do PAC 2.

Além disso, dezesseis ações (31%) do total de ações previstas estão nas fases iniciais (projeto e preparação para licitação) e cinco (10%) estão “em licitação de obra”. As duas ações concluídas referem-se aos estudos e aos projetos do Corredor Bioceânico, desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e à construção do trecho sul da Ferrovia Norte Sul.

Quanto à correspondência entre o planejado e o executado, cabe ressaltar que: (a) os projetos propostos pelo PNLT, para o modo ferroviário, no período de 2008-2011, têm sua maior parcela de investimentos a cargo da Valec, em virtude das determinações constantes da Medida Provisória 427/2008; (b) algumas proposições do PNLT não são acatadas no portfólio de projetos a cargo da Valec. Mesmo que sejam acatadas como projetos sob sua responsabilidade, não constam do atual PPA, de forma que a indicação de prioridade do PNLT para investimentos entre 2008-2011 não é correspondida pela execução governamental; (c) alguns trechos ferroviários foram inseridos no portfólio executivo da Valec, mas não constam da Medida Provisória 427/2008, de modo que esses

projetos encontram-se ainda na fase executiva de planejamento e preparação e não são contemplados nas indicações do PNLT; (d) nem todos os projetos ferroviários propostos pelo PNLT para o período de 2008-2011 ficam a cargo da Valec; parte dessa execução cabe ao DNIT, de maneira que as obras do departamento coincidem com as propostas de projeto do PNLT que se inserem como obras nas redes ferroviárias sob concessão; e (e) as proposições do PNLT que tratam de projetos nas redes ferroviárias sob concessão, e de responsabilidade do DNIT, normalmente visam a correção de problemas localizados, como por exemplo, contornos e variantes de traçado, podendo ser citado o anel ferroviário da região metropolitana de São Paulo, que está sendo executado pelo Governo do Estado de São Paulo, com recursos federais, por meio de delegação.

A indisponibilidade dos valores de investimentos do PAC 2 inviabiliza a análise quanto aos investimentos realizados em 2011. Não obstante, trabalho preliminar do Ministério dos Transportes que avalia a efetividade do PNLT indica que os órgãos setoriais executivos não estão subsidiando tempestivamente o processo de formulação e revisão do planejamento estratégico.

Aquaviário – Hidrovias

Os investimentos dos projetos constantes do PAC 2 para o modal aquaviário (hidrovias) são feitos pelo DNIT. O quadro seguinte registra o resultado da análise comparativa entre o investimento previsto e o efetivamente realizado.

Comparação entre o investimento previsto e o realizado em 2011 – aquaviário (hidrovias)

Ações do PAC 2 2011-2014 (número)	Ações do PAC 2 Oriundas do PAC 1 (número) (%)	Ações do PAC 2 Concluídas 2011 (número) (%)	Investimento Previsto 2011-2014 (R$ milhões)	Investimento Realizado 2011 (R$ milhões) (%)	Investimentos Alocados aos Eventos Esportivos (R$ milhões)
85	18 (21%)	0	2.675	Em revisão	Em revisão

Fonte: SEPAC.

Os dados mostram que, das 85 ações previstas no PAC 2, dezoito (21%) são decorrentes do PAC 1. Atualmente, 67% do total das ações estão em fase “preparatória”, 5% “em licitação de obra” e 28% “em obras”, ou seja, nenhuma ação prevista no PAC 2 foi concluída até o final de 2011.

O montante de investimentos estimado para o período (R$ 2,675 bilhões) perde significância quando observado que 21% das obras em andamento, especificamente a construção de terminais hidroviários no Amazonas e no Pará, indicam valores “em revisão”. A construção do Terminal Marítimo de Passageiros em Manaus é referenciada como obra destinada aos eventos esportivos e encontra-se na fase preparatória.

Na análise do Ministério dos Transportes, há eficácia executiva nas ações de planejamento voltadas para o modal aquaviário (hidrovias), em especial para o vetor amazônico. Isso, contudo, não significa que haja suficiente agilidade e prioridade na execução dos investimentos, na medida em que as ações de investimento nas hidrovias ainda são incipientes, estando diversos projetos relevantes em fase executiva preparatória ou de obra em andamento, cujos prazos de conclusão estão previstos para períodos pós-2012.

No que diz respeito aos investimentos que permitam a qualificação de segmentos hidroviários de considerável impacto à meta de equilíbrio da matriz modal de transporte de cargas, a efetividade do PNLT fica prejudicada devido à falta de um plano nacional hidroviário, de modo a estabelecer diretrizes para as ações executivas do DNIT.

Aquaviário – Portos

Os investimentos dos projetos constantes do PAC 2 para o modal aquaviário (portos) são feitos, quase na íntegra, pela SEP/PR e pelas autoridades portuárias. O quadro a seguir revela o resultado da análise comparativa entre o investimento previsto e o efetivamente realizado.

Comparação entre o investimento previsto e o realizado em 2011 – aquaviário (portos)

Ações do PAC 2 2011-2014 (número)	Ações do PAC 2 Oriundas do PAC 1 (número) (%)	Ações do PAC 2 Concluídas 2011 (número) (%)	Investimento Previsto 2011-2014 (R$ milhões)	Investimento Realizado 2011 (R$ milhões) (%)	Investimentos Alocados aos Eventos Esportivos (R$ milhões)
71	25 (35%)	8 (11%)	2.153	Em revisão	811

Fonte: SEPAC.

O PAC 2 conta com 71 ações direcionadas para o modal portuário, sendo 25 (35%) oriundas do PAC 1. Do total de ações, apenas oito (11%) foram concluídas até o final de 2011. Das demais 63 ações, 42% encontram-se na fase "preparatória", enquanto 14% estão "em licitação de obra" e 24% "em obras".

O investimento total previsto para o modal aquaviário (portos) no período 2011-2014 é R$ 2,153 bilhões. O montante desconsidera, contudo, os valores referentes a sete ações (um "projeto em execução", três "em obras" e três "concluídos"), que se encontram em revisão. No que se refere a investimentos direcionados aos eventos esportivos, constam seis terminais de passageiros, no valor estimado de R$ 811 milhões, sendo cinco no estágio "em licitação de obra" e um "em obra", ou seja, nenhum concluído até o final de 2011.

Sobre a compatibilidade entre as ações implementadas e as indicadas no PNLT, merecem destaque: (a) os investimentos governamentais nesse setor, independente de apresentarem, em sua maioria, prazos de conclusão para períodos pós-2012, atendem às principais diretrizes de investimentos indicados pelo PNLT, para o período de 2008-2011; e (b) diversos investimentos indicados pelo PNLT estão sendo planejados e executados diretamente pelas autoridades portuárias das companhias Docas.

Depreende-se que, para o modal aquaviário (portos), há discrepância entre os projetos executados pela SEP/PR e pelas autoridades portuárias e o previsto no planejamento estratégico.

Rodovias

Os investimentos dos projetos constantes do PAC 2 para o modal rodoviário têm como principal executor o DNIT. O quadro a seguir fornece o resultado da análise comparativa entre o investimento previsto e o efetivamente realizado.

Comparação entre o investimento previsto e o realizado em 2011 – rodoviário

Ações do PAC 2 2011-2014 (número)	Ações do PAC 2 Oriundas do PAC 1 (número) (%)	Ações do PAC 2 Concluídas 2011 (número) (%)	Investimento Previsto 2011-2014 (R$ milhões)	Investimento Realizado 2011 (R$ milhões) (%)	Investimentos Alocados aos Eventos Esportivos (R$ milhões)
200	156 (78%)	30 (15%)	Em revisão	Em revisão	Não informado

Fonte: SEPAC.

Os dados mostram que o modal rodoviário é o que possui maior número de ações no PAC 2. Entretanto, das duzentas ações existentes, 156 (78%) já constavam do PAC 1. Além disso, 50% estão "em obras" e 35% em "ação preparatória", enquanto 30 (15%) estão concluídas.

As duzentas ações previstas para o modal rodoviário no PAC 2, para o período 2011-2014, abrangem 46% do total de investimentos em infraestrutura de transportes nesse período. O montante de investimentos atual, contudo, não foi disponibilizado, visto que 99% das ações estão com seus valores "em revisão", ao passo que há três itens com valores de execução a cargo de concessionárias de serviço público.

No tocante à eficácia do PNLT, ressalta-se o fato de que há significativa quantidade de projetos em execução, que tratam de construções/implantações/pavimentações/adequações de capacidades, que não estão contemplados no PNLT. Isso ocorre porque o DNIT, principal executor dos projetos rodoviários do Governo Federal, desenvolver e executar planejamento de investimentos em transportes apartado do PNLT.

Conclui-se que o processo de planejamento estratégico do modal rodoviário não é coeso. Há indícios de que os planejamentos setoriais e o planejamento estratégico não estão alinhados.

Considerações finais

O desenvolvimento da infraestrutura de transporte do país deve ser vinculado aos objetivos do Sistema Nacional de Viação (SNV) e Sistema Federal de Viação (SFV), instituídos pelas Leis 10.233/2001 e 12.379/2011, respectivamente. Entretanto, essas leis limitam-se a definir os objetivos, cabendo, portanto, aos instrumentos de planejamento o papel de detalhar políticas, ações, responsabilidades, prioridades, prazos, recursos e tudo o que se faça necessário para que os objetivos possam ser alcançados. Por essa razão, o planejamento torna-se essencial.

O Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) foi desenvolvido a partir da necessidade de se restabelecerem as ações de planejamento estratégico para o setor de transportes, considerados todos os modais existentes. Como definido pelo Ministério dos Transportes, esse plano não é tido como plano setorial, mas como plano de Estado. Nessa condição, deve ser conhecido e observado por todos os órgãos e as entidades afetos aos variados segmentos de transportes.

Daí a necessidade da chancela, por ente hierarquicamente superior, desse plano como "de Estado". Isso ocorre no âmbito do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), criado por meio do art. 5º da Lei 10.233/2001. O funcionamento do Conit foi regulamentado pelo Decreto 6.550/2008, que estabelece extenso rol de conselheiros: dez ministros de Estado. Desde agosto de 2008, quando foi publicado o mencionado decreto, há notícia de uma única reunião do Conit ocorrida em 24/9/2009, quando o PNLT teria sido aprovado. Não há registros documentais sobre o fato.

No tocante aos planos setoriais, o Plano Aeroviário Nacional (PAN), o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e o Plano Hidroviário Estratégico (PHE) ainda não foram concluídos. O atraso na elaboração desses planos representa lacuna significativa no planejamento estratégico do setor de transportes, prejudicando a implantação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para induzir mais equilíbrio à matriz de transporte de cargas do Brasil.

Um dos entraves para o êxito do planejamento é a falta de consolidação dos planos setoriais de transportes no PNLT. Esse fato pode decorrer de uma série de fatores, a serem analisados em profundidade pelos órgãos competentes, como: falta de comunicação entre órgãos, duplicidade de

esforços para o planejamento setorial, falta de hierarquia na condução das ações de planejamento, baixa atuação do Conit, entre outros.

A partir do planejado, os investimentos a serem realizados no período de quatro anos passam a compor o Plano Plurianual (PPA). O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado por meio do Decreto 6.025/2007, concentra os investimentos prioritários do governo federal listados no PPA.

Grande impedimento para se avaliar a evolução física e financeira dos investimentos realizados em 2011 é a forma como as informações do PAC são disponibilizadas. Só existem valores consolidados para o período 2011-2014 e, ainda assim, no valor total esperado da obra, mas não detalhadas anualmente.

A visão e a abrangência do PNLT coadunam-se com os objetivos do SNV e do SFV. O que se deve buscar, contudo, é a melhor coesão entre o plano estratégico, de âmbito nacional, e os levantamentos e planos setoriais, desenvolvidos nos diferentes órgãos e entidades ligados ao setor de transportes. O fortalecimento do processo de planejamento estratégico favorecerá a integração dos modais de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário (hidrovias e portos) e aeroportuário. Ademais, fornecerá subsídios para o aprimoramento na execução de investimentos no setor de transportes, fortalecendo o processo de crescimento econômico do Brasil, com uma matriz de transporte de cargas com mais balanceada.

Desse modo, para contribuir com os processos de planejamento e implementação das políticas de transporte e fomentar a sustentabilidade do crescimento nacional, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote as providências de sua competência para:

- efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do país, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001;
- assegurar a elaboração dos planos setoriais de transportes e sua consolidação e coesão com o plano nacional estratégico de transportes, haja vista os efeitos negativos que a ausência desses planos pode acarretar para a implementação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para melhorar o equilíbrio da matriz de transporte de cargas do Brasil.

Recomendações

À Casa Civil da Presidência da República que adote as providências de sua competência para:

i) efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do país, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001; e

ii) assegurar a elaboração dos planos setoriais de transportes e sua consolidação e coesão com o plano nacional estratégico de transportes, haja vista os efeitos negativos que a ausência desses planos pode acarretar para a implementação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para melhorar o equilíbrio da matriz de transporte de cargas do Brasil

6.3 O PAC e a Sustentabilidade do Crescimento Econômico Brasileiro

A existência de um processo sustentável de crescimento econômico depende de infraestrutura abundante e de boa qualidade, capaz de fazer frente às demandas dos agentes econômicos em suas atividades precípuas. Sob essa ótica, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, é composto por um conjunto de ações de ordem pública e privada com o objetivo de acelerar o crescimento do país.

Em um primeiro momento, o programa previu investimentos de R$ 503,9 bilhões em ações de infraestrutura nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, a serem aplicados no quadriênio 2007/2010 (PAC 1).

Ao final de 2010, a execução do PAC atingiu 88% do total inicialmente previsto, devido principalmente aos altos níveis de execução em áreas como Rodovias, Hidrovias, Marinha Mercante e Habitação de Mercado, como se verifica no quadro a seguir.

PAC 1 – Valores previstos de dispêndios das ações com previsão de conclusão até 2010

R$ bilhões

Eixo	Previsão (janeiro/2007)	Execução (acumulada até 2010)	Evolução (%)
Logística	**58,3**	**65,5**	**112,3%**
Rodovia	33,4	43,0	128,7%
Ferrovia	7,9	3,4	43,0%
Porto	2,7	0,8	29,6%
Aeroporto	3	0,3	10,0%
Hidrovia	0,7	1,0	142,9%
Marinha Mercante	10,6	17,0	160,4%
Energia	**274,8**	**148,5**	**54,0%**
Geração de Energia	65,9	26,4	40,1%
Transmissão de Energia Elétrica	12,5	7,0	56,0%
Petróleo e Gás Natural	179,0	105,0	58,7%
Combustíveis Renováveis	17,4	10,1	58,0%
Social e Urbano	**64,5**	**12,8**	**19,8%**
Luz para Todos	8,7	6,6	75,9%
Metrô	3,1	2,7	87,1%
Recursos Hídricos	12,7	2,0	15,7%
Saneamento	40,0	1,5	3,8%
Habitação	**106,3**	**217,2**	**204,3%**
Habitação – Mercado	89,4	216,9	242,6%
Habitação – Interesse Social	16,9	0,4	2,3%
Total do PAC	**503,9**	**444**	**88,1%**

Fonte: Sepac.

Esse percentual de execução, entretanto, deve ser visto com cuidado no sentido de constituir um bom indicador de ações estruturantes para o desenvolvimento, pois o setor de Habitação de Mercado, financiado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), tem característica de inversão financeira, e não de investimento, e, nos setores de Marinha Mercante e Rodovias, ações são consideradas executadas tão logo o contrato de financiamento é assinado, antes do início físico do empreendimento. Essas questões estão explicitadas na tabela abaixo:

Potenciais riscos à transparência relacionados à divulgação dos resultados do PAC 1 (2007/2010)

Área de investimento	Imprecisão metodológica identificada pelo TCU
Concessões rodoviárias e ferroviárias	Os investimentos são considerados como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária. Segundo o 11º Balanço do PAC, o valor executado atribuído às concessões rodoviárias foi de R$ 19,0 bilhões, ao passo que o montante efetivamente investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas, segundo a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), foi de R$ 2,2 bilhões.
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	O investimento é computado como realizado no momento da assinatura do contrato, independentemente da liberação do recurso, ou seja, da comprovação da execução do objeto contratual. O montante divulgado como executado nos financiamentos concedidos com recursos do FMM foi de R$ 17,0 bilhões, ao passo que as liberações registradas no Siafi, somadas à contrapartida média de 20%, foram de R$ 8,8 bilhões.
Habitação de mercado	Foram considerados como investimentos executados financiamentos cuja característica é de inversão financeira, com montante calculado em cerca de R$ 125,8 bilhões.

Além disso, importantes setores de infraestrutura tiveram execução muito abaixo do originalmente previsto, como nos Portos (29%), Aeroportos (10%), Recursos Hídricos (15,75) e Saneamento (2,37%).

As ações relativas à Habitação de Mercado obtiveram execução acumulada de R$ 216 bilhões, representando 49% da execução total do PAC. Caso essas ações não sejam consideradas, o percentual de execução acumulada do PAC reduz-se a 55%. Ademais, nesse novo cenário, se computado apenas o investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas e o montante liberado pelo Fundo da Marinha Mercante (FMM), a execução acumulada do PAC passa para R$ 202 bilhões, representando 49% do previsto.

Ao longo do tempo, novas ações foram agregadas ao programa e, ao final de 2010, o PAC atingiu o valor de R$ 1,4 trilhão, com um horizonte de investimentos até 2021 e compreendendo 13,6 mil ações.

Para o período 2011/2014, foi lançado o PAC 2, com enfoque em ações de infraestrutura social e urbana, voltadas para o enfrentamento dos problemas das grandes aglomerações urbanas brasileiras. A nova edição do programa é composta de seis eixos de atuação: Energia, Transportes, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã.

Partindo de um pressuposto de continuidade do PAC 1, aproximadamente doze mil projetos foram migrados para o PAC 2, que prevê dispêndios de R$ 708 bilhões até dezembro de 2014. Esses valores estão detalhados na tabela a seguir:

PAC 2 – Valores previstos de dispêndios das ações com previsão de conclusão até 2014

RS milhões

Eixo	Total previsto	Participação (%)	Total despendido em ações concluídas em 2011	Execução (%)
Transportes	107.558	15,18%	6.110	5,68%
Energia	286.664	40,47%	33.836	11,80%
Minha Casa, Minha Vida	255.671	36,09%	85.134	33,30%
Água e Luz para Todos	23.360	3,30%	1.843	7,89%
Cidade Melhor	20.957	2,96%	109	0,52%
Comunidade Cidadã	14.212	2,01%	-	0%
Total do PAC	**708.425**	**100,00%**	**127.033,49**	**17,93%**

Fonte: Sepac.

Mais uma vez, deve-se ressaltar que a forte execução de ações concluídas do eixo Minha Casa Minha Vida está alicerçada principalmente em contratos firmados, e não necessariamente em construções concluídas no âmbito do programa que carrega o mesmo nome. No período, foram

firmados 472 mil contratos utilizando o SBPE, no valor de R$ 75 bilhões, e 475 mil subsídios, totalizando aproximadamente R$ 10 bilhões.

O PAC é composto, portanto, por milhares de ações, distribuídas por diversas áreas. Embora todo o conjunto tenha inegável importância econômica e social, algumas ações previstas no programa se destacam em termos de capacidade de alavancagem do crescimento econômico, dada a sua natureza, explicitamente voltada para o fortalecimento da infraestrutura. Essas ações estão indicadas na próxima tabela.

Principais ações realizadas e a realizar pelo PAC

Área de investimento	O que já foi realizado pelo PAC 1 (2007/2010)	O que se espera realizar com o PAC 2 (2008/2014)
Rodovias	• Aplicação de R$ 43 bilhões em atividades de construção e manutenção de rodovias, duplicação, sinalização, entre outras.	• Investimentos de R$ 50,7 bilhões até 2014. • Concessão de três trechos da malha rodoviária federal à iniciativa privada, totalizando 2,25 mil quilômetros.
Ferrovias	• Acréscimo de 909 quilômetros de trilhos à malha ferroviária existente	• Implementação das grandes ferrovias, como Norte-Sul, Transnordestina e de Integração Oeste-Leste-FIOL, em um total de 4,4 mil quilômetros de trilhos, que conectarão algumas das principais regiões produtoras do país aos portos marítimos. • O Trem de Alta Velocidade (TAV), que ligará Rio de Janeiro a Campinas/SP, também está entre as obras contidas no PAC 2, atualmente está com previsão de conclusão para janeiro de 2019.
Portos	• Dragagem/derrocamento de 34,33 mil m³, construção/ampliação de 453,8 metros de berços e 5,99 quilômetros de acessos terrestres.	• 61 ações, totalizando investimentos da ordem de R$ 4,22 bilhões até o final de 2014 nos principais portos do país, como Santos, Rio de Janeiro, Itaguaí e Vitória.
Energia	• Acréscimo de 10,85 GW à rede de geração e 9,14 mil quilômetros de linhas de transmissão.	• Inclusão, ao sistema, de 28,83 GW de geração e 18,21 mil quilômetros de linhas de transmissão, com investimentos de R$ 83 bilhões.
Petróleo e Gás	• Aumento de 100% das reservas de petróleo, ampliação na capacidade de refino em 6 mil barris/dia, produção de 2,26 milhões de barris de óleo por dia, entre outras.	• Investimentos no valor de R$ 170 bilhões até 2014 em ações de exploração de campos de hidrocarbonetos; reforma, atualização e construção de refinarias; construção de navios, entre outras.
Marinha Mercante	• Conclusão de 107 embarcações e concessão de R$ 17 bilhões em financiamentos pelo FMM	• Incentivo à construção de outros 163 navios e cinco estaleiros, com investimentos de R$ 31 bilhões, majoritariamente oriundos do FMM.

Para a implementação desse expressivo conjunto de investimentos, o governo federal vem enfrentando uma série de desafios.

Primeiro, existe a necessidade de se dar efetividade ao caráter prioritário das ações relacionadas ao PAC. Por isso mesmo, a importância do programa foi refletida nas normas orçamentárias que contemplam a execução das ações nele contidas.

Os Planos Plurianuais (PPA) para os períodos de 2008/2011 e 2012/2015 elencam os projetos do PAC como prioritários, com previsão de tratamento diferenciado. Além disso, as últimas leis de diretrizes orçamentárias preveem que as despesas realizadas no âmbito do PAC sejam excluídas do cálculo do superávit primário e suas ações protegidas de eventual contingenciamento orçamentário.

Paralelamente, o fato de o PAC ser composto por um conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, públicas e privadas, de âmbito nacional e local, demanda um robusto sistema de monitoramento e acompanhamento. Atualmente, esse trabalho é realizado pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), originalmente subordinada à Casa Civil da Presidência da República e, atualmente, ao Ministério do Planejamento.

Entre as estruturas coordenadas por essa Secretaria estão as chamadas Salas de Situação. Nesses espaços é viabilizada a resolução de impasses eventualmente existentes, que podem retardar ou mesmo inviabilizar a execução de algum projeto, por meio do diálogo entre os representantes dos diversos agentes envolvidos, na busca de soluções mais rápidas e mais eficientes que as geralmente obtidas seguindo os trâmites normais.

De acordo com a Sepac, o processo de licenciamento das obras mais importantes passa pelas salas de discussão. Exemplos que podem ser citados são: a usina hidrelétrica de Belo Monte, as obras da BR-230 no Pará, e as grandes ferrovias: Norte-Sul Transnordestina, e Ferrovia de Integração Oeste-Leste – Fiol.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco de fomento do Brasil, também foi acionado para incentivar as ações do PAC, que passaram a ter prioridade em seu financiamento. Essa priorização envolveu a criação de um programa específico para o apoio a projetos do PAC, com as seguintes características, conforme informações do BNDES:

- redução de *spreads* básicos nas linhas de financiamento para segmentos estratégicos, como energia elétrica, logística e desenvolvimento urbano;
- criação de grupos de trabalho internos para monitorar, acompanhar e responder a órgãos de controle externo sobre o projetos do PAC na carteira do banco; e
- lançamento do Programa BNDES de Financiamento ao Programa de Aceleração do Crescimento, de apoio a projetos abrangidos pelo PAC no âmbito das linhas de infraestrutura, de operações com estados e municípios, e de leilões do tipo menor tarifa.

Ao final de 2011, cerca de 503 projetos do PAC compunham a carteira do banco, totalizando investimentos de aproximadamente R$ 180 bilhões de reais, como detalhado na tabela adiante.

Carteira de projetos do PAC no BNDES – 2011

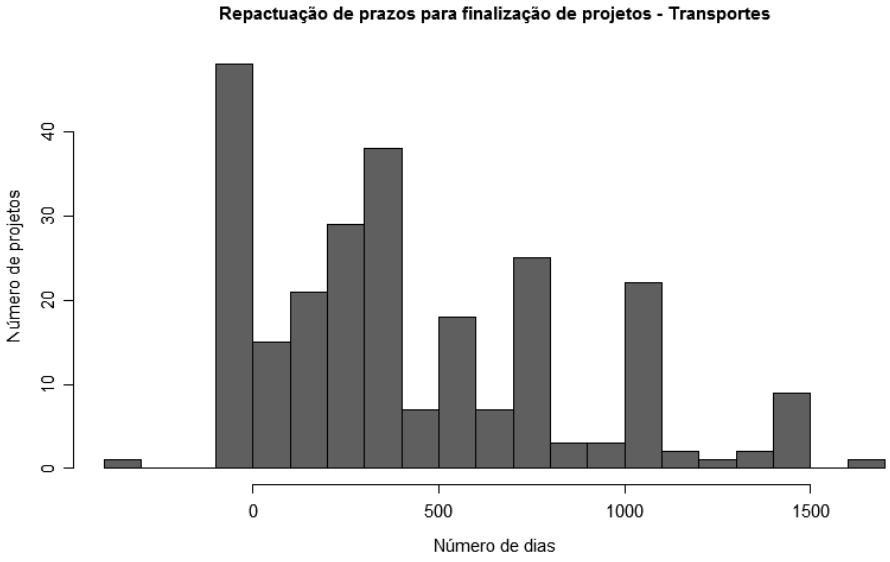
Eixo	Carteira do BNDES		Investimento Total
	Número de Projetos	R$ (milhões)	R$ (milhões)
Energia	310	137.240	258.811
Logística	94	31.314	49.888
Social e Urbana	85	10.667	18.462
Administração Pública	14	166	196
Total do PAC	**503**	**179.387**	**327.357**

Fonte:BNDES - Relatório de Investimento – 4º Trimestre de 2011.

Embora o PAC tenha sido adotado como principal instrumento de ação do governo federal, e a despeito dos diversos instrumentos de gestão e incentivo criados para impulsionar o programa, são observados significativos problemas na sua operacionalização, que redundam em atrasos consideráveis de alguns dos seus projetos mais estruturantes.

Assim, por exemplo, são os casos da usina hidrelétrica de Belo Monte, cuja conclusão, inicialmente prevista para abril de 2014, passou para janeiro de 2019; e do Trem de Alta Velocidade (TAV), previsto para 2014 e adiado para 2019.

Esses atrasos não são isolados nem restritos aos grandes e mais complexos empreendimentos, mas atingem também ações menores. No eixo Transportes, por exemplo, a diferença média entre os prazos repactuados no PAC 2 e os prazos previstos ao final do PAC 1 é de 437 dias, conforme gráfico abaixo:



Fonte: Sepac/Mpog.

1 A barra fora do eixo horizontal com repactuação negativa corresponde à construção do Terminal de Passageiros 3 do Aeroporto de Guarulhos, incluído na lista de aeroportos cuja gestão passaria à iniciativa privada (o PAC considerar o projeto concluído quando da assinatura do contrato de concessão, mesmo que o projeto ainda leve anos até ser concluído fisicamente).

Esses problemas, segundo relato apresentado pela Sepac, não apresentam uma única causa, mas se devem a um amplo conjunto de fatores que, somados, dificultaram sobremaneira a execução das ações.

O primeiro deles seria proveniente da deterioração da capacidade de gerenciar grandes obras de engenharia e projetos complexos por parte das entidades responsáveis pela elaboração dos projetos e gestão dos serviços. Esse diagnóstico não seria aplicável apenas à esfera federal, mas também aos estados, municípios e empresas privadas, responsáveis pela execução dos projetos do PAC.

A solução vislumbrada pelo governo para corrigir o problema envolveu diversas frentes, destacando-se:

- criação, em 2007, da carreira de Analista de Infraestrutura, com 864 cargos;
- com relação aos estados e municípios, o governo federal vem oferecendo assistência técnica no desenvolvimento de planos e projetos, como ocorre, por exemplo, na área de saneamento (área de responsabilidade eminentemente local, com a segunda pior performance em termos de execução no PAC 1 – 3,75% de valores executados perante o valor previsto inicialmente); e
- criação, no âmbito do BNDES, da Área de Estruturação de Projetos (AEP), para atuação nas etapas de fomento e de estruturação dos projetos do PAC e melhoria da capacidade de gestão de grandes obras e empreendimentos complexos.

Outra dificuldade citada está ligada à baixa qualidade dos projetos básicos elaborados como referência para os processos licitatórios, o que ocasiona a necessidade de revisões durante as obras, afetando, assim, seu cronograma e custo.

Esse problema estaria relacionado ao longo período de baixos investimentos em infraestrutura, o que teria desmobilizado as entidades públicas e privadas especializadas em obras de engenharia. Sob

esse aspecto, o PAC atuaria como uma força de mercado que, ao demandar bons trabalhos técnicos, contribuiria para melhorar a qualidade geral dos projetos de engenharia ofertados pelas empresas.

Outras iniciativas adotadas em setores específicos para aperfeiçoar os projetos de engenharia relacionados ao PAC estão descritas na próxima tabela.

Principais medidas do PAC de incentivo a melhoria da qualidade dos projetos de engenharia

Setor	Medidas propostas
Rodovias e Ferrovias	• As licitações das novas obras, em regra, devem ser realizadas com projeto executivo. No entendimento do governo, essa medida seria capaz de evitar aditivos de prazo, de valor e de escopo, relacionados a projetos básicos insuficientes. • O DNIT, órgão responsável por grande número de obras em rodovias, ferrovias e hidrovias, padronizou minutas de editais de projetos e obras, como forma de reduzir disputas em torno de suas regras e questionamentos dos órgãos de controle.
Saneamento	• Foi instituída seleção para elaboração de projetos, conduzida pelo governo federal em favor de municípios de pequeno porte beneficiários de recursos para saneamento, que, no geral, não possuem capacidade adequada para o desempenho de tarefa de complexidade técnica.

Fonte: Sepac/Mpog.

Quando se analisam os balanços do PAC, um ponto frequentemente apontado como retardador da execução de vários empreendimentos é a questão ambiental. Sob essa ótica, segundo a Sepac, o PAC trabalhou para estruturar e fortalecer os órgãos de licenciamento, melhorar a legislação, aprimorar a qualidade dos estudos e articular os órgãos do governo, buscando viabilizar os projetos, mesmo os de elevado impacto ambiental, de forma sustentável.

Em 2011 foram editadas sete portarias com a finalidade de modernizar o processo de licenciamento, regulamentando a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos na fiscalização ambiental em setores específicos como portos, rodovias, exploração de gás e petróleo e linhas de transmissão de energia. Buscou-se, assim, estabelecer procedimentos claros para emissão de licenças, definição de novos prazos e tratamento diferenciado de projetos conforme a sua natureza.

Em síntese, são grandes os desafios em torno da materialização dos investimentos previstos no PAC. O governo federal vem adotando medidas para aumentar sua eficácia e a eficiência de suas ações como principal agente indutor do programa; contudo, ainda há muito por ser feito.

Não se tem dúvidas de que os investimentos realizados no âmbito do PAC possuem suma importância no fortalecimento dos alicerces para o crescimento sustentável do País. Não há setor abrangido pelo programa, seja de infraestrutura econômica, seja na área social, que não esteja relacionado com o desenvolvimento almejado pelo Brasil.

Nesse sentido, podem ser citados praticamente todos os diagnósticos existentes acerca do setor de logística, que alertam para as fragilidades do País em transportes, com rodovias em situação precária, portos ineficientes, capacidade de transporte de carga por ferrovias aquém das necessidades e aeroportos sobrecarregados. Assim, um programa que tenha como meta acrescer à malha ferroviária 4,5 mil quilômetros de linhas ou fazer a manutenção anual da totalidade da malha rodoviária federal, como é o caso do PAC 2, certamente é bem vindo e relevante.

Da mesma forma, não há como se pensar em desenvolvimento sem geração abundante e transmissão confiável de energia. E, novamente, as ações do PAC têm ido ao encontro dessas necessidades. Até o final de 2010, foram acrescentados ao sistema gerador cerca de 10,8 GW de potência instalada e construídos 9,1 mil quilômetros de linhas de transmissão. Espera-se que, ao final

de 2014, sejam acrescentados mais 28,8 GW em geração e 18,2 mil quilômetros em linhas de transmissão.

O incentivo à aquisição da casa própria, pela facilitação do crédito, com a utilização do SBPE, oupelo fornecimento de subsídio à população menos favorecida, no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida, é um outro ponto que merece ser destacado. Além de proporcionar melhoria à qualidade de vida da população, por meio de habitações mais adequadas, impulsiona o setor de construção civil, demandante intensivo em mão-de-obra, ajudando a elevar o percentual da população ocupada, bem como incentivando a demanda de insumos, máquinas e equipamentos, com potencialização do crescimento econômico.

Com relação ao capital humano, que nos últimos anos tem sido visto como fator primordial para o desenvolvimento econômico, estão previstos investimentos em praças de esportes, creches e pré-escolas, unidades básicas de saúde e unidades de pronto-atendimento. Os recursos a serem despendidos nesse eixo, entretanto, ainda são bem inferiores aos alocados nos demais, representando apenas 2,01% do total previsto.

Enfim, o cenário prospectivo em relação ao PAC é bastante positivo, mas os sucessivos atrasos na implantação de algumas das grandes obras estruturantes representam significativo risco à consecução da totalidade dos investimentos previstos e, consequentemente, ao impacto que se espera do programa no esforço do crescimento econômico.

6.4 COPA DO MUNDO DE 2014

A realização de grandes eventos é vista como ótima oportunidade para atrair investimentos e estimular negócios domésticos, de modo a gerar benefícios econômicos, sociais e urbanos para as localidades envolvidas.

Desde a confirmação do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014, o Tribunal de Contas da União manifestou preocupação quanto à necessidade de acompanhar as ações governamentais relacionadas ao evento, desde as fases iniciais, com vistas a proporcionar maior efetividade ao controle externo. A atuação do TCU foi, então, estruturada em conjunto com outros partícipes da Rede de Controle, em especial com os tribunais de contas dos estados e municípios, mediante auditorias conjuntas e adoção de ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas que evitem a ocorrência de irregularidades.

De acordo com a matriz de responsabilidades assinada pelo governo federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, a participação da União restringe-se a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa). Posteriormente, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) também passou a financiar projetos para o evento Copa 2014.

Nesse contexto, cabem ao Tribunal de Contas da União, em seus limites constitucionais e legais, a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias. A fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras compete aos respectivos tribunais de contas dos estados e municípios.

Cumpre registrar que, no Tribunal, os trabalhos de fiscalização e acompanhamento da Copa do Mundo de 2014 são todos presididos pelo Ministro Valmir Campelo, de cujos relatórios, aprovados pelo Plenário, foram retirados os dados e informações constantes deste tópico.

Apresenta-se, a seguir, panorama atualizado acerca das principais questões relacionadas à Copa do Mundo de 2014, baseado em informações obtidas pelo Tribunal de Contas da União junto aos órgãos e entidades envolvidas nas ações relacionadas ao evento.

6.4.1 O modelo de governança adotado pelo governo federal para a Copa do Mundo de 2014

A realização da Copa do Mundo de 2014 envolve ações tanto do governo federal como dos governos distrital, estaduais e municipais relacionados às doze cidades que sediarão as atividades do evento: Brasília, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Para assegurar a coordenação das ações referentes ao evento, foi definida, em janeiro de 2010, uma estrutura de governança (Decreto de 14 de janeiro de 2010). A estrutura é composta pelo Comitê Gestor da Copa (CGCOPA) e o Grupo Executivo da Copa (Gecopa), e determinou-se o estabelecimento do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014.

Compete ao CGCOPA definir, aprovar e supervisionar as ações que o Governo Brasileiro entende necessárias para promover o evento. O comitê é coordenado pelo Ministério do Esporte e composto por vinte órgãos: ministérios, Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU) e Secretaria Especial de Portos da Presidência da República. Cabe-lhe coordenar, consolidar e monitorar as ações, inclusive instituir o citado plano estratégico, que deve conter um conjunto de atividades governamentais voltado ao planejamento e à execução das ações necessárias ao evento.

Em relação ao Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro, ainda não há definição de prazo para sua conclusão. Informações prestadas pelo Ministério do Esporte indicam que somente ocorrerá quando questões ainda pendentes de alinhamento pelos entes federados participantes forem solucionadas, entre as quais, o Plano Nacional de Segurança.

Outra normatização importante, apesar de tratar de assunto não vinculado à estrutura física montada para garantir a realização da Copa, refere-se à Lei 12.350/2010, que dispõe sobre questões tributárias e abrange as garantias atinentes a “taxas e impostos alfandegários” e “isenção tributária”, cujos efeitos serão analisados adiante. Já as garantias alusivas à “proteção e exploração de direitos comerciais” e “indenização” são tratadas na denominada Lei Geral da Copa, aprovada pelo Congresso Nacional e encaminhada para sanção presidencial em 9/5/2012.

Matriz de Responsabilidades

Para dimensionar os gastos previstos do governo federal, dos governos estaduais, dos governos municipais e da iniciativa privada, como também para possibilitar uma visão geral das fontes de financiamentos utilizadas – Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – na execução dos projetos da Copa do Mundo 2014, foi elaborada a matriz de responsabilidades. A matriz define as responsabilidades de cada um dos seus signatários (União, estados, Distrito Federal e municípios) para execução das medidas conjuntas e dos projetos afins.

Ao examinar a matriz apresentada pelo governo, o Tribunal constatou que um dos maiores problemas em relação ao documento refere-se ao fato de não abranger todas as ações identificadas com o evento, o que prejudica a *accountability* e a transparência da atuação governamental na realização do

evento. Conforme mencionado no voto condutor do Acórdão 1592/2011-TCU-Plenário (TC 023.291/2010-9), "não há como o ente gerenciador se desincumbir do ônus do controle das ações relacionadas ao evento: a predisposição em não contemplar todos os gastos em um único documento consolidado representa uma prévia assunção às cegas dos riscos envolvidos para a realização bem sucedida do Mundial. A gerência de um projeto demanda, necessariamente, o conhecimento dos cronogramas críticos e o dimensionamento dos controles necessários à mitigação dos riscos".

Ademais, o entendimento restritivo acerca do conteúdo da matriz de responsabilidades gera riscos para a execução do evento. Sem o prévio estabelecimento na matriz, é possível que diversas ações essenciais não previstas antecipadamente venham a ser definidas com a proximidade da Copa do Mundo de 2014, de forma a elevar demasiadamente os custos anteriormente planejados. Além disso, corre-se o perigo de a União ser demandada a arcar com custos adicionais em face de possível alegação de incapacidade, por estados e municípios, para cumprir os compromissos imprescindíveis à realização do evento.

Com a definição prévia e a instrumentalização de ações de todos os ciclos de planejamento na matriz, a União pode se resguardar ao estabelecer limites de atuação tanto em relação às ações e aos projetos quanto aos valores a serem desembolsados. Além disso, não há que se fazer distinção entre os gastos. Mesmo em casos em que a iniciativa seja exclusiva da União, as ações devem estar discriminadas para que haja definição clara das responsabilidades do ente federativo.

Instalação das Câmaras Temáticas

Com a finalidade de criar condições para otimizar o potencial de um grande evento como a Copa do Mundo, especialmente no que se refere ao desenvolvimento social e econômico, com geração de renda e consequente redução de desigualdades, foram instituídas e instaladas nove câmaras temáticas para funcionar em sintonia com as doze cidades-sede. As câmaras se destinam à proposição de políticas públicas e soluções técnicas eficientes e transparentes, que garantam legado alinhado aos interesses estratégicos do país e contribuam para melhoria da posição do Brasil no cenário internacional.

São as seguintes as câmaras temáticas: 1 – Estádios; 2 – Cultura, Educação e Ação social; 3 – Desenvolvimento Turístico; 4 – Promoção Comercial e Tecnologia; 5 – Transparência; 6 – Meio Ambiente e Sustentabilidade; 7 – Saúde; 8 – Segurança; 9 – Infraestrutura.

Os debates sobre os temas no âmbito dessas câmaras são realizados com a participação de representantes do governo federal, das cidades-sede (estados e municípios) e, conforme a pertinência, de representantes da sociedade civil ou de grupos setoriais.

Para intensificar o controle das ações relativas à Copa 2014, o Tribunal recomendou ao Ministério do Esporte que disponibilize, em sua *homepage*, as atas e deliberações tomadas no âmbito das câmaras temáticas, de maneira a contribuir para transparência das ações de planejamento para a Copa, além de fomentar as discussões periódicas dos gestores e dos cidadãos sobre cada assunto com *feedback* contínuo a cada área de ação (Acórdão 2000/2011-TCU-Plenário).

Monitoramento dos Projetos

No âmbito do Executivo, o monitoramento das etapas de cada projeto iniciou-se com a definição dos projetos e da assinatura dos anexos da matriz de responsabilidades. Com base nas informações fornecidas pelos responsáveis pelos empreendimentos, são realizados ciclos de monitoramento dos

compromissos assumidos na matriz. Nesses ciclos as informações são analisadas e, caso sejam identificados pontos de atenção, procede-se à definição de ações preventivas e corretivas pelo Gecopa.

Porém, constatou-se que a sistemática de monitoramento adotada pelo governo limitou-se às obras de mobilidade urbana, estádios, portos e aeroportos, não permitindo o acompanhamento completo e atualizado de todos os gastos relacionados à Copa do Mundo de 2014, no âmbito dos diversos órgãos e entidades da administração pública federal. Em prol do princípio da transparência, bem como para a governança do modelo de gestão das ações de governo para o Mundial, faz-se necessária a inclusão de temas como segurança, saúde, hotelaria, telecomunicações, aspectos operacionais, convênios e contratos celebrados pelas diversas pastas ministeriais envolvidas nos preparativos para o evento, inclusive no Sistema de Monitoramento da Copa (SMC), nos termos do Acórdão 1592/2001-TCU-Plenário.

Quanto ao monitoramento realizado por iniciativa própria do Tribunal, foi determinado ao Ministério do Esporte que encaminhe bimestralmente, a partir de 26/2/2010, relação das licitações, dispensas e inexigibilidades, bem como dos contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados ou em andamento no âmbito dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014, indicando objeto, valor, beneficiário e cidade-sede contemplada, se for o caso.

Assim, o desenrolar das atividades relacionadas à Copa 2014 são objeto de monitoramento constante e deverão ser analisadas à medida que as informações forem remetidas, para adoção tempestiva de eventuais medidas corretivas com o fim de se evitarem custos desnecessários e execução de projetos inadequados.

6.4.2 Ciclos de Planejamento e Definição dos Investimentos para a Copa do Mundo

Ciclos de Planejamento

O planejamento da Copa de 2014 foi dividido em ciclos na matriz de responsabilidades. O primeiro ciclo estava previsto para ser finalizado até 2010; o segundo em 2011 e o terceiro deveria estar em plena discussão neste ano, com previsão de término para 2013.

As informações mais recentes prestadas pelo Ministério do Esporte dão conta de que as ações relacionadas ao primeiro ciclo de planejamento estariam concluídas e as do segundo ciclo estariam sendo finalizadas com o término das atividades referentes aos temas segurança, infraestrutura turística, sustentabilidade ambiental, saúde, energia, telecomunicações e plano de promoção do país.

Contudo, o que se observa é que há um considerável atraso em relação ao planejamento traçado, visto que o primeiro ciclo, não obstante apresentar quadro avançado, ainda carece de informações importantes na matriz, a exemplo das obras do entorno dos estádios, além de não existirem dados sobre a real situação das ações constantes do segundo e terceiro ciclos de planejamento. A situação pode trazer sérias consequências na medida em que os financiamentos concedidos pelo BNDES estão condicionados à inclusão das ações na matriz.

Por essa razão, o Tribunal já alertou o Ministério do Esporte quanto ao atraso na elaboração de cada um dos ciclos estratégicos da matriz de responsabilidades para o Mundial de 2014, o que pode comprometer a viabilização de ações tempestivas e essenciais ao início e bom andamento dos jogos (Acórdão 563/2012-TCU-Plenário).

Definição dos Investimentos para a Copa

Outro fato relevante refere-se à ausência de definição sobre qual seria o conjunto de obras consideradas essenciais à realização da Copa do Mundo de 2014. Em face da necessidade de estabelecer critérios objetivos para identificar que obras devem ser encaradas como obras da Copa do Mundo de 2014, o Tribunal alertou que esse critério esteja diretamente relacionado à previsão dessas obras na matriz de responsabilidades (Acórdão 1592/2011-TCU-Plenário).

6.4.3 Cronograma dos Projetos Definidos na Matriz de Responsabilidades

Mobilidade Urbana

Dados mais recentes, resultantes de trabalho realizado em abril de 2012 pelo TCU na área de mobilidade urbana, retratam a situação dos empreendimentos financiados pela Caixa Econômica Federal com recursos do programa Pró-Transporte, que ampara grande parcela das obras da Copa 2014.

O quadro abaixo revela a posição atual dos 44 empreendimentos com financiamento contratado. Observa-se que dezoito deles sequer tinham a licitação iniciada; quatorze estavam com licitação em andamento; e apenas 12 concluíram a licitação e assinaram os respectivos contratos. Ou seja, 72% das obras não podem ser iniciadas, posto que ainda não tiveram o contrato de execução assinado. Outro dado significativo aponta que apenas 4,1% do montante de recursos financiados foram efetivamente desembolsados, o que demonstra o baixo percentual de execução das obras cujos trâmites formais já haviam sido concluídos.

Empreendimentos financiados pela Caixa Econômica Federal[1] – março/2012

Cidade Sede	Obras Previstas na Matriz	Empreendimentos sem financiamento contratado	Empreendimentos com financiamento contratado			Total Desembolsado R$ milhões	Total Financiado[2] R$ milhões	%
			Licitação não iniciada	Licitação em andamento	Contrato de execução da obra assinado			
Belo Horizonte	8	0	1	2	5	175,42	1.023,25	17,1%
Brasília	2	0	2	0	0	-	361,00	0,0%
Cuiabá	2	1	0	0	1	7,72	31,00	24,9%
Curitiba	9	0	4	5	0	0,82	440,60	0,2%
Fortaleza	6	1	0	5	0	-	268,10	0,0%
Manaus	2	1	0	1	0	-	200,00	0,0%
Natal	2	1	0	1	0	-	293,00	0,0%
Porto Alegre	10	0	10	0	0	-	426,78	0,0%
Recife	5	0	0	0	5	32,87	678,00	4,8%
Salvador	1	0	1	0	0	-	541,80	0,0%
São Paulo	1	0	0	0	1	-	1.082,00	0,0%
Total	**48**	**4**	**18**	**14**	**12**	**216,83**	**5.345,53**	**4,1%**

Fonte: Ofício Caixa 44/2012/SUSAN/GECOA.

[1] Recursos do programa Pró-Transporte.

[2] Até março/2012.

Infraestrutura Aeroportuária

A mesma situação de exiguidade de prazo verificada na mobilidade urbana se reflete nas obras dos aeroportos. Segundo informação da Infraero e do Ministério do Esporte, a maioria das datas de conclusão das intervenções necessárias nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 está próxima da

realização do evento esportivo. Tal circunstância evidencia risco de que algumas obras não sejam concluídas até a Copa do Mundo.

Arenas (Estádios de Futebol)

Já no tocante às obras dos estádios de futebol, o cenário indica que estão com os cronogramas físicos atrasados e receberam pequeno montante dos financiamentos contratados, fato que denota o risco de contratações emergenciais no futuro e aumento dos gastos. Considerando que a matriz de responsabilidade dos estádios está desatualizada (prazo, valor e tipo de obra) e o acompanhamento dessas obras envolve diversas competências, é fundamental que todos os signatários do referido compromisso compatibilizem o planejamento com a realidade atual dos empreendimentos, para conferir maior transparência às ações executadas.

Portos

A questão dos portos se apresenta, no momento, menos preocupante que outras áreas, visto que, das sete cidades-sede que têm ações dessa espécie, seis estão com processo licitatório em estágio bastante avançado –apenas Manaus está com situação indefinida. Os prazos para conclusão se situam entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012, tempo suficiente para os fins a que se destinam. Ainda assim, observa-se que há margem para atrasos na conclusão dessas obras, o que exige acompanhamento permanente dos empreendimentos.

6.4.4 Renúncias de Receitas Tributárias e Creditícias na Copa 2014

Além dos financiamentos concedidos pelos bancos federais – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Nordeste do Brail (BNB) –, a Copa do Mundo de 2014 conta com outros instrumentos de financiamento proporcionados pelo governo federal, que implicam renúncia de receita, quais sejam, os subsídios ou benefícios creditícios e os de natureza tributária. Esta seção destina-se a evidenciar os montantes já concedidos e usufruídos até 2011, com vistas a garantir transparência sobre todos os instrumentos de financiamento do governo federal em relação à Copa do Mundo de 2014.

Não foram apurados, referentemente à Copa 2014, os chamados subsídios financeiros – explícitos ou diretos –, que correspondem, nos termos da Portaria do Ministério da Fazenda 379/2006, a desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União.

Renúncias creditícias e estimativa de benefícios

Nos termos do art. 2º da referida portaria do Ministério da Fazenda, benefícios ou subsídios creditícios são "os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal".

Os benefícios dessa natureza referentes à Copa do Mundo 2014 foram mensurados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), que realiza e encaminha anualmente ao TCU os cálculos referentes aos subsídios financeiros e creditícios apurados no âmbito federal (Acórdãos 1.718/2005-TCU-Plenário e 1.690/2007-TCU-Plenário).

Na metodologia utilizada pela SPE para a estimativa dos subsídios creditícios no âmbito do evento Copa 2014, o valor do financiamento é considerado um ativo do setor público, cujo retorno é

dado pela diferença entre a taxa de juros do empréstimo e o custo de oportunidade estipulado para o uso do recurso. Assim, há subsídio quando o retorno do ativo é negativo, ou seja, quando o custo de oportunidade do governo federal é maior que a taxa de juros dos empréstimos (Nota Técnica 32/SPE-MF, de 11/4/2012).

No que se refere às operações de financiamento de projetos junto à Caixa Econômica Federal, foram contratados quarenta projetos até 23/11/2011, todos de mobilidade urbana. Todavia, por terem como fonte de recursos depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), as operações não geram subsídios, pois se trata de recursos privados, pertencentes aos detentores de depósitos naquele fundo.

No que toca ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a fonte de recursos é o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Quando ao BNDES, a Resolução do Banco Central 3.801/2009 estabeleceu linha de financiamento para contratação de operações de crédito destinadas à construção e reforma dos estádios de futebol que sediarão jogos da Copa 2014, limitadas a R$ 400 milhões por estádio. Além disso, limitou o valor de cada financiamento a 75% do custo total de cada estádio e definiu as condições de financiamento. No financiamento dos projetos da Copa 2014 – Procopa Arenas, Procopa Turismo e Procopa Mobilidade Urbana –, o BNDES utiliza, ainda, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Quanto ao Procopa Arenas, foram beneficiados, em 2011, em treze operações de crédito, os estádios de futebol Verdão (MT), Vivaldão (AM), Fonte Nova (BA), Castelão (CE), Maracanã (RJ), Capibaribe (PE), Mineirão (MG) e Dunas (RN), sendo que o estádio da Fonte Nova também teve recursos do BNB, em três operações de crédito.

No tocante ao Procopa Turismo, o BNDES financiou, em dezesseis operações de crédito, com recursos do FAT, a implantação de um hotel no Rio Grande do Norte, um em São Paulo e dois no Rio de Janeiro, em 2011.

Por derradeiro, o único projeto de Mobilidade Urbana beneficiado com recursos do BNDES em 2011 é o Corredor T5, sistema que será implantado ao longo de vias com elevado volume de viagens por ônibus, ligando o Aeroporto Internacional Tom Jobim à Barra da Tijuca, passando pela Penha.

Vale ressaltar que foram contratadas operações em 2011, no âmbito dos projetos da Copa 2014, no valor de R$ 1,94 bilhão, somente em recursos do BNDES. Já em relação aos valores desembolsados, o montante foi de R$ 1,07 bilhão, dos quais 91% são recursos do BNDES e o restante do BNB. Entre os projetos, o Procopa Arenas destaca-se com 97% dos valores contratados e 82% dos valores desembolsados ao longo de 2011, conforme se pode observar na tabela a seguir.

Valores das Operações de Crédito Contratadas e Desembolsadas – 2011[1]

R$ mil

Projetos da Copa	Operações Contratadas em 2011		Valores Desembolsados em 2011		
	BNDES	BNB	BNDES	BNB	Total
Procopa Arenas	1.876.571		783.267	94.860	878.127
Procopa Turismo	62.823		46.853		46.853
Mobilidade Urbana			146.472		146.472
Total	**1.939.394**	**0**	**976.592**	**94.860**	**1.071.452**

Elaboração: Secretaria de Política Econômica (SPE).

[1] Envolvem apenas fontes com recursos públicos, ou seja, excluem recursos das fontes CDE (Eletrobras), FGTS e SBPE.

A SPE estimou em R$ 188,7 milhões, em dezembro de 2011, os subsídios creditícios concedidos aos projetos da Copa 2014, dos quais 80% referem-se ao Procopa Arenas. Quanto à distribuição geográfica dos benefícios, o Nordeste participa com 47% e o Sudeste, com 35%.

Distribuição regional dos subsídios da Copa – 20111;[2]

R$ mil

Fonte	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Procopa Arenas	17.898	87.653	15.839	29.790		**151.180**
Procopa Turismo		317		3.755		**4.072**
Mobilidade Urbana				33.404		**33.404**
Total	**17.898**	**87.970**	**15.839**	**66.949**	**0**	**188.656**

Elaboração: Secretaria de Política Econômica (SPE).

[1] Envolvem apena fontes com origem em recursos públicos, ou seja, excluem recursos das fontes CDE (Eletrobras), FGTS e SBPE.

[2] Com base nos valores desembolsados em 2011.

Renúncia tributária

A Lei 12.350/2010 dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014.

A renúncia tributária instituída pela citada lei se divide entre: i) desonerações de tributos, nas formas de isenção a importações, a pessoas jurídicas e a pessoas físicas; de redução de tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno pela Fifa, por subsidiária sua e pela sua emissora fonte; e de regime diferenciado de apuração de contribuições por subsidiária da Fifa (arts. 3º a 16); e ii) Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa), estabelecido nos arts. 17 a 21.

Esses benefícios tributários sujeitam-se a prazos de fruição distintos. As primeiras desonerações vigem de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2015, enquanto a referente ao Recopa se estende de 21 de dezembro de 2010 até 30 de junho de 2014, conforme preceituado nos arts. 21 e 62 da Lei 12.350/2010.

As desonerações de tributos de que tratam os arts. 3º a 16 da lei alcançaram, em 2011, o montante de R$ 24,11 milhões, conforme projeção da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), apresentada na tabela abaixo.

Renúncias da Copa do Mundo 2014 (art. 3º ao art. 16 da Lei 12.250/2010) – 2011 a 2015[1]

R$ milhões

Tributo	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Imposto de Importação	0,62	0,62	1,23	8,64	1,23	**12,34**
IPI vinculado à exportação	0,47	0,47	0,95	6,62	0,95	**9,46**
IPI interno	0,55	0,55	1,10	7,68	1,1	**10,98**
Contribuição para o PIS	0,66	0,66	1,33	9,3	1,33	**13,28**
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	3,06	3,06	6,12	42,83	6,12	**61,19**
IRPJ	12,73	12,73	25,47	178,29	25,47	**254,69**
CSLL	4,58	4,58	9,17	64,18	9,17	**91,68**
IRRF	1,44	1,44	10,52	81,29	10,52	**105,21**
Total	**24,11**	**24,11**	**55,89**	**398,83**	**55,89**	**558,83**

Fonte: RFB/ Nota RFB/Audit/Diaex 4, de 12/3/2012.

[1] Valores projetados.

O Recopa é um regime especial de tributação que prevê a suspensão de exigência de vários tributos e contribuições para venda no mercado interno ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos e de materiais de construção para utilização ou incorporação em estádio de futebol a ser construído, reformado ou ampliado para os eventos Copa das Confederações e Copa 2014. Caso haja utilização ou incorporação do bem ou material de construção ao estádio, a suspensão se converterá em alíquota zero. Do contrário, a pessoa jurídica beneficiária do regime especial será obrigada a recolher os tributos e contribuições devidos.

Tendo em vista que o aproveitamento do regime especial de tributação dependia primeiramente da aprovação dos projetos de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol pelo Ministério do Esporte e, posteriormente, habilitação das pessoas jurídicas pela RFB, não houve fruição do benefício tributário do Recopa em 2011. A aprovação do primeiro projeto de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol, o do estádio do Mineirão, deu-se com a edição da Portaria 239, de 21/12/2011, do Ministério do Esporte, e a pessoa jurídica titular do projeto somente foi habilitada em de 8/2/2012. A tabela seguinte evidencia a projeção da renúncia tributária do Recopa.

Gastos tributários referentes ao Recopa (arts. 17 a 21 da Lei 12.350/2010) – 2011 a 2014[1]

R$ milhões

Tributo	2011	2012	2013	2014	Total
Imposto de Importação	-	16,73	12,55	4,18	**33,46**
IPI vinculado à exportação	-	16,73	12,55	4,18	**33,46**
IPI interno	-	39,42	29,56	9,85	**78,83**
Contribuição para o PIS	-	16,35	12,26	4,09	**32,7**
Contribuição p/o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)	-	75,41	56,56	18,85	**150,82**
Total	**-**	**164,64**	**123,48**	**41,15**	**329,27**

Fonte: RFB/ Nota RFB/Audit/Diaex 4, de 12/3/2012

[1] Valores projetados.

6.4.5 Conclusão

Espera-se que a estratégia elaborada pelo Brasil para receber a Copa do Mundo de 2014 deixe legados positivos às populações das cidades que receberão os jogos e ao país como um todo. A expectativa é que, ao final do evento, se verifiquem, de fato, melhorias na rede viária, na mobilidade urbana e na rede hospitalar; investimentos em segurança pública e em educação; qualificação de mão de obra; geração de emprego e de renda; modernização da rede hoteleira; reurbanização das cidades-sede; fortalecimento do setor de serviços; aumento da arrecadação; ou seja, que haja benefícios concretos para o aumento do bem-estar da sociedade brasileira.

Em termos de governança, observa-se que o governo federal montou modelo composto por estrutura robusta, que envolve a participação de vários ministérios e outros órgãos, inclusive das cidades-sede. Nesse modelo, a atuação ampla e tempestiva do Tribunal na fiscalização das ações tem apresentado resultados significativos. A detecção de problemas em todas as fases de desenvolvimento das ações do governo tem contribuído para a adoção de medidas de melhoria e correção, que implicam expressiva redução de gastos, estimados em aproximadamente R$ 500 milhões até maio de 2012.

As situações encontradas, não condizentes com o planejamento e os cronogramas traçados, podem resultar em custos adicionais aos cofres públicos e, até mesmo, na não conclusão de determinados projetos. Para evitar essas indesejáveis situações, o TCU tem alertado os responsáveis sobre a importância de se corrigirem os problemas, bem assim expedido diversas determinações para que se adotem todas as medidas pertinentes. Além disso, o Tribunal mantém o acompanhamento contínuo tanto em relação ao desenvolvimento de novas ações quanto ao cumprimento das determinações exaradas.

6.5 Desenvolvimento Regional

As disparidades sociais e econômicas entre as diversas regiões do Brasil são uma herança do processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, em que as dinâmicas de ocupação territorial e de concentração de renda e produção resultaram em padrões de desigualdades em diferentes escalas.

Esse padrão regional assimétrico tem o potencial de agravar os problemas típicos das regiões mais desenvolvidas, afetadas pela crescente densidade populacional e pela necessidade de prover, em condições adequadas, os serviços públicos em geral. Igualmente, tende a excluir do processo competitivo extensas áreas e populações, o que limita as condições para o crescimento econômico e, em sentido mais amplo, para o desenvolvimento sustentável do país.

Como consequência desse processo, as regiões Norte e Nordeste, consideradas na escala macrorregional, apresentam indicadores socioeconômicos inferiores à média nacional ainda nos dias de hoje, com um distanciamento expressivo das condições de vida encontradas no Centro-Oeste e, sobretudo, no Sul e no Sudeste. No quadro a seguir, mostra-se a evolução do PIB *per capita* das macrorregiões brasileiras no período de 2002 a 2009, que ilustra o comportamento das disparidades na distribuição das riquezas nacionais ao longo do tempo.

Evolução do PIB ***per capita*** por macrorregiões brasileiras – 2002 a 2009

R$

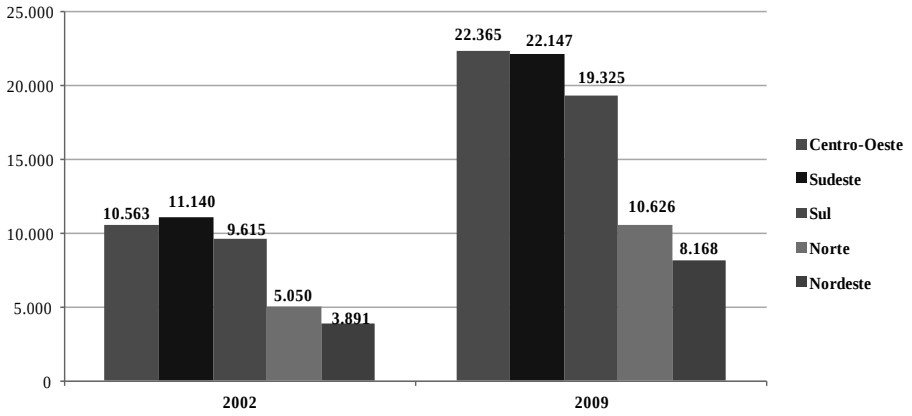
9 Região	10 2002	11 2003	12 2004	13 2005	14 2006	15 2007	16 2008	17 2009
18 Centro-Oeste	19 10.565	20 12.228	21 13.846	22 14.606	23 15.546	24 17.844	25 20.372	**26 22.365**
27 Sudeste	28 11.140	29 12.424	30 14.009	31 15.469	32 16.912	33 19.277	34 21.183	**35 22.147**
36 Sul	37 9.615	38 11.440	39 12.677	40 13.206	41 14.156	42 16.564	43 18.258	**44 19.325**
45 Norte	46 5.050	47 5.780	48 6.680	49 7.241	50 7.988	51 9.135	52 10.216	**53 10.626**
54 Nordeste	55 3.891	56 4.355	57 4.899	58 5.499	59 6.028	60 6.749	61 7.488	**62 8.168**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Conforme demonstram os dados acima, em 2002, a relação entre o maior e o menor PIB *per capita* das regiões atingia 2,86. Em 2009, a mesma relação alcançava 2,74, indicando a persistência do quadro de desigualdades ao longo da série analisada.

O gráfico adiante ilustra a discrepância acentuada entre as regiões. Comparando somente o primeiro e o último ano da série, nota-se que, apesar do crescimento mais acelerado do Nordeste no período, a distribuição da riqueza ainda é muito desfavorável à região: o seu PIB *per capita* alcançou, em 2009, um valor ainda inferior ao do Centro-Oeste, do Sul e do Sudeste em 2002.

Comparação do PIB ***per capita*** por macrorregiões brasileiras – 2002 e 2009 (R$)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Segundo informação publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 17/11/2010, a região Nordeste foi a que mais ganhou participação no PIB brasileiro, no período de 1995 a 2008, com aumento de 1,1 p.p., seguida pela Norte, Centro-Oeste e Sul, enquanto a Sudeste perdeu participação.

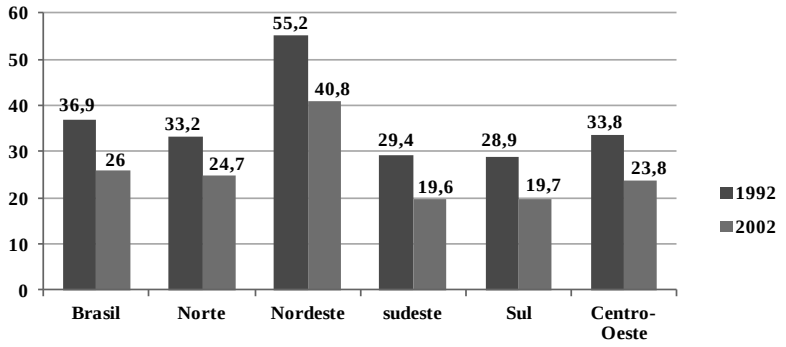
Nessa linha, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), publicado em dezembro de 2010, aponta que, em 1995, a região Sudeste tinha um PIB per capita 39% maior do que a média nacional, caindo para 33% em 2008. Já para o Nordeste, o valor era, em 1995, 58% abaixo da média nacional. Ao final da série, estava 53% abaixo da média. Para ilustrar o ritmo dessa evolução, os pesquisadores do Ipea afirmam que, se assim continuar, o PIB per capita do Nordeste chegará a 75% do nacional apenas em 2074.

Ressalte-se ainda que, embora o PIB *per capita* seja um indicador internacionalmente empregado para comparar a distribuição de riquezas entre regiões, pode-se analisar a questão das desigualdades regionais no Brasil em diferentes perspectivas. A seguir, são apresentadas desigualdades regionais em aspectos relevantes associados à educação, ao saneamento básico e à renda domiciliar das macrorregiões do país, cujos reflexos têm relação estreita com a sustentabilidade do crescimento nacional.

Educação

Na década entre 1992 e 2002, caiu de 36,9% para 26% a taxa de analfabetos funcionais (percentual de pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo). No entanto, essa redução não ocorreu da mesma forma nas grandes regiões do país, como se pode visualizar no gráfico seguinte.

Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade – 1992 a 2002 (%)



Fonte: IBGE

Dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (Pnad) do IBGE, colhidos em 2009, estimaram a **taxa de analfabetismo funcional** em 20,3%. Conforme a pesquisa, no Sudeste, a taxa supera os 15%, menor índice entre as regiões do Brasil. Entretanto, o problema é maior no Nordeste, onde a taxa de analfabetismo funcional chega a 30,8%, apesar da redução de 6,6 p.p. observada entre 2004 e 2009.

Os dados da Pnad também informam que a **taxa nacional de analfabetismo** (pessoas que não sabem ler nem escrever) de jovens acima de 15 anos e de adultos caiu 1,8 p.p. entre 2004 e 2009. Ainda assim, em 2008, existiam, no Brasil, 14,1 milhões de analfabetos, o que corresponde a 9,7% da população nessa faixa etária. Dessa forma, a despeito de o Nordeste ser a região em que o analfabetismo mais se reduziu entre 2004 e 2009, o índice continuou acima das demais regiões e alcançou 18,7% – quase o dobro da média nacional.

Saneamento

Apesar de persistirem marcadas diferenças regionais na abrangência dos serviços de distribuição de água, de coleta de esgoto, de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, o Atlas de Saneamento 2011, publicado pelo IBGE, revela que, entre 2000 e 2008, o número de municípios cobertos pelo saneamento básico em todas as regiões do Brasil avançou.

Nesse período, o país caminhou para atingir cobertura próxima à universalização dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, seguido do serviço de abastecimento de água, que atingiram uma cobertura superior a 94% dos municípios brasileiros. Entretanto, a melhoria não aconteceu com a coleta de esgoto, conforme se vê na tabela a seguir.

Regionalização das redes de água e esgoto (2000 e 2008)

Brasil e Grandes Regiões	Total de Municípios		Tipo de Serviço							
			Rede geral de distribuição de água				Rede coletora de esgoto			
	2000	2008	2000		2008		2000		2008	
			Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Brasil	5.507	5.564	5.391	**97,89**	5.531	**99,41**	2.877	**52,24**	3.069	**55,16**
Norte	449	449	422	**93,99**	442	**98,44**	32	**7,13**	60	**13,36**
Nordeste	1.787	1.793	1.722	**96,36**	1.772	**98,83**	767	**42,92**	819	**45,68**

Sudeste	1.666	1.668	1.666	**100,00**	1.668	**100,00**	1.547	**92,86**	1.586	**95,08**
Sul	1.159	1.188	1.142	**98,53**	1.185	**99,75**	451	**38,91**	472	**39,73**
Centro-Oeste	446	466	439	**98,43**	464	**99,57**	80	**17,94**	132	**28,33**

Fonte: IBGE (Atlas de Saneamento 2011).

Em 2000, 52% das cidades tinham algum tipo de **coleta de esgoto**. Em 2008, esse número passou a 55%, ou seja, um aumento de 3 p.p. em 9 anos. Contudo, no Sudeste, 95% dos municípios possuíam algum tipo de coleta, enquanto no Norte apenas 13% das cidades eram atendidas pelo serviço.

A comparação entre o número de municípios com rede coletora de esgoto mostra que, mesmo com os avanços observados entre 2000 e 2008, o Brasil tem ainda um grande desafio para ampliar esse tipo de serviço. Nota-se que o esgotamento sanitário é, de acordo com os dados do IBGE, o serviço que apresenta a menor abrangência municipal, atingindo um percentual de 55% para todo país em 2008.

Registra-se que, na região Sudeste, 48% dos municípios oferecem **tratamento de esgoto**. Nesse quesito, a região Norte tem o pior desempenho: apenas 8% dos seus municípios contam com os serviços de tratamento.

Conforme registra o Atlas do Saneamento, o não tratamento do esgoto sanitário responde, juntamente com resíduos agrotóxicos e destinação inadequada do lixo, por **72% das incidências de poluição e contaminação nas águas** de mananciais, 60% nos poços rasos e 54% nos poços profundos.

Além da iniquidade na distribuição dos serviços públicos e dos prejuízos à saúde das populações afetadas, esse conjunto de condições, em parte associadas à questão das disparidades regionais, tem o potencial de causar sérios danos à preservação do ambiente nas regiões menos desenvolvidas. Isso leva a reflexos diversos sobre a qualidade de vida presente e futura no país, bem como sobre a capacidade de aproveitamento de recursos naturais pelas gerações futuras, e, assim, pode causar entraves para as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável.

Renda per capita

De acordo com os dados divulgados pelo IBGE, o Brasil alcançou melhor distribuição da renda familiar com o aumento da renda *per capita* nos municípios entre os anos 2000 e 2010, embora seja verificada a permanência da desigualdade regional histórica. Nesse período, os maiores índices de crescimento foram observados no estado do Tocantins, com 50%, e em quatro estados nordestinos: Maranhão, com 46%; Piauí, com 42%; Sergipe, com 41%; e Paraíba, com 37%.

Os dados do IBGE revelam que a transferência de renda para a família brasileira tem como fatores principais as ações de políticas públicas de caráter distributivo, como o programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a facilidade de acesso à renda para os aposentados e pensionistas. Em conjunto, esses fatores contribuíram para a melhoria da renda *per capita* nos estados do Norte e Nordeste.

Em que pese esse avanço, os dados a seguir sobre a evolução do rendimento mensal domiciliar no país evidenciam a distância dessas duas regiões em relação às demais.

Valor do rendimento médio mensal domiciliar por regiões – 2001 a 2009

R$

Brasil e Regiões	**Ano**								
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**

Brasil	1.075	1.173	1.266	1.362	1.503	1.665	1.784	1.940	**2.056**
Centro-Oeste	1.145	1.308	1.362	1.530	1.680	1.847	2.070	2.312	**2.410**
Sul	1.166	1.253	1.437	1.578	1.695	1.869	2.021	2.199	**2.375**
Sudeste	1.300	1.405	1.507	1.596	1.785	1.966	2.084	2.253	**2.359**
Norte	896	979	1.033	1.076	1.154	1.293	1.394	1.520	**1.648**
Nordeste	644	720	766	859	945	1.079	1.148	1.279	**1.386**

Fonte: IBGE / PNAD.

Em 2009, o rendimento médio mensal domiciliar, na região Nordeste, alcançou 67% da média brasileira, e, na região Centro-Oeste, 58%. Assim como ocorre nos demais indicadores apresentados neste tópico, verifica-se que a intensidade da evolução do Norte e do Nordeste não tem sido suficiente para que seja superado o quadro de grandes disparidades entre as macrorregiões do país.

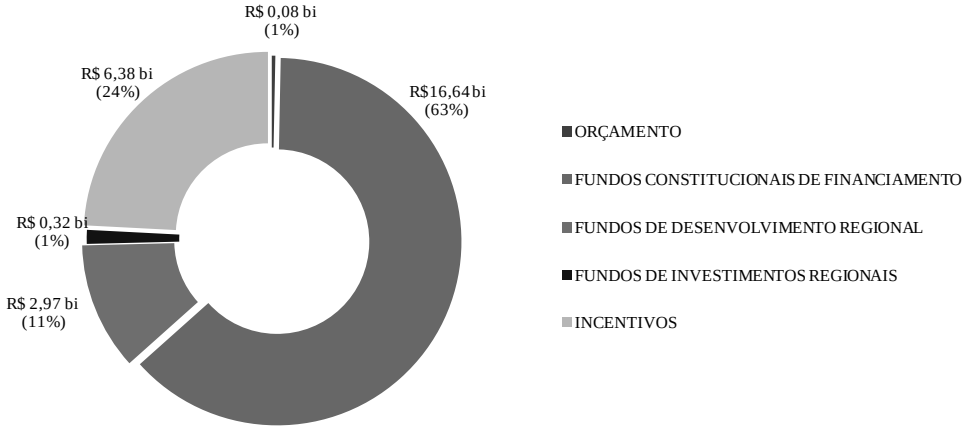
Mesmo os esforços para aplacar tais diferenças não impediram a formação de desigualdades nas escalas sub-regionais. Criou-se um padrão geográfico que inclui territórios com reduzido nível de desenvolvimento e, em alguns casos, com elevado nível de pobreza, distribuídos ao redor de polos de progresso social e econômico. Esse cenário tem exigido a atuação contínua dos governos, de forma a contemplar o combate à desigualdade regional em múltiplas escalas, não apenas nas cinco grandes regiões.

6.4.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e seus instrumentos

No Brasil, a atuação governamental com vistas à redução das disparidades regionais encontra-se formalizada pelo Decreto 6.047/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Seu objetivo central consiste na redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e na promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

A PNDR congrega instrumentos diversos, como incentivos fiscais, programas e fundos constitucionais de financiamento, englobando recursos públicos que superaram R$ 26 bilhões em 2011, distribuídos conforme o gráfico seguinte.

Distribuição de recursos públicos conforme os instrumentos da PNDR – 2011



Fonte: SDR/MI.

Esse conjunto de instrumentos permite, em princípio, a atuação diversificada do Estado.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento, formados por 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), destinam-se a programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 2011, os valores disponíveis para as três regiões corresponderam a mais de R$ 16 bilhões, ou 63% do total de recursos públicos da PNDR.

Com um montante anual comparativamente reduzido (R$ 0,32 bilhões), os Fundos de Investimentos Regionais, também denominados Fundos Fiscais de Investimento, têm como objetivo a mobilização de recursos para regiões carentes de poupança privada. Sua finalidade é incentivar empreendimentos econômicos com capacidade de promover o desenvolvimento regional, seguindo diretrizes e prioridades definidas pelo Ministério da Integração Nacional (MI).

Com R$ 2,87 bilhões em 2011, os Fundos de Desenvolvimento Regional têm recursos provenientes do Tesouro Nacional e destinam-se à implantação, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos privados localizados nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Finalmente, os incentivos fiscais, que representaram R$ 6,38 bilhões no exercício, são incidentes sobre uma série de tributos federais e têm como objetivo estimular o desenvolvimento de atividades produtivas nas regiões Norte e Nordeste.

De um lado, esse conjunto de mecanismos é essencialmente direcionado ao financiamento do setor privado. Nesse sentido, trabalha com a disponibilização de recursos para favorecer a criação e a ampliação de projetos nas regiões prioritárias, além de implicar a concessão de benefícios de natureza financeira, creditícia ou tributária, conforme o caso.

De outro lado, a PNDR conta com programas de governo, para os quais são definidas ações orçamentárias que direcionam recursos do Tesouro para objetivos específicos de redução das desigualdades e de aproveitamento das potencialidades locais. Ao contrário dos demais mecanismos, os programas de governo não são destinados ao financiamento da atividade privada, permitindo a gestão dos recursos pelo poder público de forma direta. Entretanto, os recursos liquidados em 2011 nos programas orçamentários de desenvolvimento regional alcançaram apenas R$ 81,6 milhões, o que equivale a 0,3% do total de recursos englobados pela PNDR no exercício.

O montante mencionado refere-se aos programas de governo que integraram o PPA 2008-2011, nominalmente identificados para o financiamento da PNDR: Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso); Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver); Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e Programa de Desenvolvimento Sustentável das Macrorregiões.

Com o término da vigência do PPA 2008-2011, a atuação governamental destinada diretamente ao desenvolvimento regional passou a ser consolidada no programa temático denominado Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária.

O referido programa abrange objetivos, iniciativas e ações de cinco ministérios, quais sejam: Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Além disso, o programa temático contém 13 objetivos, dos quais quatro se encontram sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional:

i) Formular e implementar os marcos legais das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento Territorial, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e a ocupação racional do território;

ii) Criar e aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional sustentável;

iii) Desenvolver sistemas locais e regionais de inovação e projetos de incorporação e de difusão de tecnologias;

iv) Estruturar e adensar arranjos produtivos locais e cadeias produtivas em múltiplas escalas, com vistas ao desenvolvimento sustentável, à competitividade e à superação das desigualdades regionais e da pobreza extrema, por meio da dinamização econômica e da inclusão produtiva.

6.4.2 Problemas Recorrentes

Em 2009, a questão do desenvolvimento regional foi eleita pelo TCU como tema de maior significância (TMS), o que levou à realização de uma série de fiscalizações sobre diferentes áreas de atuação da PNDR. Os trabalhos foram orientados a partir das constatações obtidas por um levantamento de auditoria sobre os aspectos gerais da política, que culminou com a publicação do Acórdão 2919/2009-TCU-Plenário, incluindo uma série de recomendações para o aprimoramento da ação governamental.

Destaque-se que, como em outras ações de fiscalização dessa natureza, o TCU buscou, a partir da identificação de um panorama geral da questão, colaborar com a gestão pública, promovendo, em essência, uma tentativa de somar esforços, tendo como objetivo final o uso efetivo e otimizado dos recursos federais para atendimento do interesse público. A partir de 2011, com o monitoramento das deliberações prolatadas no referido acórdão e por intermédio de novos trabalhos realizados no contexto do TMS Desenvolvimento Regional 2011-2012, constatou-se a recorrência de alguns problemas relevantes na atuação governamental, que continuam a ensejar correções urgentes. Esses problemas estão sintetizados a seguir.

- Ausência de coordenação nacional

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, estabelecida pelo Decreto 4.793/2003, não retomou suas atividades até o final de 2011, desconsiderando a recomendação constante do Acórdão 2919/2009-TCU-Plenário. Sem a operação da câmara, fica comprometida a capacidade do Governo Federal de assegurar a efetividade de suas políticas e diretrizes, com vistas à redução das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras, pela falta de articulação entre os diversos ministérios cujas ações deveriam concorrer para esse objetivo constitucionalmente estipulado.

Mesmo os esforços empreendidos pelo Ministério da Integração Nacional, no sentido de estabelecer canais de comunicação com diversos órgãos públicos, não atendem de maneira plena às necessidades de coordenação da política, pois ao ministério não assiste poder institucional para substituir a câmara. Isso porque a ela foi atribuído o papel de estabelecer políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional que vinculem a ação dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Nesse sentido, ressalta-se que a Casa Civil da Presidência da República informou ao TCU, por meio do Ofício 584/SE-C.Civil/PR, de 11 de abril de 2012, que a operação do Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional deveria se reunir ainda no

mês abril do exercício corrente. Conforme mencionado, a iniciativa será de extrema importância para retomar as ações de coordenação no nível do Governo Federal.

- Inadequação de normativos

Os normativos que regem a aplicação de recursos atinentes às fontes de financiamento da PNDR não foram revisados em conformidade com a política. Com isso, corre-se o risco de que a destinação dos recursos não esteja em consonância com o grau de necessidade de cada sub-região brasileira, de acordo com os diagnósticos que orientaram a formulação da própria PNDR. Isso significa que não foram estabelecidas condições institucionais adequadas a assegurar o direcionamento de maior volume de dinheiro para as sub-regiões prioritárias da PNDR, o que dificulta a maior flexibilidade e eficácia da política.

- Problemas de formulação dos programas de governo

Os programas orçamentários integrantes do PPA 2008-2011, cuja vigência encerrou-se no último exercício, não foram aprimorados em relação a aspectos fundamentais, como o estabelecimento de indicadores adequados e metas de realização, ao contrário do recomendado pelo Acórdão 2919/2009-TCU-Plenário. Em decorrência da inação, perdeu-se a oportunidade de se direcionarem, de forma mais precisa, a ação governamental e os recursos federais aplicados no âmbito do último plano plurianual.

- Fragilidades institucionais

As deficiências institucionais das superintendências regionais de desenvolvimento, assim como as fragilidades dos controles internos e sistemas de informação dos bancos operadores, representam riscos relevantes. Conforme constatado pelas diversas auditorias que integraram o TMS Desenvolvimento Regional 2009-2010, as falhas indicam que as entidades responsáveis pela execução da política enfrentam sérias limitações, de diferentes naturezas, minimizando sua contribuição para o êxito da PNDR. Ademais, as deficiências dos controles internos aumentam o risco associado ao uso inadequado dos recursos públicos investidos, seja devido a irregularidades graves, como fraudes, seja em razão de falhas de gestão que reduzem os resultados dos instrumentos de financiamento.

- Reduzida execução orçamentária

No ano de 2011, o volume total de recursos liquidados referentes aos programas orçamentários do Ministério da Integração Nacional foi de R$ 81,6 milhões, o que representa apenas 5,84% do total alocado para esses programas na Lei Orçamentária Anual (R$ 1,39 bilhão).

- Ausência de planos regionais de desenvolvimento

Até o final de 2011, não haviam sido criados os planos de desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, em atendimento ao art. 21, inciso IX, da Constituição Federal. A inexistência dos planos impede que a atuação governamental ocorra de forma organizada e pautada por diagnósticos e objetivos acurados, com a identificação adequada das necessidades de cada área e das ações que podem contribuir para superá-las. Além disso, prejudica a adequada e eficiente alocação dos recursos do orçamento da União e o direcionamento dos incentivos fiscais nas regiões. Esse assunto é objeto de auditoria a ser feita, no âmbito do TCU, pela 4ª Secretaria de Controle Externo, sob a condução do Ministro Aroldo Cedraz.

6.4.3 Aprimoramentos na Gestão da PNDR

No âmbito do TC 015.133/2011-7, em que se monitorou o cumprimento das deliberações prolatadas no Acórdão 2919/2009-TCU-Plenário, verificou-se que três recomendações foram atendidas ou estão em atendimento, todas a cargo do Ministério da Integração Nacional.

Em primeiro lugar, está sendo seguido o cronograma de implantação do **Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR)**, cujas etapas iniciais foram cumpridas e cuja execução encontra-se em andamento.

Em relação à sistemática de **monitoramento das diretrizes e prioridades** estabelecidas na aplicação e fiscalização dos recursos dos fundos pelos bancos operadores, verificou-se que há medidas em curso no sentido de sua implantação pelo MI.

Ademais, foi contratada e realizada **avaliação da PNDR**, no período compreendido entre 2007 e 2010, de forma a gerar informações e análises que devem subsidiar os processos de reformulação e aprimoramento contínuo da política e de seus instrumentos de realização.

Além disso, o Ministério da Integração Nacional elaborou proposta de **reformulação e aprimoramento da PNDR**, disponibilizada para discussão pela sociedade. Essa proposição deve ser objeto de debates em conferências estaduais, programadas para o segundo semestre de 2012, e finalmente ser levada a discussão em uma **conferência nacional**. O objetivo declarado do MI é assegurar ampla participação de entes subnacionais, especialistas, gestores públicos e cidadãos em geral, com vistas à formulação de uma proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional. Almeja-se que a nova versão da PNDR seja consubstanciada em lei, de maneira a formalizá-la como uma **política do Estado brasileiro**.

6.4.4 Continuidade das Ações de Controle

O mencionado TMS Desenvolvimento Regional 2011-2012, atualmente vigente, foi planejado para dar continuidade aos trabalhos realizados por este Tribunal em 2009 e 2010. Trata-se, novamente, de um conjunto de auditorias que procuram examinar aspectos complementares da política e de seus instrumentos de financiamento e execução, a partir das constatações de auditorias anteriores.

Nesse sentido, está em curso levantamento de auditoria que subsidiará a elaboração do modelo lógico da PNDR, a partir de documentos e informações fornecidas pelos gestores. Isso deve possibilitar a obtenção e a explicitação, de forma sistematizada, dos objetivos da Política e de como seus instrumentos se articulam para realizá-los.

Os trabalhos desenvolvidos até o momento, incluindo a coleta de informações junto aos gestores da política e a diversos especialistas na temática, apontam para a existência de um conjunto de problemas, anteriormente relacionados, que não estão sendo atacados pela PNDR. A constatação demonstra a **fragilidade na formulação da política**, o que significa que não estão sendo contempladas soluções (ações e recursos) para enfrentar várias causas, ainda existentes, da desigualdade regional.

Outra importante questão, verificada junto a gestores federais e a entidades subnacionais que atuam na temática do desenvolvimento regional, é a **insuficiência de coordenação federativa**. Segundo relato dos técnicos do MI, atualmente, a efetividade das instâncias de articulação com estados e municípios é reduzida, impedindo uma atuação coordenada dos três níveis de governo.

Esse quadro é agravado pela **inadequação das estruturas das superintendências regionais de desenvolvimento**, conforme sinalizaram as auditorias realizadas em 2009 e 2010, e de acordo com o que reiteraram os técnicos do Ministério da Integração. Como registrado no item anterior, além de não propiciar condições apropriadas, como fóruns para articulação federativa, as autarquias não têm demonstrado capacidade para efetuar seu papel de fomento, coordenação e fiscalização.

Além disso, embora haja aprimoramentos na concepção do programa temático que trata da questão do desenvolvimento regional no PPA 2012-2015, ainda há aspectos com **falhas de planejamento** que podem comprometer a boa gestão governamental. Destacam-se: indicadores sem metas associadas para o período; ausência de articulação entre programas que concorrem para o objetivo do desenvolvimento regional; ausência de mecanismos de articulação das ações inseridas no próprio programa; metas não quantificadas ou insuficientemente especificadas; ausência de metas identificadas com as medidas de aperfeiçoamento dos instrumentos financeiros; e insuficiência dos indicadores.

Futuras Ações de Fiscalização

Considerando o expressivo montante de recursos públicos federais investidos anualmente na questão do desenvolvimento regional (R$ 26 bilhões), a prioridade afirmada pela própria Constituição e o conjunto de falhas que tem prejudicado a atuação governamental, tem-se configurada uma situação de risco elevado. Esse contexto, por si só, demanda a atuação continuada da fiscalização por parte do Tribunal, no âmbito de uma ação coordenada.

Dessa forma, estão programados vários trabalhos sobre o tema, alguns dos quais já projetados para 2012 e 2013:

- Auditoria operacional sobre os indicadores estabelecidos para a política, os programas do novo PPA e demais instrumentos de ação governamental com vistas à redução das desigualdades regionais;
- Levantamento de auditoria sobre o processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional do Norte e do Nordeste;
- Monitoramento de auditorias realizadas no âmbito do TMS 2009-2010, que incluíram fiscalizações sobre os fundos constitucionais de financiamento e os bancos operadores;
- Levantamento de matriz de risco para orientar trabalhos de fiscalização a médio prazo;
- Projeto de aprimoramento da sistemática de avaliação, monitoramento e controle da PNDR, em cooperação com a CGU, o MI, o MP e o MDS.

6.4.5 Conclusões

O padrão regional assimétrico verificado no Brasil limita as condições para o crescimento econômico do país, uma vez que exclui do processo competitivo grandes áreas e populações, além de agravar problemas típicos das regiões mais desenvolvidas.

Nesse sentido, torna-se imprescindível valer-se do potencial das áreas apartadas do desenvolvimento nacional, considerando as vantagens competitivas que podem advir da inclusão das suas forças naturais, econômicas, sociais e culturais. Aproveitar essa diversidade atende aos interesses regionais e nacionais de evolução das condições de vida da população, o que pode ser alcançado mediante políticas públicas que promovam a coesão territorial.

Por outro lado é importante considerar as necessidades de investimento público peculiares a cada território, contemplando, especialmente, educação, inovação e infraestrutura, com vistas ao aumento duradouro do desenvolvimento por meio da integração competitiva.

Além disso, a ausência de investimentos suficientes em serviços essenciais, como os de saneamento, tem impactos sobre a saúde da população e o meio ambiente. Esse último aspecto é intensificado, ainda, pela degradação associada à exploração dos recursos naturais decorrente da falta de oportunidades, informações, planejamento e fiscalização. Com esse quadro, resta prejudicada a disponibilidade de recursos naturais para as gerações futuras, com reflexos sobre o processo de desenvolvimento sustentável do País.

Como visto neste tópico, apesar da aplicação sistemática de recursos públicos, as políticas e os instrumentos empregados não têm se mostrado capazes de reverter o quadro de desigualdade crítica entre as macrorregiões e sub-regiões brasileiras. Esse panorama de persistência das disparidades requer, por certo, o aprimoramento urgente da ação governamental.

As necessidades de aperfeiçoamento da formulação e a fragilidade da governança limitam os resultados alcançados com os R$ 26 bilhões investidos anualmente por meio da política nacional de desenvolvimento regional. Ademais, a ausência de mecanismos de articulação com estados e municípios restringe a participação da sociedade e a colaboração com os entes subnacionais, o que, por sua vez, reduz a eficiência e a efetividade da atuação pública, com vistas à redução das desigualdades regionais.

Deve-se considerar, ainda, o parco volume de recursos passíveis de manejo pelos órgãos e entidades que desenvolvem as ações e projetos destinados a atacar as causas da disparidade. Embora o total de recursos públicos empregados na política seja vultoso, um percentual inferior a 1% foi destinado aos programas de governo inclusos no PPA em 2011. Além disso, no atual desenho da política, não se verificam instrumentos aptos a atuar sobre um vasto conjunto de fatores que os gestores públicos e os especialistas na área consideram cruciais.

O Governo Federal deve promover a reativação das instâncias de coordenação da política nacional de desenvolvimento regional, com a criação de mecanismos efetivos para integrar as ações setoriais, além de intensificar os esforços de aprimoramento do planejamento, da execução e do acompanhamento dos programas de governo que podem contribuir para a construção de um País regionalmente mais justo e equilibrado. Em virtude do exposto, propõem-se as seguintes recomendações:

a) à Casa Civil da Presidência da República, para que adote medidas que fortaleçam as instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive por intermédio da retomada da atuação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, nos termos estabelecidos pelo Decreto 4.793/2003; e

b) ao Ministério da Integração Nacional, para que considere, no atual processo de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a necessidade de adotar instrumentos de gestão e controle que permitam atacar o conjunto de causas identificadas pelos órgãos gestores da política e especialistas no tema, como o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional dos territórios menos desenvolvidos.

Recomendações
i) à Casa Civil da Presidência da República, para que adote medidas que fortaleçam as

instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive por intermédio da retomada da atuação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, nos termos estabelecidos pelo Decreto 4.793/2003; e
ii) ao Ministério da Integração Nacional, para que considere, no atual processo de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a necessidade de adotar instrumentos de gestão e controle que permitam atacar o conjunto de causas identificadas pelos órgãos gestores da política e especialistas no tema, como o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional dos territórios menos desenvolvidos

6.6 Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil e sua relação com a Sustentabilidade do Crescimento Econômico

6.6.1 Relevância em relação ao tema da sustentabilidade

Nos últimos anos, o entendimento de que um país precisa investir em ciência, tecnologia e inovação para sustentar seu crescimento econômico tornou-se amplamente consensual, tanto na academia quanto no debate político, embora nem sempre seja uniforme o entendimento sobre os conceitos envolvidos, e principalmente, o relacionamento entre eles e o desenvolvimento do país.

Ciência, tecnologia e inovação (C, T & I) não se constituem necessariamente etapas encadeadas de um mesmo processo e, tampouco, são fenômenos interdependentes. Cada uma delas atende a propósitos distintos, porém conexos, e, assim, em regra, também são fomentadas pelos governos de formas distintas.

Ciência tem um caráter de pesquisa pura, de base, com potencial para gerar uma série de novos conhecimentos e resultados, mas que, em regra, tendem a trazer aplicações práticas apenas no longo ou no longuíssimo prazo. Apesar de fundamental para permitir a continuidade do desenvolvimento tecnológico de um país, não gera ganhos de competitividade que possam ser imediatamente mensurados, em função do seu longo ciclo de maturação.

Uma nova tecnologia, ou uma pesquisa aplicada, pode ser altamente inventiva e, ainda assim, não ter, de pronto, valor para o mercado. Para que isso ocorra, é preciso que a descoberta seja escalonada e esteja associada a um plano de negócios e a uma estratégia que promova a sua inserção mercadológica. Caso contrário, também não trará ganhos de competitividade que gerem impacto no dinamismo de uma economia, apesar de poder produzir novos conhecimentos úteis à sociedade.

Por sua vez, a inovação é aquela que tem espaço e valor em seu mercado específico e que traz ganhos reais à competitividade das empresas. Segundo a Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec 2008), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a inovação se refere a produto e/ou processo novo ou substancialmente aprimorado para a empresa. Percebe-se, assim, o papel fundamental da empresa no processo de inovação e destaca-se o fato de que são as inovações propriamente ditas que trazem dinamismo econômico e ganhos de competitividade e de produtividade para uma determinada economia. São elas que afetam a geração de emprego e renda, a estrutura de produção, e, consequentemente, a sustentabilidade do crescimento econômico no curto/médio prazo.

Tanto ciência quanto tecnologia e inovação são importantes para viabilizar o crescimento econômico de um país, mas cada uma delas necessita de um prazo de maturação diferente para produzir efeitos econômicos práticos. Nesse contexto, saber empregar os instrumentos de fomento

mais adequados a cada uma dessas fases do chamado "ciclo da inovação" – que não deve ser entendido com enfoque de continuidade ou linearidade, conforme explicado ao longo do texto – é crucial para qualificar a atuação governamental em C, T & I e para avaliar os efeitos do investimento realizado nesta área na sustentabilidade do crescimento econômico de uma determinada economia.

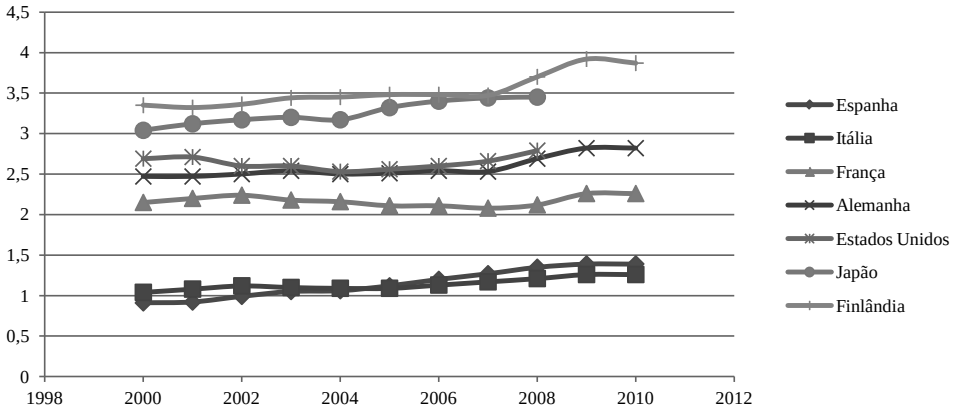
Importante destacar que a necessidade de se conferir prioridade a C, T & I foi expressamente reconhecida pelo governo brasileiro na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2012/2015), aprovada em 15 de dezembro de 2011. A ENCTI aponta expressamente o investimento em C, T & I como eixo estruturante do desenvolvimento do país e ratifica o papel indispensável da inovação em seu esforço de desenvolvimento sustentável e na consolidação de um novo padrão de inserção internacional do Brasil. Da mesma forma, a cartilha do Plano Brasil Maior (PBM), atual política industrial do governo, tem o seguinte tema: "Inovar para competir. Competir para crescer."

Comparação Internacional do Investimento em Pesquisa e Desenvolvimento

O termo "Pesquisa e Desenvolvimento" (P & D) é utilizado para excluir do conceito de "Ciência e Tecnologia" as ações correlatas à ciência de cunho preponderantemente administrativo. Assim, a C&T é mais ampla e engloba a P&D.

Interessante observar que países que tradicionalmente mantiveram altos níveis de gastos com P & D ao longo dos anos, em regra, tendem a continuar aumentando os seus gastos, como mostra o gráfico seguinte. Segundo o estudo "Inovação: estratégias de sete países" (ARBIX, G. *et al*. Inovação. Estratégias de sete países. ABDI. Brasília, 2010), são justamente os países tradicionalmente mais inovadores que consagram hoje os esforços mais intensos para promover a inovação.

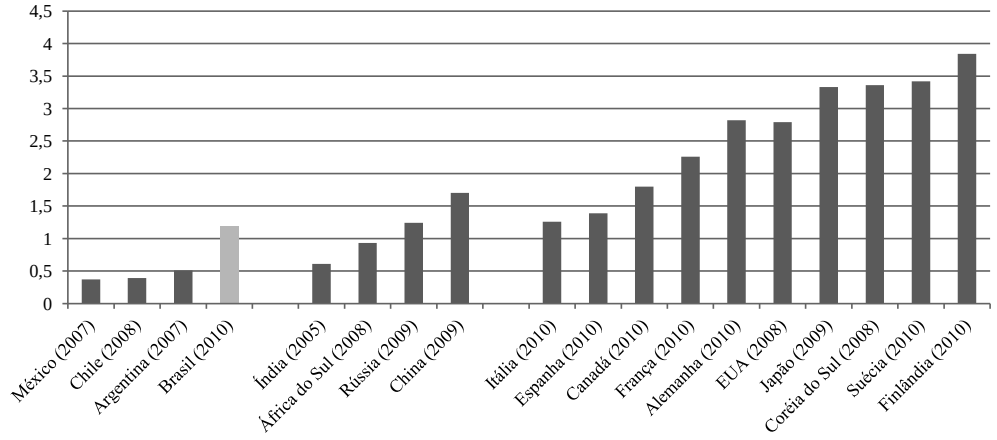
Dispêndios nacionais em P & D (% PIB) – 2000 a 2010



Fontes: Eurostat (tsiir020), OCDE.

O próximo gráfico mostra que, de fato, o Brasil possui espaço para aumentar seus investimentos em P & D quando comparado aos países de maior desenvolvimento econômico. Os dados mostram a posição intermediária brasileira, desfavorável em relação a todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Dispêndios nacionais em P & D (% PIB)

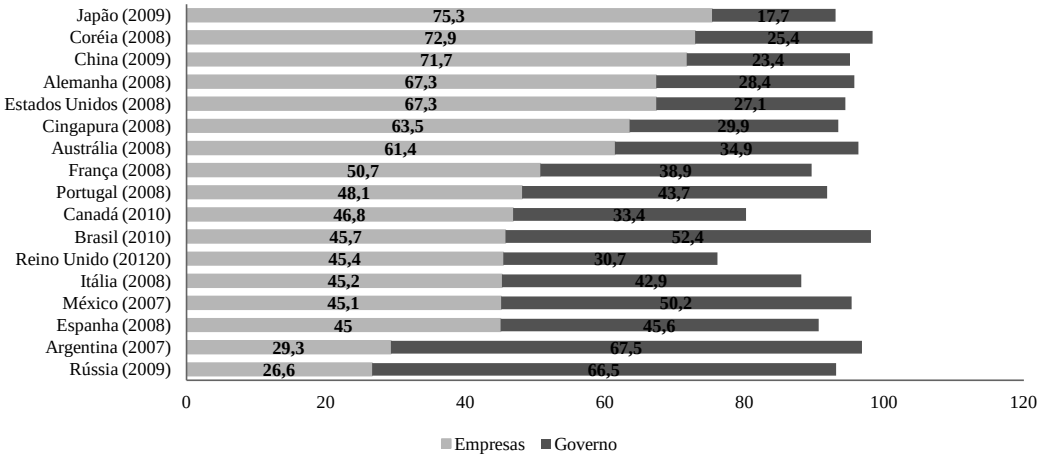


Fontes: ENCTI (2012-2015), MCTI e Eurostat (tsiir020), OCDE. Anos mais recentes disponíveis.

Participação de empresas no investimento nacional em P & D

No Brasil, a existência de uma política industrial com foco na inovação ainda é fenômeno recente, remontando ao surgimento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004. Sendo assim, muitos dos mecanismos de fomento existentes ainda estão em consolidação, e os atores envolvidos ainda demandam certo tempo para avaliar e ajustar os instrumentos existentes e para fomentar uma cultura empresarial voltada para a inovação. Isso contribui para que, no Brasil, o investimento com recursos privados em P & D seja inferior ao investimento público, como mostra o gráfico abaixo, diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos. Essa menor participação relativa do gasto privado afeta diretamente a taxa de inovação do país, uma vez que, para que a inovação aconteça, a empresa precisa estar presente.

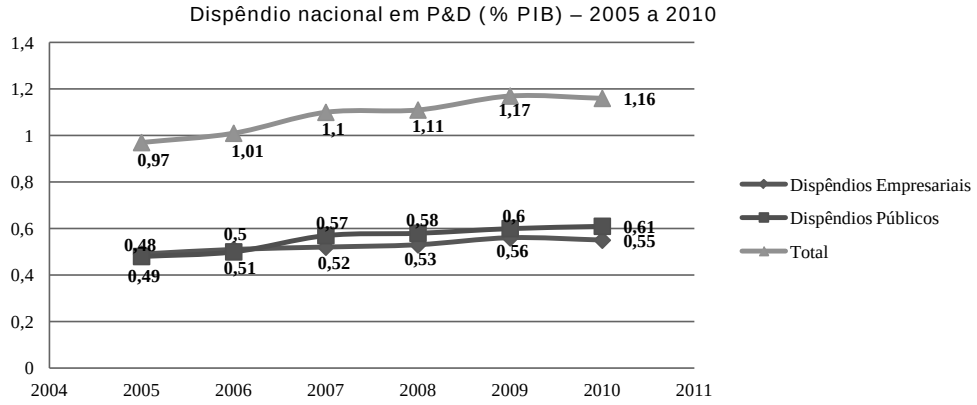
Contribuição dos setores Governo e Empresas para os dispêndios nacionais em P & D (%)[1]



Fonte: ENCTI 2012-2015/MCTI. Anos mais recentes disponíveis.

[1] As parcelas faltantes para totalizar os 100%, nas barras do gráfico, representam os dispêndios em P&D efetuados pelo terceiro setor.

No Brasil, tanto o dispêndio total, quanto o empresarial, vem crescendo nos últimos anos, como nos mostra o gráfico seguinte. O ritmo de crescimento médio anual para o período 2004/2009 foi de 16,7% para o dispêndio nacional e 17,6% para o empresarial, bem abaixo do que foi estabelecido pelas atuais metas do governo. Nesse ritmo, o Brasil levaria 20 anos para alcançar o nível médio atual dos países desenvolvidos.



Fonte: MCTI.

Dados da Pintec mostram que, embora a taxa de inovação na indústria (número de empresas inovadoras – que implementaram algum tipo de inovação, de produto ou de processo, no período de 2006 a 2008 – em relação ao total de empresas) tenha crescido de 33,4% (Pintec 2006) para 38,6% (Pintec 2008), apenas 4,1% das empresas industriais criaram, nesse período, um produto novo ou substancialmente aperfeiçoado para o mercado nacional. Esse comportamento predominantemente adaptativo está associado ao baixo investimento em P & D pelo setor empresarial brasileiro.

A Pintec evidencia, ainda, a baixa utilização de apoio governamental pelas empresas brasileiras: das 41.262 empresas que declararam ter implementado inovações nos três anos anteriores à pesquisa, apenas 22,3% utilizaram algum tipo de apoio governamental. Dessas, 60,3% utilizaram a forma de apoio "financiamento para a compra de máquinas e equipamentos utilizados para inovar". Ressalta-se que essas empresas também podem ter utilizado, simultaneamente, outro tipo de apoio governamental, mas em índices muito baixos, conforme dados da Pintec 2008,

6.6.2 Análise da construção e do acompanhamento das metas definidas pelas atuais políticas de ciência, tecnologia e inovação, como foco na sua contribuição à sustentabilidade do crescimento econômico brasileiro.

É importante verificar se as metas de aumento do investimento em P, D & I são robustas, tecnicamente embasadas e possuem os pressupostos necessários para promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação no país.

O período atual coincide com o nascimento da já citada ENCTI, elaborada com vistas a orientar ações de governo para o período de 2012 a 2015. A ENCTI foi aprovada após um processo de elaboração conduzido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ao longo de 2011. No momento, o Ministério está conduzindo um novo processo, ainda em estágio inicial, de definição de indicadores e metas para todos os programas definidos pela ENCTI, detalhando, dessa forma, o planejamento da atuação governamental.

A nova Estratégia Nacional sucedeu o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI 2007/2010), primeira política de C, T & I institucionalizada de forma abrangente pelo governo federal. Os gestores do MCTI afirmaram que, no período em que vigorou o PACTI, os atores envolvidos sentiram necessidade de um documento que lhes conferisse maior nível de respaldo político e estratégico. Nesse contexto, a ENCTI começou a ser elaborada.

A ENCTI foi estruturada para o período de 2012/2015, com o objetivo de estabelecer diretrizes para o mesmo período abarcado pelo Plano Plurianual (PPA). Porém, suas metas foram definidas para o ano de 2014, tendo como referência o final do exercício de 2010, para que o desempenho possa ser mais facilmente comparado com aquele obtido no período anterior, coberto pelo PACTI – também quadrienal e finalizado em 2010 –, sem comprometer a continuidade da análise temporal dos indicadores.

No PPA 2012/2015, o Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação – estabelece indicadores coincidentes com alguns dos indicadores previstos pela ENCTI. Vale destacar, ainda, que a meta "Dispêndio empresarial em P & D em relação ao PIB" é compartilhada entre a ENCTI e a política industrial consubstanciada no Plano Brasil Maior, coordenado pelo MDIC.

Sobre a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)

A ENCTI fundamenta suas análises no seguinte entendimento: para transformar a C, T & I em eixo estruturante do desenvolvimento brasileiro, é preciso incorporar sistematicamente a inovação ao processo produtivo e realizar uma revolução no sistema educacional brasileiro, como forma de criar capital humano capacitado a operar laboratórios, desenvolver novas tecnologias e implantar inovações no mercado.

A estratégia define alguns setores como prioritários para a dinamização da economia brasileira. São eles: tecnologias da informação e comunicação; fármacos e complexo industrial da saúde; petróleo e gás; complexo industrial da defesa; aeroespacial; áreas relacionadas com a economia verde e desenvolvimento social, biotecnologia e nanotecnologia.

Além disso, a ENCTI prevê quatro eixos de sustentação, a saber:

- Promoção da inovação;
- Novo padrão de financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico;
- Fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura científica e tecnológica;
- Formação e capacitação de recursos humanos.

Para seus quatro eixos de sustentação, a estratégia estabeleceu objetivos e principais ações estratégicas, além de indicadores de desempenho e metas a serem perseguidas.

Importante destacar que as principais macrometas da ENCTI projetam crescimentos médios anuais de investimento desafiadores para o país e para o setor empresarial: aumentar o dispêndio nacional em P&D de 1,19% em 2010, para 1,8% do PIB em 2014, o que representaria um crescimento médio anual de 22,1%, contra os 16,7% ocorridos no período anterior (2004/2009); elevar o dispêndio empresarial em P&D de 0,56% em 2010, para 0,9% do PIB em 2014, o que envolveria um crescimento médio anual de 22,9%, contra os 17,6% do quinquênio anterior. Em termos absolutos, isso corresponderia a um aumento de R$ 24 bilhões de investimentos empresariais anuais em 2014, somados aos R$ 16,11 bilhões praticados em 2008.

O processo de elaboração da ENCTI

Conforme os gestores do MCTI, a ENCTI surgiu da percepção da necessidade de um documento de mais alto nível e com respaldo político, para conferir robustez a um plano de ação para a C, T & I. A construção de tal documento se estendeu ao longo de todo o exercício de 2011 e foi capitaneado pelo MCTI.

No que diz respeito aos estudos e pressupostos utilizados para a definição de problemas, objetivos e metas explicitados na ENCTI, o MCTI declarou ter se baseado nos resultados do PACTI 2007/2010, nas diretrizes do novo governo, nas recomendações e conclusões da 4ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável (www.cgee.org.br/publicacoes/livroazul.php), além de estudos do IPEA e da OCDE sobre o tema e nos indicadores da Pintec e do próprio ministério.

O detalhamento de indicadores e metas para os programas, porém, só deverá ser realizado ao longo de 2012, com a elaboração de um novo plano de ação para o período que se segue. Isso se configurou como um limitador para a presente análise, uma vez que a estratégia só estabeleceu indicadores e metas de nível macro. Em relação a elas, os gestores afirmaram que a técnica utilizada para definição de seus valores foi a associação de uma extrapolação de tendências do desempenho histórico brasileiro, com comparação internacional.

Teria sido observada a performance do investimento nacional em P & D realizado por Rússia (1,24% do PIB em 2009), Índia (0,61% do PIB em 2005) e China (1,7% do PIB em 2009), que compõem o grupo conhecido como BRICs, integrado por países comparáveis ao Brasil, correlacionando-se esse dados com uma extrapolação de tendência histórica otimista para o desempenho brasileiro. Segundo os gestores, as metas foram pensadas para serem ambiciosas, de modo a representarem uma mudança de patamar em relação à situação atual, ao invés de mera continuidade dos avanços já empreendidos.

O processo foi realizado preponderantemente no âmbito do próprio MCTI, com reuniões temáticas internas sobre os resultados e gargalos do PACTI (2007/2010). Também foram desenvolvidas sete videoconferências com os institutos do MCTI, e com especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), do Senado Federal, da Unicamp, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

A Secretaria de Inovação do MDIC informou não ter participado do processo de elaboração da ENCTI, tendo tomado conhecimento do documento apenas na fase preparatória para a reunião do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT) que iria apreciar e aprovar a estratégia.

Em relação à participação do CCT nesse processo, apurou-se que 2011 foi um ano de transição para o Conselho, no qual os mandatos dos diversos membros haviam sido encerrados e os novos membros ainda não haviam assumido. Assim, a única vez em que o CCT reuniu-se naquele ano foi em 15 de dezembro, quando foi apreciada e aprovada a ENCTI. Previamente à reunião, a Secretaria do Conselho submeteu versões preliminares do documento aos membros, de forma individual, para conhecimento.

O CCT é um lócus potencialmente privilegiado no Sistema Nacional de C, T & I. Embora sua composição seja diversificada – empresários, representantes da academia, da sociedade e de treze diferentes ministérios (Decreto 6.090/2007) –, é frequente que sua representatividade e força política restem prejudicadas. Um dos fatores que contribuem para isso consiste na inexistência de articulação

institucionalizada entre o CCT e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Isso prejudica a construção de uma política de inovação integrada com a política industrial nacional, uma vez que não existe um órgão de alto nível que coordene esse processo e transforme a inovação, de fato, em prioridade de governo. Nesse sentido, faz-se necessário um arcabouço institucional que permita construir um consenso político em torno de ações estruturantes, possibilitando ao país elaborar um planejamento de longo prazo para a C, T & I, que extrapole os períodos quadrienais da alternância de governo e do PPA.

6.6.3 Novas ações da política de C, T & I

Partindo do pressuposto assumido pelo MCTI, de que as metas da ENCTI deveriam ser ambiciosas, de modo a representar uma mudança de patamar em relação à situação atual, há que se considerar que, para que essa alteração ocorra efetivamente, a dinâmica da ação governamental também precisa ser modificada, assim como outros fatores, como aperfeiçoamentos no marco regulatório atual. Sendo assim, o exame das principais ações que estão sendo planejadas para viabilizar a mudança de *status quo* desejada faz-se relevante, em função da importância que deverá ser conferida ao seu acompanhamento, como ponto fundamental para a avaliação das políticas públicas de C, T & I nos próximos anos.

A reestruturação da Finep e o aumento dos recursos disponíveis para a concessão de reembolsáveis.

A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública vinculada ao MCTI, é o principal ator de fomento institucional público e direto à inovação no Brasil. A empresa possui caráter atípico, por atuar como instituição financeira, captando recursos em diversas fontes públicas e emprestando a outros agentes financeiros, mas não estando sujeita à fiscalização exercida pelo Banco Central (Bacen). Essa atipicidade limita a atuação da Finep como instituição financeira plena e, consequentemente, como indutora de inovação, razão pela qual a situação precisa ser avaliada pelo governo.

Seu reconhecimento como instituição financeira precisa ser submetido ao Conselho Monetário Nacional (CMN), após avaliação do impacto das exigências impostas à Finep para tal adequação, a exemplo dos enquadramento nas orientações emanadas do Acordo de Basiléia II.

Duas questões precisam ser encaminhadas para que a reestruturação ocorra: garantir a sustentabilidade econômico-financeira do banco e regularizar a situação jurídico-normativa da instituição. O principal impedimento atual à aprovação do CMN é a necessidade de aporte de capital para alavancar o patrimônio de referência da Finep. Nos patamares atuais, seu patrimônio não permite enquadramento nos limites de exposição ao risco por empresa ou grupo econômico (Resolução BACEN 2.844/2001, artigos 2º e 4º).

Além da necessidade de aporte de capital, as exigências para o reconhecimento incluem a regularização jurídico-normativa da instituição e uma reestruturação organizacional, com a criação de novas unidades operacionais, em especial a implantação de uma área de Gestão de Risco, bem como a seleção e o recrutamento de novos funcionários, a adoção de novo modelo de gestão e a normatização e a racionalização de processos e procedimentos.

Em relação ao modelo atual, outro limitador é o fato de que o Ministério da Fazenda considera que empréstimos concedidos a instituições não financeiras impactam no resultado primário do país, e assim, a captação de recursos pela Finep junto ao Tesouro Nacional acaba sendo dificultada.

Nesse sentido, a Finep contratou estudo para caracterizar possíveis modelos para sua tipificação como instituição financeira. Cada modalidade de instituição financeira tem suas regulamentações e características próprias, daí a importância em se definir a natureza que a instituição adotará. O estudo concluiu pela adequação do modelo de agência de fomento, no curto prazo, por ser o de menor complexidade, com custos reduzidos de supervisão pelo Bacen e por conferir ampla capacidade de integração no uso dos instrumentos de fomento.

Para o longo prazo, o estudo concluiu que a Finep poderia incorporar as funções de gestora de recursos, o que favoreceria a captação no mercado e ampliaria as linhas de negócio, principalmente as relacionadas à realização de investimentos em projetos. Porém, esse modelo é de alta complexidade operacional, o que inviabiliza sua implementação no curto prazo.

Nesse sentido, a edição de um decreto, que altere o estatuto da Finep, seria suficiente para formalizar a reestruturação e definir precisamente que instrumentos serão operados pela empresa.

De acordo com a avaliação resultante do citado estudo, o custo aproximado para a transformação em instituição financeira do tipo agência de fomento é de R$ 73 milhões, em um prazo de 32 meses. Parte desse custo já está alocado na implantação do novo modelo de gestão da tecnologia de informação (Projeto Modernize), que se faz necessário independentemente da reestruturação.

Destaca-se que consta do PPA 2012/2015 a Iniciativa 01PD – "Conversão da Finep no Banco Nacional da Inovação e criação da Finep Participações".

A criação da Embrapii

A necessidade da criação de novos mecanismos de compartilhamento de riscos e de articulação público-privada para P, D & I no Brasil é recorrentemente apontada pelos diversos atores e especialistas da área. Nesse contexto, está sendo planejada a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), que buscará facilitar a interação entre instituições científicas e tecnológicas (ICTs) e empresas, por meio do compartilhamento de riscos.

O MCTI, por meio da Portaria 593/2011, instituiu grupo de trabalho (GT) responsável pela implementação e pelo acompanhamento de uma experiência piloto, com a finalidade de apresentar subsídios e propostas de modelo jurídico e de governança para a futura Embrapii.

O objetivo maior da Embrapii será o de alavancar e promover a captação de recursos privados para P, D & I, por meio do compartilhamento de riscos. A ideia é que a Embrapii financie carteiras de projetos de acordo com a seguinte fórmula: exigência de contrapartida privada (da empresa parceira) no valor de um terço dos custos; financiamento público no montante de outro terço (via Embrapii); e o último terço será de responsabilidade do instituto credenciado que solicitou o apoio. A Embrapii financiará apenas carteiras de projetos, e não projetos específicos, para evitar a pulverização de seus recursos.

Para ser elegível, a carteira de projetos tem de estar na fase de escalonamento, prova de conceito ou planta de demonstração, que são as fases intermediárias do ciclo de inovação, caracterizadas pelo alto risco do investimento, mas já com potencial para chegar ao mercado em momento futuro.

A primeira fase do ciclo de inovação, constituída pela pesquisa de base, é caracterizada pelo altíssimo risco e incerteza e pela longa duração do prazo de retorno do investimento. Em todo o mundo, essa fase, em regra, é financiada com recursos públicos. O oposto ocorre na fase final do ciclo, predominantemente financiada com recursos privados e voltada à elaboração do modelo de negócio

para implantação da inovação no mercado. Sendo assim, é na fase intermediária do ciclo que o compartilhamento de riscos mostra-se mais necessário e promissor.

Atualmente, a Embrapii não existe de fato; o que existe é apenas o projeto piloto, que começou a ser implementado em março de 2012, com a assinatura dos contratos com os institutos selecionados. O GT responsável pela sua implantação deverá avaliar qual o modelo jurídico ideal para a futura organização. No momento, prevalece a percepção de que uma organização social seria um formato adequado, por conferir flexibilidade e agilidade à instituição no apoio aos projetos.

Também o modelo de financiamento da Embrapii encontra-se em apreciação pelo GT. Questiona-se de que forma a parcela de um terço do apoio público será financiada. As possibilidades levantadas são: recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); recursos do FNDCT complementados por recursos do Tesouro Nacional (fonte 100); ou a associação destes com investimentos nas carteiras de projetos que tragam a possibilidade de participação em lucros e patentes, caso os projetos venham a obter sucesso. O entendimento atual do GT é de que somente a utilização de recursos orçamentários é insuficiente para atender ao volume e à continuidade no fluxo que esse tipo de apoio exige.

No projeto piloto, quem está executando o papel da Embrapii é a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por meio de um termo de cooperação firmado com a Finep para a transferência de recursos do FNDCT.

Apesar de ter o objetivo de facilitar a interação entre ICTs e empresas, a Embrapii não terá o papel de prospectar empresas e institutos com interesses e linhas de pesquisas comuns ou correlatas. Ao contrário, o ICT só poderá procurar a Embrapii após ter obtido a parceria de empresa(s) interessada(s) em custear um terço de sua carteira de projetos.

A Embrapii complementaria a atuação do Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec), que também promove projetos de desenvolvimento tecnológico, em cooperação entre ICTs e empresas. No entanto, esses projetos do Sibratec são pesquisas em fase inicial do ciclo da inovação, já cobertas com uma gama maior de instrumentos de fomento.

Nesse contexto, e considerando a existência das diversas estruturas já criadas no âmbito do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, e a prioridade conferida à reestruturação da Finep, que passará a dispor de instrumentos de fomento diversificados, de forma integrada, com agilidade e flexibilidade, aventa-se a possibilidade de que essa empresa pudesse assumir a tarefa que está sendo proposta à Embrapii, em função de sua expertise e do ganho de escala conferido por sua capacidade de captar recursos. Os gestores da área não puderam se posicionar conclusivamente sobre essa hipótese, mas se recomenda que ela seja analisada mais atenciosamente.

Programa Ciência sem Fronteiras

Um dos grandes problemas do Sistema de C, T & I no Brasil é a dificuldade encontrada por pesquisadores brasileiros em ter contato com o que de mais inovador e atual está sendo pensado e produzido no mundo. Diante disso, foi criado o Programa Ciência sem Fronteiras, com o objetivo de promover o desenvolvimento tecnológico e estimular a inovação no país por meio da qualificação no exterior de estudantes e pesquisadores brasileiros, e de promover a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e pesquisadores residentes no exterior. O foco do programa encontra-se nas áreas de engenharia, ciências da natureza e outras de alto conteúdo tecnológico.

O programa tem grande potencial para contribuir para a capacitação de recursos humanos voltados para a inovação. No entanto, o processo de concessão de bolsas, que vincula o benefício à universidade escolhida pelo aluno, dificulta um planejamento de alto nível por parte do governo, em que se direcionem os bolsistas pleiteantes para as instituições mais reconhecidas em suas respectivas áreas de interesse. Por essa razão, recomenda-se ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Educação que avaliem a conveniência de direcionar, sempre que possível, os alunos pleiteantes a bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras para as instituições mais reconhecidas mundialmente em suas respectivas áreas de interesse.

Implantação da Plataforma Aquarius

O acompanhamento e a avaliação de políticas públicas são fundamentais para seu sucesso. Nesse sentido, foram projetados a Plataforma Aquarius e o projeto Monitor de Políticas Públicas em C, T & I.

A Plataforma Aquarius foi estruturada em três eixos de atividades. No primeiro eixo, está sendo realizada a modelagem dos principais macroprocessos do ministério. No segundo eixo, está sendo feita a integração com o Portal da Transparência da CGU. Já no terceiro eixo, pretende-se integrar as informações existentes em sistemas relativos a C, T & I pertencentes a todas as instituições com atividades conexas ao tema, em painéis de dispêndio e de resultado. As informações dos três eixos estruturantes serão exibidas em salas de situação públicas na internet, no formato de dados abertos.

Além disso, deverão ser disponibilizadas informações de sistemas federais, estaduais e municipais, por meio de protocolos de intercâmbio de dados que deverão ser firmados com os diversos órgãos e entes federativos. No momento, o ministério está trabalhando apenas com seus dados internos, com vistas a definir as necessidades de informação a serem supridas e as dificuldades de implantação.

Nesse mesmo sentido, está em elaboração, pelo MCTI, o Monitor das Políticas de C, T & I com os objetivos de aprimorar a qualidade dos indicadores produzidos em C, T & I, revisar as metodologias de cálculo associadas e uniformizar os métodos de coleta de dados. A ideia é a de que, futuramente, o Monitor de Políticas Públicas esteja inserido no âmbito da Plataforma Aquarius.

Tanto o projeto Plataforma Aquarius quanto o Monitor de Políticas de C, T & I podem contribuir muito para eficiência, economicidade e eficácia das políticas públicas em C, T & I, caso venham a ser de fato implementados. Também é importante mencionar a necessidade de que sejam constantemente atualizados, uma vez que um dos principais pontos críticos identificados pelo TCU nas políticas de C, T & I é a ausência de indicadores e de informações sobre resultados alcançados e sobre a integração ou a sobreposição de atividade de agências distintas, com finalidades correlatas.

6.6.4 O Desempenho da Arrecadação e da Execução Orçamentária e Financeira do FNDCT:

Considerando que os instrumentos de fomento administrados pela Finep são os principais mecanismos de estímulo público e direto ao investimento em P, D & I existentes no país, é importante identificar os principais pontos críticos na gestão e na operacionalização desses instrumentos.

Na fiscalização objeto do TC 008.848/2006-3 (apreciada no Acórdão 3018/2008-TCU-Plenário), constatou-se expressivo acúmulo de saldos financeiros anuais dos recursos arrecadados pelos fundos setoriais integrantes do FNDCT. No período de 1999 a 2005, o saldo acumulado havia atingido o montante aproximado de R$ 4 bilhões. Naquela oportunidade, observou-se que a formação dos saldos anuais estava associada ao grande contingenciamento de recursos por parte do Poder Executivo, à não

inclusão dos saldos de exercícios anteriores nas propostas orçamentárias anuais e à inexecução da totalidade dos recursos disponíveis por exercício.

Foi constatado que o acúmulo de saldos financeiros ainda persiste, conforme se observa na tabela a seguir.

Fundos Setoriais – Arrecadado x Executado[1] – 2006 a 2011

R$ milhões

Ano	Saldo inicial	Arrecadação	Valores pagos[2]	Saldo final
2006	3.702	1.850	671	4.881
2007	4.881	2.016	1.144	5.752
2008	5.752	2.510	1.660	6.602
2009	6.602	2.639	1.959	7.282
2010	7.282	2.789	2.111	7.959
2011	7.959	3.536	2.112	9.384

Fonte: MCTI/ASCAP.

[1] Saldos acumulados.

[2] O valor pago refere-se à despesa paga com recursos do próprio fundo setorial (despesa liquidada no exercício mais restos a pagar pagos no exercício).

De acordo com os dados, o saldo acumulado de 2006 a 2011, período posterior ao avaliado na auditoria realizada pelo TCU em 2006, é de cerca de R$ 5 bilhões. Assim, tem-se que o saldo total acumulado no período de 1999 a 2011 superou R$ 9 bilhões.

É importante destacar que o acúmulo de saldos criou ambiente favorável para as desvinculações autorizadas pelas Leis 10.595/2002, 10.762/2003, 11.803/2008 e 12.306/2010, que permitiram a utilização de cerca de R$ 6,5 bilhões dos recursos dos fundos setoriais para amortização de dívida pública e a cobertura de despesas primárias obrigatórias nos exercícios de 2002, 2003, 2008 e 2010. Em decorrência dessas desvinculações, o saldo financeiro acumulado disponível dos fundos setoriais atualmente é de aproximadamente R$ 2,9 bilhões.

O contingenciamento de recursos somado à não utilização dos saldos acumulados na elaboração dos orçamentos anuais são as principais causas da manutenção da tendência de acúmulo no período de 2006 a 2011, conforme se observa nas tabelas a seguir.

Fundos Setoriais – Valores Programados x Valores Contingenciados – 2006 a 2011

R$ milhões

	Arrecadado	LOA	Contingenciado	Disponível	% Contingenciado
2006	1.850	1.716	675	1.041	39%
2007	2.016	1.761	635	1.126	36%
2008	2.510	2.076	925	1.151	45%
2009	2.639	1.701	453	1.248	27%
2010	2.789	3.072	-	3.072	0%
2011	3.536	3.252	315	2.937	10%

Fonte: MCTI/ASCAP.

A tabela mostra que, apesar de o orçamento de 2010 não ter sido objeto de contingenciamento, o montante de recursos que não puderam ser empenhados representou cerca de R$ 3 bilhões no período de 2006 a 2011.

Observa-se, ainda, um percentual contingenciado em 2011 relativamente baixo quando comparado aos anos anteriores. No entanto, esse é o ano no qual se observou o mais baixo nível de execução de todo o período analisado. Isso ocorreu por que a lei orçamentária do exercício de 2011 destinou um montante de R$ 610 milhões para a reserva de contingência, referente aos recursos

correspondentes aos fundos; porém, ao final do exercício, houve o descontingenciamento de cerca de R$ 295 milhões. Isso possibilitou o aumento valor disponível no exercício, mas não deixou de prejudicar a execução das ações correspondentes no decorrer do ano.

Quanto à execução dos montantes disponíveis para empenho, a próxima tabela revela a melhora na execução orçamentária dos fundos setoriais imediatamente após a auditoria de 2006. De um percentual de execução de 56%, passou-se para 78%. Porém, os dados demonstram nova queda no percentual de execução a partir de 2008.

Fundos setoriais – Disponível x Executado[1] – 2006 a 2011

R$ milhões

Ano	Disponível	Empenhado	Liquidado	Pago	% Execução
2006	1.041	977	730	540	70%
2007	1.126	1.093	998	764	88%
2008	1.151	1.111	1.384	767	120%
2009	1.248	1.134	1.221	650	97%
2010	3.072	3.042	1.710	1.906	55%
2011	2.937	2.744	1.133	1.584	38%

Fonte: Demonstrativo de arrecadação, orçamento e execução dos fundos setoriais elaborado pela ASCAP/MCTI.

[1] Considera-se como executado a despesa liquidada.

Recomendações

i) à Casa Civil que coordene a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadrienais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial;

ii) à Casa Civil e ao Ministério da Ciência e Tecnologia que considerem, na análise sobre a necessidade de se criar uma nova instituição para fomentar o compartilhamento de riscos para projetos de inovação (a futura Embrapii), as diversas estruturas já existentes no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como a reestruturação que está sendo promovida na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com vistas à prover a empresa de instrumentos de fomento diversificados, integrados, ágeis e flexíveis, avaliando se as funções previstas para a nova instituição poderiam ser exercidas por uma das estruturas já disponíveis; e

iii) ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Educação que avaliem a conveniência de direcionar, sempre que possível, os alunos pleiteantes a bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras para as instituições mais reconhecidas mundialmente em suas respectivas áreas de interesse.

6.7 Ensino Profissionalizante e Sustentabilidade do Crescimento: Papel da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica

Devido aos constantes avanços tecnológicos advindos da nova fase econômica que o Brasil vivencia, e que reflete o posicionamento favorável do país na economia mundial, há uma exigência

cada vez maior em se basear a competitividade de sua produção na valorização e na qualificação da força de trabalho, ao invés do uso intensivo de mão de obra barata e pouco qualificada. Em virtude disso, a falta de qualificação passa a ser uma grande barreira para preencher os postos de trabalho criados, que demandam, com frequência cada vez maior, profissionais oriundos de cursos técnicos.

Atento à questão, o Plano de Fiscalização 2011 do Tribunal de Contas da União (TCU), com vigência de abril/2011 a março/2012, elegeu como um dos Temas de Maior Significância (TMS) a Educação Profissional e Tecnológica.

No segundo semestre de 2011, o Tribunal iniciou fiscalização com objetivo de avaliar a atuação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica com relação à qualidade dos serviços educacionais ofertados, à eficácia das políticas de combate à evasão, à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho e à produção de pesquisa e inovação. A auditoria foi realizada na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com a participação de sete unidades técnicas do Tribunal.

A FOC adotou como aproximação metodológica centrar as análises nos agentes que atuam diretamente na rede federal: alunos, professores, corpo técnico-administrativo, reitores e pró-reitores dos institutos. Dessa forma, não foram escutados agentes que interagem externamente com a rede, como são os casos do setor produtivo e de agências de fomento à inovação e pesquisa.

Um dos grandes problemas do setor educacional brasileiro, levantados pela auditoria, é a relativa baixa taxa de conclusão nos cursos médios e superiores em comparação com os países desenvolvidos. Segundo dados da Eurostat, órgão de estatística da Comissão Europeia, essa taxa, para o ensino médio, situa-se em média em 80% para os membros da União Europeia. Já para o Brasil, a taxa situa-se em aproximadamente 50%, segundo estimativa realizada pelo Movimento Todos pela Educação (2012) , a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para reverter essa situação e acelerar o processo de convergência do Brasil em relação aos países desenvolvidos, o governo federal aposta no fomento da educação profissional. Esse tipo de educação busca, principalmente melhorar a qualidade do ensino médio e superior do país. A despeito disso, esse não é o único foco da educação profissional, que visa, ainda, à capacitação de toda a mão de obra brasileira. Assim, todos os segmentos do mercado de trabalho que necessitem de capacitação encontram alguma oferta de curso no âmbito da educação profissional.

As principais áreas de atuação dessa modalidade de ensino são: a) cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional – cursos de capacitação para todos os níveis de escolaridade com duração curta, em torno de três meses; b) cursos de formação técnica para alunos de ensino médio ou que já tenham concluído essa etapa – cursos integrados, concomitantes e subsequentes; c) cursos tecnológicos, que são cursos superiores com dois ou três anos de duração, que possuem conteúdo aplicado; e d) cursos de licenciatura focados principalmente nas áreas de exatas (matemática, física, química e biologia), com vistas a combater o déficit de professores nessas disciplinas.

A educação profissional no Brasil é formada por quatro grandes redes: a) a rede federal; b) as redes estaduais; c) as redes municipais; e d) a rede privada. Em todas as esferas existe aporte de recursos da União, seja para investimentos, seja para gastos correntes. Dada a multiplicidade de redes e a complexidade da atuação das instituições envolvidas, a presente análise foca as atenções na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, formada preponderantemente por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia espalhados por todas as regiões do país.

A contribuição da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica para a sustentabilidade do crescimento do país

A política de educação profissional incide diretamente sobre a produtividade da mão de obra, que representa fator preponderante para o alcance de crescimento sustentável da economia. O Brasil passa por situação singular nesse tema Enquanto, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizado em 2007 (Demanda e perfil dos trabalhadores formais no Brasil em 2007), aproximadamente, nove milhões de brasileiros estão em busca de emprego, existem áreas com sobra de vagas por falta de mão de obra qualificada.

É importante, assim, para o sucesso de uma política de educação profissional, conhecer a quantidade e o tipo de profissionais requeridos pelo mercado. Na tabela a seguir, oberva-se que a estimativa da oferta de mão de obra com qualificação e experiência profissional, em 2011, situou-se em aproximadamente 22 milhões de trabalhadores. Por sua vez, o fluxo de novos trabalhadores qualificados ingressantes no mercado de trabalho foi de 761 mil nesse ano.

Estimativas de oferta de mão de obra qualificada no Brasil – 2011

Área de Atividade	Mão de obra desempregada com qualificação e experiência profissional	Mão de obra ingressante no mercado de trabalho com qualificação e experiência profissional	Mão de obra demitida com qualificação e experiência profissional	Oferta total de mão de obra com qualificação e experiência profissional
Administração Pública	49.143	19.176	116.020	184.339
Agrícola	85.069	62.468	1.337.734	1.485.271
Alojamento e alimentação	162.208	55.041	2.446.204	2.663.453
Comércio e reparação	513.146	183.515	7.121.777	7.818.437
Construção	170.444	65.233	2.795.823	3.031.499
Educação, saúde e serviços sociais	74.229	33.371	800.198	907.798
Indústria	328.885	139.809	3.851.323	4.320.016
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	468.034	156.029	76.357	700.419
Transporte, armazenagem e comunicação	102.616	47.032	808.757	958.405
Total	1.953.772	761.674	19.354.192	22.069.638

Fonte: Ipea. Dados foram extraídos das Tabelas 04,05 e 07 da publicação Comunicados do Ipea de nº 89 (Emprego e oferta qualificada de mão de obra no Brasil: projeções para 2011).

Outro dado que merece destaque na tabela refere-se à estimativa de quase dois milhões de trabalhadores com qualificação e experiência desempregados em 2011. Esse dado remete a outra questão importante, qual seja, que nem todas as qualificações vêm sendo demandadas pelo mercado de trabalho na mesma proporção. Salienta-se que, além de variarem substancialmente entre as áreas de atividade, as demandas por trabalho também se diferenciam pelos tipos de trabalhadores mais requeridos (técnicos, tecnólogos, engenheiros, funcionários administrativos etc.).

A tabela seguinte apresenta dados de estudo realizado pela Fundação Dom Cabral (Pesquisa sobre Carência de Mão de Obra Qualificada. 2010) que discrimina a demanda por mão de obra, de empresas de grande porte, por tipo que profissões. Observa-se que a categoria de técnicos é considerada a de maior dificuldade para encontrar profissionais para contratação, de acordo com relato de 45,4% das empresas.

Tendo em vista esse cenário, a Rede Federal de Educação Profissional atua na capacitação de diferentes segmentos da mão de obra nacional. Seus cursos variam desde modalidades de curta

duração, como os cursos de formação continuada e inicial, em que são requeridos apenas níveis fundamentais de educação, até cursos de mestrado.

Demanda por mão de obra qualificada em empresas de grande porte 2010

Profissões que as empresas encontram dificuldades na contratação	Percentual de empresas
Técnicos (produção, operações, manutenção)	45,38%
Engenheiros Mecânico (Mecatrônica)	33,85%
Gerentes de Projetos	29,23%
Administrativos	23,31%
Operadores de Produção	23,85%

Fonte: Fundação Dom Cabral.

Nota: Dados foram extraídos de estudo realizado pela Fundação Dom Cabral com 130 empresas de grande porte no Brasil (faturamento das empresas atinge U$S 350 bilhões, valor que supera a marca de 22% do Produto Interno Bruto brasileiro)

A próxima tabela mostra que a maioria dos alunos ingressou na Rede Federal em cursos de nível médio (59%), cumprindo o preceituado no art. 8 da Lei 11.892/2008, no que se refere ao mínimo de alunos cursando nível técnico (50%). Essa priorização atende a demanda de profissionais das empresas de grande porte do país. Os cursos de nível superior – bacharelado, licenciatura e tecnólogo – respondem por 24,2% dos estudantes, com destaque para os cursos de tecnólogo, que respondem por 12,2% dos alunos. Por sua vez, os cursos de formação inicial e continuada atendem a 14,5% dos alunos.

Alunos que ingressaram na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – 2/2/2004 a 1º/9/2011

Tipo de Curso	Total de Alunos por Tipo de Curso	Percentual de Alunos por Tipo de Curso
Formação Continuada	70.931	10,8%
Formação Inicial	19.855	3,0%
Ensino Médio e Técnico	413.362	62,7%
Bacharelado	28.745	4,4%
Licenciatura	39.458	6,0%
Tecnólogo	69.453	10,5%
Especialização (Latu Sensu)	15.988	2,4%
Mestrado	808	0,1%
Mestrado Profissional	269	0,04%
Total	**658.869**	**100%**

Fonte: Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec)/MEC.

Pode ser observado, ainda, que, entre fevereiro de 2004 e agosto de 2011, ingressaram na Rede Federal 658.869 estudantes, o que representaria contribuição de aproximadamente 3% para a oferta de trabalhadores qualificados do país em 2011 (22,07 milhões). Entretanto, deve ser destacado que nem todos os estudantes que ingressaram na Rede Federal concluirão seus cursos, pois a taxa de evasão de alguns cursos ofertados é considerável. Há que se considerar, outrossim, que nenhuma consideração foi feita sobre a qualidade do ensino, pesquisa e extensão realizados.

Riscos incidentes sobre a mão de obra formada pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica

Riscos de Evasão

O risco de evasão é considerável nos principais cursos ofertados pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Conforme se observa na tabela seguinte, os cursos com maiores taxas de evasão são os de nível médio, principalmente cursos do Programa Nacional de Integração da Educação

Profissional com a Educação Básica na modalidade de Jovens e Adultos (Proeja), com 24%, e cursos Médios Subsequentes, com 18,9%. Por sua vez, os cursos superiores os apresentam as menores taxas de conclusão, como os cursos de bacharelado (25,4%) e licenciatura (27,5%).

Alunos evadidos[1] – ciclos de matrícula terminados até 1º/12/2011

	Proeja Médio	Subsequente Médio	Integrado Médio	Licenciatura	Bacharelado	Tecnólogo
Percentual de Evadidos[2]	24,04%	18,94%	6,40%	8,75%	4,05%	5,82%
Percentual de Alunos em Curso[2]	37,98%	49,34%	44,42%	64,52%	68,08%	50,82%
Percentual de Concluintes[2]	37,55%	31,43%	46,80%	25,42%	27,54%	42,75%

Fonte: Dados brutos extraídos do Sistec. Tabela elaborada pela equipe de auditoria.

[1] Em curso e concluintes, por tipos de cursos.

[2] A somatória das colunas não dá 100% porque não foram incluídas as categorias de transferências internas e externas.

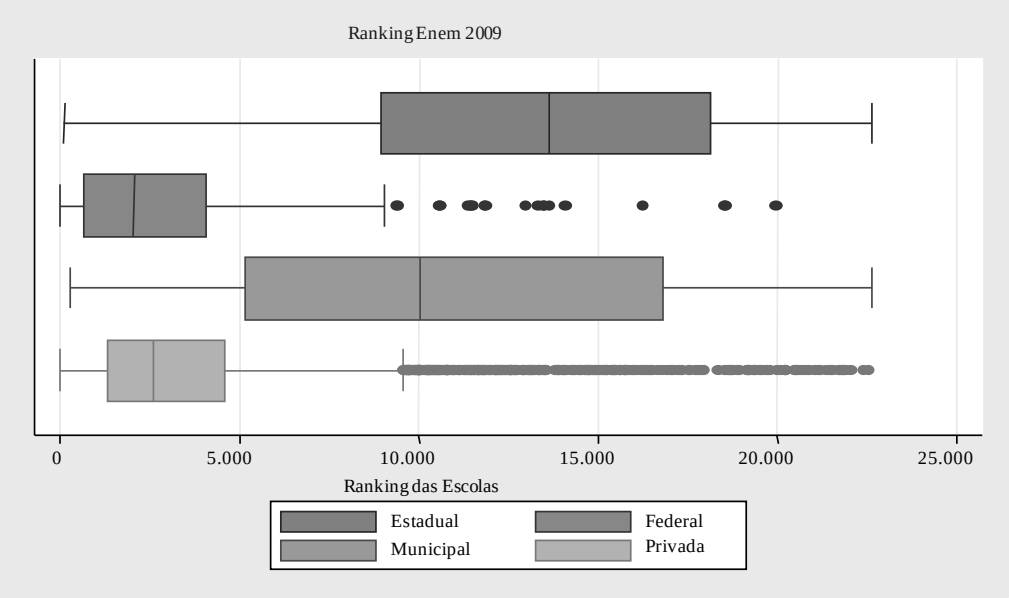
O não casamento entre os indicadores de evasão e conclusão deve-se ao fato de grande parte dos alunos se encontrarem no segmento "alunos em curso". A evasão total somente poderá ser computada quando transcorrer tempo suficiente para saber o destino dos alunos em curso.

Dessa forma, considerável parte dos mais de 650 mil alunos que ingressaram na Rede Federal, entre fevereiro de 2004 e agosto de 2011, não concluíram seus cursos. Essa situação sugere que sejam aperfeiçoadas as medidas para combate à evasão.

Riscos sobre a Qualidade do Ensino Ministrado

A Rede Federal de Educação Profissional apresenta bons níveis de qualidade relativamente às demais redes de ensino (municipal, estadual e privada). Indicador dessa qualidade pode ser observado no gráfico a seguir, que apresenta as distribuições das classificações no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) das escolas das diferentes esferas administrativas.

Desempenho das redes no Enem – 2009

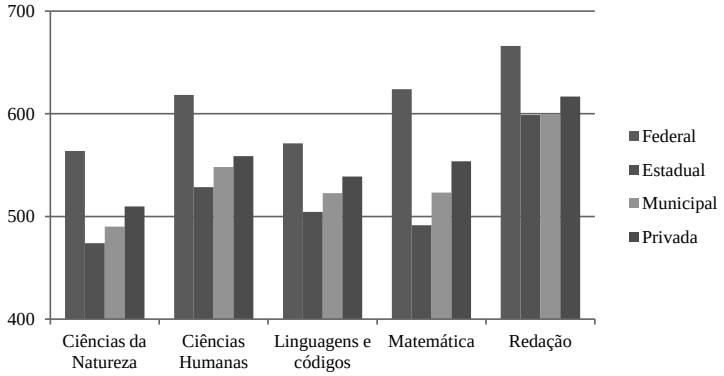


Fonte: Microdados Enem 2009.

Nota: O gráfico acima, denominado “boxplot”, mostra, para cada distribuição, a mediana (centro da caixa), o quartil superior (lateral esquerda da caixa) e o quartil inferior (lateral direita da caixa).

A interpretação do gráfico é a seguinte: a maioria das escolas da Rede Federal está classificada entre as 5.000 melhores do país. Situação similar ocorre com as escolas privadas. Entretanto, o mesmo desempenho não ocorre nas escolas municipais e estaduais, cuja maioria classifica-se após a posição 5.000. A diferença de desempenho entre alunos oriundos de escolas técnicas federais e alunos de escolas técnicas das demais esferas pode ser vista no próximo gráfico.

Desempenho de alunos oriundos de escolas técnicas de diferentes esferas administrativas – Enem 2010



Fonte: Microdados Enem 2010

Ao se examinar a estrutura de funcionamento dos institutos, a auditoria observou oportunidades de melhoria em diversos fatores relacionados à oferta e à qualidade dos serviços educacionais prestados. No que tange ao quadro de professores e técnicos, verificou-se que 20% dos cargos de professores e 25% dos cargos de técnicos estão vagos, gerando problemas de sobrecarga dos professores em atividade e insuficiência no apoio de técnicos ao funcionamento de laboratórios e bibliotecas. Uma das causas do déficit de docentes são as dificuldades para atrair e manter esses profissionais em razão de discrepâncias salariais em relação a outras funções que poderiam assumir no mercado. Outra causa são os problemas de fixação de professores em *campi* situados em cidades do interior com pouca infraestrutura e distantes de centros urbanos.

Também foram constatados problemas relacionados à infraestrutura dos institutos. Entre os mais de 3,6 mil professores ouvidos em pesquisa realizada durante a auditoria, cerca de um terço discorda que as instalações dos Institutos Federais estão bem conservadas e que as salas de aula contam com mobiliário e equipamentos adequados. Há evidências de que a maior parte dos laboratórios não está devidamente equipada e de que frequentemente falta material para as aulas. Além disso, cerca de um quarto dos quase três mil alunos ouvidos afirmou que os computadores que os institutos oferecem aos alunos para que façam suas tarefas e pesquisas escolares não são novos nem funcionam bem. Acrescente-se que a capacitação pedagógica ofertada aos professores é insuficiente e não contribui para que desenvolvam competências necessárias para aprimorar o desempenho na docência da educação profissional, e que os cursos de nível médio não são sistematicamente avaliados pelo MEC, a exemplo do que ocorre com os cursos superiores.

Os problemas detectados representam riscos concretos à qualidade da educação profissional provida pelos institutos, com consequências negativas em termos de formação para seus estudantes. Para mitigá-los, cabe recomendar ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento,

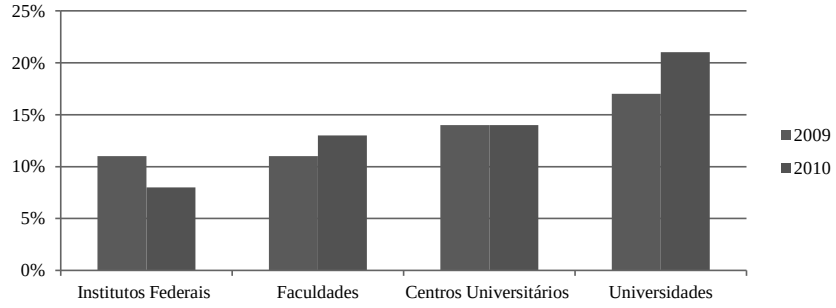
Orçamento e Gestão que adotem medidas para reduzir o déficit de professores e técnicos nos Institutos Federais, com vistas a evitar problemas de funcionamento decorrentes de falta de pessoal.

Riscos de a pesquisa e extensão não fomentarem o desenvolvimento socioeconômico regional

Conforme estabelecido no art. 7º, incisos III e IV, da Lei 11.892/2008, os objetivos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica são: ministrar cursos profissionais; realizar pesquisas aplicadas, estendendo seus benefícios à comunidade; e desenvolver atividades de extensão, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos.

As atividades de pesquisa vêm se consolidando nos Institutos Federais. Contudo, de acordo com dados do Censo da Educação Superior de 2009 e 2010, chama atenção o baixo envolvimento de professores e alunos em atividades de extensão. No gráfico seguinte, verifica-se que o percentual de professores que participaram de atividades de extensão declinou de 2009 para 2010 e foi inferior aos percentuais apresentados por outras instituições de ensino superior.

Professores que participaram de atividades de extensão nas organizações acadêmicas – 2009 e 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de microdados do Censo da Educação Superior 2009 e 2010.

Ressalta-se que, segundo pesquisa realizada com pró-reitores de extensão e de pesquisa e inovação dos Institutos Federais, as atividades de pesquisa ainda não se encontram bem integradas às atividades de extensão, o que suscita o risco de gerar linhas de pesquisa pouco sintonizadas com as necessidades socioeconômicas regionais e, por conseguinte, de não promover o desenvolvimento regional desejável.

Por outro lado, foram constatadas dificuldades para o estabelecimento de parcerias dos Institutos Federais com o setor produtivo e outras instituições quanto à padronização dos trâmites burocráticos e quanto ao conhecimento das bases legais e dos instrumentos jurídicos para formalização dessas parcerias. Observa-se que o estabelecimento de parcerias pode viabilizar a doação de equipamentos para os institutos, o compartilhamento de instalações e de pessoas, a obtenção de postos de trabalhos, o treinamento dos alunos, a atualização do corpo docente dos Institutos Federais, bem como a obtenção de recursos financeiros para realização de pesquisas.

Impactos regionais da interiorização dos Institutos Federais

Entre 2003 e 2014 a Rede Federal de Ensino Profissionalizante passará de 140 escolas para um total de 562. Essa expansão foi pautada por um conjunto de motivações de naturezas distintas. Por um lado, o crescimento do país pressionou a demanda por mão de obra qualificada. Por outro lado, viu-se uma oportunidade de ampliar a oferta de uma experiência educacional bem sucedida. A esses dois

vetores, somou-se o entendimento de que a interiorização das escolas técnicas, reinstitucionalizadas em Institutos Federais de Educação Técnica, poderia contribuir para o desenvolvimento das microrregiões menos desenvolvidas.

Esse entendimento está presente nos documentos que estruturam a expansão e também nos relatórios de gestão da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Nesse sentido, a expansão teve duas direções: ampliação do número de vagas e infraestrutura das escolas pré-existentes, inclusive com a construção de novos *campi* nas regiões metropolitanas; e interiorização dos institutos. A figura seguinte mostra como está se dando essa interiorização.

Expansão da Rede Federal de Ensino Profissionalizante até 2014



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos do SISTEC e do IBGE.

A nova rede totalizará, em 2014, 562 escolas, sendo: 140 pré-existentes a 2003; 214 implantadas entre 2003 e 2010; 88 previstas para 2011 e 2012; e, ainda, 120 novas escolas/*campi* previstas para o biênio 2013-2014.

A tabela a seguir apresenta a expansão segmentada por região. Como se pode inferir, o Nordeste conterá aproximadamente 35% das escolas/*campi* instalados em 2014. Essa concentração é consequência dos critérios de implantação utilizados nas diferentes fases da expansão, que sistematicamente aprofundaram o vetor de redução das desigualdades regionais. Cabe observar que 85% das escolas/*campi* estarão fora das capitais estaduais, o que demonstra outra preocupação presente na implantação da expansão, a interiorização da rede.

Quantitativo de ***campi*** por região e fase de expansão da Rede Federal de Ensino Profissionalizante

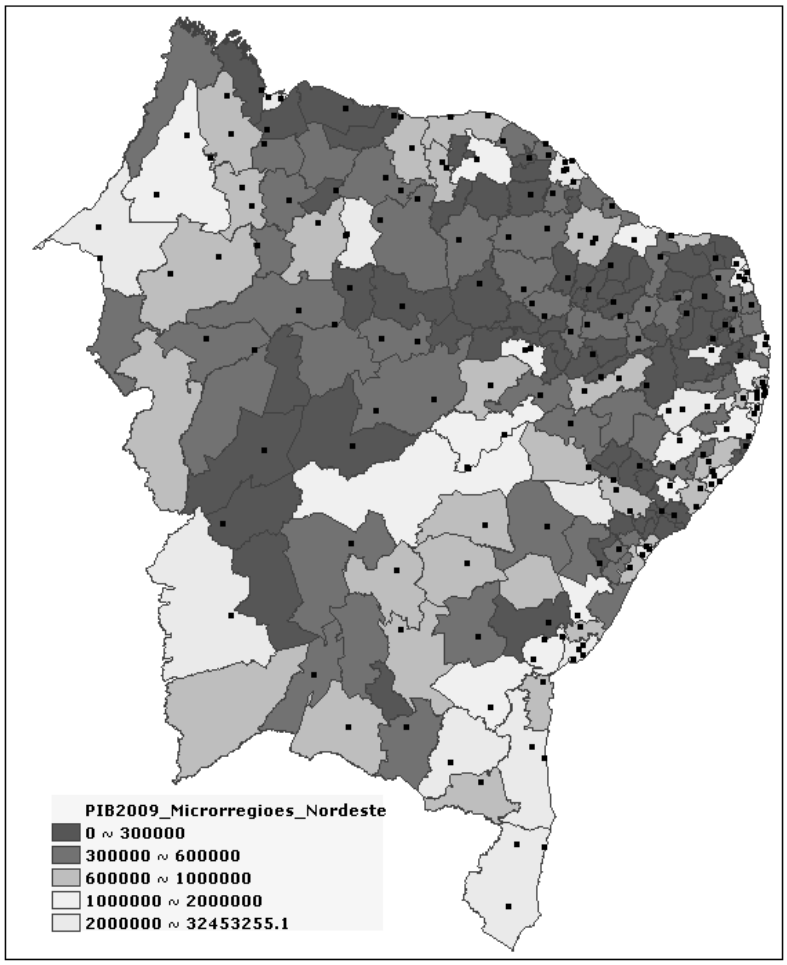
	Norte	Nordeste	Centro-oeste	Sudeste	Sul	Total
Pré-existentes	13	49	11	39	28	140
2003-2010	18	68	21	66	41	214
2011-2012	8	25	18	18	19	88
2013-2014	14	52	14	23	17	120
Total	**53**	**194**	**64**	**146**	**105**	**562**

Fonte: Dados brutos extraídos do Sistec. Tabela elaborada pela equipe de auditoria.

A preocupação com a desigualdade se estende a níveis sub-regionais. Como se pode observar na próxima figura, a maior parte dos *campi* presentes na região Nordeste está sendo instalada nas microrregiões de menor PIB (considerando o PIB de 2009), e o padrão se repete na região Norte. As regiões norte e nordeste são as que concentram a maior parte das microrregiões no 1º quartil da distribuição do PIB 2009.

Presença dos ***campi*** na região Nordeste por faixa do PIB2009

R$



Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria a partir de dados extraídos do Sistec e do IBGE.

Fator considerado pela auditoria foi a convergência espacial da expansão da rede com outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. A questão que se coloca é, dados os níveis sociais e econômicos das regiões em que estão sendo implantados os *campi*, a ausência de outras intervenções pode tornar a presença dos Institutos Federais ineficiente quanto ao propósito de promover o desenvolvimento regional.

Para fins dessa análise consideraram-se duas políticas públicas cujos desenhos permitiriam forte intersecção com a rede. Primeiramente, considerou-se a iniciativa dos Arranjos Produtivos Locais Prioritários (APL), capitaneada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Os APL prioritários alcançam 175 municípios, e todos possuem ou possuirão algum *campus* até 2014. Ou seja, há 100% de convergência entre as duas ações públicas, o que abre um leque de oportunidades a serem trabalhadas pelos Institutos Federais.

Outra ação direcionada para a redução das desigualdades regionais consubstancia-se na identificação dos chamados Territórios da Cidadania (TC), cuja coordenação encontra-se no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Até 31/12/2011, haviam sido identificados 120 TC, englobando pouco mais de 1.800 municípios. A sobreposição geográfica dos municípios que contêm ao menos um *campus* com os municípios que fazem parte de algum TC mostra uma convergência espacial de 32%, ou seja, 166 municípios que contém algum *campus* estão em Territórios da Cidadania.

Frente aos dados apresentados, pode-se concluir que a expansão dos Institutos Federais tem sido pautada em critérios que envolvem, além da formação de mão de obra qualificada para atender a crescente demanda, um viés de redução de desigualdade regional e sub-regional, bem como de interiorização. Além disso, observa-se certo grau de sobreposição com outras políticas, notadamente com os APL e os TC, o que abre a possibilidade de complementaridade entre as políticas. De fato, a 2ª fase da expansão (2011-2012) assumiu como um dos critérios para a implantação de um *campus* a existência de um APL prioritário. A questão que se coloca é como as instituições que compõem a rede estão agindo para, de fato, cumprirem o seu papel.

Riscos para a contribuição na redução das desigualdades regionais

A sustentabilidade da interiorização da rede, bem como o alcance do objetivo maior de reduzir as desigualdades regionais e sub-regionais dependem de uma articulação institucional em diversos níveis: do MEC com outros ministérios e instituições; do MEC com a rede federal; dos institutos com seus *campi*; destes com o poder público local, com o setor produtivo e com a sociedade civil. Depende, ainda, da capacidade de mobilização dos recursos para a finalidade.

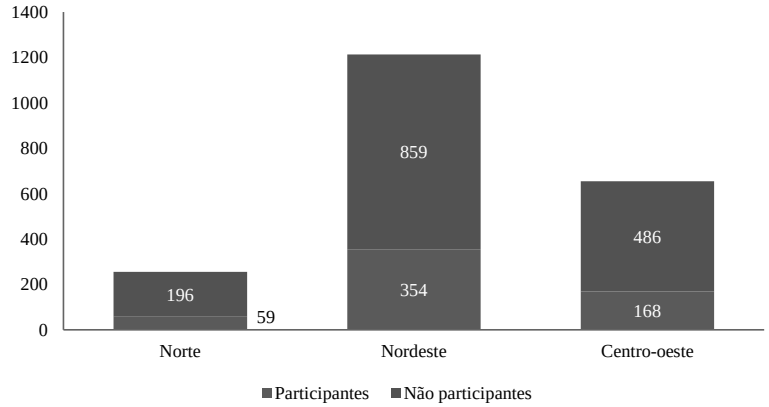
Foram analisados alguns *campi* das regiões Norte (IFPA, IFAM), Nordeste (IFMA, IFBA, IFPB, IFPI, IFRN e IFCE) e Centro-oeste (IFG e IFMT), buscando caracterizar as ações desses institutos e seus *campi* quanto à redução da desigualdade regional/local. Algumas informações não foram obtidas tempestivamente e outras o foram apenas parcialmente, de modo que algumas análises tiveram que ser particularizadas para alguns *campi*. Também foram excluídos da análise os *campi* localizados nas capitais dos estados, uma vez que o objetivo era investigar a interiorização e suas consequências.

Buscou-se avaliar três dimensões:i) a mobilização dos recursos para os objetivos propostos, por meio do envolvimento do corpo docente em projetos de pesquisa e extensão; ii) a aproximação dos *campi* em relação ao setor produtivo local, por meio dos objetivos e público envolvido nos projetos; e iii), o alcance geográfico da ação dos *campi*, por meio do percentual de alunos dos municípios vizinhos que compõe o corpo discente dos *campi*. Importa observar que os resultados obtidos são indicadores de

possibilidades de aperfeiçoamento e não definem sozinhos a situação das ações de cada *campus* nas diferentes dimensões mencionadas.

Com relação à primeira dimensão, o gráfico a seguir mostra a participação nos projetos em cada região. Importante notar que a análise dos dados revela um alto nível de envolvimento docente em projetos de pesquisa e extensão, chegando a mais de 40% na região Nordeste. Entende-se que há espaço para avançar nos desempenhos relativos internos à rede, uma vez que há *campus* onde esse indicador chega a quase 70% e outros cujo valor não chega a 10%.

Participação de professores de onze Institutos pesquisados, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em projetos de pesquisa e extensão



Fonte: elaboração própria a partir de microdados do Censo do IBGE 2010. A pesquisa abrangeu os seguintes campi: IFPA e IFAM (Região Norte); IFMA, IFBA, IFPB, IFPI, IFRN e IFCE (Região Nordeste); IFG e IFMT (Região Centro-oeste).

Com relação ao tipo de projeto desenvolvido nos *campi*, observa-se que, na região Norte, 86% são projetos de extensão, o que implica que os *campi* analisados estão se voltando para fora, em direção à sociedade, o que é, sem dúvida, um fator positivo. Entretanto, é importante considerar que apenas 16% desses projetos são voltados para o setor produtivo. Além disso, cerca de 6% visa inovação tecnológica. Esse fator é preocupante, uma vez que, segundo as teorias econômicas vigentes, a inovação é a principal forma de se alavancarem economias regionais estagnadas. Convém, ainda, observar que quase 60% dos projetos desenvolvidos nos *campi* analisados possuem financiamento próprio, o que demonstra uma baixa capacidade de articulação com o setor produtivo local e com agências de financiamento.,

No Centro-Oeste, aproximadamente 30% dos projetos relatados são de extensão, o que revela grande oportunidade de abertura e aproximação da sociedade, em geral, e do setor produtivo, em particular. Nesse sentido, embora o número de projetos voltados ao setor produtivo seja melhor em relação ao Norte, ainda é bastante reduzido (22,5%), revelando oportunidade de melhoria. A mesma conclusão se aplica aos projetos voltados para a inovação tecnológica, que somam cerca de 10%. Também, aqui, há grande dependência de recursos próprios, revelando a necessidade de ações que busquem ampliar as parcerias com o setor produtivo e com agências de financiamento estadual, regional e federal.

O Nordeste apresenta um desempenho intermediário, entre as regiões Norte e Centro-Oeste, de aproximação da sociedade, com 45% dos projetos de extensão. Destaca-se o forte alinhamento com o setor produtivo, pois cerca de 30% dos projetos estão voltados para esse setor e 19% para o aumento

de produtividade. Também é favorável o viés tecnológico, sendo 18% dos projetos com objetivos de inovação. Contudo, o alinhamento com o setor produtivo ainda não se transformou em parcerias financeiras, uma vez que mais de 70% dos projetos possuem financiamento próprio. Nesse ponto reside, assim, grande oportunidade de melhoria. De um modo geral, observa-se um esforço de aproximação dos *campi* da sua realidade local, mas ainda há um longo caminho a percorrer.Por último, o desenho espacial da Rede Federal de Ensino Profissionalizante considera que a área de influência dos *campi* está em torno de cinquenta quilômetros de raio da sede do *campus*, podendo atingir sessenta quilômetros. Para visualizar a área real de influência, usou-se como variável *proxy* a capacidade do *campus* de atrair alunos de municípios vizinhos. Observou-se que 46% dos alunos da região Norte residem em outro município, apesar das grandes distâncias, contra 37% da região Nordeste. No entanto, quase 80% desses alunos residem em apenas três municípios vizinhos. Os dois dados conjugados mostram uma capacidade ainda limitada de atingir o esperado. Contudo, há casos em que mais de 80% dos alunos do *campus* residem em outros municípios. Aqui também se pode avançar na eficiência relativa dos *campi*.

Considerações Finais

Em síntese, o trabalho realizado pelo TCU identificou oportunidades de se qualificar ainda mais o bom desempenho relativo da rede federal de educação profissional, sobretudo quanto à redução nos déficits de professores e técnicos, formação pedagógica ofertada aos docentes, infraestrutura e material dos laboratórios, além de se instituir sistemática nacional de avaliação dos cursos profissionalizantes de nível médio. Foi apontada também a necessidade de se aperfeiçoarem as políticas de combate à evasão adotadas pelos Institutos Federais.

Por fim, identificou-se possibilidade de melhoria na relação entre a rede federal e os setores produtivos locais e a possibilidade de fomento das ações de empreendedorismo no interior. Constatou-se que essas ações estão concentradas nos *campi* localizados nas capitais dos estados e apenas algumas ações espaçadas e não continuadas, como palestras, estão presentes nos *campi* mais afastados e localizados em municípios menores.

7 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE 2010 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

No parecer prévio sobre as Contas do Governo da República de 2010, o TCU formulou recomendações aos órgãos e entidades responsáveis pela realização das receitas e pela execução das despesas públicas, buscando assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública.

Com o propósito de garantir a continuidade das ações de controle, este Tribunal monitorou o efetivo cumprimento dessas recomendações e sugestões.

7.1 Recomendações do TCU nas Contas do Governo da República de 2010

I. à Presidência da República que priorize a execução das ações identificadas no anexo de prioridades e metas da LDO frente às demais ações discricionárias.

Situação: não atendida.

Comentários: Embora a intenção da recomendação, endereçada à Presidência da República, fosse abranger todos os órgãos envolvidos na execução das ações prioritárias, a Parte VI da Prestação de Contas da Presidenta da República (denominada "Providências Adotadas pelos Órgãos/Entidades a partir das Recomendações do Tribunal de Contas da União - Contas de 2010"), centraliza a análise na unidade gestora relativa à Presidência da República e desconsidera os demais órgãos da estrutura do Poder Executivo. Portanto, o órgão discorre sobre sua atuação apenas em relação às ações cujas dotações lhes foram alocadas, informando ter aprimorado o acompanhamento da execução de suas ações prioritárias.

A Presidência executou 13 das 92 ações prioritárias do exercício e empenhou 68% da dotação prevista para o conjunto das ações. Das ações sob sua responsabilidade, três tiveram execução considerada fraca ou muito fraca.

Comparando-se o exercício de 2011 ao de 2010 verifica-se que houve uma redução significativa do número de ações elencadas no anexo de metas prioritárias. Em 2010 foram elencadas 808 ações como prioritárias, das quais 652 receberam dotação. Em 2011, foram relacionadas apenas 92 e todas receberam dotação. Essa redução é oriunda do veto de 603 ações,quase todas pertencentes ao PAC. Conforme o Governo, seria redundante incluí-las no anexo, uma vez que o art. 4º da LDO já concede prioridade às ações do PAC. As demais ações, de iniciativa parlamentar, foram vetadas sob o argumento de não haver tempo hábil para sua orçamentação. No entanto, apesar dessa significativa redução do número de ações, e de terem permanecido apenas àquelas propostas pelo próprio Poder Executivo, verifica-se que o percentual de ações com empenho inferior a 50% não se alterou. Ou seja, 20% das ações elencadas com prioritárias tiveram execução considerada fraca ou muito fraca nos dois exercícios. Esse percentual indica que as providências tomadas, no sentido de priorizar as referidas ações frente às demais despesas discricionárias, não foram suficientes. O contingenciamento foi a principal justificativa dos órgãos para a baixa execução dessas ações.

Cabe salientar que o processamento das ações prioritárias envolve tanto os órgãos que executam as ações, quanto àqueles responsáveis pelo estabelecimento dos limites de empenho e pagamento, razão pela qual a recomendação foi direcionada ao Poder Executivo e não a uma instituição específica. Como não existem critérios legais para balizar a escolha das ações ou órgãos que terão suas dotações contingenciadas, os Ministérios da Fazenda (STN) e do Planejamento (SOF) detêm certo poder discricionário na execução dessa tarefa. Assim, o contingenciamento acaba sendo estabelecido em

termos globais por ministérios, e distribuído pelo próprio órgão executor entre seus programas e ações. Se um Ministério for significativamente contingenciado, ele não tem como preservar as ações prioritárias sem penalizar significativamente o seu funcionamento. Desse modo, essas ações, mesmo que menos contingenciadas, sofrerão restrição. Por essa razão, entende-se que o número e o valor das ações prioritárias conduzidas por cada pasta deveriam ser considerados no momento de definir em que grau cada unidade terá seu orçamento contigenciado., Além disso, os órgãos executores, ao ratear o contingenciamento entre suas ações, precisam ponderar o fato de que algumas delas foram classificadas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias, merecendo tratamento diferenciado, conforme determina a Constituição Federal.

II. à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que apresentem, em 90 dias, estudos com soluções que visem coibir que haja execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira.

Situação: atendida.

Comentários: Por meio da na Nota Conjunta nº 13 STN/SOF, de 28 de outubro de 2011, encaminhado a esse TCU, a STN e a SOF explicitaram os esforços no decorrer do exercício de 2011, a fim de que não ocorressem tais inversões novamente.

Nesse sentido, após identificação de possíveis fontes de recursos com possibilidade de frustração de receita, foram efetivados remanejamentos em diversas dotações orçamentárias ao longo do exercício de 2011 com vistas a eliminar execução orçamentária sem suficiente disponibilidade financeira. Como resultado, em 2011 foi possível reduzir consideravelmente o número de fontes de recursos com saldo a descoberto, em relação ao exercício de 2010.

Não obstante o empenho da SOF e da STN no acompanhamento da execução orçamentária frente à arrecadação realizada e prevista, no último decêndio do mês de dezembro, mais especificamente no último dia útil de arrecadação de 2011, houve forte frustração de receita não prevista, ocasionando déficit residual impossível de ser ajustado ainda em 2011, haja a vista a intempestividade de medida corretiva.

A despeito dessas inconsistências residuais verificadas em 2011, a soma dos saldos das fontes deficitárias foi de apenas R$ 141,6 mil, ante a R$ 14,8 bilhões apurados em 2010. Nesse sentido, consideram-se adequados os controles adotados pelo Tesouro Nacional a partir de ressalva e recomendação desta Corte de Contas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2010.

III. à Presidência da República e aos Ministérios da Fazenda, das Comunicações e de Minas e Energia, supervisores das empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), IRB - Brasil Resseguros S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Companhia Energética do Piauí (Cepisa), Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar), Fafen Energia S.A., Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petrobras Química S.A. (Petroquisa), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), 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.

Situação: não atendida.

Comentários: A recomendação dirigiu-se aos órgãos supervisores das empresas que infringiram o mencionado dispositivo constitucional e não às empresas, haja vista elas terem sido objeto de recomendação específica. Não foram encaminhadas informações que permitam verificar quais foram as medidas adotadas pelos supervisores para dar suporte à eliminação do problema apresentado pelas empresas estatais.

IV. às empresas Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), IRB - Brasil Resseguros S.A., Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Companhia Energética do Piauí (Cepisa), Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar), Fafen Energia S.A., Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petrobras Química S.A. (Petroquisa), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp),, que, no âmbito do Orçamento de Investimento, abstenham-se de executar suas despesas acima das respectivas dotações autorizadas, em observância à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: A Eletropar argumenta que seu excesso de gasto deveu-se à reclassificação dos custos de treinamento em novo *software*, que, segundo pronunciamento técnico emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC nº 04 – Ativos Intangíveis), passou a ser acrescido ao valor do ativo. Com isso, o gasto passou a configurar investimento e ocasionou o excesso.

A Cepisa esclarece que o valor excedente foi lançado por meio de estimativa, já que o ano contábil da empresa difere do exercício financeiro do ciclo orçamentário. Na data de fechamento do ano contábil, a empresa afirma ter mantido o gasto abaixo do valor orçado, sem a possibilidade de corrigi-lo para fins orçamentários.

A ECT informa que tomou medidas a respeito da recomendação em comento, como intensificação da divulgação interna da cultura do investimento na organização; implementação do módulo de gestão no Sistema de Planejamento Orçamentário (SPO), propiciando um melhor acompanhamento da execução orçamentária; preparação, por meio de treinamento e comunicações internas, dos gerentes financeiros para atuarem como representantes orçamentários nas diretorias regionais; e alteração de procedimentos no Departamento de Planejamento Econômico e Financeiro, no momento de efetuar registros de cancelamentos de créditos orçamentários no sistema de execução orçamentária.

Por meio da realização periódica de reuniões com as gerências responsáveis, a TBG aduz que buscará evitar a ocorrência de gastos acima das dotações autorizadas.

Como medidas para controle de gastos, o BNDES declara que, no mês de julho de 2011, realizou a revisão dos valores previstos para o Orçamento de Investimento do ano, de modo a alinhar os valores da dotação original às necessidades atuais do Banco.

O BNB informa que, por meio do processo atual do controle do orçamento de investimentos na empresa, tem-se adotado providências necessárias, junto às demais áreas integrantes do orçamento, com vistas a identificar as necessidades de cancelamentos ou suplementações orçamentárias de modo a não extrapolar as dotações legalmente autorizadas.

A Petroquisa justificou que o excesso deriva de decisão judicial a respeito da incorporação de ativo por meio de desapropriação, que obriga a empresa a indenizar o proprietário do terreno expropriado e a realizar a respectiva ordem de pagamento indenizatório no momento fixado pelo juízo.

Por fim, o IRB informou que algumas ações têm sido adotadas durante o exercício de 2011 e outras estão sendo aprimoradas, com o objetivo de atender o limite da lei orçamentária para os gastos referentes ao Orçamento de Investimento (OI) da empresa.

Não obstante as justificativas relatadas, as empresas Fafen Energia S.A., Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) não apresentaram qualquer justificativa sobre o descumprimento do dispositivo constitucional. Além disso, as empresas PNBV, Petrobras e TBG reincidiram na extrapolação de seus orçamentos em 2011.

V. às empresas IRB - Brasil Resseguros S.A., Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear), Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar), Eletrosul Centrais Elétricas S.A., Fafen Energia S.A., Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape) e Furnas - Centrais Elétricas S.A., que, na execução do Orçamento de Investimento, observem o montante aprovado para as respectivas fontes de financiamento, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: Várias empresas prestaram informações acerca da execução superior ao montante aprovado para as fontes de recursos do Orçamento de Investimento, assim como evidenciaram ações que estão sendo tomadas para evitar novos desvios.

A Eletronuclear justificou que a extrapolação ocorreu devido a uma geração de caixa acima do previsto, o que motivou a execução maior em fonte de recursos própria. Mencionou, ainda, que, com o intuito de evitar nova ocorrência, estão promovendo ajustes nos sistemas de previsão.

Furnas informa que, em razão de dificuldades encontradas no levantamento de recursos junto ao BNDES, optou por levantar recursos junto à sua controladora, a fim de assegurar o cumprimento dos cronogramas de obras do PAC e de outras sob sua responsabilidade. A empresa adiciona que vem aperfeiçoando permanentemente seus processos internos de planejamento, de forma a mitigar quaisquer riscos inerentes aos esforços de captação de recursos e aos custos associados a essa operação.

A Eletrosul destaca que o descumprimento não trouxe prejuízo imediato à Administração Pública e decorreu de frustração temporária de alguns recursos provenientes de operações de créditos de longo prazo, firmados com o BNDES ou mesmo com a Eletrobras. Assim, com o objetivo de não comprometer o andamento dos empreendimentos, a empresa realizou os investimentos previstos na LOA com recursos próprios. Adicionalmente, informou que adotará providências para, em caso de possível extrapolação da fonte de recursos próprios, providenciar os ajustes necessários na fontes do Orçamento de Investimentos.

A empresa Eólica Mangue Seco 2 argumenta que vem adotando postura adequada, no sentido de observar o montante aprovado para a respectiva fonte de financiamento, apesar da extrapolação de 2010.

A Petroquímica Suape relatou que a extrapolação decorreu de compromissos honrados nos primeiros dias de janeiro de 2011, cujos recursos foram obtidos em dezembro de 2010. A fim de corrigir desvios posteriores, a empresa declara que passará a considerar essa dinâmica nos orçamentos futuros.

Por fim, o IRB relata a adoção de medidas de gestão, em 2011, a fim de respeitar o limite da lei orçamentária para os gastos referentes ao Orçamento de Investimento (OI) da empresa.

As empresas Eletrobrás Participações S.A. (Eletropar) e Fafen Energia S.A. não apresentaram justificativas sobre suas execuções nem informações acerca das ações eventualmente adotadas com oobjetivo de minimizar o problema apresentado.

Ademais, as empresas Furnas, Eólica Mangue Seco 2 e Petroquímica Suape reincidiram no descumprimento dessa recomendação no exercício de 2011.

VI. ao Ministério da Fazenda, que adote um plano de ação, no prazo de 30 dias, para compatibilizar os valores da arrecadação da dívida ativa contidos no sistema Cadastro Integrado da Dívida Ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional com os registrados no Siafi.

Situação: não atendida.

Comentários: Em cumprimento a tal recomendação, foi finalizado o plano de ação com a emissão da Nota-Conjunta 2 STN/PGFN/RFB, de 20/1/2012, que concluiu pela impossibilidade de conciliação entre os valores apresentados pela PGFN e pela STN, devido ao fato de que "*os objetivos, critérios, atribuições e o próprio funcionamento dos sistemas de informática dos órgãos tem tratamento da questão de forma diferente*".

Entretanto, considerando que foram identificadas as situações que impactam os sistemas Siafi e Sida (PGFN), entende-se ser possível realizar a conciliação entre os valores de arrecadação de dívida ativa registrados nos referidos sistemas, assim como nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen., a partir da quantificação das ocorrências identificadas na citada Nota-Conjunta que impactam ou não o Siafi e os sistemas próprios de dívida ativa.

VII. aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que identifiquem os saldos remanescentes de entidades vinculadas extintas ou liquidadas e tomem, se for o caso, as providências necessárias para as devidas baixas desses valores no Siafi;

Situação: em atendimento.

Comentários**:** A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) , e a Companhia de Colonização do Nordeste (Colone)não apresentaram saldos no balancete do Siafi ao final de 2011. Entretanto, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar) apresentaram, no Balanço Patrimonial de 2011, saldos do ativo real de R$ 75.731.063,42 e R$ 7.495.492,47, respectivamente.

VIII. à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que:

a) avalie a pertinência de incluir, nas demonstrações contábeis consolidadas do Balanço Geral da União, os saldos referentes às entidades Fundação Habitacional do Exército e Funai – Patrimônio Indígena e aos fundos "Conta de Desenvolvimento Energético" e "Reserva Global de Reversão", sem prejuízo da evidenciação, em nota explicativa, dos saldos referentes às entidades que, porventura, permaneçam excluídas do processo de consolidação, evidenciando os critérios que as excluíram da consolidação;

Situação: atendida.

***Comentários*:** Na Parte VI da Prestação de Contas da Presidenta da República (PCPR) 2011, a Secretaria Tesouro Nacional (STN) afirma entender não ser pertinente a inclusão integral dessas entidades no Balanço Geral da União, por não pertencerem aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e seguirem procedimentos e classificação contábil próprios e que a informação seria prejudicada com critérios contábeis diferentes.

A STN entende, portanto, pela não integração de tais entidades nas demonstrações contábeis consolidadas, que hoje são apresentadas no nível máximo de consolidação dos órgãos e entidades pertencentes aos OFSS. A menos que se altere a abrangência desse nível máximo de consolidação, o que parece não ser o entendimento daquele órgão central de contabilidade federal, tais entidades continuarão excluídas das demonstrações consolidadas. A recomendação foi atendida, uma vez que evidenciada a avaliação da questão por parte da STN. Ademais, na Nota Explicativa 5.2.5 – Procedimentos Especiais do Balanço Geral da União, foram apresentados os saldos da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial, cumprindo, assim, o quesito da evidenciação.

b) em conjunto com as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos parcelados registrados no Ativo com os valores de estoque de parcelamentos fazendários e previdenciários constantes dos sistemas de informação da RFB;

Situação: não atendida.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que, em articulação com a RFB, estabelecerá procedimentos de conciliação das contas de créditos fazendários e previdenciários, de forma que os créditos registrados pela contabilidade evidenciem a real situação patrimonial da União.

Em 2011, foi observada divergência de R$ 17,7 bilhões nos referidos saldos de créditos parcelados. A questão será acompanhada por meio de monitoramento do Acórdão 158/2012 - Plenário, que exige, em seu item 9.1.8, que a STN concilie mensalmente esses saldos, em conjunto com as setoriais contábeis dos órgãos arrecadadores. Assim, apesar do não cumprimento da recomendação, entende-se ser dispensável a emissão de nova recomendação nesse sentido, sem prejuízo de ressaltar aos usuários do BGU a possível subavaliação dos ativos representados pelos créditos parcelados, que afeta negativamente a confiabilidade das informações do Balanço Patrimonial.

c) em conjunto com as setoriais contábeis do Ministério da Fazenda e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), concilie periodicamente, e sobretudo por ocasião do encerramento do exercício, os saldos de créditos inscritos em Dívida Ativa registrados no Ativo com os valores de estoque de créditos da Dívida Ativa constantes dos sistemas de informação da PGFN;

Situação: não atendida.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que um plano de ação foi elaborado em articulação com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Receita Federal do Brasil (RFB) a fim de que seja efetivada a conciliação das contas de créditos da dívida ativa.

Em 2011, foi observada divergência de R$ 109,8 bilhões nos saldos da Dívida Ativa. A questão será acompanhada por meio de monitoramento do Acórdão 158/2012 - Plenário, que exige, em seu item 9.1.8, que a STN concilie mensalmente esses saldos, em conjunto com as setoriais contábeis dos órgãos arrecadadores. Assim, apesar do não cumprimento da recomendação, entende-se ser dispensável a emissão de nova recomendação nesse sentido, sem prejuízo de ressaltar aos usuários do

BGU a possível superavaliação dos ativos representados pelos créditos da dívida ativa, que afeta negativamente a confiabilidade das informações do Balanço Patrimonial.

d) considere como ocorrências passíveis de restrição na conformidade contábil do BGU a ausência de registro da provisão para perdas prováveis e a omissão de baixa de valores prescritos relativamente aos créditos, bens e valores em circulação, e aos valores realizáveis a longo prazo registrados nos balanços patrimoniais dos órgãos da administração direta;

Situação: atendida.

Comentários: A Secretaria do Tesouro Nacional criou no Siafi a restrição 063 – Falta de Registro/Atualização da Provisão para Perdas Prováveis, e enfatizou junto às unidades gestoras a importância dos registros de constituição, reversão e baixa de provisões, bem como a necessidade de promover a baixa de valores prescritos, por meio da Mensagem Siafi 2011/1422408.

e) apresente em notas explicativas quaisquer mudanças na elaboração das demonstrações contábeis, com respectivos impactos nas análises das contas que forem alteradas, extintas ou criadas por tais mudanças;

Situação: atendida.

Comentários: As mudanças consideradas relevantes pela STN foram apresentadas na Nota Explicativa 5.2.2 Mudanças de Critérios e Procedimentos Contábeis da PCPR 2011, com explanação dos respectivos impactos.

f) estabeleça critério para o agrupamento de contas (Benefícios diversos a pagar, Outros débitos a pagar, Compensações diversas, Outras Despesas Correntes – Outras Despesas e Créditos Diversos a Receber - Outros Créditos) nas demonstrações contábeis consolidadas e detalhe os referidos agrupamentos em nível razoável de evidenciação;

Situação: atendida.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que está sendo realizado estudo para melhoria dessas informações nas demonstrações contábeis. Em alguns casos, observadas a materialidade e a natureza das informações, foram apresentadas notas explicativas na PCPR 2011

g) verifique e regularize os saldos irrelevantes nas rubricas constantes nas Demonstrações Contábeis da União;

Situação: em atendimento.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que emitiu mensagens Siafi para as unidades gestoras com o objetivo de promover o levantamento dos respectivos saldos que tenham características de irrelevantes e, quando for o caso, promover as devidas regularizações. Comunicou também a existência de projeto no âmbito daquela Secretaria a fim de automatizar a identificação desses saldos.

h) acompanhe sistematicamente, em conjunto com os órgãos setoriais de contabilidade, o registro dos créditos adicionais no Siafi, com vistas a garantir a qualidade das informações do Balanço Orçamentário;

Situação: atendida.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que foram realizadas reuniões entre a Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da União (CCONT) e a Secretaria de Orçamento

Federal (SOF), com a finalidade de identificar situações que podem causar impacto no balanço orçamentário, no tocante aos créditos adicionais aprovados. No exercício de 2011, não foi apurada nenhuma inconsistência.

i) efetue estudos para identificar as causas da diferença entre os valores referentes às despesas intraorçamentárias e as receitas intraorçamentárias, bem como solucione as inconsistências apontadas para os próximos exercícios;

Situação: atendida.

Comentários: As diferenças foram devidamente evidenciadas na Nota Explicativa 5.2.5 - Procedimentos Especiais. Informa a STN que grande parte da diferença refere-se às receitas tributárias e previdenciárias, sendo as últimas responsáveis por cerca de 64% da diferença, pois os códigos de arrecadação não fazem distinção entre os valores. Na reformulação dos processos na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), ainda segundo a STN, pode-se verificar a possibilidade de duplicar tais códigos, o que possibilitaria a distinção da receita intraorçamentária.

A estrutura atual de classificação da receita orçamentária no Siafi tem origem no código de arrecadação estabelecido pela RFB. Assim, a solução mencionada pela STN parece ser a única que efetivamente possibilitaria a distinção das receitas intraorçamentárias. Entretanto, considerando que as receitas intraorçamentárias não representam sequer 1% de toda a receita arrecada pela União em 2011, há que se dimensionar com muito cuidado a relação custo/benefício de tal duplicação.

Nesse sentido, entende-se satisfatória e suficiente a evidenciação feita na PCPR 2011. Quanto à solução das inconsistências, a duplicação de toda a codificação da arrecadação, estabelecida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, além de situar-se fora da ingerência da STN, apresenta um custo desproporcional em relação aos prováveis benefícios que decorrerão de tal alteração.

j) efetue estudos com vistas a avaliar, quanto aos aspectos técnicos, sobre a possibilidade de implementar alterações na metodologia de apuração dos valores dos ingressos e dispêndios extra-orçamentários na elaboração do Balanço Financeiro, a fim de propiciar o exercício efetivo da gestão, controle e transparência da gestão dos recursos públicos.;

Situação: não atendida.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que serão efetuados estudos referentes aos valores de restos a pagar para verificar a viabilidade de mudança na metodologia de elaboração do balanço financeiro. A secretaria entende que, devido a inúmeras e complexas alterações que irão acontecer na contabilidade pública, tais como a implantação do novo plano de contas e das novas demonstrações contábeis, a alteração na metodologia de apuração será adotada juntamente com as novas mudanças.

Em que pese a razoabilidade de se esperar a implantação de novo plano de contas e de novas demonstrações contábeis para solucionar a questão, o balanço financeiro é uma demonstração exigida pela Lei 4.320/1964 e que deverá continuar sendo apresentada no conjunto das demonstrações contábeis da PCPR. Assim, é importante enfatizar a necessidade de se considerar, na adoção do novo plano de contas, os mecanismos necessários à solução do problema apontado.

k) apresente em notas explicativas análise das variações relevantes verificadas em rubricas dos balanços consolidados;

Situação: atendida.

Comentários: No item 5.2 - Notas Explicativas ao Balanço Geral da União da Prestação de Contas da Presidente da República de 2011, o órgão central de contabilidade da União apresenta explicações para as principais variações verificadas nas rubricas das demonstrações contábeis consolidadas. Assim, entende-se satisfatória a evidenciação apresentada na PCPR2011.

l) oriente os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal a tomarem providências tempestivas a fim de não apresentar situações de restrição na conformidade contábil do BGU;

Situação: atendida.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que realiza diariamente análise dos saldos das unidades e órgãos por meio de demonstrativos, auditores contábeis e outras transações, visando orientar a correção de inconsistências antes do fechamento de cada mês. Na proximidade do encerramento do exercício, a tarefa é reforçada (Mensagens Siafi 2011/154766, 2011/1323453 e 2011/1941308).

m) apresente em nota explicativa às demonstrações contábeis relação dos órgãos ou entidades que fazem o registro de receitas segundo o regime de competência, indicando as receitas e respectivos valores, ainda que aproximados.

Situação: parcialmente atendida.

Comentários: Na Nota Explicativa 5.2.2: Mudanças de Critérios e Procedimentos Contábeis da PCPR 2011, foram apresentados os órgãos que realizaram algum registro de receita por competência no exercício de 2011 ou anteriores. Entretanto, nada foi mencionado quanto às receitas das empresas públicas.

n) oriente os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a efetuarem regularmente a conformidade contábil no Siafi de suas Demonstrações Contábeis;

Situação: atendida.

Comentários: A STN informou, na Parte VI da PCPR 2011, que foi enviada mensagem Siafi 2011/1404830 a todas as unidades gestoras, questionando o não registro da conformidade contábil. Foram também criadas as Mensagens Siafi 2011/1397976 e 2011/1404830, que são enviadas mensalmente com objetivo de reforçar as datas e a necessidade do registro de conformidade contábil.

IX. ao Banco Central do Brasil que inclua em suas demonstrações financeiras e contábeis a evidenciação dos fluxos relativos às receitas decorrentes da senhoriagem obtida na emissão de moeda.

Situação: atendida.

Comentários: Na Nota Explicativa nº 38 – Receita de Senhoriagem das demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil, foram evidenciados os montantes dos fluxos da receita de senhoriagem relativos aos exercícios de 2011 e 2010, nos valores de R$ 20.291.041 e R$ 15.848.166, respectivamente.

X. reiterar a recomendação, efetuada nas Contas do Governo relativas ao exercício de 2009, no sentido de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão priorize a completa implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

Situação: atendida.

Comentários: No relatório sobre as Contas de Governo de 2009, o Tribunal de Contas da União recomendou ao Ministério do Planejamento que priorizasse a completa implementação do Siconv, em função de sua importância para a melhoria da transparência do processo de gestão das transferências voluntárias. Quando da análise da recomendação, já em 2011, o Tribunal concluiu que as medidas adotadas pela SLTI/MP ainda eram insuficientes, razão pela qual decidiu reiterar a recomendação.

Em resposta à segunda recomendação do TCU, a Prestação de Contas da Presidenta da República de 2011 listou uma série de medidas que já foram implementadas e outras que estão sendo tomadas no âmbito do Siconv.

Entre as ações que ainda estão em andamento, a maioria tem previsão de conclusão em 2012. Como exemplo, citam-se alguns módulos ou funcionalidades pendentes: a) integração com sistemas corporativos de órgãos concedentes (FNDE); b) registro e retenção de tributos; c) sub-rogação de convênios; d) protocolo de Intenções; e) movimentação das contas-correntes pelo Siconv – OBTV; f) integração com o Cadin; g) ajustes na execução e prestação de contas para termos de parceria; h) carga de dados legados do Siafi/Siasg – dados da prestação de contas; i) tomada de contas especial especificada; j) cotação prévia; k) integração com sistemas de execução dos convenentes (ex: Siafems); l) Auditoria.

Em acréscimo, deve-se registrar que, segundo consta da prestação de contas, algumas funcionalidades dependem de integração com outros sistemas e nesses casos os prazos para sua implementação podem ser afetados.

Nesse sentido, considerando as ações até o momento empreendidas pelo Ministério do Planejamento e o atual estágio de implementação do Siconv, entende-se atendida a presente recomendação.

É o relatório.

VOTO

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República apresenta ao País o diagnóstico do TCU sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal no ano que passou. É o mais abrangente e importante produto do controle externo e constitui etapa fundamental no processo democrático de prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para compreensão e avaliação do Executivo na condução dos negócios do Estado.

Pela 77ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição. As contas em análise representam o exame do primeiro ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff. A Prestação de Contas da Presidente da República compreende o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União e será apreciada com apresentação de Parecer Prévio ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

O Relatório que subsidia a emissão do Parecer Prévio inclui a análise dos elementos contidos nas contas apresentadas pela Presidente da República e o exame de dados e informações sobre as ações a cargo dos Poderes e órgãos, relativas à execução dos respectivos programas.

São objetivos do Relatório:

- Trazer uma discussão do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais;
- Analisar a conformidade e o desempenho da gestão governamental em seus aspectos estruturantes;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União;
- Realizar diagnóstico circunstanciado em temas selecionados de alta relevância para o País;
- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública.

A "Sustentabilidade do Crescimento" foi escolhida como o tema central do Relatório sobre as Contas do Governo de 2011. Nesse sentido, procurou-se avaliar de que forma a ação governamental pode fomentar o crescimento nacional consistente, estrutural, capaz de se repetir ao longo do tempo, de modo a permitir melhores condições de vida às gerações futuras.

Um crescimento sustentável amplo deve considerar a infraestrutura, a mão de obra e a tecnologia, além de aspectos associados ao meio ambiente e aos desequilíbrios regionais. Seu alcance depende, em grande medida, da qualidade de formulação e implementação das políticas públicas e da intervenção equilibrada do Estado na esfera de negócios do País.

Em época de crise, o debate acerca do tema mostra-se fortemente oportuno, por tratar das medidas adotadas pelo governo para superação das adversidades e para alavancagem do desenvolvimento nacional.

O assunto protagoniza também a atual agenda governamental interna e externa, sendo, inclusive, um dos pilares da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20.

As seguintes áreas estratégicas foram selecionadas para abordagem do tema central:

- Instrumentos de política econômica;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

- Infraestrutura;
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- Copa do Mundo de 2014;
- Desenvolvimento regional;
- Ciência, tecnologia e inovação;
- Educação profissional.

A escolha dessas áreas pautou-se na sua estreita relação com o crescimento do País, de modo que eventuais gargalos podem impactá-lo negativamente, limitando o desenvolvimento nacional. Desse modo, os trabalhos tiveram como objetivo comum analisar as políticas e instrumentos utilizados pelo governo federal para superar ou minimizar as restrições existentes nos diversos setores.

Embora tenha sido utilizado um conceito mais amplo de crescimento sustentável, foram avaliados apenas alguns aspectos das políticas governamentais que podem favorecê-lo, dadas as restrições de tempo e de foco e a abrangência inerente ao tema.

A intenção é contribuir para o debate sobre o assunto e conferir maior transparência às ações estatais destinadas ao alcance do desenvolvimento econômico e social planejado pelo governo. Assim, espera-se que as análises sejam úteis ao aprimoramento da atuação governamental. Com efeito, quanto melhores forem os fundamentos macroeconômicos, quanto menores forem os obstáculos associados à infraestrutura física, ao capital humano e ao progresso técnico, quanto menores forem os desequilíbrios regionais e mais integradas forem as políticas de desenvolvimento com a sustentabilidade ambiental, melhores serão as condições para um crescimento sustentável.

Listam-se, a seguir, as principais conclusões obtidas a partir das análises efetuadas.

Política econômica

O passado recente deixou claro que a estabilidade econômica, em especial a estabilidade dos níveis de preços da economia, é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para que o crescimento tenha sustentabilidade ao longo dos anos. Nos últimos anos, a redução da inflação veio acompanhada do crescimento do PIB *per capita*.

Nesse sentido, a taxa básica de juros vem sendo utilizada como importante instrumento de controle da inflação. Ressalta-se, contudo, que os juros básicos da economia são diretamente proporcionais às demais taxas de empréstimo e captação de recursos. Assim, quanto maior a taxa básica, maior o custo do capital necessário à alavancagem da atividade econômica.

Avanços já foram conquistados: após altas taxas de juros reais em meados dos anos 1990, o País atingiu um patamar de 5% a.a. em 2011. A tendência de baixa foi intensificada em 2012 e deve contribuir para que as taxas de juros no Brasil deixem de figurar entre as mais elevadas taxas de juros do mundo. De acordo com dados do Banco Mundial, englobando 117 países, a taxa de empréstimos de instituições financeiras em termos reais do Brasil em 2010 foi de 30,4%. Apenas Madagascar apresentou uma taxa superior, de 37,9%. A da África do Sul foi de 1,64%, a da Rússia, de -0,49% e a da China, de -0,74%.

Paralelamente à política monetária, a manutenção de um ambiente propício ao crescimento econômico exige uma política fiscal austera. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma grande evolução do Estado brasileiro e permitiu maior disciplinamento e rigor fiscal de todos os entes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

federados. É de extrema relevância, tendo em mente as reiteradas e sistêmicas crises internacionais recentes, que se preservem os fundamentos desse legado ao país.

A sustentabilidade do crescimento requer uma dívida pública administrável, exigindo responsabilidade na sua gestão. Nota-se que a manutenção de déficits nominais maiores que os superávits primários resulta em expansão continuada da dívida líquida em valores absolutos, a despeito do decréscimo em percentual do PIB.

O aumento da intervenção da União na atividade econômica por meio da acumulação de ativos e passivos mantém a Dívida Líquida do Setor Público sob controle (R$ 1,5 trilhão ao final de 2011, equivalente a 36,5% do PIB). No entanto, essa sistemática transfere para o Tesouro Nacional a carga fiscal representada pela diferença entre a taxa pela qual a União vende seus títulos (Selic) e a taxa que a União recebe das instituições financeiras oficiais e de outros programas de fomento. Assim, os juros nominais ampliaram a dívida líquida em R$ 236,7 bilhões em 2011 (5,71% do PIB).

Diante disso, faz-se necessário o ajuste do gasto público, com a melhoria de sua qualidade e o estabelecimento de indicadores capazes de medir a eficiência e a efetividade da ação pública. Dificuldades nos sistemas de planejamento e monitoramento das ações governamentais; baixa execução financeira de ações consideradas prioritárias; altos valores inscritos em restos a pagar; e crescente passivo de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres não avaliadas pelos órgãos repassadores são exemplos de problemas apontados neste Relatório.

Há expectativas, contudo, de que o novo modelo adotado no PPA 2012-2015 melhore a coordenação do sistema de planejamento e orçamento federal, assim como a comunicação entre os diversos órgãos setoriais. Ademais, o Sistema de Informação de Custos (SIC), criado em 2010,constituirá ferramenta indispensável ao aperfeiçoamento da gestão pública. Sua efetiva utilização e seu aprimoramento têm sido incentivados por este Tribunal.

Por fim, uma carga tributária elevada, associada a um sistema tributário complexo e intrincado, gera custos e desestímulos não apenas à atividade produtiva, mas ao consumo, impactando negativamente o crescimento econômico. A carga tributária nacional elevou-se de 33,71%, em 2010, para 35,88% do PIB, em 2011.

O enfrentamento da questão tributária em suas múltiplas faces – carga tributária, federalismo fiscal, neutralidade e equidade dos tributos – é outro fator chave para o crescimento.

Paralelamente, a renúncia de receita cresceu 30% e acabou por se consolidar como meio de política pública. Em 2011, os R$ 187,3 bilhões a ela associados ultrapassaram a soma dos orçamentos da saúde, educação e assistência social. Entretanto, prestações de contas deficientes e com análise intempestiva, além da ausência de indicadores da efetividade do uso desses recursos dificultam a gestão das renúncias e a real mensuração dos seus impactos em prol do crescimento sustentável.

Infraestrutura

Há uma clara e direta relação entre a formação de infraestrutura e o desenvolvimento econômico de um país. Investimentos nessa área, além de fomentar a atividade em outros setores, contribuem para a sustentabilidade do crescimento, pois permitem a oferta de produtos e serviços indutores de desenvolvimento.

No que concerne ao setor elétrico, houve melhorias significativas de planejamento nos últimos anos. Os leilões tempestivos de energia nova, o melhor gerenciamento do sistema elétrico e a integração dos diversos subsistemas de geração, por meio da expansão das linhas de transmissão,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

têm contribuído para a redução sistemática do risco de déficit de energia elétrica. Todavia, percebem-se oportunidades de melhoria na eficiência e na redução dos entraves socioambientais.

Entretanto, persistem riscos relacionados à falta de definição de diretrizes e à eventual intempestividade da tomada de decisão sobre as concessões do setor elétrico cujos contratos vencerão a partir de 2015. Os contratos vincendos representam 18% de toda a geração de energia do País, 84% da rede básica de transmissão, além de afetarem 37 distribuidoras de energia das 63 existentes.

Afora isso, há significativos atrasos na implementação de projetos hidrelétricos e de linhas de transmissão que decorrem, em grande parte, de questões socioambientais, especialmente ligadas à fase de licenciamento prévio. Em meio às medidas saneadoras adotadas pelo governo, estão a criação de índices de sustentabilidade, a constituição de grupos de trabalho interministeriais e a edição de marcos regulatórios sobre licenciamento ambiental.

No setor de comunicações, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) é fundamental para o crescimento sustentável do País. O programa tem como foco a disponibilidade de infraestrutura e o desenho de uma política produtiva e tecnológica compatível com a oferta de banda larga. Ele é estruturado em três pilares: redução de preço, aumento de cobertura e de velocidade. Verificou-se, contudo, que o PNBL deve abranger maior horizonte temporal de planejamento, ser atualizado e acompanhado periodicamente e contemplar metas mais detalhadas, com indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma de suas ações.

Outro setor de infraestrutura preponderante para o crescimento do pPaís é o de gás natural. O Plano Nacional de Energia (PNE 2030) estima, para 2020, produção doméstica de gás natural mais de três superior à de 2011. Verificou-se que as principais limitações, tanto para a expansão da produção, quanto para o de transporte desse combustível, dizem respeito a dois fatores: i) ausência de diretrizes governamentais para seu uso, o que dificulta o estabelecimento de uma demanda firme; e ii) dificuldades no planejamento de ações para ampliação da malha dutoviária, em função da inexistência de normativos infralegais.

O setor de transporte também é crucial para o crescimento nacional de forma sustentável. O Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) – um dos principais instrumentos de planejamento no setor – destaca a estruturação de corredores para escoamento da produção e o estímulo à maior participação dos modos hidroviário e ferroviário, com maior utilização da intermodalidade.

Os investimentos no setor de transportes decorrem de projetos definidos pelo PNLT e visam promover a melhoria do sistema viário nacional.

Constatou-se, contudo, que um relevante óbice ao desenvolvimento da malha de transporte refere-se à falta de consolidação dos planos setoriais nele contidos. Com efeito, o Plano Aeroviário Nacional, o Plano Nacional de Logística Portuária e o Plano Hidroviário Estratégico ainda não foram concluídos, o que prejudica a implementação da intermodalidade e da integração da malha multimodal, imprescindíveis ao equilíbrio da matriz de transporte de cargas.

PAC

Não há dúvidas sobre a importância do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para fortalecer o crescimento sustentável do País. Todos os setores abrangidos pelo programa, nas áreas de infraestrutura ou social, estão relacionados com o desenvolvimento almejado pelo Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

Com investimentos inicialmente previstos de R$ 504 bilhões para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), o programa agregou novas ações, totalizando R$ 1,4 trilhão até 2021. Como resultado dessa evolução, o PAC 2 apresenta um enfoque em infraestrutura social e urbana, em torno de seis eixos de atuação: Energia, Transportes, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã.

Planeja-se, assim, realizar ações importantes para o desenvolvimento do País, como a implementação de grandes ferrovias (Norte-Sul e Transnordestina); a adição de 29 GW de geração de energia e de 18 mil quilômetros de linhas de transmissão ao sistema elétrico, com investimentos de R$ 83 bilhões. Também está programada a construção de praças de esportes, creches e pré-escolas, unidades básicas de saúde e unidades de pronto-atendimento.

O cenário prospectivo é, portanto, bastante animador. Contudo, os atrasos na implantação de obras estruturantes representam risco à consecução da totalidade dos investimentos previstos e, consequentemente, ao impacto do programa sobre o crescimento econômico.

As conclusões da hidrelétrica de Belo Monte e do Trem de Alta Velocidade, por exemplo, inicialmente programadas para 2014, passaram para 2019. Esses atrasos não são isolados nem restritos aos grandes empreendimentos. No eixo Transportes, a diferença média entre os prazos repactuados no PAC 2 e os prazos estimados ao final do PAC 1 é de 437 dias por ação.

Esses problemas não apresentam uma única causa, mas se devem a um amplo conjunto de fatores que, somados, dificultam a execução das ações. Primeiramente, há uma baixa capacidade de gerenciar grandes obras de engenharia e projetos complexos por parte das entidades responsáveis. Esse diagnóstico não seria aplicável apenas à esfera federal, mas também aos estados, municípios e empresas privadas, responsáveis por grande parte da execução dos projetos do PAC.

Outra dificuldade está ligada à baixa qualidade dos projetos básicos elaborados como referência para os processos licitatórios, o que ocasiona a necessidade de revisões durante as obras e, por conseguinte, afeta seu cronograma e custo.

Em síntese, são grandes os desafios em torno da materialização dos investimentos previstos no PAC. Como principal agente indutor do programa, o governo federal vem adotando medidas para aumentar sua eficácia e a eficiência de suas ações. Contudo, ainda há muito por ser feito.

Copa do Mundo 2014

Os grandes eventos esportivos que o Brasil irá sediar, no futuro próximo, são fortes catalisadores do investimento em infraestrutura e, consequentemente, do crescimento sustentável. A sua realização é vista como ótima oportunidade para atrair capitais e estimular negócios, de modo a gerar benefícios econômicos, sociais e urbanos, principalmente para as localidades envolvidas.

As obras financiadas com recursos federais para a Copa do Mundo de 2014 envolvem a construção e reforma de estádios (R$ 3,36 bilhões) e mobilidade urbana (R$ 6,58 bilhões). Também são esperadas melhorias em portos (R$ 877,1 milhões) e aeroportos (R$ 6,13 bilhões). São ações em que tomam parte tanto o governo federal como os governos distrital, estaduais e municipais relacionados às doze cidades que sediarão as atividades do evento.

Desde a confirmação do Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014, o Tribunal de Contas da União manifestou preocupação quanto à necessidade de acompanhar as ações governamentais pertinentes ao evento, desde as fases iniciais. Assim, o TCU vem acompanhando, preventiva e concomitantemente, as ações governamentais relativas à realização da Copa do Mundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

de 2014, sob a coordenação do Ministro Valmir Campelo, com vistas a proporcionar maior efetividade ao controle externo.

Em termos de governança, observa-se que o Poder Executivo montou modelo composto por estrutura robusta, que envolve a participação de vários ministérios e de outros órgãos, inclusive das cidades-sede.

No entanto, o TCU já identificou algumas situações não condizentes com o planejamento e os cronogramas traçados, que podem resultar em custos adicionais aos cofres públicos e, até mesmo, na não conclusão de determinados projetos. Para evitar essas ocorrências, o TCU tem encaminhado diversas determinações aos responsáveis para que adotem as medidas adequadas.

A atuação ampla e tempestiva do Tribunal na fiscalização das ações tem apresentado resultados significativos. A correção dos problemas detectados em todas as fases de desenvolvimento das ações do governo contribuiu para expressiva redução de gastos, calculada em aproximadamente R$ 500 milhões até maio de 2012.

Desenvolvimento regional

Verificou-se que, de 2002 a 2009, o PIB *per capita* de todas as regiões brasileiras aumentou significativamente. Apesar do crescimento mais acelerado do Nordeste no período, a distribuição da riqueza ainda é muito desfavorável à região: o seu PIB *per capita* alcançou R$ 8,17 mil em 2009, valor ainda inferior ao registrado peloo Centro-Oeste, Sul e Sudeste em 2002.

A superação das desigualdades regionais é indispensável à avaliação da sustentabilidade do crescimento, uma vez que as disparidades regionais excluem grandes áreas e populações do processo competitivo.

Apesar da aplicação sistemática de recursos – cerca de R$ 26 bilhões ao ano, entre incentivos fiscais, dotações orçamentárias e fundos de financiamento – e da diversidade de instrumentos disponíveis, a ação do governo não tem sido suficiente para reverter o panorama na velocidade necessária, ante a gravidade do quadro de disparidades inter e intrarregionais.

A assimetria limita as condições para o crescimento sustentável, trazendo prejuízos ao país e, especialmente, às regiões à margem do desenvolvimento nacional, com impactos negativos sobre os aspectos sociais e ambientais das regiões carentes. Enseja, portanto, a adoção célere de providências adicionais pelo governo federal e pelos entes subnacionais.

Contudo, a atual formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não permite atacar o conjunto de causas que contribuem para a desigualdade regional no País. Entre elas, destacam-se o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional dos territórios menos desenvolvidos.

Até o final de 2011, não haviam sido criados os planos de desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, previstos no art. 21, inciso IX, da Constituição Federal. A inexistência dos planos impede que a atuação governamental ocorra de forma organizada e pautada por diagnósticos e objetivos acurados, com a identificação adequada das necessidades de cada área e das ações que possam contribuir para atendê-las.

As instâncias de coordenação da PNDR devem ser reativadas, para que ações setoriais sejam integradas e se intensifiquem os esforços de gestão para a construção de um país regionalmente mais justo e equilibrado. Além disso, é preciso reforçar a articulação federativa, pois a atuação coordenada dos três níveis de governo é condição essencial para o êxito de uma política de integração nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

Ciência, tecnologia e inovação

No Brasil, a existência de uma política industrial com foco na inovação ainda é fenômeno recente. Muitos dos mecanismos de fomento existentes ainda estão em consolidação, e os atores envolvidos necessitam de certo tempo para avaliar e ajustar os instrumentos necessários para fomentar uma cultura empresarial voltada para a inovação.Assim, o investimento público em pesquisa e desenvolvimento (P&D) – 52,4% do investimento total em 2010) – ainda é mais expressivo que o privado, diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos. Essa menor participação relativa do gasto privado afeta diretamente a taxa de inovação do País, uma vez que, para que a inovação aconteça, a empresa precisa estar presente.

Apesar de as empresas estarem investindo mais em P&D – entre 2004 e 2009, o ritmo de crescimento médio anual foi de 16,7%, enquanto só o empresarial foi de 17,6% –, no ritmo presente, seriam necessários vinte anos para o Brasil alcançar o nível médio atual de investimentos privados observados nos países desenvolvidos.

Novas ações podem acelerar esse processo, destacando-se a qualificação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) como instituição financeira e o aumento dos recursos para concessão de crédito por essa agência; e a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), do Programa Ciência Sem Fronteiras e da Plataforma Aquarius.

No entanto, na análise sobre a necessidade de se criar a Embrapii, há que se avaliar se as funções previstas para a nova instituição podem ser exercidas por uma das estruturas já disponíveis no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, inclusive a própria Finep, racionalizando o uso dos recursos públicos.

Educação profissional

A política de educação profissional incide diretamente sobre a produtividade da mão de obra, que representa fator preponderante para o alcance de crescimento sustentável da economia. A falta de qualificação da mão de obra é uma barreira ao preenchimento dos postos de trabalho gerados na nova fase econômica que o Brasil vivencia.

Enquanto nove milhões de brasileiros estão em busca de emprego, existem setores com vagas por falta de mão de obra qualificada. O índice de conclusão do ensino médio no Brasil está em torno de 50%. Na União Europeia, esse índice é de 80%.

Para reverter essa situação, o Governo Federal aposta no fomento da educação profissional. A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica deve saltar de 354 escolas em 2010 para 562 em 2014.

Apesar de ser um programa robusto e de indicar um caminho concreto para a melhoria da qualificação da mão de obra no País, há oportunidades de avanços no aperfeiçoamento da educação profissional. Primeiro, no que tange ao quadro de professores e técnicos. Verificou-se que 20% dos cargos de professores e 25% dos cargos de técnicos estão vagos, causando problemas de sobrecarga dos professores em atividade e insuficiência no apoio de técnicos ao funcionamento de laboratórios e bibliotecas.

Depois, na própria infraestrutura dos laboratórios. Pesquisas com alunos e professores conduzidas pelo TCU indicam que há necessidade de melhorias em instalações, mobiliários e equipamentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

Fundamental também se criarem políticas efetivas de combate à evasão. Considerável parte dos mais de 650 mil alunos que ingressaram na rede federal, entre fevereiro de 2004 e agosto de 2011, não concluíram seus cursos.

Por fim, a rede federal e os setores produtivos locais devem se integrar no fomento às ações de empreendedorismo no interior do País. Atualmente, essas ações estão concentradas nos *campi* localizados nas capitais dos estados e apenas atividades espaçadas e não continuadas, como palestras, são desenvolvidas nos *campi* mais afastados ou localizados em municípios menores.

Outros destaques

No Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2011, consignou-se, ainda, que, em razão da superavaliação de ativos e da subavaliação de passivos, o valor do patrimônio líquido da União apresenta distorções, o que contraria o princípio contábil da prudência e prejudica a avaliação da sustentabilidade fiscal do governo.

Ademais, a União ainda não estabeleceu políticas e procedimentos para a contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social. Caso esse passivo fosse registrado pelo valor projetado do déficit, de R$ 1,1 trilhão, o patrimônio líquido da União passaria de um valor positivo de R$ 881,7 bilhões para um valor negativo de R$ 225,4 bilhões. A evidenciação representaria convergência às melhores práticas internacionais.

Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU (Adplan, Secex-1, Secex-3, Secex-4, Secex-5, Secex-6, Secex-8, Secex-9, Sefid-1, Sefid-2 e Seprog), que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

A análise conduz à conclusão de que:

- As demonstrações contábeis consolidadas da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, representam adequadamente a situação patrimonial em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 e as demais normas aplicáveis;
- Os elementos apresentados no relatório sobre a execução do orçamento da União, exceto pelos possíveis efeitos das ressalvas constatadas, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Ressalvas

Devem ser ressalvadas as ocorrências mencionadas ao longo do relatório, em particular:

I. omissão das receitas decorrentes da senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa do Banco Central do Brasil (item 2.5);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

II. omissão dos valores efetivos das necessidades bruta e líquida de financiamento do Tesouro Nacional no Relatório Anual da Dívida Pública Federal (item 2.5);

III. baixo percentual de execução, verificado em 20% das ações relacionadas como prioritárias no Anexo VII – Anexo de Prioridades e Metas, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (item 3.2.1);

IV. ausência de informação sobre o estoque acumulado dos parcelamentos decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, até o exercício de 2011, referentes aos créditos tributários e previdenciários administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (item 3.3.2.3);

V. ausência de informação sobre o estoque acumulado da dívida ativa, até o exercício de 2011, referente aos créditos do Banco Central do Brasil (item 3.3.2.3);

VI. ausência de conciliação entre os valores de arrecadação da dívida ativa constantes do Siafi e dos sistemas de informação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (item 3.3.2.3);

VII. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento das empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Caixa Econômica Federal (Caixa), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Innova S.A., Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.6);

VIII. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para as fontes de financiamento "Recursos de Geração Própria", "Recursos para Aumento de PL – Controladora", "Operações de Crédito de Longo Prazo – Internas" e "Outros Recursos de Longo Prazo - Controladora" nas empresas estatais Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Cobra Tecnologia S.A., Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG) e Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) (item 3.3.6);

IX. desobediência ao princípio contábil da prudência no processo de convergência às normas internacionais de contabilidade (item 5.2);

X. ausência de exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais (item 5.2);

XI. alto número de restrições às demonstrações contábeis dos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Previdência Social (item 5.2);

XII. ausência de entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (item 5.2);

XIII. ausência de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores públicos federais (item 5.2);

XIV. ausência de contabilização das alterações na previsão de receitas primárias (item 5.2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

XV. ausência de contabilização das renúncias de receitas (item 5.2);

XVI. ausência de contabilização da provisão para perdas prováveis relativas aos créditos tributários a receber (item 5.2);

XVII. defasagem de um exercício financeiro no registro de equivalência patrimonial das participações societárias da União (item 5.2);

XVIII. defasagem das informações de suporte ao registro dos créditos tributários a receber (item 5.2);

XIX. retificação irregular de R$ 116,9 bilhões de restos a pagar não processados no passivo não financeiro (item 5.2);

XX. percentual de depreciação de ativo imobilizado incompatível com entes governamentais de porte semelhante (item 5.2);

XXI. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Conta Única do Tesouro Nacional, no montante de R$ 17,8 bilhões (item 5.2);

XXII. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, no montante de R$ 14,2 bilhões (item 5.2);

XXIII. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Bens Imóveis de Uso Especial, no montante de R$ 690 milhões (item 5.2);

XXIV. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da Dívida Ativa da União, no montante de R$ 109,8 bilhões (item 5.2);

XXV. divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos de Créditos Parcelados, no montante de R$ 17,7 bilhões (item 5.2).

Recomendações

Em decorrência das ressalvas apontadas e das informações evidenciadas ao longo do Relatório, faz-se necessário proceder às seguintes recomendações:

I. ao Banco Central do Brasil que:

a) reconheça a receita de senhoriagem na Demonstração de Fluxo de Caixa e faça sua mensuração pelo conceito de senhoriagem monetária (item 2.5);

b) informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos inscritos em dívida ativa de forma acumulada, para fins de registro na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (item 3.3.2.3);

II. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento que, em conjunto com os órgãos setoriais que executam as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), adotem as medidas que se fizerem necessárias à efetiva execução das ações definidas como prioritárias no Plano Plurianual 2012-2015 (item 3.2.1);

III. à Casa Civil da Presidência da República que:

a) providencie a identificação do órgão gestor da renúncia, assim como seus objetivos, metas, indicadores, formas de avaliação de resultados e prazos de vigência nas propostas de projeto de lei ou medidas provisórias que contemplem a concessão ou ampliação de benefícios tributários, previdenciários, financeiros e creditícios (item 3.3.4);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

b) na qualidade de presidente do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), operacionalize esse fórum ou avalie a necessidade de criação de outro espaço para realizar a coordenação multissetorial para as ações do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) (item 6.2.1);

c) avalie a conveniência e a oportunidade de que o monitoramento das ações do PNBL seja realizado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) (item 6.2.1);

d) adote as providências de sua competência para efetivar o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), tendo em vista a importância dessa instância de articulação sobre a integração das políticas de transportes do País, em conformidade com art. 99 da Lei 10.233/2001 (item 6.2.2);

e) adote as providências de sua competência para assegurar a elaboração dos planos setoriais de transportes e sua consolidação e coesão com o plano nacional estratégico de transportes, haja vista os efeitos negativos que a ausência desses planos pode acarretar para a implementação da intermodalidade ou da integração da malha multimodal de transportes, imprescindível para melhorar o equilíbrio da matriz de transporte de cargas do Brasil (item 6.2.2);

f) adote medidas que fortaleçam as instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive por intermédio da retomada da atuação da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, nos termos estabelecidos pelo Decreto 4.733/2003 (item 6.5);

g) coordene a atuação dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, para que elaborem um planejamento conjunto de longo prazo para as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), que extrapole os períodos quadrienais que até hoje caracterizaram as políticas nessa área, e que integre as políticas de inovação e industrial (item 6.6);

IV. ao Ibama que verifique a existência de pendências de inscrição de devedores no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e adote medidas urgentes para promover a inserção dos inadimplentes no referido cadastro (item 3.3.2.3);

V. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) e Superintendência de Seguros Privados (Susep), que adotem medidas para priorizar a cobrança de multas nos âmbitos administrativo e judicial, sobretudo no que se refere aos casos cuja prescrição seja iminente, com vistas a evitar prejuízos ao Tesouro Nacional (item 3.3.2.3);

VI. às entidades de regulação e fiscalização federais, Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Superintendência de Seguros Privados (Susep), em conjunto com a Procuradoria Geral Federal, que avaliem a adoção de medidas extrajudiciais para aumentar a efetividade da cobrança das multas aplicadas (item 3.3.2.3);

VII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que informe à Controladoria-Geral da União, a cada exercício, os valores do estoque dos créditos tributários e previdenciários parcelados decorrentes das Leis 11.941/2009 e 11.960/2009, para inclusão na Prestação de Contas do Presidente da República, visando ao cumprimento do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (item 3.3.2.3);

VIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, que realizem estudos para estabelecer critérios e métodos que permitam a adequada classificação dos benefícios tributários e previdenciários por função orçamentária (item 3.3.4);

IX. ao Ministério da Fazenda em conjunto com o Banco Central do Brasil e a Procuradoria-Geral Federal, que adotem providências visando à elaboração de plano de ação conjunta, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de conciliar os valores de arrecadação da dívida ativa constante do Siafi com aqueles registrados nos sistemas próprios de dívida ativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Bacen, quantificando os valores das ocorrências de situações que impactam o Siafi (item 3.3.2.3);

X. aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e de Minas e Energia, supervisores das empresas Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), Caixa Econômica Federal (Caixa), Cobra Tecnologia S.A., Innova S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Liquigás Distribuidora S.A. (Liquigás), Petrobras Biocombustível S.A. (PBIO), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), para que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação constante do inciso II do art. 167 da Constituição Federal e com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades (item 3.3.6);

XI. aos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia e à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, supervisores das empresas Cobra Tecnologia S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe), Companhia Petroquímica de Pernambuco (Petroquímicasuape), Eólica Mangue Seco 2 - Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S.A. (Mangue Seco 2), Furnas - Centrais Elétricas S.A., Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), Porto Velho Transmissora de Energia S.A. (PVTE), Refinaria Abreu e Lima S.A. (RNEST), Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG), Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que orientem suas supervisionadas no sentido de, na execução do Orçamento de Investimento, observarem o montante aprovado para as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

respectivas fontes de financiamento na Lei Orçamentária, ou promoverem a adequação desses valores de acordo com o disposto no art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, com vistas a evitar a perda de controle das fontes de recurso dessas entidades (item 3.3.6);

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) informe, no Relatório Anual da Dívida Pública Federal, os valores efetivos referentes à necessidade bruta, segregada em dívida externa, dívida interna em mercado e encargos no Banco Central do Brasil; aos recursos orçamentários; e à necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional (item 2.5);

b) redirecione o processo de reforma da contabilidade federal, empregando maior grau de precaução em novos procedimentos que aumentem o ativo e maior esforço institucional para viabilizar o registro contábil de passivos e variações patrimoniais diminutivas que ainda não são evidenciados adequadamente (item 5.2);

c) institua procedimento contábil específico para exclusão dos saldos decorrentes de operações intragovernamentais quando da elaboração de demonstrações contábeis consolidadas da União, em cumprimento ao disposto no art. 50, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 15, inciso I, da Lei 10.180/2001 e o art. 3º, inciso I, do Decreto 6.976/2009 (item 5.2);

d) efetue estudos conjuntos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Secretaria de Política Econômica e os órgãos gestores de renúncias de receitas que julgar pertinentes, com vistas à elaboração de uma política e ao estabelecimento de procedimentos para evidenciação contábil das renúncias de receitas dos órgãos e entidades federais, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009 (item 5.2);

e) inclua notas explicativas sobre eventuais divergências entre o saldo de disponibilidade da União registrado na Conta Única do Tesouro Nacional e o saldo do passivo do Banco Central do Brasil perante o Tesouro Nacional referente à manutenção da Conta Única (item 5.2);

f) estabeleça regras rígidas para pagamentos com contabilização no Tesouro Nacional em dezembro e saque e contabilização no Banco Central do Brasil somente em janeiro, com o objetivo de mitigar os riscos de distorção de indicadores fiscais decorrentes da transição de exercícios com montantes materialmente relevantes de disponibilidades financeiras em movimento (item 5.2);

g) concilie as informações sobre o estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público constante no Balanço Geral da União e no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, referente a dezembro de 2011, e evidencie, em notas explicativas às demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União, as divergências metodológicas e os seus efeitos sobre a análise da evolução e composição da Dívida Pública Mobiliária Federal interna em poder do público (item 5.2);

h) elabore e apresente a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com as medidas necessárias para harmonizar as metodologias adotadas, avaliando, inclusive, a necessidade de alterações na legislação vigente, de modo que seja possível evidenciar nas demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda e da União o valor justo da dívida mobiliária federal (item 5.2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

i) reforce, junto às setoriais contábeis, os procedimentos de verificação e ajustes referentes ao encerramento do exercício, a fim de certificar que esse tipo de inconsistência entre os valores de imóveis de uso especial registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e no Sistema de Patrimônio da União (Spiunet) não volte a ocorrer nos próximos exercícios (item 5.2);

XIII. ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Previdência Social que elaborem uma política e estabeleçam procedimentos de contabilização para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em consonância com o que dispõe o art. 250 da Constituição Federal, c/c o § 1º do art. 68 e o inciso IV do art. 50 da Lei Complementar 101/2000 (item 5.2);

XIV. ao Instituto Nacional do Seguro Social que elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, no prazo de 90 (noventa) dias, um plano de ação com o cronograma de implementação da entidade contábil específica para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2);

XV. à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, conjuntamente e sob a coordenação do primeiro (item 5.2):

a) institucionalizem os procedimentos de contabilização do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores federais, inclusive com a inserção dos dispositivos nos manuais emitidos pela STN;

b) elaborem e encaminhem a esta Corte de Contas um plano de ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com as medidas necessárias para o registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal do passivo atuarial do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores civis da União, avaliando quais os recursos humanos, materiais e tecnológicos necessários para tanto;

c) enquanto não houver registro contábil do passivo atuarial, apresentem em notas explicativas às demonstrações contábeis consolidadas da União as projeções atuariais e os efeitos decorrentes da eventual contabilização sobre o patrimônio líquido da União;

XVI. ao Ministério de Minas e Energia (MME), que conclua com brevidade todos os estudos requeridos para a tomada de decisão sobre as medidas que serão adotadas em função do vencimento das concessões do setor elétrico, dado o impacto que a demora ou a inadequação dessas medidas pode causar sobre o desenvolvimento nacional (item 6.2.1);

XVII. ao Ministério de Minas e Energia (MME) e à Empresa de Pesquisa Energética (EPE) que (item 6.2.1):

a) com vistas a subsidiar, com elementos técnicos e transparentes, os debates que decorrem da decisão por construir, por exemplo, usinas hidrelétricas e centrais geradoras com base em energia nuclear, explicitem, no planejamento do setor elétrico, os custos econômicos e socioambientais decorrentes não só da construção desses empreendimentos, mas também os custos decorrentes das alternativas para essa fonte, no caso de sua não implementação;

b) priorizem as atividades voltadas para elaboração e publicação do primeiro Plano Decenal de Expansão da Malha Dutoviária Brasileira (Pemat) para ampliação da infraestrutura de transporte por dutos, de modo a prover concorrência e otimização do acesso à malha existente;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

XVIII. ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que estabeleça diretrizes governamentais para o uso racional e sustentado do gás natural, de modo a desenvolver mercado consumidor cativo (item 6.2.1);

XIX. ao Ministério das Comunicações que, em relação ao Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), defina metas mais detalhadas, indicadores, prazos e unidades responsáveis por cada uma das ações bem como estabeleçamaior horizonte temporal de planejamento, atualize-o periodicamente e divulgue o relatório anual de acompanhamento, conforme previsto no art. 3º, inciso V do Decreto 7.175/2010 (item 6.2.1);

XX. ao Ministério da Integração Nacional que considere, no atual processo de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a necessidade de adotar instrumentos de gestão e controle que permitam atacar o conjunto de causas identificadas pelos órgãos gestores da política e especialistas no tema, como o déficit de infraestrutura produtiva, os níveis regionais inferiores de educação e a reduzida qualificação institucional das áreas menos desenvolvidas (item 6.5);

XXI. à Casa Civil e ao Ministério da Ciência e Tecnologia que considerem, na análise sobre a necessidade de se criar uma nova instituição para fomentar o compartilhamento de riscos para projetos de inovação (a futura Embrapii), as diversas estruturas já existentes no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como a reestruturação que está sendo promovida na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), avaliando se as funções previstas para a nova instituição poderiam ser exercidas por uma das entidades hoje disponíveis (item 6.6);

XXII. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério da Educação que avaliem a conveniência de direcionar, sempre que possível, os alunos pleiteantes a bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras para as instituições mais reconhecidas mundialmente em suas respectivas áreas de interesse (item 6.6).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48459586.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhora Ministra,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Senhoras - Senhores,
Preclaro Relator.

O Tribunal de Contas da União, ao desempenhar uma de suas atribuições constitucionais mais importantes, reúne-se para apreciar, de forma analítica e parecerista, as contas prestadas pela primeira mulher a ocupar o cargo de Presidente da República.

A Excelentíssima Senhora Dilma Vana Roussef, na condição de Chefe de Governo e no exercício de competência privativa estabelecida pela Constituição Federal, encaminhou ao Congresso o relatório sobre orçamentos e atuação governamental e o Balanço Geral da União, abordando questões fundamentais ao interesse nacional, especialmente aquelas relacionadas à área social e econômica, como a educação, a saúde, a segurança pública, a infraestrutura e o crescimento econômico.

Congratulo-me com o eminente Ministro José Múcio pelo brilhante Relatório e Projeto de Parecer Prévio que acabam de ser apresentados, com certeza mais uma obra de inestimável valor para orientar a Administração Pública brasileira.

A profunda análise das contas do Governo da República, exercício de 2011, inovadora no sentido da convergência às Diretrizes de Auditoria Financeira da Intosai (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), resulta de excelente labor de acompanhamento das ações governamentais e de exame exaustivo de relatórios e de demonstrativos contábeis em grande monta, que refletem a ação gerencial do Governo na administração do País.

Das relevantes questões tratadas no Relatório, destaco a atividade econômica, a dívida pública, a carga tributária, a Copa do Mundo de 2014 e a responsabilidade social.

No exame da conjuntura econômica, o Produto Interno Bruto cresceu 2,7% em relação ao ano anterior, em termos reais, registrando um total de R$ 4,14 trilhões, o que garantiu ao país a nona posição entre as economias que mais cresceram no âmbito do G20.

Com relação ao PAC 2, os números continuaram a trajetória ascendente. A dotação orçamentária foi de R$ 40,4 bilhões, 143% maior que à de 2007 e 24,6% superior à de 2010. É muito importante que a execução orçamentária também acompanhe esse crescimento.

A Dívida Líquida do Setor Público alcançou o montante de R$ 1,5 trilhão, apresentando redução de 2,73% em relação ao PIB. Para que a trajetória de diminuição se acentue, metas de crescimento do PIB e mecanismos de redução de despesas de juros e encargos nominais devem ser especificados.

Tema constantemente destacado nos relatórios deste Tribunal, a evolução da carga tributária apresentou variação positiva em relação ao PIB, passando de 33,7% em 2010 para 35,9% em 2011, com incremento em termos reais. Tal fato pode ser explicado pela expansão da economia, pela ampliação da incidência tributária, aliada a uma maior eficiência da máquina pública na arrecadação de impostos.

No que diz respeito às providências para a Copa de 2014, competentemente expostas pelo Ministro José Múcio, preocupa-me, na condição de Relator dos processos atinentes ao mundial, a baixa execução físico-financeira, até o exercício de 2011, das obras de mobilidade urbana.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488363.

Pouco mais de 5% do total de recursos financiados foram efetivamente desembolsados. Nos aeroportos, assim como nos portos, alguns prazos inicialmente projetados também foram ultrapassados. Isso **não** indica, ainda, a inviabilidade de término de uma ou outra ação. Denota, sim, que esforços precisam ser ultimados para a finalização dos projetos e início imediato das ações críticas para a realização bem sucedida da Copa.

A ação proativa deste Tribunal nos processos da Copa do Mundo tem contribuído para a melhoria de eficiência e governança, que implicaram uma economia aos cofres públicos da ordem de **meio bilhão de reais**.

Em outro giro, no que atine à execução orçamentária, o Governo Federal realizou despesas superiores a 1,6 trilhão de reais em suas várias Funções no exercício de 2011. Entretanto, foram apenas **4,31% para a Saúde**, **3,49% para a Educação e 0,46% para a Segurança Pública**.

Dados oficiais do Siafi são reveladores. Mesmo com a extinção da CPMF, os investimentos em saúde têm sido maiores desde então: 4,11%, em 2010, e 4,31%, em 2011. Na Educação, o baixo percentual aplicado leva a pensar que nos últimos anos o mínimo estabelecido legalmente tem sido interpretado como o máximo a ser atingido. Já na segurança pública, a quase ausência de investimentos (0,46%) tem sido motivo de grande preocupação da sociedade, questão que deve ser tratada com o máximo zelo, tendo em vista a proximidade da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

Em relação ao assunto, reitero, mais uma vez, a minha crença de 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 José Múcio e à equipe que o assessorou, pelo primoroso trabalho realizado; uma percuciente avaliação macroeconômica e social 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 23 de maio de 2012.

VALMIR CAMPELO

Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488363.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria de cumprimentar o E. Relator, Ministro José Múcio, e todos os servidores desta Casa que, de maneira direta ou indireta, colaboraram com sua excelência na consecução do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2011, ora submetido à apreciação deste Colegiado.

Mais uma vez, o Tribunal de Contas da União desempenha sua competência constitucional e oferece à sociedade brasileira trabalho que abrange reflexões profundas e pertinentes, acerca de matérias de relevante interesse nacional, tendo como tema central a "Sustentabilidade do Crescimento".

Uma dessas matérias refere-se à manutenção do crescimento econômico do País no exercício anterior (2010) e à avaliação dos seus resultados, identificando ações governamentais no sentido de satisfazer as demandas por ele geradas.

Para resultar impactos positivos no bem-estar da população, é necessário que o crescimento econômico seja construído em bases reais e perdure por tempo suficiente para gerar mudanças estruturais.

Nessa vertente, o relatório traz minudente análise dos investimentos do Governo Federal em infraestrutura, destacando a importância dos setores elétricos, de telecomunicação de banda larga e de transporte de gás natural, como fornecedores de produtos e serviços que induzem o desenvolvimento de uma nação.

O setor elétrico encontra-se em estágio avançado de estruturação, verificando-se a consolidação das normas e procedimentos de planejamento, bem assim o alinhamento deste com o Plano Plurianual e com o Programa de Aceleração do Crescimento.

Não obstante, é necessário que se atente para o grande número de contratos de concessão do setor elétrico com vencimento em 2015. Esses contratos, como destacado no Acórdão 3.012/2011-TCU-Plenário, representam 18% de toda a geração de energia do país e 84% da rede básica de transmissão, bem como envolvem 37 das 64 distribuidoras de energia elétrica existentes.

Nesse sentido, urgem estudos tendentes a definir critérios técnicos, econômicos e jurídicos que fundamentem as concessões vincendas, permitam maior segurança nas decisões do poder concedente e a correta avaliação das necessidades do setor, por parte dos atuais e futuros concessionários.

É preciso também que se tornem mais eficazes as medidas que tem por objetivo solucionar os entraves relacionados às licenças ambientais e a outras questões socioambientais que vêm dificultando a implantação de usinas hidroelétricas e de linhas de transmissão e, com isso, reduzindo a projeção da nossa capacidade instalada.

Eventuais atrasos ou inadequações das decisões que envolvem o setor elétrico podem vir a comprometer o desenvolvimento do país.

O Brasil, em 2010, editou o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), considerado como o principal documento de planejamento das ações do Governo Federal para o setor de telecomunicações, no qual se encontram delineadas ações voltadas ao incentivo da competição, à expansão de redes, incentivos fiscais e financeiros para o barateamento dos serviços à população, políticas de atendimento da demanda e a disponibilização de rede de telecomunicações às prestadores de serviços de acesso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48479744.

Embora o Programa represente grande avanço na área de planejamento, o trabalho realizado pelo Tribunal concluiu ser conveniente o aumento do seu período de abrangência, inicialmente previsto para quatro anos (2010-2014), bem assim o estabelecimento de número maior de metas físicas, acompanhadas do respectivo cronograma de implantação e da identificação dos responsáveis, a serem devidamente monitorados.

O programa deve, ainda, alinhar-se aos demais planos governamentais, porquanto, à época dos levantamentos realizados por este Tribunal, não abarcava ações previstas no PPA, tais como a interligação de redes por cabos submarinos, o lançamento de satélite geoestacionário. Também não constavam do Programa de Aceleração do Crescimento as ações de telecomunicações relacionadas à banda larga.

As estimativas de aumento da produção doméstica de gás natural para o exercício de 2020 permitem prever a valorosa contribuição do setor para a competitividade da indústria nacional e o aumento da participação desse combustível na matriz de geração elétrica brasileira.

Por meio do Acórdão 1.196/2010-TCU-Plenário, esta Corte de Contas manifestou-se sobre a necessidade de o governo federal elaborar eficiente planejamento para o setor, especialmente no que se refere à adequada malha de transporte do gás natural produzido, capaz de garantir o aproveitamento das reservas naturais e a criação de um mercado consumidor cativo.

Portanto, alinho-me às conclusões de que sejam priorizadas ações direcionadas à ampliação da infraestrutura de transporte por dutos e ao uso racional e sustentado do gás natural.

Não poderia deixar de destacar, também, a relevância, para o crescimento econômico do país, dos investimentos públicos e privados destinados à ampliação e modernização do nosso sistema viário.

A política nacional de transportes tem como fonte primordial de planejamento o Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT), com diretrizes para a estruturação de corredores de escoamento da produção e para o estímulo à ampliação da participação dos modos hidroviário e ferroviário, com maior utilização da intermodalidade.

A integração da malha multimodal de transportes, entretanto, depende da elaboração e coesão do referido plano, com os planos setoriais de transporte, desenvolvidos por diferentes órgãos e entidades ligadas ao setor. Depende, ainda, da efetivação do Conselho Nacional de Políticas de Transporte, ao qual compete a integração das políticas correspondentes.

Considerando as inúmeras frentes de trabalho e fontes de recursos garantidores do desenvolvimento do país, este voto não tem a pretensão de esgotar a matéria. Destina-se, apenas, a estimular esta Corte de Contas a continuar direcionando importante parcela do controle que lhe cabe aos setores da Administração responsáveis pela sustentabilidade do crescimento econômico da nação, como forma de contribuir com o Governo Federal para a efetiva melhoria das condições de vida da sociedade brasileira.

Com essas considerações, renovo minhas congratulações ao Ministro José Múcio e acompanho seu voto, na íntegra.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48479744.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente, Senhor Relator, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral,

Ao iniciar minha manifestação, gostaria, em primeiro lugar, de cumprimentar o Ministro José Múcio Monteiro pela excelente qualidade do Relatório que apresentou a este Plenário. A abrangência e a objetividade do trabalho de Sua Excelência, como seria de se esperar de trabalhos de sua lavra, permitiram vislumbrar toda a atuação e os principais resultados obtidos pela União no exercício de 2011.

Registro, desde já, meu apoio às conclusões e propostas oferecidas pelo eminente Relator.

Não obstante a excelência do trabalho, sua extensão e profundidade, permito-me, rapidamente, sublinhar três temas.

Primeiramente, quero destacar as mudanças significativas introduzidas no Capítulo 5, no qual são apresentados os exames relativos à auditoria do Balanço Geral da União. As inovações incorporadas aprimoram o exame das demonstrações contábeis, as quais oferecem aos cidadãos acesso a informações relativas às receitas arrecadadas e às despesas efetuadas pelos três poderes da União, cabendo ao Tribunal aferir a fidedignidade dessas informações.

Tais mudanças refletem não somente o constante aperfeiçoamento do processo de elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República que vem sendo conduzido pelo Tribunal ao longo dos últimos anos, mas, sobretudo, a busca pela convergência às Diretrizes de Auditorias Financeiras da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e às boas práticas internacionais, aplicáveis à análise dessas contas.

O segundo tema que gostaria de frisar é a necessidade de uma gestão responsável da dívida pública.

Embora a dívida líquida tenha decrescido em percentuais relativos ao PIB, a manutenção de déficits nominais maiores que os superávits primários resultaram em sua expansão continuada, utilizando-se os mesmos parâmetros.

Essa é uma das questões relevantes trazidas no Capítulo 6 para discutir a temática destacada pelo Relator, a "Sustentabilidade do Crescimento": a pressão fiscal gerada pelo pagamento do principal e dos encargos da dívida pública diminui a oferta de recursos a serem utilizados pelo governo na execução de políticas públicas, o que afeta negativamente a atividade econômica – aliás, situação que assola, hoje, grande parte das nações desenvolvidas.

Faz-se necessário, assim, o ajuste do gasto público, sendo imprescindível a melhoria da eficiência das ações governamentais para que o crescimento seja sustentável e consistente, por período suficiente para assegurar a consolidação dos avanços obtidos. As determinações e recomendações do Tribunal decorrentes de fiscalizações têm trazido, inegavelmente, contribuições relevantes aos cidadãos e à almejada melhoria da qualidade do gasto público.

O terceiro tema é o Desenvolvimento Regional. A redução das desigualdades regionais, com a oferta de serviços públicos às regiões mais carentes, é essencial para o crescimento sustentável do País.

As conclusões consignadas no Relatório sobre esse tema são preocupantes: apesar da aplicação sistemática de recursos públicos, as políticas e os instrumentos empregados não têm se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488194.

mostrado capazes de reverter o quadro de desigualdade crítica entre as macrorregiões e sub-regiões brasileiras.

Como consequência desse processo, o Norte e o Nordeste ainda apresentam indicadores socioeconômicos inferiores à média nacional, perpetuando o ciclo vicioso do subdesenvolvimento dessas regiões.

Ressalte-se, entretanto, que fiscalizações desta Corte de Contas, a exemplo do Tema de Maior Significância de 2009 que avaliou essa seara, como mencionado pelo Relator, têm trazido importantes contribuições para a ruptura desse cenário, em benefício dos cidadãos, que, vale sempre lembrar, é o objetivo último de toda a atividade governamental.

Com essas observações, destaco a importância da apreciação das Contas de Governo para aperfeiçoar a qualidade do gasto governamental e os serviços públicos ofertados à sociedade.

Nesse aspecto, cabe enaltecer a preocupação do eminente Ministro José Múcio Monteiro em dar continuidade ao processo de melhoria de elaboração e apresentação do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo, com envolvimento de diversos setores da sociedade, do Congresso Nacional e do Poder Executivo, que inova e culmina, hoje, com as honrosas presenças do Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, do Presidente da Câmara dos Deputados, dos Senhores Ministros de Estado e do Presidente da CNI.

Importa ressaltar, por fim, as contribuições relevantes que foram incorporadas no presente Parecer, decorrentes de resultados preliminares do projeto de Revisão de Pares realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre as atividades de elaboração do mencionado documento.

Com essas considerações, reitero meu apoio às conclusões e propostas do eminente Ministro José Múcio Monteiro, a quem mais uma vez parabenizo pela condução dos trabalhos que resultaram na significativa contribuição que o Tribunal ora oferece ao Parlamento Brasileiro.

Estendo meus elogios à equipe técnica do Gabinete do Relator e às unidades do Tribunal, especialmente, à Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG, pela contribuição à elaboração do competente trabalho trazido a este Plenário.

Sala das Sessões, em 23 de maio de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

demais autoridades,

Senhoras e Senhores

Ao iniciar este pronunciamento apresento meus cumprimentos ao Eminente Relator, Ministro José Mucio Monteiro, não somente pela qualidade do trabalho desenvolvido, estendendo estas saudações à sua assessoria, à equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental, e aos demais servidores que contribuíram para a realização deste trabalho, mas também pela inovação quando de sua elaboração ao realizar visitas técnicas aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e às Comissões Técnicas das duas Casas do Congresso Nacional.

Estamos diante de um dos grandes misteres desta Corte de Contas, conforme determinação constitucional, prevista no art. 71, inciso I de nossa Lei Maior.

Concordo com todas as análises feitas nesta oportunidade, e destaco, além da profundidade com que foram abordados cada um dos temas que compõem estas Contas do Governo, a gama de assuntos abordados com elevada qualidade técnica por Sua Excelência.

Faço menção, no entanto, a dois temas de grande relevância para a sociedade e pela materialidade de ambos no contexto do desenvolvimento nacional, os quais estão a merecer um destaque nesta oportunidade.

Inicialmente comento o Programa "Minha Casa, Minha Vida", gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que tem sido objeto de grande atenção da mídia em virtude dos vultosos aportes de recursos federais que recebe sob várias formas, inclusive por meio de subsídios, além de sua relevância social e econômica para o País.

Apesar de conhecidas deficiências operacionais no Programa que fizeram com que esta Corte tivesse uma redobrada atenção com relação ao seu andamento, o desempenho do Minha Casa Minha Vida, segundo aponta o Relatório precedente, apresentou uma realização de R$ 75,1 bilhões, ao final do exercício de 2011, com um desempenho superior em cerca de 70% ao originalmente planejado para o ano que era de R$ 44 bilhões.

Uma das deficiências do programa, na visão do próprio Governo Federal, está no prazo entre a execução e a entrega das obras, o qual tem sido mais longo que o desejado.

Por outro lado, foram noticiadas mudanças em critérios de seleção de beneficiários, incluindo, por exemplo, a fixação de percentuais para o atendimento de idosos e de portadores de necessidades especiais, além do aumento nos limites de renda familiar para inclusão no programa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48487875.

Como noticiado, esses registros foram divulgados em reunião realizada no final de janeiro passado, com a presença dos Ministros de Estado da Fazenda e das Cidades, bem como de dirigentes da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, além de empresários da construção civil e outros agentes envolvidos, e teve por objetivo avaliar o programa e definir novas estratégias.

Em outra oportunidade, foi denunciada a baixa qualidade das residências construídas há menos de dois anos, com o apoio do programa em um município nos arredores do Distrito Federal, informando a existência de rachaduras, mofo e falhas no projeto de execução.

É certo que, diante da sua notória relevância, o "Minha Casa, Minha Vida" tem sido acompanhado por este Tribunal desde a sua criação em 2009, por intermédio da Medida Provisória 459/2009, a qual foi convertida na Lei nº 11.977/2009. Isso tem sido feito mediante enfoques específicos nos relatórios sobre as Contas do Governo e em trabalhos pontuais, a exemplo do monitoramento da execução física e financeira do programa, decorrente do Acórdão nº 1.743/2009 – TCU- Plenário, motivado por solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Não obstante tais fatos há que se destacar a importância do programa que tem conseguido reduzir o déficit de habitações para as classes menos favorecidas, tratando-se de um verdadeiro fator de integração das comunidades mais carentes e da melhoria da qualidade de vida dessa população.

Passo ao segundo tema de destaque, o qual trata de assunto que introduzi quando relatei as Contas do Governo no exercício de 2009, referente a multas aplicadas por órgãos e entidades de regulação e fiscalização da Administração Pública Federal em cotejo com os valores efetivamente recolhidos pelo poder público quando da aplicação dessas penas.

Destaco o fato de que, no ano de 2009, havia um montante de multas aplicadas e não arrecadadas da ordem de R$ 24,7 bilhões, relativamente a uma série histórica de 5 anos, dos quais, apenas 3,7% eram efetivamente recolhidos aos cofres.

No Relatório apresentado nesta oportunidade constata-se que pela primeira vez atingiu-se um percentual superior a 10%, de multas efetivamente recolhidas aos cofres públicos, em relação ao montante total aplicado, para o exercício em análise.

Para o total da série histórica de 4 anos (2008-2011), o percentual de arrecadação efetiva é de 5,7%.

Trata-se, evidentemente, de percentual ainda muito baixo quando comparado com o total das penas aplicadas, mas que demonstra uma evolução firme desde que o tema foi levantado em 2010, ou seja, houve crescimento em termos percentuais da arrecadação superior a 100%.

Passou-se de um percentual de arrecadação efetiva de 4,7% em 2010 para 10,4% em 2011, com destaque para o desempenho do INMETRO que atingiu um percentual de arrecadação de 89,6% do valor total de multas aplicadas.

A alteração significativa nesse índice demonstra que medidas corretivas estão sendo tomadas, em obediência às determinações deste Tribunal, visando ao efetivo recolhimento ao Erário dos valores das multas aplicadas pelos diversos órgãos e entidades da Administração Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48487875.

Importante notar que o empenho da Advocacia-Geral da União no enfrentamento da questão, principalmente com o desenvolvimento do Sistema Único de Dívida Ativa – SISDAT e com a uniformização dos critérios de atualização monetária e incidência de juros dos créditos das entidades, contribuiu para a melhora da situação.

Com estas considerações, ratifico, **in totum**, as propostas apresentadas pelo Ilustre Relator, reiterando meus cumprimentos a Sua Excelência e a todos que colaboraram para esse tão importante trabalho.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48487875.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,
Sras. e Srs.

Muito além do cumprimento de um dever constitucional, penso que este é um momento de reflexão, em que a Corte, se afastando das atribuições de que rotineiramente se ocupa, apresenta ao Congresso Nacional análise crítica acerca da atuação do Governo Federal na condução dos diversos programas governamentais.

O Ministro Relator trouxe ao debate, com toda propriedade, temática importante. A "Sustentabilidade do Crescimento" é merecedora de atenção especial, diante das enormes carências que ainda persistem em nosso país. Não trago novidade ao afirmar que crescimento econômico só se efetiva na esteira de políticas governamentais destinadas a remover obstáculos na trilha do pleno desenvolvimento.

Entre os vários entraves, destaco a precária infraestrutura, notadamente nas áreas de transporte e energia – o que se torna ainda mais preocupante ao considerarmos os grandes eventos esportivos mundiais que se avizinham (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016).

Destaco a situação dos aeroportos brasileiros. Aqueles que se utilizam dos seus serviços podem atestar a precariedade e o esgotamento da capacidade operacional. Grande parte das melhorias e obras prometidas estão atrasadas, sem perspectiva de que no curto ou médio prazo sejam finalizadas.

Como medida paliativa, optou-se, em determinados aeroportos, pela construção de módulos operacionais, os conhecidos "puxadinhos", que, além de não proporcionarem o devido conforto aos usuários, poderão representar desperdício de dinheiro público.

A situação dos portos é desalentadora. A esmagadora maioria dos investimentos previstos sequer saiu papel, sendo que somente o Porto de Recife/PE teve a execução ínfima dos recursos, com apenas 2% das obras concluídas.

Do mesmo modo, a situação das rodovias não é das melhores. Pouco se fez para a melhoria da condição de trafegabilidade das nossas estradas, que necessitariam de adequação e duplicação de trechos. Houve atuação somente no sentido da manutenção da malha rodoviária, medida insuficiente ao atendimento do aumento do tráfego e da dependência dessa modalidade de transporte.

As concessões à iniciativa privada, forma de atenuar a incapacidade governamental de oferecer aos usuários das rodovias federais conforto e segurança, também não se efetivaram, ao menos no ritmo desejado.

Não bastassem as dificuldades operacionais e de gestão enfrentadas no DNIT, as notícias divulgadas na impressa nacional envolvendo "malfeitos" de membros do alto escalão da autarquia acabaram por diminuir ainda mais sua capacidade de executar os empreendimentos que lhe cabem, de modo que há um certo estado de paralisia na entidade.

Ainda nesse setor, é crítica a situação dos investimentos na área da mobilidade urbana, apontada como legado da Copa do Mundo de 2014. Dos empreendimentos financiados pela Caixa Econômica Federal, salta aos olhos, a menos de dois anos da realização do evento, o baixo percentual de desembolsos, equivalente a apenas 4,1% dos recursos financiados.

Não menos preocupante é o setor de energia, que dentre os diversos contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento, talvez seja o que apresente melhor desempenho em termos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488373.

execução financeira, puxado pelos investimentos na área de gás e petróleo. Não obstante, vale observar que, a despeito dos grandes investimentos realizados no setor nos últimos anos, a produção de petróleo no Brasil ainda não é suficiente para atender a demanda nacional.

Merecem atenção os atrasos nos empreendimentos relacionados à geração e transmissão de energia. Neste último caso, dados da Aneel informam que 60% dos empreendimentos de transmissão que foram leiloados nos últimos cinco anos, e que já deveriam estar em operação, sofreram atrasos.

A propósito, retomo aqui preocupação por mim externada quando da apreciação das Contas de 2010, em relação ao setor elétrico. Em 2015 expiram as concessões de 18% do parque gerador, de 37 distribuidoras e de 73 mil quilômetros de linhas de transmissão, correspondente a 84% da rede básica.

Sem uma definição à vista, a ausência de decisão sobre a prorrogação ou reversão das concessões e nova licitação gera insegurança no setor elétrico, prejudicando a realização de investimentos na área. O alerta está posto, cabendo ao Governo Federal adotar as medidas da sua alçada.

São inúmeros os desafios que se apresentam à adequação e ao aprimoramento da infraestrutura brasileira, a fim de assegurar o crescimento sustentável da economia.

Há algumas medidas que não dependem da realização de grandes investimentos, mas sim da disposição política do governo para resolver questões que podem ser consideradas verdadeiros entraves ao crescimento sustentável.

Dentre as medidas institucionais previstas no PAC, está o estabelecimento do marco legal das agências reguladoras, que, contudo, ainda não se concretizou. Interface entre o setor público e o privado, a definição clara das atribuições e objetivos dessas entidades contribuiria para o incremento dos investimentos em infraestrutura, sobretudo porque intimamente relacionados com suas áreas de atuação. Merece registro o Projeto de Lei 3337/2004, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

Nesse diapasão, registro que, no âmbito de processo de minha relatoria, referente a auditoria de natureza operacional com vistas a avaliar a governança no âmbito das agências reguladoras de infraestrutura, restou evidenciado que as autonomias financeira e decisória das agências são constantemente mitigadas, a despeito do modelo pretendido pelo legislador.

Esse é mais um obstáculo a ser superado para que se estabeleçam as condições necessárias ao crescimento sustentável, justificando-se mais uma vez as diversas determinações e recomendações expedidas pelo TCU no sentido do aprimoramento da eficiência das agências reguladoras.

Ainda, como todo cidadão brasileiro, não posso me furtar em dizer algumas palavras acerca de nossa elevada carga tributária, porquanto é fator inibidor de investimentos privados, criando ambiente desfavorável para o crescimento sustentável da economia.

Se o atual governo, e os que lhe antecederam, não tiveram a capacidade de efetivar a contento os investimentos previstos e necessários, sobretudo na área de infraestrutura, a elevada arrecadação de impostos nos leva à conclusão de que não foi por falta de recursos.

Segundo dados do relatório, em 2000, a carga tributária nacional foi de 30,13% do PIB. Em 2010 e 2011, evoluiu para 33,71% e 35,88%, respectivamente.

A reforma tributária, contemplada no PAC como medida institucional para alavancar o crescimento e assegurar sua sustentabilidade, foi abandonada. Ao que parece, a estratégia atual contempla a adoção de medidas pontuais de desoneração tributária a determinados segmentos, mas não resolvem o problema estrutural da nossa economia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488373.

São essas as observações que gostaria de tecer. Enalteço mais uma vez a iniciativa do eminente Ministro José Múcio de trazer à discussão tema atual e relevante para o Brasil, fazendo-nos refletir sobre os desafios e as oportunidades para o país.

Com essas breves considerações, renovo meus cumprimentos à Sua Excelência, bem assim à equipe que o assessorou, acompanhando os pareceres prévios emitidos, com a certeza de que o presente trabalho contribuirá para o aprimoramento da atuação governamental.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

JOSÉ JORGE
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488373.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Inicialmente, diante do destacado trabalho apresentado pelo ministro José Múcio Monteiro, parabenizo o eminente relator por permitir, com esse abrangente e minucioso relatório, que sejam conhecidos os principais resultados decorrentes da atuação dos três Poderes da União no exercício de 2011.

Portanto, desde logo, manifesto meu apoio às conclusões e propostas oferecidas por Sua Excelência.

Não posso deixar de realçar a pertinente observação do nobre relator de que, pela primeira vez, são apreciadas por esta Corte as contas do governo de uma mulher na condição de Presidente da República.

Muito me engrandece, como ministra-mulher que compõe este Plenário, ao declarar meu voto, integrar ainda uma minoria feminina que se dedica profissionalmente ao serviço público, em busca do sonho da democracia e da inclusão social daqueles que não têm as mesmas oportunidades dentro da sociedade.

Considerando essa premissa, destaco tema que considero da maior importância e que foi muito bem abordado no relatório das contas do governo federal. Refiro-me à questão do desenvolvimento regional, profundamente relacionado à "Sustentabilidade do Crescimento", que é a temática central do trabalho.

A tão arraigada disparidade entre as regiões deste país é causa importante de exclusão social e tem forte impacto negativo no ritmo de crescimento das regiões apartadas do processo, principalmente a Norte e Nordeste do Brasil.

Observo que a contínua aplicação de recursos em programas de crescimento regional, que atinge montantes da ordem de 26 bilhões de reais ao ano, não tem sido suficiente para promover uma mudança no cenário e permitir uma maior equidade no desenvolvimento nacional. Ainda são impactantes, por exemplo, as diferenças entre as taxas de analfabetismo, PIB *per capita* e acesso a serviços básicos de saneamento entre as macrorregiões do Brasil.

O relator destaca que a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não é robusta o suficiente para mitigar os entraves a um crescimento mais equilibrado e permitir uma promoção efetiva da integração econômica e social no Brasil.

O principal mecanismo de coordenação nacional do processo, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, não retomou suas atividades até o final de 2011, o que compromete a articulação das políticas desenvolvidas pelos diferentes ministérios e o cumprimento desse objetivo definido constitucionalmente.

Além disso, o baixo percentual de execução orçamentária em programas voltados ao desenvolvimento regional e a ausência de planos desenhados para tratar das especificidades de cada macrorregião trazem prejuízo ao alcance do desejado desenvolvimento das áreas mais excluídas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488249.

Por essas razões, ressalto a relevância da recomendação incluída pelo relator no sentido de que a Casa Civil da Presidência da República adote medidas que fortaleçam as instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Apreciando o trabalho de forma global, verifico nas mais diversas áreas a importância do cumprimento das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas da União para o aperfeiçoamento das políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal.

Por fim, com os destaques que ora apresento, reitero minha concordância com as conclusões e propostas do relator, cujo trabalho mais uma vez louvo. Registro também meus elogios à equipe técnica do ministro José Múcio e às unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo que contribuíram para a elaboração da minuciosa e percuciente avaliação trazida a este Plenário, em especial à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

ANA ARRAES
Ministra

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488249.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros, Senhora Ministra,
Senhor Procurador-Geral em exercício,
Demais autoridades presentes,
Senhoras e Senhores

Nesta sessão solene, o Plenário do Tribunal de Contas da União se reúne no intuito de cumprir importante missão que lhe foi atribuída pelo art. 71, inciso I, da Constituição Federal, qual seja, a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

2. Cumprimento o eminente Ministro José Múcio Monteiro, Relator destas contas alusivas ao exercício de 2011, e a toda a equipe técnica que, sob a sua coordenação, contribuiu para a excelente qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado.

3. Ao examinar as peças que embasaram o presente parecer, chamou-me atenção o fato de que as despesas empenhadas em 2011 tiveram incremento de 11% em relação ao exercício de 2010 e a função Habitação foi a que sofreu o maior incremento nesse período, com aumento na ordem de 190%. A ação "Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários", na área de infraestrutura urbana, por exemplo, foi beneficiada com empenho de R$ 388 milhões.

4. Segundo as informações contidas nestas contas do governo, as ações referentes à função Habitação foram implementadas por meio de descentralização para os entes subnacionais e compreendem, em grande parte, obras e serviços de melhoria e produção habitacional e de saneamento básico.

5. Ressalto que esse tipo de empreendimento se configura como elemento de extrema importância para o desenvolvimento do Brasil. Nesse sentido, cito pesquisa divulgada pelo IBGE ao longo dos últimos meses de 2010 que indicava o saneamento básico como um dos principais elementos a serem priorizados pelo Governo Federal, tendo em vista, inclusive, a repercussão direta no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pelo Programa das Nações Unidas (PNUD). Nesse sentido, cumpre ressaltar que nosso País ainda ocupa a 84ª posição no IDH, num total de 187 países avaliados no estudo.

6. Ciente do impacto da Função Habitação para o desenvolvimento nacional, o TCU, por meio do Acórdão n. 2.490/2009 – Plenário, autorizou a realização de 50 levantamentos de auditoria para verificar a correta aplicação de verba federal em obras públicas de habitação e saneamento. Tais levantamentos cujos processos ficaram sob minha Relatoria consistiram em Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC e representaram uma amostra que alcançou o montante total de R$ 1,11 bilhão.

Com essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministro José Múcio Monteiro, a quem reafirmo os meus cumprimentos, extensivos a todos os servidores envolvidos com a elaboração do presente trabalho.

Sala das Sessões, em 23 de maio de 2012.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48488109.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público
Gabinete do Procurador-Geral

Discurso proferido pelo Procurador-Geral – apreciação das Contas do Governo da República – 2011.

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimos Senhores Ministros,
Senhoras e Senhores,

Devo, antes de tudo, render minhas homenagens a todos que se dedicaram para a realização do trabalho que ora é apresentado ao Plenário. Trata-se de abalizado estudo sobre a atuação da Administração Pública, orientado por uma visão técnica e científica. Cumpre dirigir especial reconhecimento ao admirável trabalho do Relator, Ministro José Múcio, e da equipe de seu gabinete e da Secretaria de Macroavaliação Governamental – SEMAG.

Essa Corte de Contas já se reuniu setenta e seis vezes para emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República. Agora, na septuagésima sétima reunião, será a primeira vez que se manifestará quanto às contas de uma Presidenta da República.

Tal acontecimento pode ser considerado simbólico das conquistas alcançadas pelas mulheres nesse período. Na ocasião em que o TCU emitiu seu parecer prévio inaugural, as mulheres recém haviam adquirido o direito de votar, cujo aniversário de oitenta anos foi comemorado no último dia 24 de fevereiro. O presente evento constitui, por isso, importante marco da trajetória que o Brasil segue – ainda que enfrentando percalços no caminho – na construção de uma das maiores e mais consolidadas democracias do mundo.

Os progressivos avanços no campo das relações políticas, com participação cada vez maior da população, vêm se refletindo na redução das desigualdades sociais, mesmo que em proporção menor do que se poderia esperar. O país tem, ao longo dos últimos anos, mostrado evolução constante nesse campo, embora apresente ainda uma das maiores concentrações de renda do planeta. O relatório "Atuar sobre o futuro: romper a transmissão intergeneracional da desigualdade", do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), divulgado em 2010, revelou que o Brasil tinha o 3º pior Índice de Gini do mundo, com 0,56, a frente apenas dos países com índice igual a 0,60 – Bolívia, Camarões e Madagascar e a 0,59 – África do Sul, Haiti e Tailândia (a desigualdade é maior quanto mais o índice se aproxime de 1). O índice de Gini – a medida mais usada de concentração de renda – avalia a desigualdade em escala de zero a um. O número um representa o pior nível de concentração da renda.

A causa desse descompasso, quase todos concordam, estaria nas deficiências do sistema educacional brasileiro, notadamente na baixa qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas de nível fundamental e médio. Com efeito, não são poucos os que apregoam, acertadamente, que a boa educação é o remédio de muitos males. É, antes de tudo, o instrumento que possibilita, na prática, igualdade de oportunidades.

Há, todavia, um efeito da defasagem educacional menos lembrado, mas tão ou mais perverso do que as desigualdades sociais: sem educação não há cidadão. Consoante apontado pelo Relator no parágrafo que inaugura a análise do tema, "a educação constitui direito social constitucionalmente assegurado, desempenhando papel fundamental na redução das desigualdades sociais, bem como na promoção do desenvolvimento econômico e da cidadania". A cidadania pressupõe o agir consciente, mas não há consciência, seja no exercício de direitos seja no cumprimento de deveres, sem educação. Cidadão, em concreto, é o indivíduo educado para o exercício da cidadania.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48487678.

É por isso que, já há alguns anos, tenho, nos processos em que o TCU aprecia as contas do Governo da República, dedicado especial atenção a esse tema, ao qual me sinto particularmente ligado pela minha vocação de professor. Já apontei razões para comemoração e também para preocupação. Lembro da implantação do Fundef e depois sua ampliação para o Fundeb, além do crescimento contínuo do valor aplicado por aluno. Tive oportunidade de destacar significativos avanços no que diz respeito à remuneração e à capacitação dos professores. Lembro, também, importantes iniciativas do Governo, como o "Programa Nacional do Livro Didático", o "Programa de Garantia de Renda Mínima – Bolsa Escola" e o "Programa Nacional de Alimentação Escolar". Teci elogios à criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, dado o avanço que ele representa para os acessos públicos a redes de informação – incluindo a Internet –, com benefícios para os estabelecimentos de ensino e bibliotecas, especialmente os frequentados pela população mais carente.

Assinalei, por outro lado, a ausência de mecanismos efetivos de participação popular na fiscalização dos recursos empregados na educação e apontei os atrasos decorrentes dos desvios de recursos, lamentavelmente ainda verificados em alguns processos nessa Corte. Destaquei, outrossim, a persistência de alguns indicadores ruins – como, por exemplo, as disparidades regionais verificadas no desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES ou as grandes taxas de analfabetismo e de evasão escolar.

Não obstante essas dificuldades, tenho, ano a ano, renovado o ânimo quanto às perspectivas de melhorias no ensino público brasileiro. São, nesse sentido, fatos dignos de nota, no exercício de 2011, a eliminação da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinados à educação e a dimensão alcançada pelo "Programa Universidade para Todos – Prouni", que já acumulou 919,6 mil bolsas iniciais desde o início de sua execução, em 2007.

Nas contas ora em apreciação, foi dedicado um capítulo para tratar do "Ensino Profissionalizante e Sustentabilidade do Crescimento: Papel da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica". Abro aqui um parêntese para registrar minhas homenagens ao Ministro José Múcio por abordar tema de mais alto relevo.

O Brasil não é mais visto no cenário mundial como mero coadjuvante ou como eterna promessa de um país do futuro. Juntamente como os demais integrantes do chamado BRICS, nosso país vem assumindo papel de protagonista na economia mundial. Podemos seguir em frente rumo ao desenvolvimento ou deixar passar a oportunidade e voltarmos a ser apenas uma promessa. O divisor desses dois mundos está justamente na formação de mão de obra qualificada, que seja capaz de desenvolver nacionalmente tecnologia de ponta. Importa, para tanto, favorecer a maior capilarização das instituições de ensino técnico, possibilitando que bons profissionais possam ser formados em todas as regiões do Brasil.

Consoante apontado no relatório de Sua Excelência, entre 2003 e 2014 a Rede Federal de Ensino Profissionalizante passará de 140 para 562 escolas, sendo que dessas novas instituições, muitas estão sendo construídas no interior do Brasil. A título de exemplo, interessa registrar que, no período, o número de instituições na Região Norte vai passar de 13 para 52, enquanto, no Nordeste, de 49 para 194.

Certamente, que esse novo desenho, além de propiciar o desenvolvimento educacional e econômico, terá grande importância na diminuição das desigualdades sócio-regionais.

Por falar em desigualdade social, não posso encerrar minhas palavras sem fazer alusão, mesmo tratando-se de fato havido em 2012, à decisão do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais para ingresso nas universidades. Não obstante a polêmica existente sobre o assunto, sempre reconheci o mérito do sistema de cotas. Considero que a reserva de vagas removerá pelo menos um dos principais empecilhos para o acesso ao ensino

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48487678.

superior dos alunos beneficiários da medida, qual seja, a falta de estímulo decorrente da descrença na possibilidade concreta de chegar à universidade.

São essas, Excelências, Senhoras e Senhores, minhas breves considerações.

Mais uma vez, meus cumprimentos ao Ministro José Múcio e a toda a equipe de servidores que estiveram sob sua orientação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2012.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 48487678.

PODER LEGISLATIVO
SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

DIÁRIOS DO CONGRESSO NACIONAL
PREÇO DAS ASSINATURAS

SEMESTRAL

Diário do Senado Federal ou Diário da Câmara dos Deputados - s/o porte (cada)	**R$ 58,00**
Porte do Correio	**R$ 488,40**
Diário do Senado Federal ou Diário da Câmara dos Deputados - c/o porte (cada)	**R$ 546,40**

ANUAL

Diário do Senado Federal ou Diário da Câmara dos Deputados - s/o porte (cada)	**R$ 116,00**
Porte do Correio	**R$ 976,80**
Diário do Senado Federal ou Diário da Câmara dos Deputados - c/o porte (cada)	**R$ 1.092,80**

.

NÚMEROS AVULSOS

Valor do Número Avulso	**R$ 0,50**
Porte Avulso	**R$ 3,70**

ORDEM BANCÁRIA

UG - 020054	**GESTÃO - 00001**

EMISSÃO DE GRU PELO SIAFI

UG - 020054	**GESTÃO - 00001**	**COD. – 70815-1**

Os pedidos deverão ser acompanhados de **Nota de Empenho a favor do FUNSEN ou fotocópia da Guia de Recolhimento da União - GRU, que poderá ser retirada no SITE: http://www.tesouro.fazenda.gov.br código de recolhimento apropriado e o número de referência: 20815-9 e 00002 e o código da Unidade favorecida – UG/gestão: 020054/00001 preenchida e quitada no valor correspondente à quantidade de assinaturas pretendidas e enviar a esta Secretaria.**

Para Órgãos Públicos integrantes do SIAFI, deverá ser seguida a rotina acima **EMISSÃO DE GRU SIAFI**.

OBS.: QUANDO HOUVER OPÇÃO DE ASSINATURA CONJUNTA DOS DIÁRIOS SENADO E CÂMARA O DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL SERÁ FORNECIDO GRATUITAMENTE.

Maiores informações pelos telefones: **(0XX-61) 3303-3803/4361, fax:3303-1053** Serviço de Administração Econômica Financeira / Controle de Assinaturas, falar com Mourão.

SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES
PRAÇA DOS TRÊS PODERES, AV .Nº2 S/N – CEP : 70.165-900 BRASÍLIA-DF

CNPJ: 00.530.279/0005-49

Edição de hoje: 520 páginas

(OS: 12795/2012)

Secretaria Especial de
Editoração e Publicações – SEEP

SENADO
FEDERAL